

Políticas de restitución, dotación y certificación. Alcances y desafíos en el caso del municipio de Acambay (2014)

Restitution, provision and certification policies. Achievements and challenges in the case of the municipality of Acambay (2014)

Fecha de recepción: 28 de agosto de 2016
Fecha de aprobación: 08 de agosto de 2017

*Leonel Flores Vega**

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza el proceso de restitución y dotación de tierras iniciado en 1915, como uno de los “grandes problemas nacionales”, resultado del proceso revolucionario mexicano, que otorgó el derecho de los pobladores sobre la tierra, indagando el caso del municipio de Acambay, Estado de México. Los crecientes conflictos en la tenencia de la tierra provocan que se modifique el marco jurídico agrario de manera sustantiva en 1992. Con ello, se impulsa el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) para individualizar los derechos de los ejidatarios, comuneros, poseionarios y avecindados, además, se reconocen dentro de los núcleos agrarios: áreas de asentamiento humano, parcelas y uso común. Sin embargo, aparecen otros desafíos, como: la transferencia de derechos de propiedad y el proceso de compra-venta irregular que promueve esta política.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Certificación, Propiedad, Ejidos, Comunidades

ABSTRACT

This paper analyzes the process of restitution and land endowment began in 1915, as one of the “great national problems”, resulting from the Mexican revolutionary process, which granted the right of the people on earth, investigating the case of the municipality of Acambay, State of Mexico. The increasing conflicts in land tenure, causes the agricultural legal framework is changed in 1992 substantially. With this, the Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) be urged to individualize the rights of landowners, commoners, landholders and avecindados also recognized within the agrarian centers, areas of human settlement, land and common use. However, other challenges appear in the agrarian centers such as: the transfer of property rights and the process of buying and selling irregular promoting these policies.

KEY WORDS: Public Policies, Certification, Property, Commons, Communities

* El Colegio de México A. C., México. Correo-e de contacto: lfloresv@colmex.mx

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento y registro de los núcleos agrarios es uno de los “grandes problemas nacionales” que enfrenta la nueva república, desde la independencia de la Nueva España (Molina Enríquez, 1981). Denunciado durante la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917, referido explícitamente a los ejidos, comunidades y pequeña propiedad, pero sin conocimiento de las características y diferencias entre sí. Por ello, en México a comienzos del siglo XXI, la propiedad más que una cuestión jurídica es una cuestión simbólica, pues comprende una línea de desarrollo económico, una dimensión cultural, indígena y criolla, una bandera política y de identidad nacional. La propiedad social, desde 1915 con la primera *Ley Agraria*, ha pasado por un proceso de “dotación” y “restitución”, hasta al término de la reforma agraria con la reforma al artículo 27 constitucional¹ y la nueva *Ley Agraria* de 1992.

Una nueva alternativa se vislumbra para la propiedad, especialmente para los ejidos y las comunidades a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, en 1992. Con ello, se mezcla la orientación privatizadora de la tenencia de la tierra con resabios patrimonialistas de la nación, protegiendo la propiedad social. La revolución concibe a la propiedad como tutela de la nación.

Esta condición se fue transformando con el paso de los años hasta 1992.

A partir de dicho año se instaura la política de certificación (PROCEDE) con la finalidad de dar mayor certidumbre a la tenencia de la tierra. Con ello, se reconocen las tierras parcelarias, de uso común y asentamientos humanos. También se reconocen ejidatarios, poseionarios y vecindados como sujetos agrarios. Hasta diciembre de 2014 el Registro Agrario Nacional (RAN) por medio del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (2014) contabilizó 31,940 Núcleos agrarios, 29,577 Ejidos y 2,363 comunidades en México. Las dinámicas locales relativas a la restitución, dotación y certificación de tierras han sido poco estudiadas y por eso nos centramos en el municipio de Acambay para conocer los procesos locales, en función de las políticas nacionales.

Por ello, este trabajo expone el proceso diacrónico de dotación, restitución y certificación de los Ejidos y las comunidades, en tanto recurso para la comprensión de la estructura de la propiedad social, a partir del análisis descriptivo que se ha seguido en el municipio de Acambay, Estado de México. Para este fin se utiliza la información del PHINA del RAN con fecha de corte diciembre de 2014.² A partir de ello, se reconoce la importancia de este proceso, pero al mismo tiempo se cuestiona el estancamiento para implementar otras políticas que permitan

¹ La propuesta de reforma al artículo 27 constitucional tuvo como fin eliminar el minifundismo auspiciado por la obligación del Estado para dotar tierras; dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra; establecer la materia agraria como una competencia federal; capitalizar al campo eliminando las normas restrictivas para conformar sociedades mercantiles; reconocer la autonomía y la personalidad jurídica de los ejidos y las comunidades; y propiciar la circulación de la tierra (Exposición de motivos de la reforma al Artículo 27 constitucional, 1992).

² phina (Padrón e Historial de Núcleos Agrarios), es el conjunto de registros que almacenan los datos y el Historial sobre cada Ejido y comunidad ubicado en el territorio Nacional.

la regularización de procesos asociados a la tenencia de la tierra como: la transferencia de los derechos de propiedad, la individualización en las parcelas, la posibilidad de adoptar el dominio pleno, la conformación de sociedades mercantiles y el proceso de compra-venta irregulares que promueven estas políticas.

ORIGEN DE LA POLÍTICA DE DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Revolución Mexicana constituyó un espacio para discutir y plantear alternativas sobre la propiedad. La distribución de las tierras es un tema tratado desde las Leyes de Reforma, específicamente con la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856, sin embargo, los antecedentes inmediatos a la dotación y restitución de las tierras nos remontan al Programa del Partido Liberal (1906), que señaló la obligación del estado para dotar de tierras a quién lo solicitara, incentivar la productividad, la redistribución de éstas y la creación de un Banco Agrícola. Por otro lado, el Plan de San Luis (1910), hizo lo propio, al referirse a la restitución de las tierras a los propietarios (indígenas) despojados de sus terrenos.

El Plan de Ayala (1911) plantea que los terrenos, montes y aguas que hayan sido usurpados por hacendados, entren en posesión de los pueblos; en otros casos, se expropian las

propiedades, previa indemnización con el fin de que los pueblos y ciudadanos obtengan ejidos, colonias y fundos legales, y quienes se opongan, se nacionalizarán sus bienes.³ Con ello, se creó una arena de disputa que coadyuvaría a definir el problema agrario como el latifundismo y la solución sería: la dotación y restitución de las tierras a los pueblos.

Durante la Revolución Mexicana, Emiliano Zapata será quién pugne por la restitución de los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, caciques e incluso la iglesia a la sombra de la tiranía mediante el Plan de Ayala. Será quién influirá para que el jefe del Ejército constitucionalista emita por primera vez una ley orientada a este fin en 1915, así se inaugurará la organización institucional de la propiedad (Cabrera, 1985).

La *Ley General Agraria* (1915), de Francisco Villa, preveía en su artículo 5º la utilidad pública por medio de la expropiación en los términos siguientes:

(...) los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familias de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y de las vías rurales de comunicación (*Ley General Agraria*, 1915).

³ El Art. 6 señala que los terrenos, montes, aguas que se hayan usurpado entrarán en posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades. El Art. 7 señala que como los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, se expropiarán los monopolios con el fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor.

Estas posturas y condiciones de los actores que participaron en la definición de la política de dotación y restitución, deben ser atendidas con mayor cuidado. Las distintas facciones revolucionarias tuvieron diversos conflictos internos, y además, las aparentes alianzas fueron cambiando conforme pasaban los años y dependiendo de las condiciones en las que los actores políticos se desempeñaban (Sayeg Helú, 1978; Margadant, 1971).

En los debates que precedieron a la promulgación de la *Ley Agraria* en 1915, Luis Cabrera explica cuál es el estado de la tierra y cómo a lo largo de los años fue quedando en poder de grandes terratenientes. Aunque también, se encuentra presente la relación entre lo rural (agrario) y lo urbano. En el primer caso, se reconocía al ejido (y su fundo legal) como destinado a la vida comunal de la población. En lo urbano “los cascos, constituían la circunscripción destinada a la vida verdaderamente urbana y *los propios*, destinados a la vida municipal de la institución que allí se iba a implantar” (Cabrera, 1985: 26). El debate muestra la presencia y necesidad de zonas para los asentamientos humanos, servicios públicos e infraestructura. Sin embargo, los comentarios sobre el área de asentamientos humanos no se tradujeron en un reglamento específico. La dotación y la restitución se supeditaron a las demandas de tierra, a las pugnas militares, políticas y jurídicas de las facciones revolucionarias.

LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Ley Agraria de 1915 inicia la política de dotación y restitución de tierras. Con esta ley se

ordena la restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente. La restitución “permitía que a los pueblos que habían sufrido el despojo de sus tierras, aguas y bosques que poseían, les fueran devueltos acreditando la propiedad de dichos bienes y comprobando el referido despojo” (PA, 2009; 136). La dotación de Ejidos a los pueblos que carecieran de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación (Mendieta y Núñez, 1965; Cabrera, 1985). Para cumplir este propósito se creó la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria por cada estado, y los Comités Particulares Ejecutivos necesarios para cada entidad de la república.

La política de distribución de la tierra iniciada con la *Ley Agraria* fue desarrollada de manera paralela en 1916 a la convocatoria emitida por Venustiano Carranza para un congreso constituyente, tras las fallidas reuniones de la Convención de Aguascalientes (Sayeg Helú, 1978). Este proceso fue acompañado de un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En ella, uno de los artículos más debatidos fue el 27 constitucional que consagrará los derechos de propiedad (Díaz de León, 2005). La atención hasta este momento se centra en encontrar un mecanismo para implementar la redistribución de las tierras. Esto puede justificar la omisión de las especificidades en el destino de las tierras de los núcleos de población (tierras parceladas, de uso común y de asentamientos humanos). Incluso en los debates del artículo 27 apenas aparecen de forma espontánea algunas ideas sobre los “solares”, “fundo legal”, “urbanización” (*Diario de debates del Congreso Constituyente*, 1917).

El contenido del artículo 27 constitucional, según Pastor Rouaix (2016), era importante

para contener los abusos sobre la tierra de los campesinos, así mismo se pensó en el Congreso Constituyente al iniciar el debate del artículo 27, porque era el problema capital de la revolución. Las posturas mostraron acuerdo en que la tierra originalmente fuera de la nación, se consideró a la propiedad como un derecho derivado de la sociedad, no anterior o superior a la misma, sujeto a las limitaciones y modalidades que dicte el interés público. Abolió los privilegios de los monopolios y los inversionistas extranjeros y lo referente a la exploración de minerales y los productos del subsuelo, restituyendo tales derechos a la nación (*Diario de debates del Congreso Constituyente*, 1916; Miranda Correa, 1988).

Tras la aprobación de la Constitución de 1917 se reorganiza jurídico-administrativamente la Comisión Nacional Agraria, Comisión Local Agraria por cada estado, y los Comités Particulares Ejecutivos. Esta estructura institucional variará con modificaciones al marco jurídico, que van desde las leyes de dotación y restitución, los Códigos Agrarios, la *Ley Federal de la Reforma Agraria*. Estas instituciones y los cambios al marco legal agrario, junto con el Presidente de la República como máxima autoridad agraria implementarán la política de dotación y restitución de la tierra en México hasta 1992.

Las dinámicas en cada una de las entidades federativas y municipios van tomando sus propias dimensiones y problemáticas, más aún, dentro de cada núcleo agrario. Es en este sentido que, como caso de estudio, indagamos el proceso que se dio en los núcleos agrarios de Acambay, municipio del Estado de México. Antes de entrar en el proceso específico, damos cuenta del contexto general sociodemográfico del municipio.

ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE ACAMBAY

El municipio de Acambay se encuentra ubicado en el noroccidente del Estado de México, colinda al norte con el municipio de Aculco y con el estado de Querétaro; al sur con los municipios de Temascalcingo, Atlacomulco y San Andrés Timilpan. Una de las características sobresalientes de los pueblos que le proveen identidad y riqueza cultural, sobre todo porque hablan alguna lengua indígena, principalmente otomí y náhuatl. Es rico en tradiciones, identificables fácilmente en su comida basada en mole de guajolote, arroz, tamales, pulque, tortillas y maíz (sobre todo este grano, ya que es base de su economía y alimentación).

De acuerdo con la datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2010 cuenta con 60,918 mil habitantes, de los cuales 48.34% son hombres y 51.66% son mujeres, si se compara con la población total estatal (15, 175,862 habitantes), aporta el 0.4%. Respecto a la vivienda, cuenta con un total 14,207 viviendas particulares habitadas. Si nos enfocamos en los servicios con los que cuentan, vemos que el 92.77% de las viviendas particulares habitadas cuentan con piso diferente de tierra, el 75.98% de las mismas disponen de agua de la red pública en el ámbito de la vivienda, con drenaje el 58.37% y, con una televisión el 84.54%.

Los aspectos menos favorecidos los podemos ubicar en las viviendas particulares habitadas que disponen de refrigerador con un 49.15%, de lavadora en 24.83% y de aquellas que disponen de una computadora son sólo el 8.31%. Esto indica que Acambay es un municipio que está dentro del proceso de adaptación entre lo urbano y lo rural,

con una preponderancia de éste último, pero que su cercanía a Atlacomulco y Toluca lo colocan como una alternativa clara de urbanización a corto plazo. Por lo que es necesario planificar a corto y largo plazo el proceso de incorporación a la urbanización, sobre todo por la preminencia del suelo social en el municipio, y de las experiencias que se tiene de procesos irregulares de asentamientos humanos.

UN PANORAMA DE LOS LATIFUNDIOS EN ACAMBAY

A inicios del siglo XX, en el Estado de México existían 381 haciendas y 474 ranchos (Jarquín Ortega y Herrejón Peredo, 1995: 109-110). Las haciendas en la entidad no habían tenido una gran diversificación de las actividades económicas, gran parte de ellas se concentraba en actividades agrícolas, en donde se cultivaba maíz en algunas vertientes, trigo, cebada, avena, y en menor medida, haba, frijol y otros cultivos nacionales.

Para tener un panorama claro de los latifundios en Acambay, Estado de México es necesario dar seguimiento a la formación histórica de las haciendas, tal como lo hacen algunos autores como: Chevalier (1999) o Florescano (1971). Por ahora nos limitamos a realizar un panorama de algunos de los ejidos y comunidades de los conflictos en el proceso de dotación y restitución de fines del siglo XIX y principios del XX.

En el caso de los ejidos del municipio de Acambay, podemos señalar que la ranchería de Muiteje surge de una solicitud de restitución del predio denominado “El tejocote” adjudicado en 1887 por la Secretaría de Agricultura y Fomento a José García de nacionalidad española, a pesar de ser adquirido por los fundadores de la ranchería:

don Francisco y Cosme Damián González. La posesión de la tierra de la ranchería data desde 1827 y hay un título supletorio expedido a los pobladores de lugares (DOF, 1924). Esto muestra que el despojo fue auspiciado en alguna medida por las instituciones de gobierno durante el porfiriato.

En el ejido de Conejeras, se tuvo una solicitud de dotación el 14 de febrero de 1938, misma que se negó por falta de predios legalmente afectables dentro del radio legal de siete kilómetros (DOF, 1950). El 13 de agosto de 1965, vecinos del poblado de referencia, solicitaron al ejecutivo local dotación de tierras, señalando como probablemente afectable la Hacienda “Ñado”. En esta sentencia se señala que la dotación es procedente, dado que se encuentra con simulaciones de fraccionamiento de la Hacienda Ñado, se señala la nulidad de los acuerdos de inafetabilidad que poseían los dueños (DOF, 1994). Esta quizá es una de las razones por la que el ejido se encuentra dotado en un municipio distinto (Aculco).

Respecto de las comunidades, de acuerdo con la resolución del 3 de abril de 1968 publicada en el Diario Oficial de la Federación, no responde al despojo de un latifundio, sino a los conflictos por límites con el poblado de San Mateo El Viejo, en el caso de Santa María Tixmadejé su restitución. Por lo cual, atendiendo a los títulos presentados por los solicitantes se determinan sus linderos (DOF, 1968). Es decir, la restitución también sirvió para acabar con conflictos de límites con otros pueblos y actualizar los derechos sobre las tierras con las resoluciones presidenciales.

Las restituciones y las dotaciones tuvieron características generales que en el siguiente apartado se señalan.

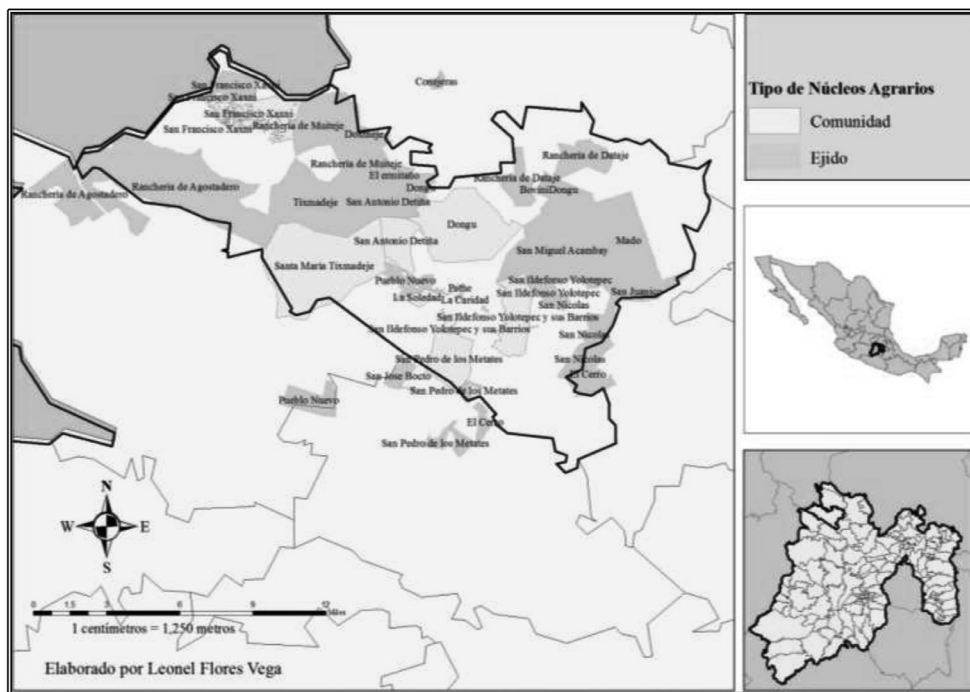
DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS EN ACAMBAY

La política de restitución fue implementada para las comunidades que habían sido despojadas de sus tierras y tenían documentos para comprobarlo (*Ley Agraria*, 1915). En el caso de Acambay, el número de restituciones de

sus comunidades fueron 7 (Ver cuadro 1). Las dotaciones en el municipio fueron inauguradas por la comunidad de San Francisco Shaxni publicado el 26 de febrero de 1946, con poco más de 917 hectáreas. Le siguió La Soledad, que fue restituida el 28 de agosto de 1946, con poco más de 132 hectáreas y beneficiando a 112 comuneros.

Mapa 1

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO



Fuente: elaboración propia con base en información del RAN 2014.

Las comunidades restituidas con el mayor número de extensión fueron Santa María Tixmadeje, publicado el 6 de febrero de 1968, con 2815 hectáreas y beneficiando a 439 comuneros. Con proporciones parecidas, fue restituida la comunidad de Dongu, hasta el 29

de noviembre de 1993, con poco más de 2120 hectáreas y 713 beneficiarios (Ver Cuadro 1 y Mapa 1). Como se puede mostrar no hay un proceso sistemático de restitución, pues se encuentran dispersos en un periodo de tiempo muy amplio.

Cuadro 1

COMUNIDADES AGRARIAS RESTITUIDAS EN EL MUNICIPIO DE ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO, 1915-2014

<i>Nombre del núcleo</i>	<i>Fecha de sentencia</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Superficie (Hectáreas)</i>	<i>Número de Beneficiados</i>
San Francisco Shaxni	10/05/1947	26/02/1946	917.20	0*
La Soledad	21/04/1947	28/08/1946	132.80	112
San Pedro de los Metates	27/10/1961	19/09/1961	786.10	203
Santa María Tixmadeje	03/04/1968	06/02/1968	2,815.00	439
San Ildefonso Yolotepec y sus Barrios	27/08/1986	19/08/1986	952.93	948
Dongu	20/01/1994	29/11/1993	2,120.46	713
San Antonio Detiña	26/01/1994	30/11/1993	562.84	280

Fuente: elaboración propia con base en el PHINA 2014.

* La base del PHINA no cuenta con el número de beneficiados.

La dificultad que significó poder comprobar institucionalmente la posesión de las tierras, las aguas y los bosques por parte de los pueblos, imposibilitaron que el número de restituciones fuera mayor. El largo trámite de la restitución se puede notar por el retardo con el que inicia la restitución, al mismo tiempo, da cuenta de la dificultad para restituir en todo el país, pues gran parte de las acciones agrarias fueron de dotación de tierras.

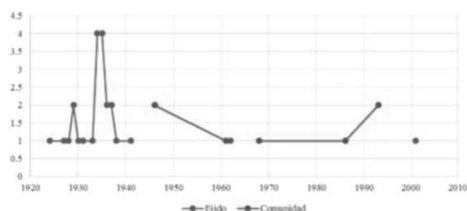
Esto se logra consolidar con la información proporcionada en el Gráfico 1, donde podemos observar que históricamente las restituciones se dieron tardíamente, con relación a los ejidos. El bloque de las dotaciones se publica en un menor tiempo, en relación a las restituciones. Aun cuando no son representativos del territorio nacional, nos permiten inferir que el proceso de dotación era más fácil poder convocarlo como

localidad sin acceso a tierras. Sería importante indagar en las condiciones individuales de las restituciones para comprender problemas y desafíos específicos de cada núcleo agrario aunque, por ahora, sólo nos aventuramos a señalar algunas hipótesis que se enuncian abajo.

El retardo de las restituciones se debe a los procesos administrativos, pues eran sumamente embarazosos, por tal motivo en el municipio se dieron fundamentalmente después de 1950. La conformación de una carpeta de información dificultó la implementación de esta política, pues los documentos tendrían que amparar cada una de las superficies que se reclamaban. Las dificultades se agravan en dicho municipio, pues el acceso a medios de información en la región no era tan asequible y lo inaccesible del municipio para poder acudir a la Comisión Local Agraria.

Gráfico 1

ACCIONES AGRARIAS: RESTITUCIÓN Y DOTACIÓN
DE NÚCLEOS AGRARIOS EN ACAMBAY
POR TIPO DE NÚCLEO, 1915-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN 2014.

Estos datos nos indican que este proceso de restitución se dio por lo menos con 30 años de retardo, de acuerdo con lo planteado en la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 de 1917. Al mismo tiempo, esto indica cómo la restitución de las comunidades no fue tan eficiente como se pretendía, al menos en el municipio de Acambay. Incluso, este proceso es posterior al periodo de gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se dotaron y restituyeron gran parte de los núcleos agrarios. El proceso de apaciguamiento posrevolucionario requirió más de una década para implementar la reforma agraria con resultados considerables. Esto coincide con lo que algunos autores como Meyer (2010) señalan que la “consolidación de las instituciones” requirió de un amplio margen de tiempo para su funcionamiento. Con lo cual permite interpretar que el municipio que estamos analizando estuvo al margen de los impulsos de las primeras décadas de institucionalización de la propiedad social.

DOTACIONES DE EJIDOS

Por parte de los ejidos, recordemos que se refiere a la dotación de tierras y aguas, que tenía como finalidad otorgar a los grupos solicitantes de tierras, bosques y aguas suficientes para constituir ejidos e irrigar las tierras de riego concedidas, a través de la correspondiente resolución presidencial, pues era la máxima autoridad agraria.⁵ En este sentido, dada la menor complejidad con relación a la restitución vemos que fueron más los que se pudieron dotar en el municipio, alcanzando 24 núcleos agrarios.

Aquí vale la pena hacer una aclaración metodológica, pues en el caso del Ejido de Conejeras no aparece el registro de la fecha en la que se publica la dotación, tan sólo aparece que la fecha en la que se emite la sentencia de reconocimiento, por tanto, en la tablas y las gráficas presentadas no se tiene cuantificado. El primer ejido dotado fue la Ranchería de Muiteje, mismo que se publicó el 3 de abril de 1924, es decir, 22 años antes de que se restituyera la primera comunidad (Ver Cuadro 2 y Mapa 1). En esa década sumaron 5 ejidos, en la siguiente 15 ejidos, es decir, entre 1920 y 1940 se dotó prácticamente a todo el municipio. Aunque algunos casos específicos, como el ejido Conejeras que se dotó hasta el 2001, y habría que indagar para explicar las razones del retraso.

En el Gráfico 1 podemos observar comparativamente cómo los ejidos no sólo fueron más los que se dotaron, sino que este proceso institucional se dio en los 20 años posteriores a la Ley Agraria de 1915 y el artículo 27 constitucional de 1917. Lo que

⁵ En la legislación agraria vigente se resuelve este procedimiento por el Tribunal Superior Agrario en los asuntos considerados de rezago agrario (Procuraduría Agraria (PA), 2009: 73).

Cuadro 2

EJIDOS DOTADOS POR AÑO DE PUBLICACIÓN EN ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO 1915-2014

<i>Nombre del núcleo</i>	<i>Fecha de sentencia</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Número de Beneficiados</i>
Ranchería de Muiteje	29/04/1924	03/04/1924	817.48	*0
Ranchería de Dateje	01/10/1927	28/07/1927	495.66	99
Tixmadeje	08/02/1929	13/09/1928	2,364.08	540
Mado	24/04/1929	14/02/1929	1,356.00	226
San Miguel Acambay	15/11/1929	22/08/1929	2,818.20	366
Ranchería de Agostadero	24/06/1930	22/05/1930	3,486.00	644
San Francisco Xaxni	07/05/1931	19/03/1931	400.00	204
San Juanico	06/12/1933	10/11/1933	830.58	107
Bovini	07/06/1934	02/04/1934	120.00	20
Dongu	26/05/1934	02/04/1934	218.00	142
San Antonio Detiña	17/07/1934	02/04/1934	510.00	170
San Ildefonso Yolotepec	13/10/1934	19/07/1934	254.40	74
El Cerro	29/07/1935	22/05/1935	942.00	61
San José Bocto	08/08/1935	26/06/1935	254.00	32
San Pedro de los Metates	23/08/1935	26/06/1935	236.00	35
Pueblo Nuevo	23/08/1935	02/07/1935	953.00	128
Doxtheje	05/11/1936	23/09/1936	600.00	226
El Ermitaño	05/11/1936	23/09/1936	336.00	26
San Nicolás	19/02/1937	20/01/1937	526.00	36
La Soledad	05/11/1937	29/09/1937	82.10	10
La Caridad	28/11/1941	03/09/1941	15.30	*0
Santa María de las Arenas	04/03/1963	20/09/1962	1,089.62	143
Conejeras		09/10/2001	108.45	133

Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN. Consultado el diciembre de 2014.

* La base del PHINA no cuenta con el número de beneficiados.

indica que hubo una efectividad mayor en el proceso de dotación de ejidos que la restitución de comunidades, al menos en el municipio de Acambay.

asistencia técnica que permita otorgar seguridad y certeza documental sobre las tierras de los núcleos agrarios.

LA POLÍTICA DE CERTIFICACIÓN EN ACAMBAY

La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 trastoca de forma contundente la estructura de la propiedad. Esta pretenderá eliminar el minifundismo, dar certidumbre jurídica al campo, establecer la materia agraria como competencia federal, capitalizar el campo, reconocer la personalidad jurídica de los núcleos agrarios, crear nuevas instituciones agrarias y permitir la circulación de la tierra.⁶ Se da con ello también el fin de la reforma agraria, es decir, se deja de *restituir* y *dotar* nuevos núcleos agrarios.

Además se impulsa una nueva *Ley Agraria* (1992) en la que el destino de la tierra de los núcleos agrarios puede ser de tres tipos: asentamiento humano, uso común y tierras parceladas.⁷ También se impulsa, en el marco de otorgar mayor seguridad a la tenencia de la tierra, la certificación de los núcleos agrarios (Warman et al., 1998). Su objetivo principal es apoyar el ordenamiento de la propiedad social (ejidos y comunidades sin certificar) de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN

A partir de la reforma al artículo 27 constitucional, en 1992, y la nueva *Ley Agraria* de 1992, una de las propuestas fue otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, en favor de sus titulares y poseedores, mediante la expedición de documentos idóneos que acreditaran plenamente los derechos respecto de los terrenos de los que son titulares. Los referidos documentos son inscritos en el RAN, para que surtan efectos contra terceros (Procuraduría Agraria, 2009). Para ello, se funda el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE): materializar lo anterior con trabajos de ordenamiento y regularización de la propiedad social. Tiene fundamento jurídico en el Artículo 56 de la Ley Agraria y el 19 de su reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (Procuraduría Agraria, 1995; Muñoz López, 2007).

La parte reglamentaria encargada de la certificación, pretende establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la

⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27, publicada el 6 de enero de 1992.

⁷ Asentamiento humano: "Área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido. Está compuesta por los terrenos en que se asienta la zona urbana y su fundo legal..."; Uso común: "Son terrenos ejidales o comunales que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad de los núcleos..." y tierras parceladas: "Superficie productiva de las tierras ejidales que fue fraccionada y cuyo derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de cada parcela, corresponde al ejidatario..." (Procuraduría Agraria, 2009; 147-148).

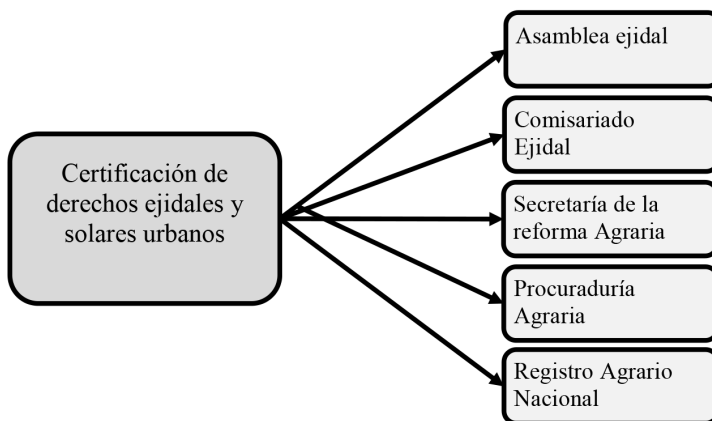
tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares.⁸ En este sentido, su tarea fundamental es garantizar la delimitación, destino y asignación de las tierras parceladas,⁹ de uso común y para el asentamiento humano, como mejor lo considere cada uno de los núcleos, brindando certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiendo a éstos últimos

los correspondientes certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, títulos de solar urbano.¹⁰

Así mismo se establece que la Asamblea es el órgano supremo del ejido (*Ley Agraria*, Art. 21, 1992) en el que participan los ejidatarios, quedando fuera los poseesionarios y avocindados, pero cuyos acuerdos, resoluciones o determinaciones son obligatorios para todos. Según el artículo 32 de

Gráfico 2

INSTITUCIONES DE LA CERTIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD SOCIAL EN MÉXICO



Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos respectivos.

⁸ De conformidad con lo establecido en el Capítulo II, del Título Tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria. El Reglamento del que me ocupo fue expedido el 5 de enero de 1993 y se publicó el 6 de enero del mismo año.

⁹ Son tierras formalmente parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante: I. Resolución agraria administrativa, II. Resolución jurisdiccional, o III. Resolución de la Asamblea, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley (Art.3 del Reglamento). La Asamblea al destinar tierras al parcelamiento, podrá: I. Reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o II. Parcelar las tierras en las que no exista ningún tipo de parcelamiento (Art. 29).

¹⁰ Terrenos destinados a la edificación de casas, superficie lotificada ubicada en la zona de urbanización dentro de las tierras del asentamiento humano del ejido o comunidad (*Ley Agraria*, 1992).

la *Ley Agraria* “el comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes” (*Ley Agraria*, 1992).

Entre las competencias de la Asamblea, puede realizar las siguientes acciones sobre las tierras no formalmente parceladas: 1) destinarlas al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento; 2) reconocer el parcelamiento económico o de hecho; 3) regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan del certificado correspondiente; 4) regularizar la tenencia de los poseionarios; y 5) efectuar su parcelamiento. Para ello, debe de contar con las

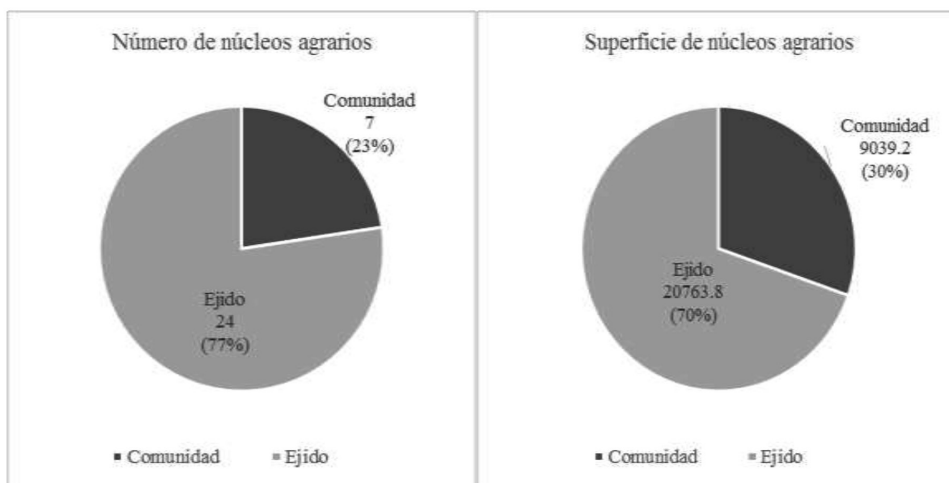
condiciones técnicas que la PA y el RAN tienen encomendadas (Ver Gráfico 2).

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD SOCIAL

De acuerdo con los datos del RAN (2012) el Estado de México tiene una extensión de 2,235,100 hectáreas, de las cuales 1,153,353 hectáreas son superficie de propiedad social. En el Estado de México hasta 2014, según el PHINA, se encuentran 1,236 núcleos agrarios, de los cuales 1,062 son ejidos y 174 son comunidades agrarias. En el municipio de Acambay se encuentran 31 núcleos agrarios, de los cuales 23.33% corresponden a comunidades y 76.67% a ejidos (Ver Gráfica 3).

Gráfica 3

NÚMERO Y SUPERFICIES DE EJIDOS Y COMUNIDADES EN ACAMBAY



Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN. Consultado en diciembre de 2014.

Al analizar la propiedad social en el municipio de Acambay encontramos que la superficie actual total que corresponde a la propiedad social es 27,550.95 hectareas, 32.12% corresponde a las comunidades, mientras que 67.88% forma parte de los ejidos. Varía un poco la proporción si lo comparamos con el número de núcleos agrarios que arriba se ha mostrado (Ver Gráfica 3 y Cuadro 1 y 2).

Esto denota una preponderancia de los ejidos sobre de las comunidades, explicado por los requisitos para restituir una comunidad agraria, porque se pedía comprobar que el pueblo vivía en el lugar y mediante títulos avalara la posesión de la tierra. Pues quienes pedían la dotación de tierras era porque no podían comprobar que les habían quitado las propiedades o porque eran personas que constituían una o más generaciones posteriores a quienes fueron despojados de las propiedades (Cabrera, 1985).

RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE CERTIFICACIÓN

La política de certificación en el municipio de Acambay tuvo un comportamiento similar al de dotación y restitución. Los ejidos son los primeros en certificarse, el primer ejido en hacerlo fue Bovini, el 15 de diciembre de 1993, en el mismo año en que inicia la política de certificación, 1994, lo hicieron los ejidos de: San Pedro de los Metates, Ranchería de Dateje, San Juanico y Dongu (Ver Gráfico 4). En los siguientes 4 años se certifican 14 ejidos, posterior a esto, la tendencia disminuyó pero no dejaron de certificarse hasta 2013.

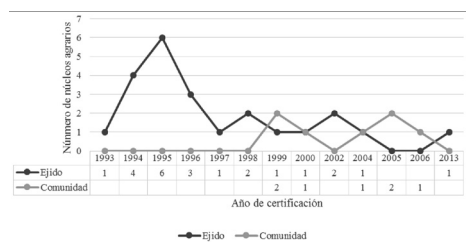
Algunos ejidos se certificaron de manera muy tardía, por ejemplo, el ejido Conejeras se certificó hasta el 2013, lo que nos hace suponer que ya no fue objeto del programa PROCEDE, pues dejó de

realizar sus trabajos desde 2004, cuando la, en aquel tiempo, Secretaría de la Reforma Agraria emitió el Acuerdo para el cierre operativo del PROCEDE. Con ello, se tomó el relevo por parte del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

Por su parte, las comunidades se adhieren a la política de certificación hasta 1999, seis años después de iniciada. La comunidad San Pedro de los Metates es la primera en incorporarse, el 8 de enero de 1999; el 14 de enero del mismo año lo hizo la comunidad San Ildefonso Yolotepec y sus barrios; el 14 de noviembre del 2000 se certificó San Antonio Detiña. El resto de las comunidades: Dongu en 2004, San Francisco Shaxni en 2005, Santa María Tixmadeje en 2005 y La Soledad en 2006 (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4

PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN LOS EJIDOS Y LAS COMUNIDADES DEL MUNICIPIO DE ACAMBAY 1993-2014



Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN. Consultado en diciembre de 2014.

Nota: El total de los núcleos es 30, pues el ejido de Santa María de las Arenas no había sido certificado hasta el diciembre de 2014.

Un tema que, sin lugar a dudas, es objeto de la investigación es preguntarse por las razones, ¿por qué los núcleos agrarios no se han adherido a la política de certificación, dado que el objetivo de la

política es garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra? En este sentido, podría dirigirse al retardo con el que algunos núcleos agrarios lo han hecho, pues cuatro lo hicieron después de haber concluido los trabajos el programa PROCEDE.

TIPO DE SUPERFICIE DE NÚCLEOS AGRARIOS

En el gráfico 3 podemos observar que la superficie total de los núcleos agrarios en el municipio de Acambay es de 29,803 hectareas. El tamaño promedio de los núcleos agrarios es de 993.4 hectareas, este valor es mucho menor al nacional, pues éste es de 3,137.7 hectareas como promedio, aunque si se compara con el promedio del Estado de México, que es 919 hectareas, está por encima.¹¹

Si la comparación se limita a las comunidades agrarias, tenemos que a nivel nacional la media de superficie es de 6,291.9 hectareas, en el municipio de Acambay, se tienen a penas 1,291.3, es decir, se tienen superficies 4.8 veces menos que en el promedio nacional. En el Estado de México el promedio es de 1,652.9, lo que significa que el municipio de Acambay está por debajo de éste.

La superficie total de las comunidades agrarias es de 9,039.2 hectareas. De ellas, la comunidad que cuenta con la mayor extensión es Santa María Tixmadeje con una superficie total de 3,383.3 hectareas, seguida de Dongú con 2,147.7 (Ver Cuadro 3). Estas dos comunidades son las únicas que alcanzan y superan el promedio estatal, las cinco comunidades restantes, están por debajo.

Tabla 3

SUPERFICIE TOTAL DE LAS COMUNIDADES DE ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO (HECTÁREAS) 2014

<i>Núcleo</i>	<i>Sup. Parcelada</i>	<i>Sup. Uso común</i>	<i>Sup. Explotación colectiva</i>	<i>Sup. Asentamiento Humano Delimitado</i>	<i>Sup. Total</i>
Santa María Tixmadeje	2252.3	1110.7	0.0	20.4	3383.3
Dongu	1363.3	784.4	0.0	0.0	2147.7
San Francisco Shaxni	515.8	492.6	0.0	0.0	1008.4
San Ildefonso Yolotepec	174.5	725.3	0.0	54.4	954.2
San Pedro de los Metates	699.4	0.0	0.0	114.9	814.4
San Antonio Detiña	0.0	602.3	0.0	0.0	602.3
La Soledad	127.9	0.9	0.0	0.0	128.8
Total	5133.2	3716.2	0.0	189.8	9039.2

Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN 2014.

¹¹ El cálculo está realizado con base en el phina con datos actualizados hasta 2014.

El plano interno de los núcleos agrarios puede contener diversos tipos de destinos de la tierra: superficie parcelada, de uso común, de explotación colectiva, asentamientos humanos. Las comunidades de Acambay tienen una distribución diferenciada. La comunidad de San Antonio Detiña es la única que no cuenta con superficie parcelada, con respecto a la superficie de uso común, San Pedro de los Metates no tiene delimitado este tipo de destino. La superficie de asentamientos humanos sólo aparece en Santa María Tixmadeje, San Ildefonso Yolotepec, San Pedro de los Metates con 189.8 hectareas en conjunto, en total representa un 2.1 %, respecto del total de la superficie de las comunidades de Acambay. Por otro lado, ninguna comunidad cuenta con superficie de explotación colectiva.

Respecto a los ejidos, el promedio nacional de la superficie corresponde a 2,924.4 hectáreas, el promedio estatal es de 819.8 hectáreas y el municipal en Acambay de 902.8 hectareas. Esto significa que el municipio con relación a la media nacional, esta poco más de tres veces por debajo del promedio nacional, sin embargo, cuando lo comparamos con las dimensiones estatales, incluso se encuentra por arriba del promedio. En términos específicos, podemos encontrar algunos ejidos que esán por encima del promedio nacional, como la Ranchería de Agostadero con 5139.2 hectáreas San Miguel Acambay con 2993.2 hectáreas. Al comparar con el promedio estatal tenemos que 7 ejidos están por arriba del promedio, 16 quedan por debajo y queda Santa Maria de las Arenas, ejido que no ha sido certificado, por lo que no cuenta con datos disponibles (Ver Cuadro 4 y Mapa 1).

Tabla 4

TIPOS DE SUPERFICIE TOTAL DE LOS EJIDOS DE ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO (HECTÁREAS) 2014

Núcleo	Sup. Parcelada	Sup. Uso común	Sup. Explotación colectiva	Sup. Asentamiento Humano	Sup. Total
Ranchería de Agostadero	4380.8	659.9	0	98.4	5139.2
San Miguel Acambay	1319	1671.6	0	2.5	2993.2
Tixmadeje	0	2131.8	0	0	2131.8
Ranchería De Muiteje	395.6	1162.9	0	0	1558.6
Mado	1289.1	112	0	7.1	1408.1
Ranchería de Dateje	680.7	314.7	0	0	995.4
San Juanico	691	190.6	0	0	881.7
Pueblo Nuevo	290.4	477.2	0	38	805.5
El Cerro	242.6	437	0	0	679.6
Doxtheje	0	645.3	0	0	645.3
Dongu	325.4	302.9	0	0	628.3

Continúa...

<i>Núcleo</i>	<i>Sup. Parcelada</i>	<i>Sup. Uso común</i>	<i>Sup. Explotación colectiva</i>	<i>Sup. Asentamiento Humano</i>	<i>Sup. Total</i>
San Antonio Detiña	378.1	219.2	0	0	597.3
San Francisco Xaxni	384.6	40.8	0	0	425.3
San Nicolás	142.6	229.5	0	0	372.1
El Ermitaño	157.6	211	0	0	368.6
San Pedro de los Metates	345.1	6.3	0	0	351.4
San Ildefonso Yolotepec	84.3	175	0	0	259.3
San José Bocto	140.6	71.1	0	0	211.7
Bovini	112.1	3.9	0	0	116
Conejeras	40.6	34.3	0	7.6	82.5
La Soledad	67.9	10.3	0	0	78.1
La Caridad	17.8	0	0	0	17.8
Pathe	16.9	0	0	0	16.9
Santa María de las Arenas	Sin certificar	Sin certificar	Sin certificar	Sin certificar	Sin certificar
Total	11502.9	9107.3	0	153.5	20763.8

Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN 2014.

La composición interna de los ejidos de Acambay es contundente con respecto a las parcelas y las tierras de uso común, pues la primera corresponde a 55.4% y la segunda al 43.9, el 0.7% es superficie de asentamientos humanos y no cuenta con superficie de explotación colectiva. Entre las particularidades encontramos a ejidos como La Caridad y Pathe que sólo cuentan con tierras parceladas, o casos como Tixmadeje y Doxtheje que sólo tienen tierras de uso común. En términos de los asentamientos humanos, tenemos que sólo 5 ejidos tienen algún tipo de asentamientos humanos, con el caso destacable de Ranchería de Agostadero que tiene reconocidas 98.4 hectáreas y Pueblo Nuevo con 38 hectáreas (Ver Cuadro 4).

SUJETOS AGRARIOS EN ACAMBAY

Los sujetos agrarios son los tipos de individuos reconocidos legalmente como integrantes de los núcleos agrarios. Éstos pueden ser ejidatarios o comuneros, posesionarios o avecindados. El promedio general de los sujetos agrarios (ejidatarios o comuneros, posesionarios y avecindados) por núcleo agrario a nivel nacional es de 179. Entre ejidatarios y comuneros se tiene en promedio 116, 23 posesionarios y 39 avecindados. En el caso del promedio estatal de sujetos agrarios, se tienen 327, si se divide entre ejidatarios y comuneros es de 183, 115 posesionarios y 27 avecindados. En el caso del

municipio de Acambay, se tienen 359 sujetos agrarios, estos se dividen en 313 ejidatarios o comuneros, 37 poseionarios y 8 avecindados.¹²

Es de notar que el municipio tiene en promedio más sujetos agrarios que la media nacional, incluso que la media estatal, lo que supone de manera general una disposición menor

de superficie para su aprovechamiento que en otros espacios geográficos. De la misma manera se cuenta con un mayor número de ejidatarios o comuneros por cada uno de los núcleos agrarios, aunque esta tendencia es menor con respecto a la media nacional y estatal, cuando se trata de poseionarios y avecindados.

Cuadro 5

NÚMERO DE SUJETOS AGRARIOS DE LAS COMUNIDADES EN ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO. 2014

<i>Núcleo</i>	<i>Comuneros</i>	<i>Poseionarios</i>	<i>Avecindados</i>	<i>Sujetos Agrarios</i>
Santa María Tixmadeje	1,912	0	16	1,928
Dongu	1,160	0	0	1,160
San Pedro de los Metates	614	0	2	616
San Ildefonso Yolotepec y sus barrios	386	0	163	549
San Antonio Detiña	240	0	0	240
San Francisco Shaxni	189	0	0	189
La Soledad	117	0	0	117
Total	4,618	0	181	4,799

Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN 2014.

En el caso específico de las comunidades agrarias de Acambay, tenemos que el total de los sujetos agrarios es de 4, 799, representando un 96.2% los comuneros que están legalmente reconocidos y gozan de todos los derechos sobre la comunidad agraria, no existen poseionarios, y se reconocen 3.8% de avecindados. Los avecindados sólo han sido reconocidos en 3 comunidades: Santa María

Tixmadeje, San Pedro de los Metates, San Ildefonso Yolotepec y sus barrios, el resto de las comunidades no cuenta con este tipo de sujetos agrarios (Ver Cuadro 5). Recordemos que los avecindados¹³ son quienes tendrán derecho, en su caso, a la asignación de derechos sobre las tierras y a participar en la venta de los derechos correspondientes, cuando no exista sucesor del sujeto agrario.

¹² Los cálculos han sido elaboradas a partir del phina actualizado hasta 2014.

¹³ Mexicano, mayor de edad, que haya residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente (PA, 2009: 43).

Los posesionarios,¹⁴ de tierras ejidales o comunales y que han sido reconocidos por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente, además podrán solicitar la expedición del certificado parcelario. La forma

en la que se explica que las comunidades no tengan posesionarios radica en que los terrenos comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto que se aporten a sociedades civiles o mercantiles.¹⁵

Cuadro 6

NÚMERO SUJETOS AGRARIOS EN LOS EJIDOS DE ACAMBAY, ESTADO DE MÉXICO 2012

<i>Núcleo</i>	<i>Ejidatarios</i>	<i>Posesionarios</i>	<i>Avocindados</i>	<i>Sujetos Agrarios</i>
Ranchería de Agostadero	1474	5	0	1479
San Miguel Acambay	475	2	1	478
San Pedro de los Metates	186	204	18	408
Tixmadeje	398	0	0	398
Pueblo Nuevo	369	1	0	370
San Juanico	150	157	19	326
San Francisco Xaxni	115	188	0	303
Ranchería de Muiteje	113	159	2	274
Mado	170	91	7	268
Dongu	152	103	6	261
San Antonio Detiña	226	17	0	243
Ranchería de Dateje	137	76	3	216
Doxtheje	145	0	0	145
Conejeras	127	0	0	127
San Nicolás	73	31	0	104
San José Bocto	103	1	0	104
San Ildefonso Yolotepec	88	2	2	92
El Cerro	58	18	4	80

Continúa...

¹⁴ Persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario (PA, 2009: 117).

¹⁵ Para una referencia mayor, puede revisarse los artículos 99 y 100 de la Ley Agraria (1992).

<i>Núcleo</i>	<i>Ejidatarios</i>	<i>Posesionarios</i>	<i>Avecindados</i>	<i>Sujetos Agrarios</i>
La Soledad	75	1	0	76
Bovini	35	28	10	73
El Ermitaño	32	27	0	59
La Caridad	55	1	0	56
Pathe	37	1	0	38
Santa María de las Arenas*	0	0	0	0
Total	4793	1113	72	5978

Fuente: Elaboración propia a partir del PHINA del RAN 2014.

* Este ejido no cuenta con sujetos agrarios, dado que no ha sido certificado.

Con respecto a los ejidos, tenemos un total de 5,978 sujetos agrarios reconocidos en todo el municipio de Acambay. El 80.2% corresponde a ejidatarios, el 18.6% a posesionarios y el 1.2% a los avecindados. De los 24 ejidos que existen en el municipio, sólo 10 cuentan con avecindados, en contraste con 3 ejidos que no cuentan con posesionarios, esto sin contar a Santa María de la Arenas que no ha sido certificado por lo que no se tienen datos. Todos los ejidos tienen ejidatarios reconocidos, pues es la figura que predomina, y que toma las decisiones con los destinos de los bienes y recursos en posesión de los ejidos.

Es justamente este tipo de información que ha sido obtenida a partir de la política de certificación, iniciada en 1993, que permite tener una visión de la composición interna de los núcleos agrarios y, con ello poder garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra. Ahora bien, tiene que conocerse y reconocerse este tipo de información para poder plantear los problemas y los desafíos que tiene cada uno de ellos, en

función de sus condiciones. Con ello, se pueden impulsar nuevas políticas para que se cumpla con los objetivos de productividad, organización y planeamiento de asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, que no planteó la reforma de 1992, pero que están presentes en los núcleos agrarios.

CONCLUSIÓN: DESAFÍOS DE LA PROPIEDAD SOCIAL

Al analizar el comportamiento de la restitución, dotación y certificación de las comunidades y los ejidos del municipio de Acambay, nos damos cuenta que la certificación prácticamente se ha culminado, sólo falta el ejido de Santa María de las Arenas. El proceso de certificación se intensifica entre 1995 y 2005, no obstante, se observa claramente un dato atípico, nos percatamos que se trata del ejido de Conejeras que se certifica en 2012. Esto puede tener dos explicaciones: la

primera se refiere a la no obligatoriedad de los núcleos agrarios para poder certificar, esto provoca que si no hay consenso en la Asamblea ejidal no se certifiquen; segunda que sea un caso de división de un Ejido, dado que la ley prevé este tipo de acciones agrarias.

Sin embargo, por los antecedentes que hemos encontrado en el proceso de dotación, nos damos cuenta que puede ser por que la información no se ha recabado con eficacia por parte de las instituciones encargadas de estos fines. Pues no aparece la fecha de dotación y tampoco aparece alguna otra acción agraria como la de división de núcleo agrario. Para conocer los detalles, sería esta una buena motivación para iniciar un análisis específico y así indagar en los pormenores de la situación de este ejido y de otros. En este sentido, nos proponemos aproximarnos a una clasificación de los núcleos para análisis complementarios al ahora presentado.

El municipio de Acambay, Estado de México, no posee una estructura homogénea, en términos de la superficie de los núcleos agrarios, los ejidatarios o comuneros, e incluso por parte de los vecindados y los posesionarios, pues cada uno de los núcleos agrarios tiene características propias, esto se puede deber a la relativa autonomía dada por sus reglamentos de operación en cada una de las Asambleas. Además, podemos decir que hubo una efectividad mayor en el proceso de dotación de ejidos que la restitución de comunidades. En el caso de la certificación fue un proceso homogéneo, pues gran parte de los núcleos agrarios se certificaron entre 1995 y 2005, salvo algún caso atípico del Ejido de Conejeras que mencionamos.

Es importante seguir en la tenencia de la tierra los desafíos que significan para los ejidos y las comunidades en Acambay, pues se está convirtiendo en una salida natural al crecimiento poblacional de ciudades como Atlacomulco. Habría que dar seguimiento a la presión que existe del mercado de suelo urbano sobre las tierras ejidales y comunales, en especial a las tierras de uso común, por parte de los desarrolladores inmobiliarios, muy presentes en el Estado de México. Por otro lado, deben estudiarse los asentamientos humanos irregulares en las parcelas creadas por los desplazamientos de la población hacia espacios ejidales y comunales, así como el crecimiento natural de la población de los núcleos agrarios que demandan espacio para la construcción de viviendas y la dotación de servicios públicos, infraestructura y equipamiento.

Con la información proporcionada se abre un camino amplio y basto para la investigación, desde casos atípicos que hemos señalado hasta cómo han sido los procesos de urbanización, regularización y ordenamiento territorial. Aunque también cómo se han desarrollado los procesos de distribución de recursos tales como el suelo y el agua, por mencionar algunos. Los desafíos para el estudio de los ejidos o las comunidades son singulares por los procesos específicos, tales como: las decisiones de las Asambleas; porque cada núcleo agrario tiene su propio reglamento; por los trámites jurídico-administrativos que han seguido sincrónica y diacrónicamente; por los usos y costumbres de cada uno de ellos; por la ubicación geográfica, entre otros. Esto supone un “Programa de investigación” para estudiar las múltiples dimensiones de los alcances y desafíos de la propiedad social.

REFERENCIAS

1. Cabrera, L. (1985). "Discurso de Luis Cabrera 2 de diciembre de 1912", en *Expedición de la Ley Agraria. 6 de enero de 1915*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 17-50.
2. Chevalier, F. (1999). *La formación de los grandes latifundios en México. Haciendas y sociedad en los siglos XVI, XVII y XVIII*, México: FCE.
3. *Diario de debates del Congreso Constituyente* (1916). Querétaro: Cámara de diputados.
4. *Diario de debates del Congreso Constituyente* (1917) Querétaro: Cámara de Diputados.
5. Díaz de León, M. (2005). *Ley Agraria con comentarios*, México: Porrúa.
6. DOF (1924). *Resolución en el expediente de restitución de tierras promovido por vecinos de la Ranchería de Muiteje, Estado de México*, México: Diario Oficial de la Federación.
7. DOF (1950). *Resolución sobre dotación de tierras al poblado Conejeras, Acambay, México*, México: Diario Oficial de la Federación, Jueves 27 de abril de 1950.
8. DOF (1968). *Resolución sobre reconocimiento y titulación de bienes comunales del poblado Santa María Tixmadejé, en Acambay, México*, México: Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1968.
9. DOF (1994). *Se pronunciada en el juicio agrario número 663/92, relativa a dotación de tierras, promovida por campesinos del poblado Conejeras, Municipio de Acambay, Edo. de Méx*, México: Diario Oficial de la Federación, 18 de agosto de 1994.
10. *Exposición de motivos de la reforma al Artículo 27 constitucional* (1992). México: Cámara de Diputados, 6 de enero de 1992.
11. Florescano, E. (1971). *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, México: Ediciones Era.
12. Jarquín Ortega, M., & Herrejón Peredo, C. (1995). *Breve historia del Estado de México*, México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica.
13. *Ley Agraria* (1915). México.
14. *Ley Agraria* (1992). México: Última reforma publicada DOF 09-04-2012 .
15. Margadant, G. F. (1971). *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México: UNAM.
16. Mendieta y Núñez, L. (1965). *Síntesis del derecho agrario. En Panorama del derecho mexicano*, Tomo. I, México: UNAM. pp. 163-206.
17. Meyer, L. (2010). *México para los mexicanos*, México: El Colegio de México A.C.
18. Miranda Correa, E. (1988). "El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social", en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Tomo II, México: IIJ-UNAM. pp. 777-791.
19. Molina Enríquez, A. (1981). *Los grandes problemas nacionales*, México: Ediciones Era.
20. Muñoz López, A. (2007). *La enajenación de derechos parcelarios*, México: PAC.
21. PA (2009). *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México: Procuraduría Agraria.
22. PHINA (2014). *Padrón e Historial de Núcleos Agrarios*, México.
23. *Plan de Ayala* (1911). Morelos: 25 de noviembre de 1911.
24. Procuraduría Agraria (1995). PROCEDE, en *Revista Estudios Agrarios*, No. 1.
25. Rouaix, P. (2016). *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*,

- México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios históricos de las Revoluciones de México.
26. Sayeg Helú, J. (1978). *Introducción a la historia constitucional de México*, México: IIJ-UNAM.
27. SRA, PA, INEGI, RAN (2003). *Programa de Certificación de Derechos Ejidales*, México: SRA, PA, INEGI, RAN.
28. Warman et al. (1998). *La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios*. México: Secretaría de la Reforma Agraria.