

Situación agraria en México

GeoComunes (Isabel Velázquez Quesada; Yannick Deniau)

Mayo del 2025

Este texto acompaña nuestro geovisualizador sobre la situación agraria en México: <http://132.248.26.105:81/geovisualizador/agrario>

Índice

Introducción

1. LOS NÚCLEOS AGRARIOS

1.1 Núcleos agrarios y territorialidad indígena

1.2 El momento de creación de ejidos y comunidades, y distribución de la propiedad social en México

1.3 ¿Cuánto abarca la propiedad social?

2. Expropiaciones a la propiedad social

2.1 Expropiaciones a la propiedad social

2.2 La expropiación a la propiedad social en el tiempo

2.3 Oposición a expropiaciones sobre la propiedad social

2.4 Distribución geográfica de las expropiaciones a la propiedad social

2.5 Los promoventes de la expropiación sobre la propiedad social

2.6 Los decretos de expropiación en el sexenio de López Obrador

3. Cambios de destino de tierras al interior de los núcleos agrarios

3.1 Los tipos de destino de tierras

3.2 Privatización de la propiedad social mediante el mecanismo “cambios de destino”

3.3 Tierras que pasaron de uso común a parcelas

3.4 Tierras que pasaron de uso común a zonas de asentamiento humano, urbanización y reserva de crecimiento

3.5 Otros cambios de destino de tierras

3.6 Dominio Pleno

Introducción

En México, según datos del Registro Agrario Nacional, en diciembre de 2023 casi el 51 % de la superficie continental del país era propiedad social. Esto refiere a la existencia de ejidos y/o comunidades agrarias que, de acuerdo con la Ley Agraria, tienen derechos territoriales no sólo sobre la tierra, sino sobre los montes, agua y fauna de esos lugares. Esta afirmación, verídica desde el ámbito cuantitativo y legal, está lejos de significar algo en términos reales para el análisis del panorama económico, social y de la reestructura territorial y disputa por los bienes (agua, costas, tierras, bosques, etc.) que ocurre en el horizonte de reestructuración económica y social actual. Si bien resulta relevante que, a tres décadas de la Contrarreforma Agraria, los ejidos y comunidades no sólo no hayan dejado de existir (como algunos analistas pronosticaron), sino que sigan teniendo un peso cuantitativamente relevante en el país, este hecho no necesariamente es indicativo de la función que tienen como figura colectiva de posesión territorial en la reorganización económica, política y social del país.

Varios análisis señalan cómo, por sobre los procesos de compra venta directa de tierras, la mayor parte de los capitales que se han expandido en el país tienen acceso a estas tierras y a sus bienes comunes mediante mecanismos de posesión indirectos, subrepticios e ilegales [Ver Torres-Mazuera, G. (2023). Privatización, acaparamiento y mercantilización de la propiedad social. Saldo neoliberal de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, y Colectivo GeoComunes, et al.(2020) Expansión capitalista y propiedad social en la Península de Yucatán]. Esto incluye no sólo la renta y otras formas de ocupación temporal de las tierras, algo que hoy puede ocurrir de manera legal conforme la Ley Agraria, sino también múltiples y variados mecanismos irregulares, de simulación (como la incorporación de empresarios al padrón ejidal) e incluso ilegales (como la parcelación de tierras con bosque o selva, la compra-venta de certificados de posesión con sujetos externos al ejido/comunidad, o el acaparamiento de tierras por parte de algunos miembros del ejido/comunidad). Como hemos señalado en otros textos, cada sector del capital despliega una estrategia distinta de apropiación de los bienes comunes en propiedad social y, con certeza, estas estrategias presentan contrastes y especificidades según la región de emplazamiento y el contexto político de las comunidades agrarias involucradas. La capacidad de agencia que las comunidades y ejidos tienen frente a los proyectos de reestructuración económica y política del país, varía en función de esos factores.

Si bien la mayor parte de estos aspectos sólo pueden ser observados desde los propios territorios, hay elementos de información que pueden adelantarse desde un avistamiento general sobre la propiedad social en México. Este texto busca acompañar la consulta del [Geovisualizador de la Propiedad Social en México](#), una herramienta cuyo objetivo es apoyar el trabajo de defensa territorial que, desde distintas geografías y contextos, impulsan organizaciones de base frente al proceso de reorganización del capital. Utilizando únicamente fuentes de información oficial y pública, presentamos aquí los resultados de un análisis

cartográfico de la propiedad social en el país, nutrido particularmente por la integración y georreferenciación de tres bases de datos: la información de Expropiaciones por núcleo agrario obtenida por solicitud de información al Registro Agrario Nacional en 2023 (folio 330025123000714) y abril del 2024 (folio 330025124000309); la información sobre los Cambios de Destino de las Tierras de Propiedad Social obtenida por solicitud de información al Registro Agrario Nacional en 2024 (folio 330025124000183), y la sistematización y georreferenciación de la información del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA).

La primera parte del texto describe aspectos históricos y culturales de los núcleos agrarios (temporalidad de creación, tipos de núcleos agrarios y población indígena) e incluye datos sobre la estructura territorial actual de los núcleos agrarios (superficie por tipos de destino de tierras, cantidad de tierra por sujeto agrario).

La segunda parte expone el análisis de las expropiaciones a la propiedad social ocurridas en México. Se presenta una introducción general de este proceso, el dónde y el cuándo de estos actos, así como una descripción de lo que en una revisión general pudimos saber sobre sus promoventes. Esta información, junto con otros estudios y referencias al respecto puede resultar útil para entender mejor los contextos del uso que se ha dado históricamente al acto expropiatorio, sus procedimientos y la importancia de la organización comunitaria frente a esto.

La tercera parte del texto presenta el análisis de los cambios de destino realizados en la propiedad social posteriores a 1992. Entendiendo que los cambios de destino son parte de los procesos de mercantilización de la propiedad social impulsados profusamente luego de la Reforma Agraria de 1992, este análisis presenta la evolución temporal y geográfica de este fenómeno, diferenciando los tipos de destino afectados (uso común, tierra parcelada, tierra para asentamientos humanos) y presenta inferencias sobre los capitales y estrategias de acaparamiento de bienes comunes involucrados en estos procesos.

En una segunda parte de este análisis, se incluirá una descripción general sobre las estrategias de apropiación de tierras, montes y aguas utilizadas el capital, tratando de identificar singularidades regionales y por sector económico (minería, expansión urbana, turismo, industria y energía), empleando para ello una selección de casos.

1. LOS NÚCLEOS AGRARIOS

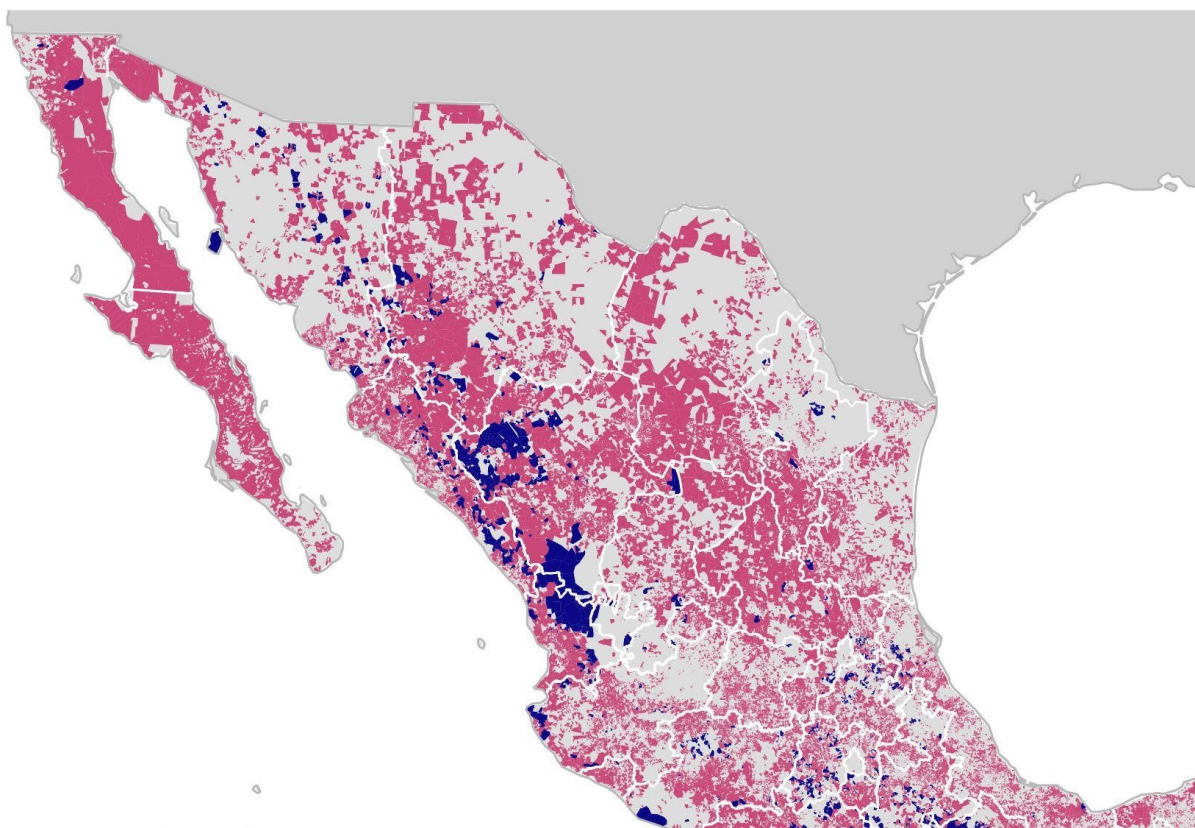
En México actualmente existen tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social. La propiedad social está constituida por lo que conocemos como núcleos agrarios, que fueron creados como unidades de producción rústica que el gobierno otorgó, por un lado, a los *jefes de familia* que, dedicándose a actividades agropecuarias, pesqueras y forestales, no tuvieran los medios de producción necesarios o suficientes para ello, a este mecanismo se le llama *dotación*. Así mismo, la propiedad social fue creada como *restitución* territorial a comunidades que, habiendo sido despojadas de su territorio durante el siglo XIX, tuvieran aún en sus manos los títulos de propiedad emitidos durante el periodo Colonial que acreditara su posesión de tierras (*títulos primordiales*). Aunque la *restitución* y la *dotación* son las modalidades básicas mediante las cuales se creó la propiedad social en México (comunidades y ejidos, respectivamente), existen otras 17 acciones por las cuales pueden crearse ejidos y otras ocho acciones para conformar comunidades (ver sección 1.2 de este texto).

Los caminos que cada núcleo de población tuvo que cruzar para obtener tierra son muy variados. En algunos casos implicó luchas frontales contra terratenientes, en otros más bien alianzas políticas, migraciones de familias en busca de tierras propias, luchas por la reivindicación de territorios ancestrales y un largo etcétera. Durante buena parte del siglo XX, esas múltiples historias de lucha por la tierra generaron un sentido de pertenencia y de posesión sobre esa tierra que era colectiva.

La repartición de tierra en México (Reforma Agraria) se considera, por la cantidad de tierra implicada, la más relevante de América. Según el [Censo Ejidal de 1991](#), ese año había 29 mil 983 núcleos agrarios en México, y para finales de 2023, la autoridad agraria reconocía la existencia de 32 mil 251 núcleos agrarios. Es decir, hay más núcleos agrarios hoy que en 1992, cuando con la nueva ley agraria, Carlos Salinas decretó el fin del reparto agrario. Actualmente, el 92.5% de estos núcleos agrarios son ejidos (29 mil 827), y apenas un 7.5% comunidades (2 mil 424) [Registro Agrario Nacional (s/f). “Situación agraria nacional al 31 de diciembre de 2023”, consulta en línea en Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano].

Su distribución se puede observar activando la capa “Núcleos agrarios en México 2024” en la pestaña “Tipo núcleos agrarios y fecha de creación”.

Núcleos agrarios en México, por tipo



Nota: si bien los Ejidos y Comunidades son las dos formas de propiedad social básicas del país, la historia del reparto agrario a nivel regional también derivó en la conformación de otro tipo de propiedad social, como las Colonias Agrícolas y Ganaderas Ejidales. Estas colonias, si bien tienen un régimen jurídico específico emanado de la historia de la colonización en México y de sus distintos reglamentos federales (las leyes porfiristas de 1883, la de 1926 y 1946, y la de 1962 y 1980), en términos generales funcionan de manera similar a los Ejidos. Ver Ruiz Massieu (1988).

1.1 Núcleos agrarios y territorialidad indígena

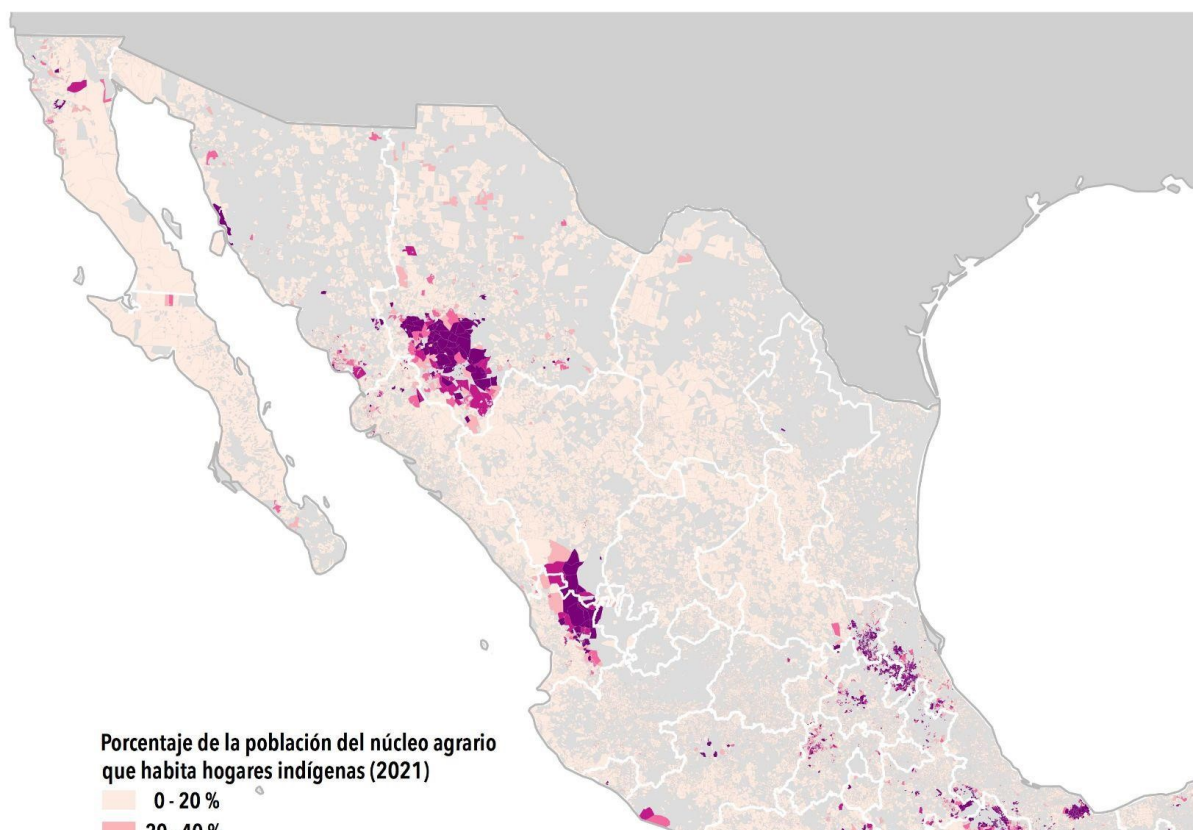
Derivado del tipo de acción mediante el cual se crearon los ejidos y comunidades (dotación y restitución, respectivamente), es común asociar la existencia de una comunidad agraria con la presencia de población indígena. Aunque es una inferencia razonable, en realidad no existe una correlación directa entre población indígena y comunidad agraria. Para algunos, incluso, la propia Reforma Agraria fue un mecanismo con el que el Estado mexicano desdibujó el carácter indígena de la lucha por la tierra y el territorio en el México Posrevolucionario, creando en su lugar la figura del *campesino*. Hasta el día de hoy el Estado mexicano se ha negado a reconocer derechos territoriales a los pueblos indígenas, más allá de los muy limitados *derecho a la consulta* y el *derecho a la explotación de sus recursos naturales*. Es en este sentido que en México no hay, formalmente hablando, *territorios indígenas* aunque sin duda hay un ejercicio constante de raíces profundas de construcción y apropiación cotidiana del territorio por parte de los pueblos originarios, y es en este ejercicio de apropiación y lucha por el territorio que la existencia de los núcleos agrarios (ejidos y

comunidades) resulta muy importante, no tanto por lo que el Estado mexicano reconozca, sino por lo que los pueblos originarios han hecho de él.

Ante la ausencia de un reconocimiento formal de territorios indígenas, resulta complicado hacer correlaciones entre propiedad social y pueblos originarios a una escala nacional. Si bien se pueden construir inferencias cruzando datos de presencia de población indígena y propiedad social, según el criterio que se emplee para identificar a la población indígena resultan mapas muy distintos. El Estado mexicano ha utilizado varios criterios para definir y contar a la población indígena. El criterio lingüístico es el más común y mejor documentado a nivel histórico y geográfico ya que lo podemos desagregar hasta nivel de localidad y existe desde antes de 1940 (y año en que se estandarizó como criterio para definir quién era y quién no era indígena). Posteriormente, tras las reformas de 2001 en materia de Derechos Indígenas y Pueblos Afroamericanos, el criterio de autoadscripción se incluyó, aunque no se ha incorporado al cuestionario general de ninguno de los censos demográficos, por lo que de este indicador sólo tenemos información de conteo de 2015 y del censo de 2020, pero en este último la desagregación a nivel municipal se hace por aproximaciones estadísticas (no habiendo información de mayor detalle). El censo de 2020 incluyó la cuantificación de la población en hogares indígenas, un indicador que incluye a “[...] todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a), consuegro (a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Se incluye además a los hablantes de lengua indígena que no forman parte de estos hogares” [[INPI \(2020\). Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020](#)].

Utilizando el dato de la población en *hogares indígenas*, en el mapa observamos la cantidad de población indígena en núcleos agrarios (a partir de inferencias geográficas por ubicación de localidad y AGEB). Mediante este cálculo, que posibilita tener datos para un universo de 24 mil 525 núcleos agrarios (79.6% de la totalidad de los ejidos, y el 85.8% de la totalidad de las comunidades del país), se tiene que del total de la población que habita esos núcleos agrarios (28 millones 670 mil 886 personas), un 16.6% son indígenas (4 millones 760 mil 511). Bajo esta misma metodología, observamos que, si bien en números absolutos hay más población indígena en ejidos, en términos relativos en las comunidades hay un mayor porcentaje de población indígena. **Su distribución se puede observar activando la capa “Población indígena por núcleo agrario (2021)” en la pestaña “Núcleos agrarios y territorialidad indígena”.**

Distribución porcentual de la población en hogares indígenas por núcleos agrarios, 2021



Elaboración propia con base en la capa Población indígena por núcleo agrario 2021, elaborada por CONAHCYT (2021), y con RAN. Nota: En el Censo de Población de 2020, el INEGI contabilizó la etnicidad de la población a partir del reconocimiento de “hogares indígenas”. Según el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), un hogar indígena es “aquel donde el jefe(a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon hablar alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena.” Además, “Para complementar la cuantificación a la población indígena en hogares indígena se adiciona el número de los hablantes de lengua indígena que no forman parte de estos hogares.” (INPI, 11 de julio de 2017).

Distribución de la población en hogares indígenas que habita núcleos agrarios (NA), 2021

	Ejidos	Comunidades	Total
Población total en NA	25 454 121	3 213 765	28 670 886
Población indígena	3 109 125	1 651 386	4 760 511
Porcentaje de la población total del núcleo agrario que habita hogares indígenas	(12.2 %)	(51.3 %)	(16.6 %)

Elaboración propia con base en la capa georreferenciada de Conahcyt (2021).

Activando dicha capa, observamos que, si bien hay regiones donde la existencia de comunidades agrarias coincide con núcleos agrarios con porcentajes altos de población indígena (caso de El Nayar, regiones de Oaxaca y Guerrero), en general,

podemos decir que no siempre hay una correspondencia. Esto es particularmente cierto para la Península de Yucatán, la Sierra Rarámuri o la región Huasteca, donde hay una importante población indígena que habita núcleos agrarios (ejidos en esos casos) distintos a las comunidades agrarias. Por el lado opuesto, se muestran también regiones con comunidades agrarias cuya población indígena es menor al 40 % de su población total, como es el caso de una parte de la Sierra de Durango o de Oaxaca.

Conforme a lo presentado hasta aquí, la información existente nos muestra que si bien hay una relación entre comunidades agrarias y población indígena (el 51.34 % de la población de comunidades agrarias habita hogares indígenas); posiblemente la relación más importante no sea esa, sino la correlación general que observamos entre núcleos agrarios (sean éstos ejidos o comunidades) y población indígena.

Si bien los núcleos agrarios surgieron como un derecho social asociado a la idea mestiza de *campesino*, actualmente casi el 40 % de la población indígena del país (el 40 % de los de 11 millones 979 mil 483 personas que en 2020 se contabilizó que habitan hogares indígenas) habita núcleos agrarios. Esta proporción ayuda a dar cuenta de la importancia territorial que, en un contexto de falta de reconocimiento a los territorios de los pueblos originarios, tienen las comunidades agrarias. Si bien decir ejido y comunidad no es equivalente a pensar en pueblos indígenas (46.4% de los ejidos y el 23.5% de las comunidades analizadas no reportan población indígena), el 26 % de la población que habita hogares indígenas en el país vive en ejidos, y el 13.8 % en comunidades.

Distribución porcentual de la población en hogares indígenas (phoi) del país, 2020

phoi en México	phoi en Núcleos Agrarios	phoi en Ejidos	phoi en Comunidades
11 979 483 (100 %)	4 760 511 (39.7 %)	3 109 125 (26 %)	1 651 386 (13.8 %)

Elaboración propia con base en la capa georreferenciada de Conahcyt (2021).

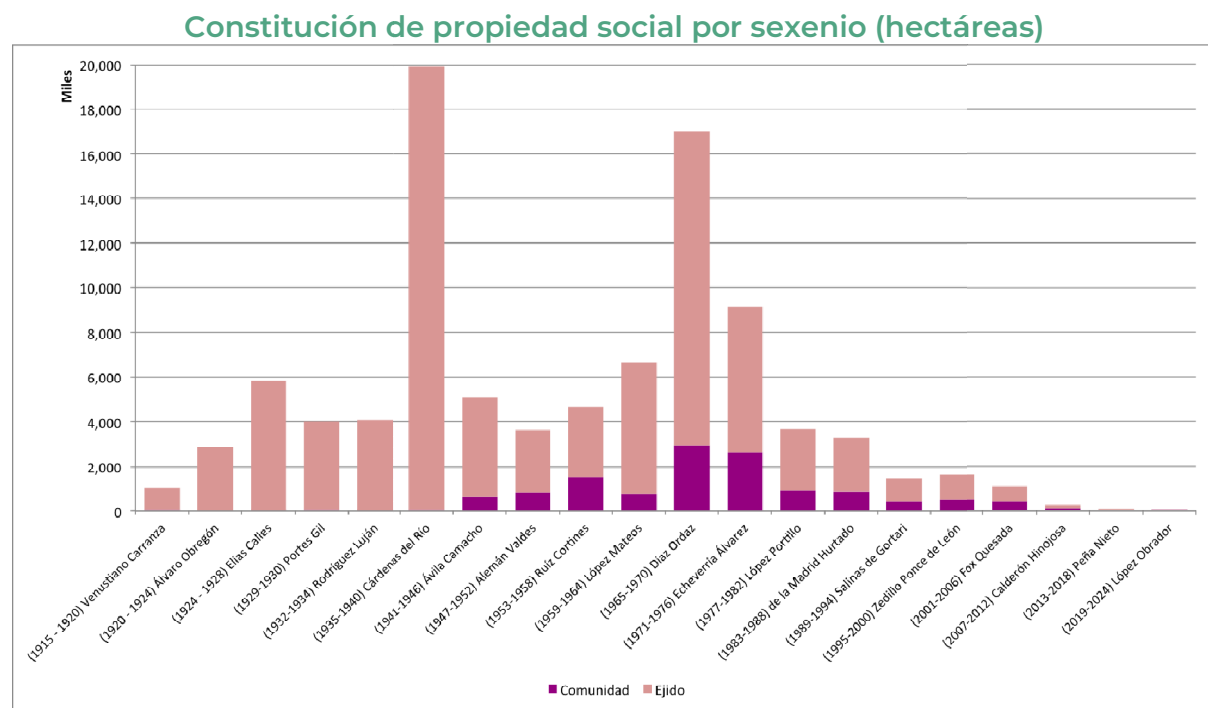
Distribución de la población indígena y no indígena por tipo de propiedad

	Propiedad social		Otro tipo de propiedad		Total nacional	
Población indígena	4 760 511	16.6%	7 218 972	7.4%	11 979 483	9.5%
Población no indígena	23 910 375	83.4%	90 209 963	92.6%	114 120 338	90.5%
Total	28 670 886		97 428 935		126 099 821	

Elaboración propia con base en la capa georreferenciada de Conahcyt (2021) y al Censo de Población y Vivienda 2020.

1.2 El momento de creación de ejidos y comunidades, y distribución de la propiedad social en México

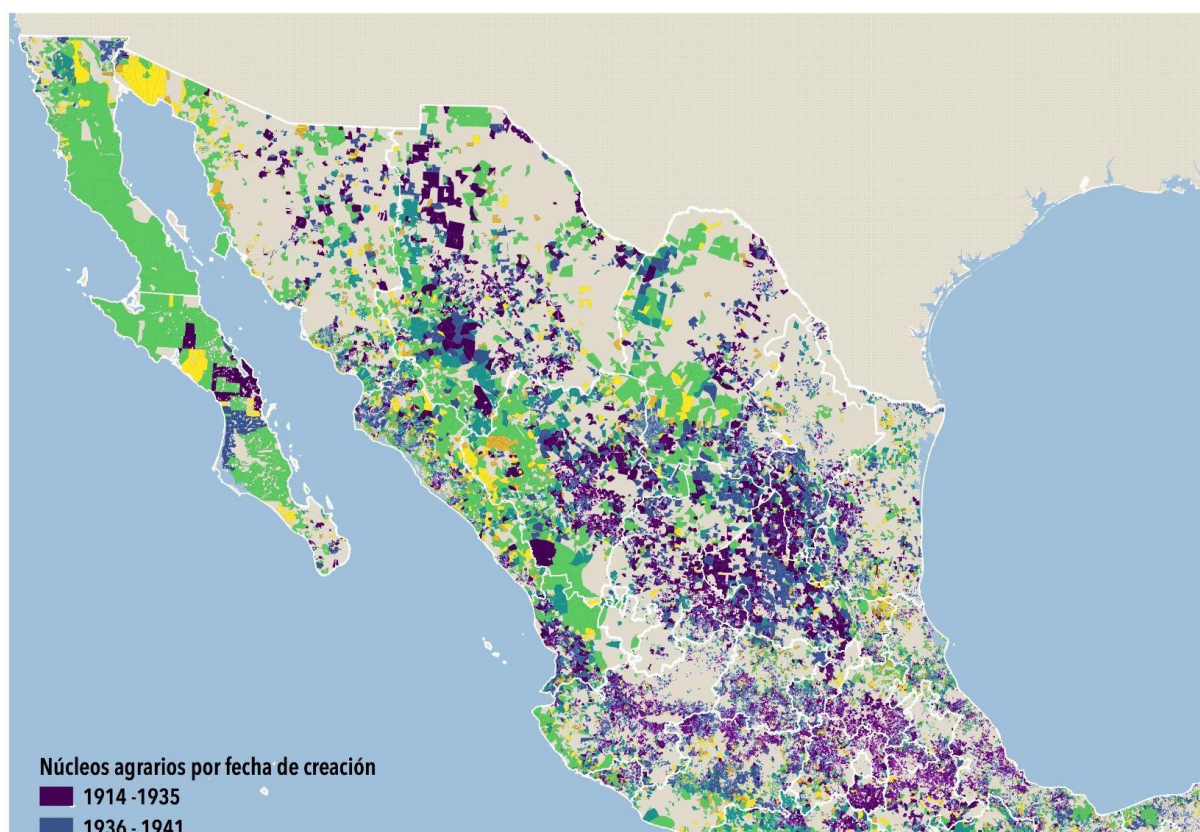
La creación de núcleos agrarios que se dio a lo largo de buena parte del siglo XX, ocurrió de manera muy heterogénea en términos de superficie de tierras y de sus cualidades. Sólo observando las hectáreas involucradas, es posible reconocer dos sexenios muy relevantes, el de Lázaro Cárdenas y el de Díaz Ordaz, dos gobiernos cuya postura política y social frente a los campesinos y la Reforma Agraria fue contrastante.



Elaboración propia con base en datos de PHINA, georreferenciada por GeoComunes. Nota: para el dato de superficie en hectáreas se consideró el registro de superficie del plano interno, por lo que la superficie indicada no es necesariamente con la que se creó el núcleo agrario, sino la superficie actual, que es producto de la adición y resta de tierras ocurrida a lo largo de la vida agraria. Aquí agregamos como “actos de creación” a la primera acción listada en el Phina, pudiendo ser: DOTACION, RTBC, NCP, NCPA, ITRE, IRE, DIVISION, CAMBIO DE REGIMEN, CONSTITUION, PERMUTA, RESTITUCION, CBC, CTBC, REACOMODO, CONFIRMACION, SEGREGACION, VIA CONFLICTO, AMPLIACION, COMPENSACION, CTTC, CESION, FUSION, CAMBIO DE DESTINO.

La distribución geográfica de esos momentos de creación de la propiedad social también nos muestra patrones regionales, algunos de los cuales se pueden observar en el siguiente mapa a escala nacional. **Activando la capa “Fecha creación núcleo agrario” en la pestaña Tipo núcleos agrarios y fecha de creación”.**

Núcleos agrarios por fecha de creación



Elaboración propia con base en base en PHINA, georreferenciada por GeoComunes

Muchos aspectos se deben considerar para entender la geografía histórica de la propiedad social en México, entre ellos, la distribución de la movilización social rural, la persistencia y fuerza de las oligarquías rurales para mantener sus propiedades como “inafectables”, la dinámica demográfica nacional y regional, aspectos propios de la calidad de la tierra y de la ampliación técnica de la frontera agrícola y ganadera, entre otros [respecto al factor de la dinámica demográfica, ver Quesnel André, 2003, “Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el sur del estado de Veracruz, México.” [Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra](#), Eric Léonard, André Quesnel y Emilia Velásquez (eds.). México: IRD-CIESAS-Porrúa].

Aunque las dos acciones de creación de la propiedad social más conocidas son la *restitución* y la *dotación* de tierras, existen al menos otras 17 acciones por las cuales pueden crearse ejidos y otras ocho para conformar comunidades.

Acciones que crean ejidos	Acciones que crean comunidades
Dotación; Dotación Restitución; Constitución; División Suma; Restitución; ITRE; (IRE); (NCP) (NCPE); (NCPE); (NCPA); (CNPG); (NCPAG); (NCPF); Reacomodo; Permuta Recibe; Fusión Suma; Cambio de Régimen, Compensación.	Reconocimiento, confirmación y titulación de los bienes comunales (RTBC); Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC); (CTTC); (CBC); División Suma; Vía Conflicto, Restitución; Constitución; Cambio de Régimen.

Elaboración propia con base en RAN (2009) p. 7

Considerando todas estas acciones constitutivas de la propiedad social, vamos ahora a observar la distribución de esta superficie.

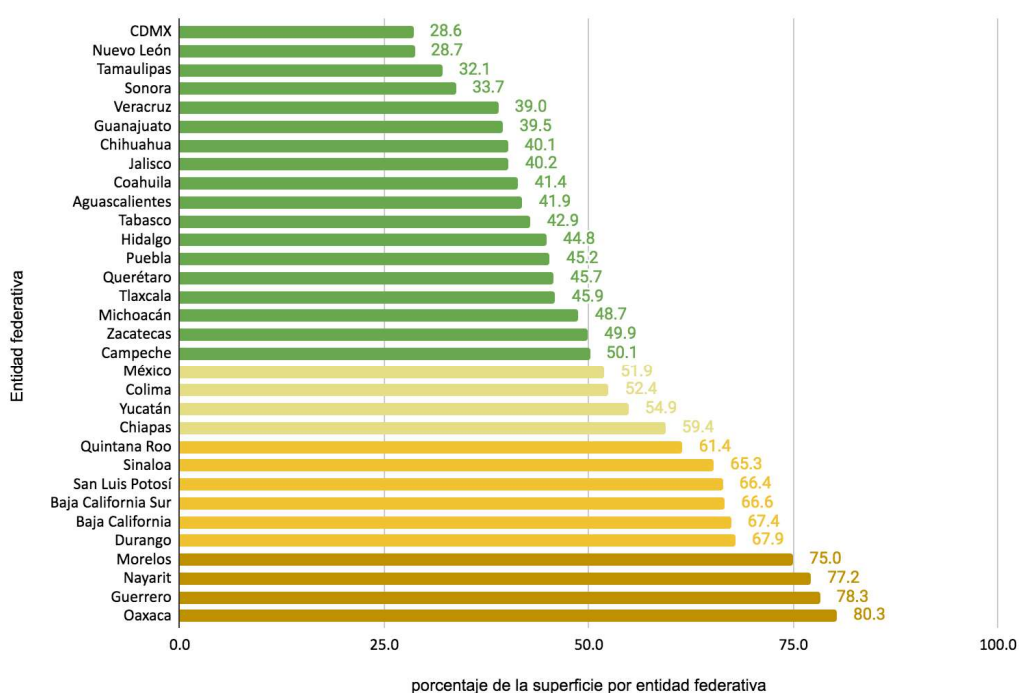
1.3 ¿Cuánto abarca la propiedad social?

De acuerdo con la *Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México*, una estadística que publica anualmente el Registro Agrario Nacional (RAN), la propiedad social abarca más de la mitad del territorio continental e insular del país. En concreto, para diciembre de 2023, el RAN señalaba que había 99 millones 593 mil 670 hectáreas en propiedad social, lo que equivale al 50.7% de la superficie continental e insular del país (para 2024, la cifra actualizada ascendió levemente a 99 millones 608 mil 231.6 hectáreas, lo que mantiene la proporción de propiedad social en México en 50.7%).

Como puede observarse en la siguiente gráfica, hay 14 entidades que superan la media nacional de propiedad social de 50.7%, resaltando claramente los casos de Morelos, Nayarit, Guerrero y Oaxaca, que tienen más del 70% de su territorio bajo la figura de núcleos agrarios. Por el lado contrario, las entidades federativas con menor proporción de superficie en propiedad social está la Ciudad de México (donde el 28.6% de la demarcación está en esta condición), Nuevo León (28.7%), Tamaulipas (32.1%), Sonora (33.7%), Veracruz (39%) y Guanajuato (39.5%)

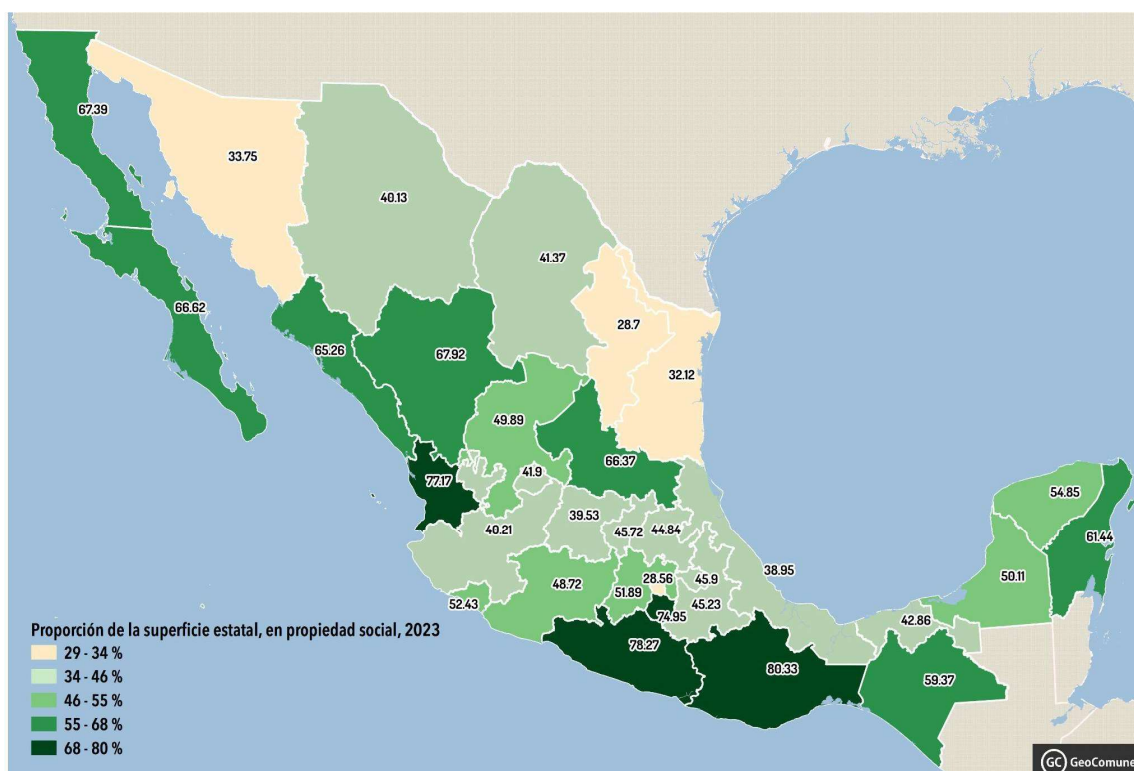
Activa la capa “Superficie total de los núcleos agrarios por municipio” en la pestaña “Superficie propiedad social” para ver esta distribución a nivel municipal.

Porcentaje de la superficie estatal bajo propiedad social



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, Indicadores clave en materia de Propiedad Social 2023 e INEGI.

Porcentaje de la superficie estatal en propiedad social, 2023



Fuente: Elaboración propia con base en RAN, Indicadores clave en materia de Propiedad Social 2023 e INEGI.

Para entrar más a detalle en la distribución y situación de este 50.7% de territorio que es propiedad social, es necesario hablar de la superficie que cada núcleo agrario reporta al día de hoy. La mayor parte de esta superficie es una superficie “rectificada” resultado de las nuevas mediciones que sobre la propiedad social se hicieron a partir de 1992, mediante los programas que se impulsaron para la llamada regularización, certificación y la titulación de la propiedad social, conocidos como PROCEDE, FANAR o RRAJA (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar y Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, respectivamente).

Aunque “entrar” a estos programas fue y ha sido una decisión voluntaria de cada núcleo agrario (ejido o comunidad), el Estado ha hecho lo posible para que todos los ejidos y comunidades participen, puesto que, entre otras cosas, estos programas imponen lo que se denomina la “certificación” y “titulación” de las tierras, esto es a la asignación de derechos sobre la propiedad social, particularmente, de las parcelas, entre los sujetos del núcleo agrario. Estos programas han sido la piedra angular para impulsar procesos de mercantilización de la propiedad social acordados en la nueva ley agraria. En el proceso de concepción de la tierra de ejidos y comunidades ya no como *territorio*, sino como objeto intercambiable (Torres-Mazuera, 2023:9) los programas de certificación tienen un importante papel, y fueron condición para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

Para 2023, el 95 % de todos los núcleos agrarios tienen ya su “superficie certificada”, y eso implica que el Registro Agrario Nacional los considera en su [Sistema de Información Geoespacial del Catastro Rural](#), que es la base de información digital pública a nivel nacional de la propiedad social en México. El 5% de núcleos agrarios restantes existen, pero no tienen una documentación digital descargable en dicho SIG. En este apartado vamos a presentar la superficie que el RAN registra como superficie de núcleos agrarios certificados, y la superficie de los núcleos agrarios regularizados. En adelante, los datos que se presentarán sobre la estructura interna de la propiedad social sólo estará considerando este 95% de los núcleos agrarios del país, aquellos cuyas tierras han sido certificadas.

1.2.1 Superficie certificadas y no certificada

De acuerdo con los datos del RAN, para 2023 el 96% de los ejidos habían entrado en alguno de estos programas de certificación (PROCEDE, FANAR o RRAJA). Esto representa el 96% de la superficie ejidal total. En contraste, el 82% del total de comunidades lo había hecho, lo que representó el 72% de la superficie total comunal. Si las comunidades representan solo el 7% del total de los núcleos agrarios certificados, para los no certificados representan el 25%, lo que muestra que las comunidades agrarias tienen tendencia a tener mayor rechazo a los

programas de certificación, o dificultad para impulsarlos (por ejemplo, por problemas con otros núcleos agrarios por la definición de sus límites).

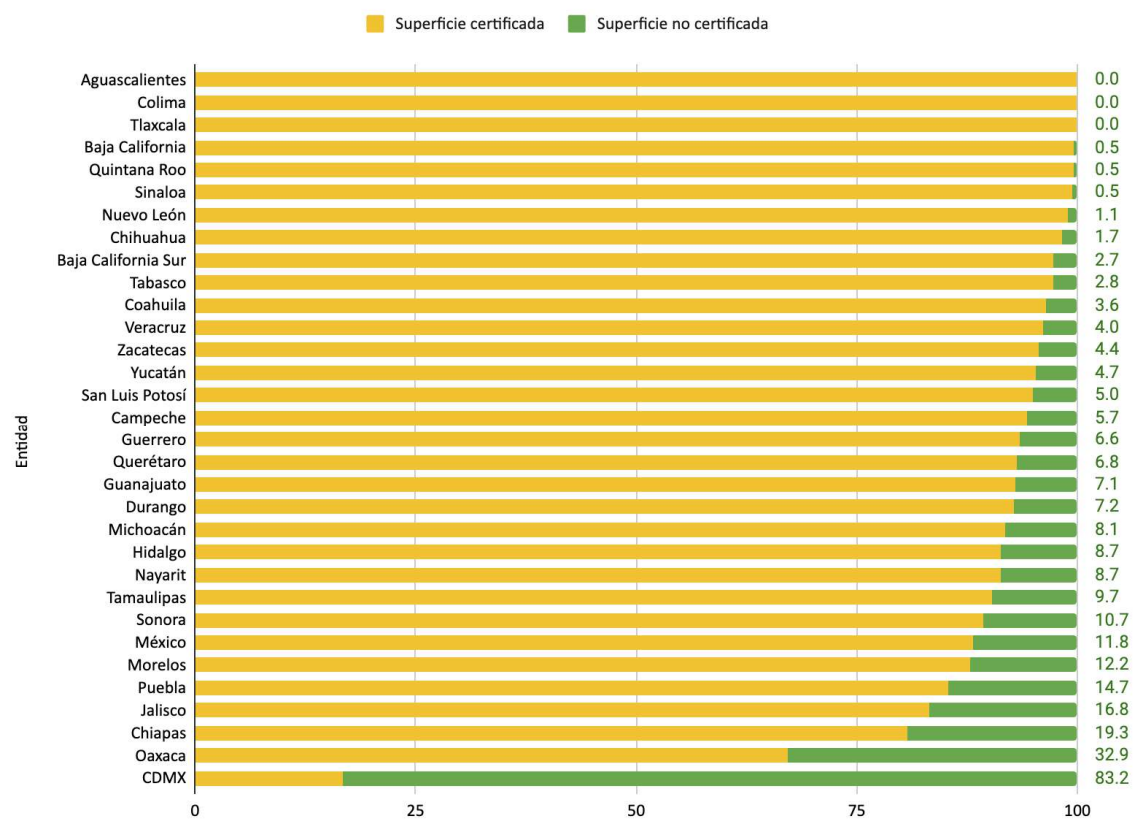
Número y superficie de núcleos agrarios certificados y no certificados al nivel nacional, datos absolutos y relativos

	Certificados		No certificados		Total	
	Número de NA	Superficie (km2)	Número de NA	Superficie (km2)	Número de NA	Superficie (km2)
Ejidos	28,515	78,952,820	1,312	3,276,250	29,827 (100%)	82,229,070 (100%)
	96%	96%	4%	4%		
Comunidades	1,994	12,519,157	430	4,845,443	2,424 (100%)	17,364,600 (100%)
	82%	72%	18%	28%		
Total	30,509	91,471,978	1,742	8,121,693	32,251 (100%)	99,593,670 (100%)
	95%	92%	5%	8%		

Fuente: elaboración propia con base en [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Como vemos, la proporción de núcleos agrarios certificados presenta una distribución geográfica distinta a distribución de la propiedad social, pues si bien el RAN registra que en 2023 había 30 mil 509 núcleos agrarios certificados (el 93% de la superficie social), la mayor parte de los núcleos agrarios que permanecen sin entrar a alguno de estos programas están en cuatro entidades: Oaxaca (donde encontramos un cuarto de la superficie total de propiedad social no certificada, principalmente de comunidades), además de Chiapas, Sonora y Durango.

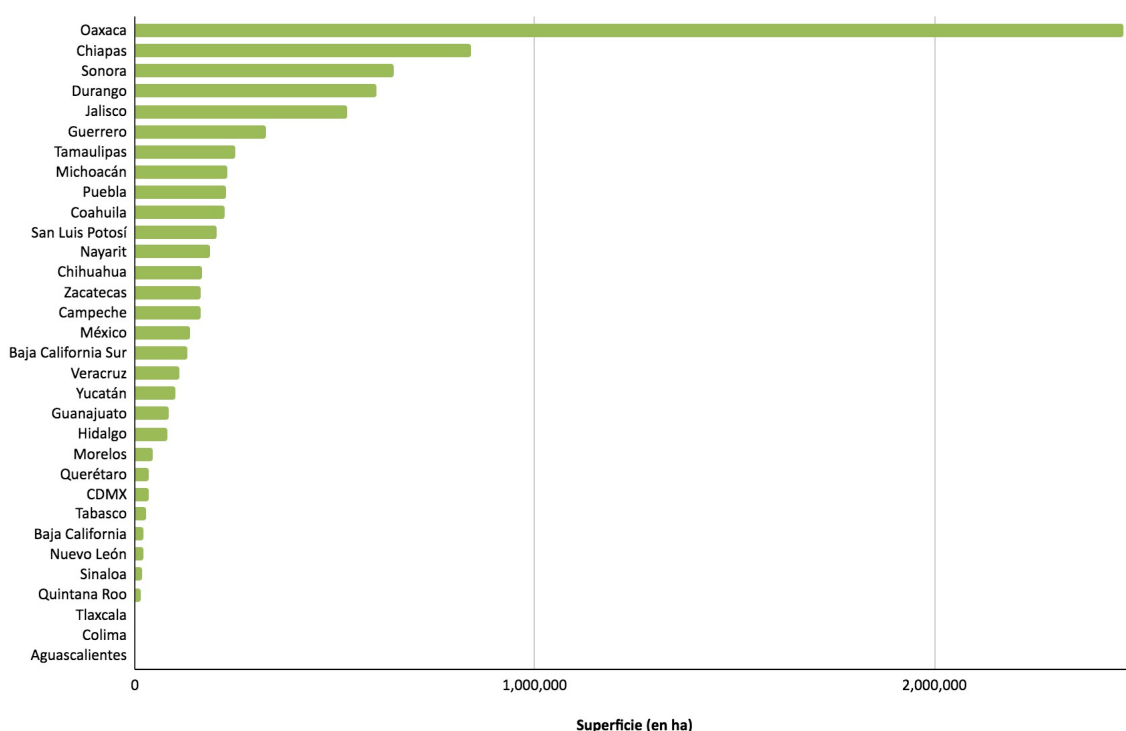
Proporción de la superficie de núcleos agrarios certificados y no certificados por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en RAN: [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Como vemos en esta tabla, en términos relativos, la proporción de la propiedad social por entidad federativa sin certificar es marcadamente mayor en la Ciudad de México, seguida de Chiapas y de Oaxaca. En términos absolutos, como se aprecia en la tabla siguiente, la mayor superficie social sin certificar se encuentra en Oaxaca, Chiapas, Sonora, Durango, y Jalisco.

Superficie social sin certificar, por entidad federativa



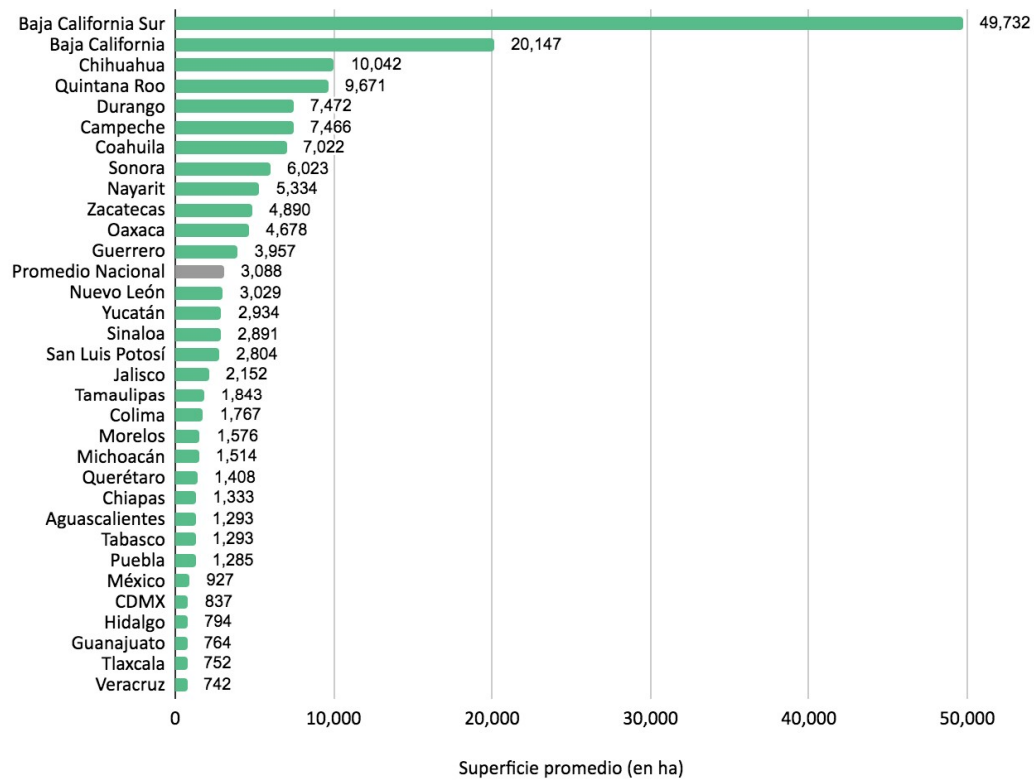
Fuente: elaboración propia con base en RAN: [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

1.1.2 Superficie promedio por núcleo agrario

En promedio, la superficie por núcleo agrario en el país es de poco más de 3 mil ha, siendo el promedio de la superficie de las comunidades muy superior a la de los ejidos (7,164 ha contra 2,757 ha) y la superficie promedio de los núcleos certificados (2,998 ha) menor al de los no certificados (4,662 ha). Sin embargo, estos promedios nacionales no alcanzan a reflejar la gran heterogeneidad geográfica que existe. Analizando esto por entidad federativa, resaltan Estados con promedios de superficie muy superiores a la media nacional como Baja California Sur, donde el promedio es casi de 50 mil hectáreas por núcleo agrario y Baja California (poco más de 20 mil hectáreas por núcleo agrario). Por el contrario, en los estados de Veracruz, Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Ciudad de México y Estado de México, la superficie promedio no llega a las mil hectáreas por núcleo agrario.

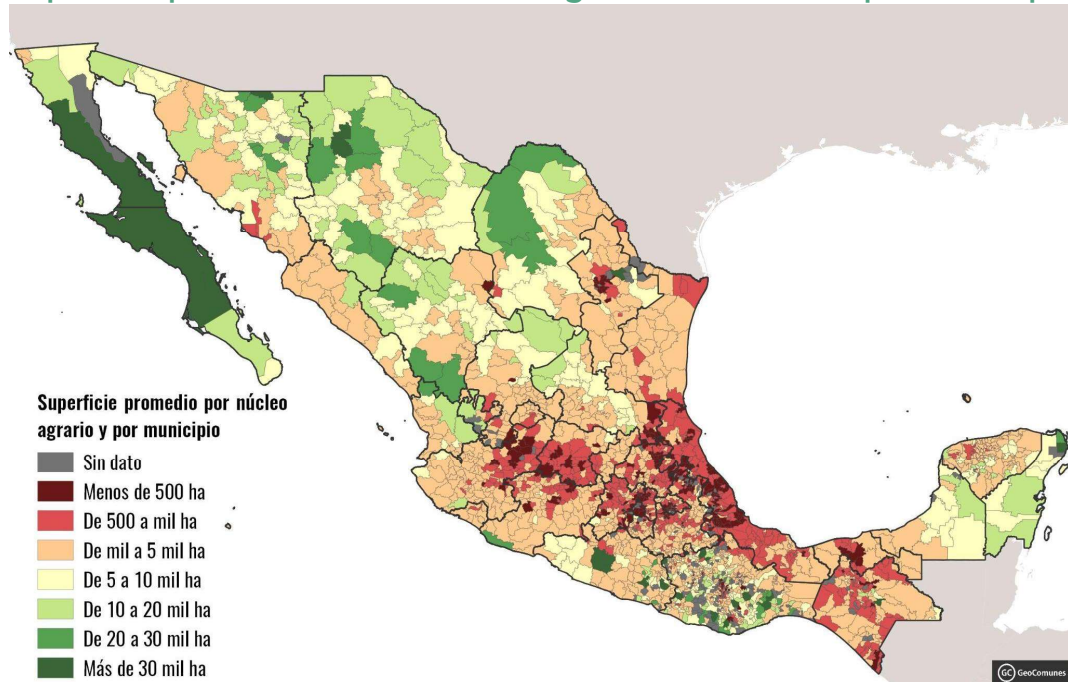
Para observar esta distribución, activa la capa “Superficie promedio por núcleo agrario y por municipio” en la pestaña “Superficie propiedad social”.

Superficie promedio de los núcleos agrarios por entidad



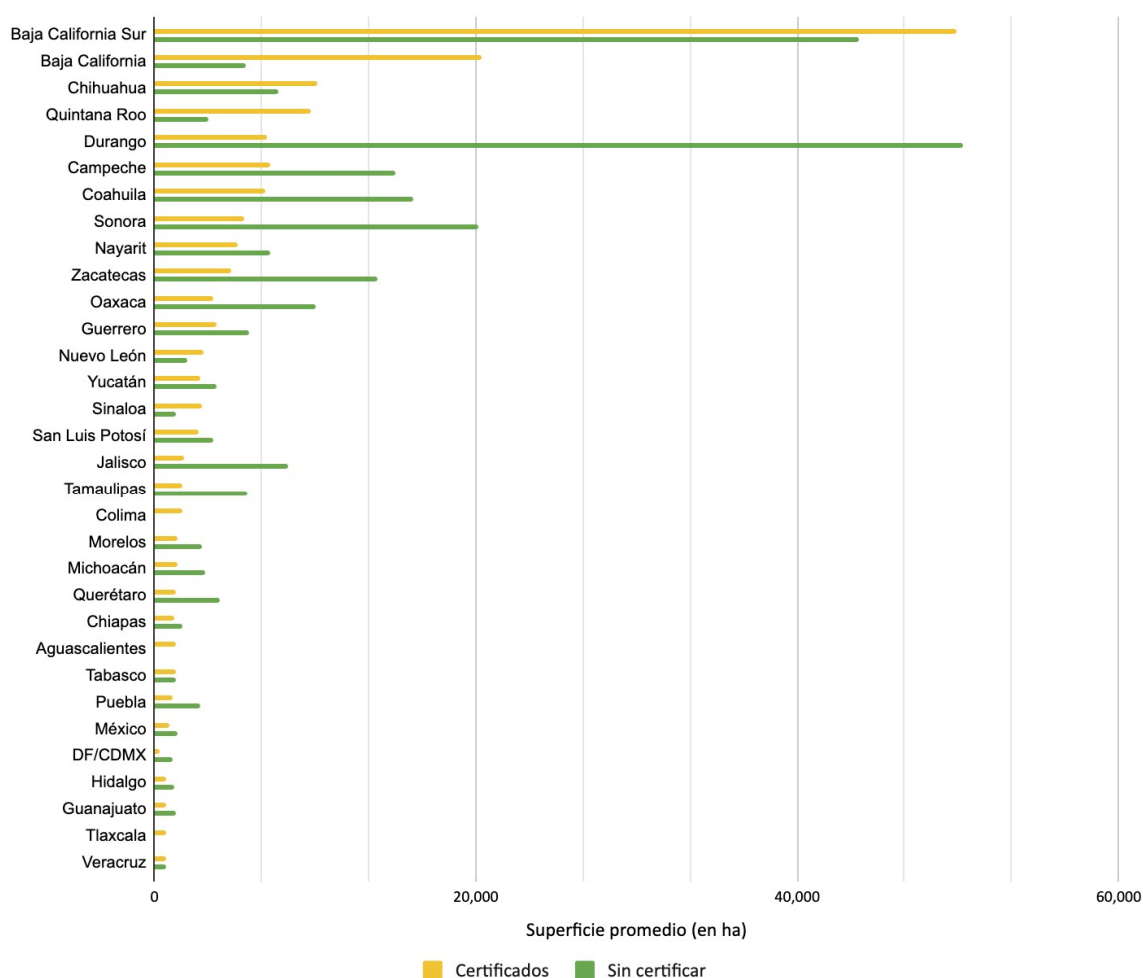
Fuente: elaboración propia con base en RAN: [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Superficie promedio de los núcleos agrarios certificados por municipio



Superficie promedio de los núcleos agrarios, por entidad y condición de certificación

Superficie promedio de los núcleos agrarios certificados y sin certificar



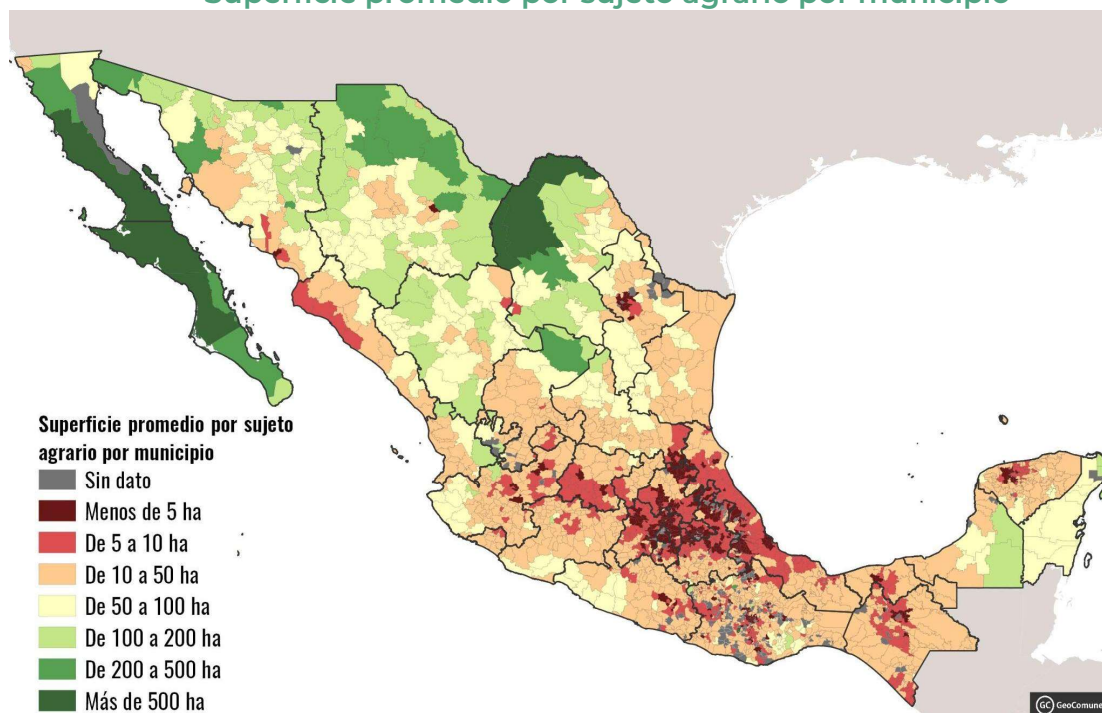
Fuente: Elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

1.1.3 Superficie promedio por sujeto agrario

Existen grandes diferencias en la superficie promedio que los ejidos y comunidades tienen por sujeto agrario, con tendencias regionales muy marcadas. Así, si bien el promedio nacional de superficie por sujeto agrario es de 42 hectáreas, en el 45% de los núcleos agrarios la superficie promedio es menor a los 10 hectáreas. Así, se puede observar que el promedio nacional se altera mucho por los estados del norte del país, donde la superficie promedio por sujeto agrario es mucho mayor, particularmente en Baja California Sur, donde en casi la mitad de los núcleos agrarios la superficie promedio por sujeto agrario es más de 500 ha (y en casi un tercio a 1,000 ha).

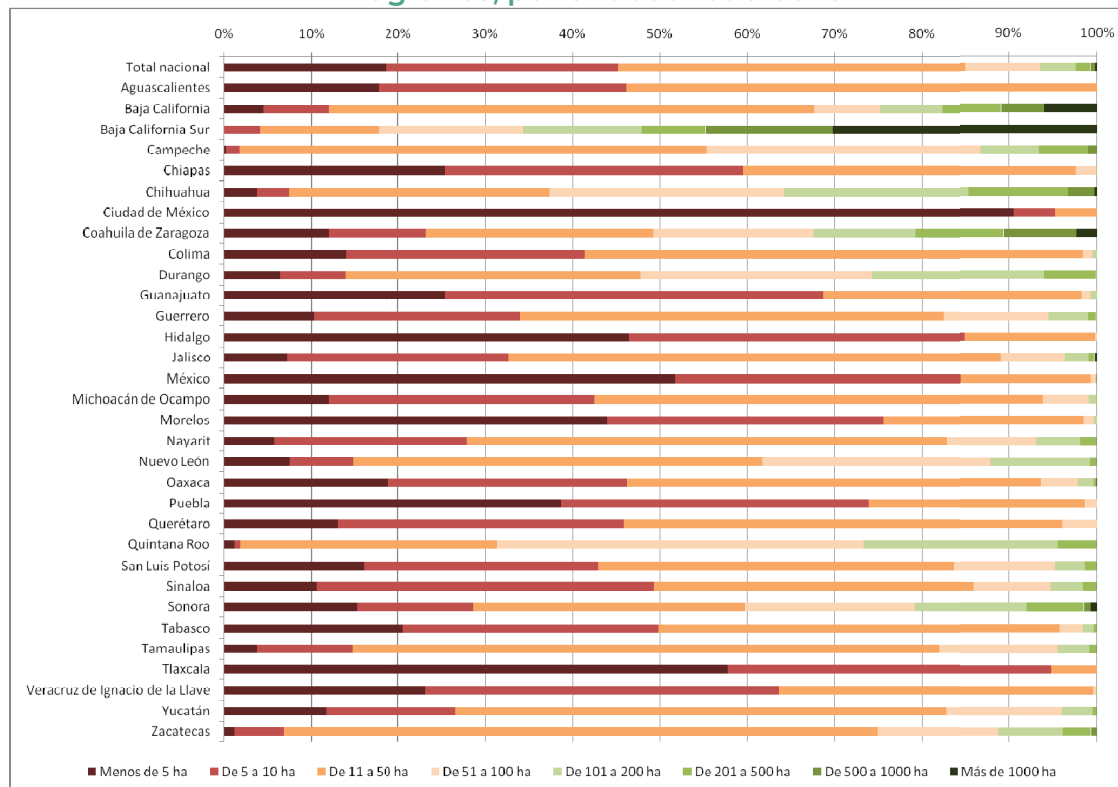
Se pueden activar las capas **“Superficie promedio por sujeto agrario y por núcleo agrario”** y **“Superficie promedio por sujeto agrario y municipio”** en la pestaña **“Superficie propiedad social”** para ver esta distribución.

Superficie promedio por sujeto agrario por municipio



Elaboración propia a partir de los datos del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) en abril del 2024.

Distribución de la superficie promedio por sujeto agrario de los núcleos agrarios, por entidad federativa



Elaboración propia a partir de los datos del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) en abril del 2024.

La variación espacial de la superficie promedio por sujeto agrario puede deberse a varios factores. Con relación al primer acto de conformación del ejido o comunidad, entendemos que la extensión de los núcleos agrarios varió, tanto en función de los documentos probatorios que presentaron para acceder a la restitución, así como en función de la “unidad de dotación”, una medida que se obtenía ponderando, por un lado, la calidad de la tierra (temporal, riego, forestal, desértica, etc.) con el número de campesinos sin tierra del núcleo de población solicitante (hombres jefes de familia y mayores de 16 años y, hasta los años setenta, también a mujeres viudas con hijos), además de la disponibilidad de la tierra circundante al núcleo de población (por ejemplo, la existencia de tierras federales, pero también de propiedad expropiable por constituir latifundio, o la existencia de propiedades privadas que, por diversas causas, se mantuvieron como inafectables pese a su extensión). Estos son los criterios generales, aunque en los hechos hubo un sinfín de arreglos locales, y excepciones que definieron la geografía del reparto agrario [Michel Gutelman menciona a este respecto casos de comunidades a quienes se les reconoció de una superficie sensiblemente mayor, así como el caso de Mexicali, con la dotación de al menos 20 hectáreas de tierras de riego por ejidatario]. Pero además, más allá de este primer acto constitutivo, hay que recordar que la superficie actual de los ejidos y comunidades se conforma por sumas y restas de tierras que han ocurrido a lo largo de su vida agraria. Las ampliaciones, por ejemplo, comenzaron a ocurrir a partir de 1942, pero también habría que considerar las expropiaciones (tema que trataremos más adelante) que comenzaron a ocurrir desde el inicio de la conformación de la propiedad social.

Revisar estos promedios nos ayudan a visualizar tendencias regionales. Sin embargo, no hay que dejar de considerar los contrastes que pueden existir entre los núcleos agrarios de una misma entidad y, sobre todo y más difícil de observar, las diferencias existentes al interior de los núcleos agrarios, esto es, entre los sujetos *beneficiados*. Nos referimos no sólo a la desigual distribución del usufructo de las tierras de mejor calidad o de mayor valor inmobiliario al interior del ejido y comunidad, sino también al acaparamiento de tierras que en algunos casos ocurre.

2. Expropiaciones a la propiedad social

En México, las expropiaciones son un acto de autoridad que conlleva la transferencia de la propiedad de un bien, de un sujeto (individual o social) en favor de otro, y que debe compensarse por una indemnización. De acuerdo con la Ley de Expropiación, estos actos sólo pueden darse por causas de “utilidad pública”, entre las que se mencionan las siguientes: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o

monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad. Causales varias a las que hay que sumar lo que en la fracción XII del artículo 1, se menciona también como “los demás casos previstos por leyes especiales” [Ver Estados Unidos Mexicanos (1936) [Ley de Expropiación](#), última reforma publicada en el DOF 27-01-2012].

En esta sección presentamos los actos de expropiación que se han decretado en México sobre la propiedad social, es decir, sobre los núcleos agrarios, ya sean éstos ejidos o comunidades. Observaremos la distribución de la superficie afectada, los promoventes de estas acciones y algunos ejemplos que nos ayudarán a cuestionar el carácter de *utilidad pública* con la que se justifican estos actos. Cabe resaltar que además de las expropiaciones, la Ley de Expropiación habla de otros actos de autoridad similares, tales como la ocupación temporal (ya sea total o parcial) y la simple limitación de los derechos de dominio, actos de los que no hablaremos por ahora. Esta sección se realizó con base en la respuesta a la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24). La georreferenciación de dicha base fue realizada por GeoComunes con base en los perímetros de núcleos agrarios regularizados publicados por el RAN al fecha.

2.1 Expropiaciones a la propiedad social

De acuerdo con la Ley Agraria las expropiaciones a la propiedad social pueden realizarse por varias causas de utilidad pública y, a diferencia de las expropiaciones decretadas ante privados, las que ocurren sobre la propiedad social deben tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Como veremos, los pasos para expropiar la propiedad social tiene distintos actos jurídicos, entre ellos los siguientes:

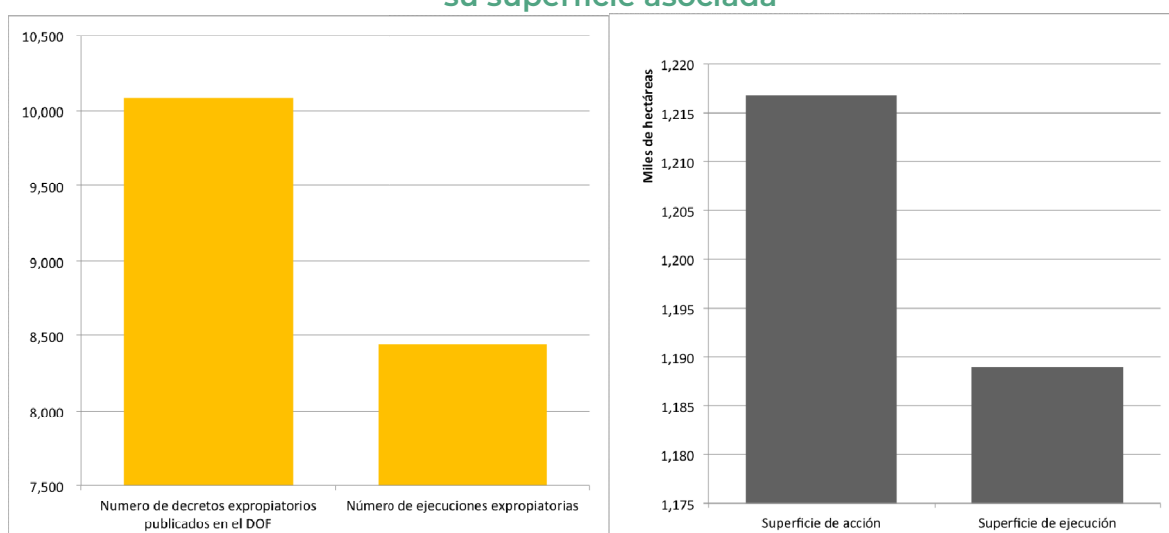
1. Publicación de declaración de la Causa de Utilidad Pública en DOF. Decreto presidencial que determina la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar mediante indemnización. Aunque formalmente es el primer acto, en los hechos se observa que en muchos casos esto se da una vez que ha habido acercamientos e incluso acuerdos entre el Estado y la comunidad. Además, el Reglamento de Ordenamiento de la Propiedad Rural, prevé la posibilidad de crear convenios de ocupación previa, antes o durante la tramitación de la expropiación.
2. Decreto de expropiación en DOF. El ejecutivo federal debe decretar la expropiación dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se haya dictado la resolución. Transcurrido ese plazo sin que se haya dictado ésta, la declaratoria de utilidad pública queda sin efecto, a excepción de que se haya interpuesto un juicio de amparo. En este acto, según entendemos, corresponde con la integración del dato de “superficie de acción”. En

muchos casos, como veremos más adelante, se observan decretos donde se indica una superficie de acción, que no corresponde con la superficie de ejecución, que es lo que la Secretaría de la Reforma Agraria contempla como superficie verdaderamente afectada por la expropiación. Entendemos que esto ocurre siempre que hay controversias y otros recursos interpuestos por la comunidad en contra del acto expropiatorio.

3. Integración del expediente. Cuando la promovente sea una entidad paraestatal, solicitará a la dependencia coordinadora de sector la emisión de la declaratoria.
4. Ocupación inmediata del bien. Si el bien expropiado no es ocupado para aquello con lo que se justificó su expropiación, el bien puede ser reclamado por los expropiados. A esta acción se le llama reversión. La temporalidad para solicitar la reversión de una expropiación varía según la causa de éste y el tipo de expropiación (desde 3 meses, 5 y 20 años). En casos donde la tierra expropiada era de núcleos agrarios, es frecuente exigir la reversión cuando no se ha iniciado la obra o servicio que motivó la expropiación luego de 5 años desde la ocupación del bien (o ésta ha sido suspendida o interrumpida).

Resulta importante resaltar que las expropiaciones por las cuales se publica un decreto, no siempre son ejecutadas y, por ello, la *superficie de acción* (que es la indicada en el decreto), no siempre termina por ser la misma sobre la cual se ejecuta la expropiación (llamada *superficie ejecutada*). En las siguientes gráficas se puede observar la diferencia entre lo indicado en el decreto (número de decretos y superficie de acción) y lo ejecutado (número de ejecuciones y superficie ejecutada).

Número de expropiaciones decretadas y ejecutadas al 31 de marzo de 2024, y su superficie asociada



Fuente: elaboración propia con base en la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24), cuyo universo es de 10,092 casos

Superficie de acción	Superficie Ejecutada (DOF)	Diferencia superficies (acción-ejecutada)
1,216,792.049	1,188,951.993	27,840.06

Decretos de expropiación publicados en el DOF	Ejecuciones de expropiación	Diferencia (decretos-ejecuciones)
10,091	8,440	1,651

Como podemos observar, la superficie de acción es mayor que la ejecutada. En total, se tratan de 27 mil 840 hectáreas indicadas en decretos, pero que no fueron ejecutadas, correspondientes a 1 652 de los casos registrados donde no se cuenta con la ejecución. Sólo en un caso, existe una ejecución que no cuenta con decreto.

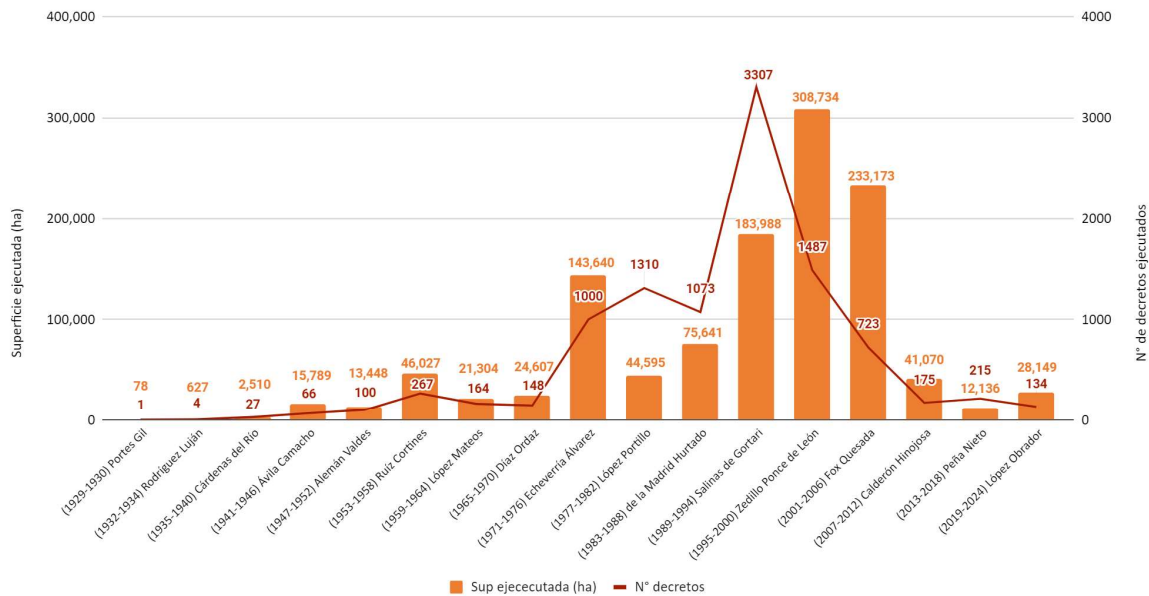
Aunque en principio la emisión del decreto es un acto anterior a la ejecución, en 64 casos de la base de información, la fecha de publicación del decreto fue posterior a la ejecución. En promedio transcurrieron 518 días entre la emisión de la ejecución y la del decreto. En 56 otros casos, la fecha de publicación de decreto y de ejecución ocurrió el mismo día, y en los 8 mil 320 restantes casos, la fecha de ejecución fue posterior a la del decreto, con 1 510 días en promedio transcurridos entre la publicación del decreto y la ejecución.

El caso donde se indica un mayor tiempo entre un acto y el otro, es el ejido San Buenaventura en Toluca, Estado de México, donde el decreto de expropiación fue publicado por Ávila Camacho el 22 de noviembre de 1943 y, según la base, fue ejecutado hasta el 19 de diciembre de 2016 por Peña Nieto.

2.2 La expropiación a la propiedad social en el tiempo

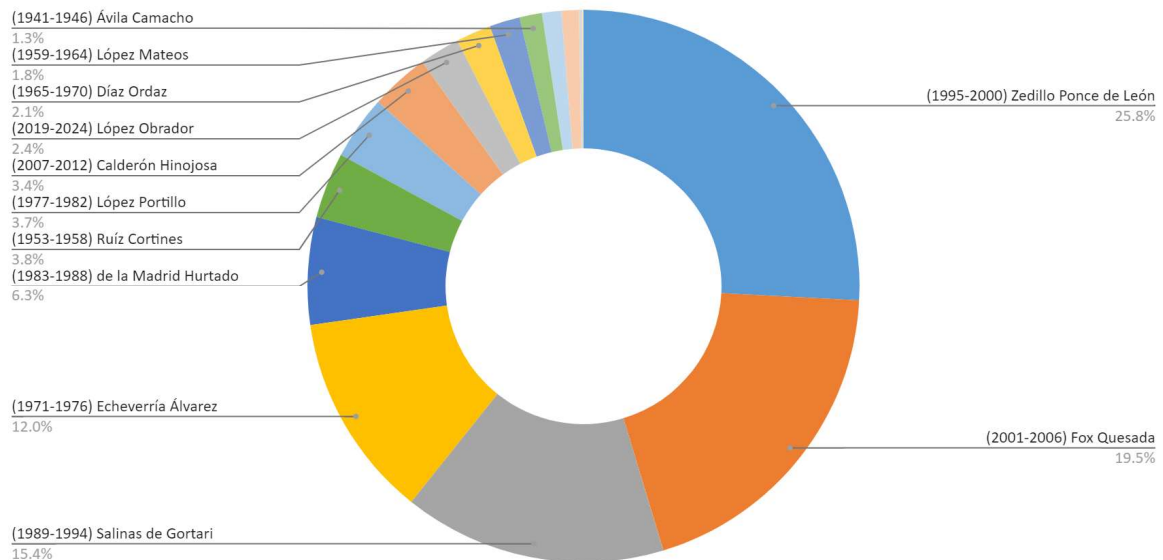
Si tomamos la fecha de publicación del decreto de expropiación, vemos que los sexenios donde más decretos se publicaron fue en el de Salinas de Gortari (entre 1989 a 1994), con 3 mil 307 decretos. Aunque en términos de superficie de acción, el sexenio más relevante fue el de Zedillo (1995 - 2000), con más de 309 mil hectáreas, seguido del sexenio de Fox (238.74 mil hectáreas), Salinas (187.21 hectáreas) y Echeverría (151.32 hectáreas).

Número de decretos ejecutados y superficie expropiada por sexenio



Fuente: elaboración propia con base en la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24). Nota: para el sexenio de López Obrador los datos son solo hasta abril del 2024.

Superficie de ejecución de las expropiaciones sobre propiedad social, por sexenio



Nota: aunque el acto de expropiación sobre la propiedad social haya sido promovida por distintos órdenes del Estado distintos al ejecutivo federal, en esta gráfica se utiliza la temporalidad por sexenios para facilitar su lectura.

2.3 Oposición a expropiaciones sobre la propiedad social

La diferencia temporal y de superficie que existe entre el decreto expropiatorio y la ejecución del mismo, nos habla de un hecho: no todas las expropiaciones ocurren tal cual las decreta el presidente y, en muchos de los casos, esto ocurre porque los afectados, ejidos y comunidades, interponen recursos sociales y legales contra dichas expropiaciones.

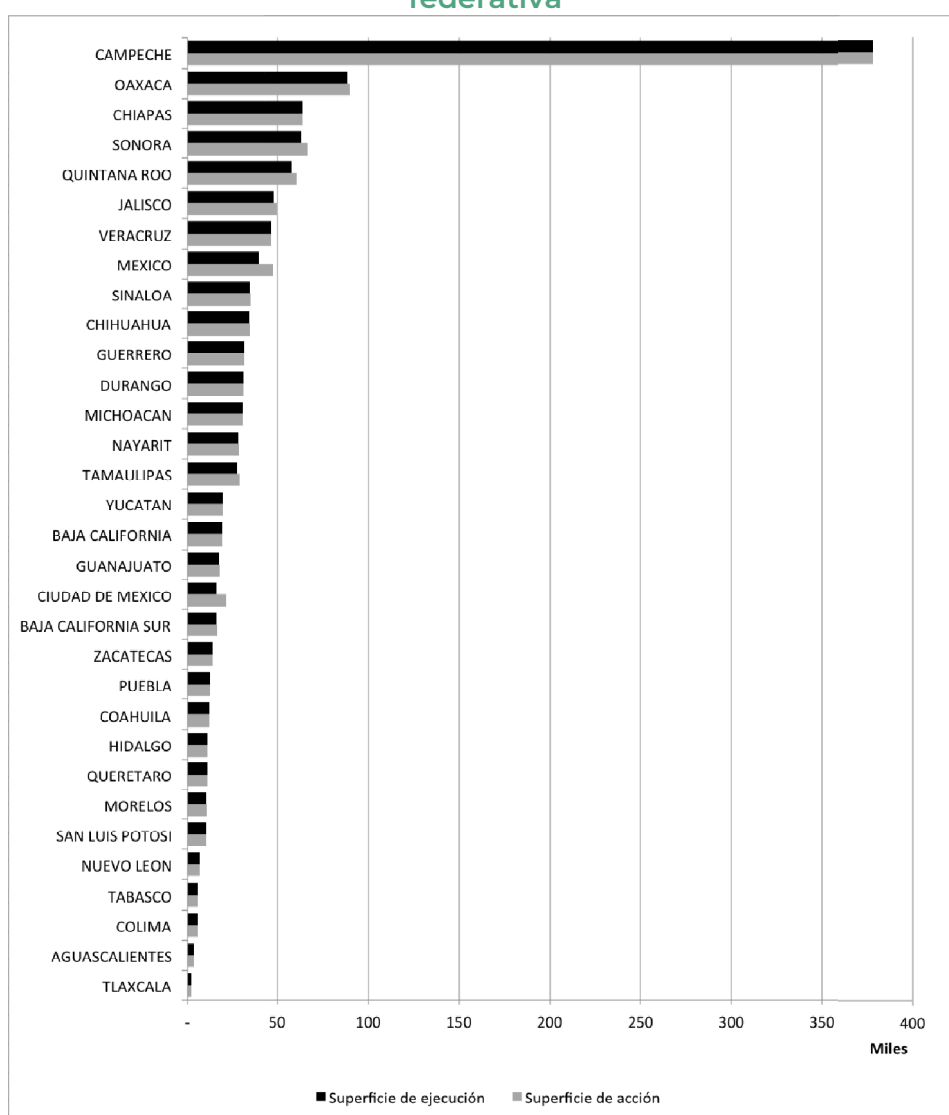
Diferencia entre la superficie de acción y la ejecutada

- Hay 146 decretos de expropiación por los cuales no hay registro de superficie ejecutada. Si sumamos la superficie de acción de esos casos, se trata de 22 mil 431 hectáreas. En estos casos, el PHINA los clasifica como *Decreto presidencial sin ejecutar o insubsistente*.
- Hay 120 decretos de expropiación por los cuales el registro de superficie ejecutada es al menos 1 hectárea menor a la superficie de acción. La suma total de esta superficie es de 5 mil 422.
- Hay 11 decretos de expropiación por los cuales el registro de superficie ejecutada tiene más de 1 hectárea de diferencia frente a la superficie de acción. La suma total de esta superficie es de 34 ha.

2.4 Distribución geográfica de las expropiaciones a la propiedad social

En total, de los 10,092 casos de decretos de expropiación registrados en la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24), 143 de éstos no fueron ejecutados. En los casos donde sí hubo ejecución, la superficie de ejecución de acciones expropiatorias es de 1,188,957.8 hectáreas, y esta es la distribución geográfica de las misma:

Superficie total de expropiaciones (de acción y ejecutada) por entidad federativa



Elaboración propia con base en la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24)

Como vemos, Campeche es la entidad donde sobradamente hay una mayor superficie expropiada a la propiedad social, con 379 mil 228 hectáreas, lo que representa el 31.7% de la superficie total expropiada a nivel nacional. Casi un tercio de la superficie expropiada en Campeche se debe a un solo decreto de expropiación de 110,990 ha en el ejido de Dzibalchen, ejecutado en 1997 en favor del gobierno del estado de Campeche para la creación de Reserva Estatal de Balam Kin. La creación de áreas naturales protegidas es la principal causa de expropiaciones en esta entidad, ya que también en 2004 se expropiaron 150,710 ha por medio de cuatro decretos sobre los ejidos Xcupilcacab, Konchen, Moch Cohuoh e Ich Ek para integrar esas tierras a la zona núcleo de la ANP Reserva de la Biosfera Calakmul.

La superficie expropiada en Campeche supera por cuatro la de la siguiente entidad en el listado de expropiaciones, Oaxaca (con 88 mil 468 hectáreas). En

este orden le siguen Chiapas (con 63 mil 658 hectáreas) y Sonora (con 63 mil 099 hectáreas).

En el caso de Oaxaca, resalta el caso de la expropiación del ejido Santa María Huatulco, a quien en 1984 le fueron expropiadas más de 20 mil hectáreas (casi el 24% del total de la superficie expropiada en esa entidad) en favor de un proyecto turístico, el Centro Integralmente Planeado (CIP) de Huatulco. La mayor parte del resto de las expropiaciones en esta entidad están vinculadas a la construcción de presas (Benito Juárez y Miguel Alemán) y, más recientemente (como se analizará más adelante), para los Polos de Desarrollo para el Bienestar (Podebis) del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

En el caso de Chiapas el 69% de la superficie total expropiada se relaciona con un solo núcleo agrario, la comunidad Zona Lacandona que, entre 2005 y 2007, fue expropiada en 30 ocasiones. La expropiación más grande en esa comunidad ocurrió por un decreto de 2007 para la expropiación de 14 mil 096 ha en favor de la entonces Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, hoy SEMARNAT) para la creación de un Área Natural Protegida. El resto de los 29 decretos (total de 29 mil 8724 ha) tienen a la Secretaría de la Reforma Agraria como promovente y se justifica “para resolver conflicto por ocupación de tierras del ejido por grupo de campesinos externos sin autorización de la asamblea”. El resto de los actos expropiatorios en Chiapas que resultan más significativos por su superficie, tienen que ver con la construcción de presas.

En el caso de Sonora, los decretos con mayor superficie de expropiación ejecutada se relacionan con la creación de un distrito de riego, con la creación de la Reserva de la Biósfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, así como con varios proyectos mineros (principalmente de Grupo México) y con la presa El Novillo.

Se pueden activar las capas **“Expropiaciones por núcleo agrario”** y **“Expropiaciones total por municipio”** en la pestaña **“Expropiaciones en núcleos agrarios”** para ver esta distribución.

En términos generales, el promedio de superficie expropiada registrada en las ejecuciones, fue de 117.28 hectáreas. Prácticamente en la totalidad de estos ejidos y comunidades afectadas (10 189 casos) la superficie expropiada (por acto expropiatorio) es inferior a 10 mil hectáreas.. Sola hay diez ejidos y tres comunidades agrarias que presentan una superficie de afectación mayor a los 10 mil hectáreas, ubicados en los estados de Campeche (9 núcleos agrarios), Chiapas, Jalisco, Oaxaca, y Quintana Roo (1 núcleo agrario en cada entidad).

2.5 Los promoventes de la expropiación sobre la propiedad social

En México, las expropiaciones pueden ser promovidas por distintos actores del Estado e, incluso, por sujetos privados como empresas mineras, de turismo, entre otras. Aunque en los registros estructurados del RAN y del PHINA se indica el promovente (ver ejemplos en el siguiente cuadro) en los hechos es difícil

reconocer en ese nombre la causa y al verdadero sujeto que se beneficia con la expropiación, si no se revisa caso por caso.

Ejemplos de los principales promoventes referidos en las acciones expropiatorias

Instituciones del Estado	Empresas del Estado	Empresas privadas
SEMARNAT CORETT SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA GOBIERNO DEL ESTADO GOBIERNO FEDERAL GOBIERNO MUNICIPAL SEDENA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA CONASUPO	CFE BANOBAS PEMEX COMPAÑÍA DE LÍNEAS AÉREAS MEXICANAS, S.A. FONATUR TREN MAYA, S.A DE C.V. LUZ Y FUERZA DEL CENTRO BANRURAL	MINERA PENMONT S. DE R.L. DE C.V. AHMSA GENERAL MOTORS MEXICO SOCIEDAD MERCANTIL GAMMON LAKE DE MÉXICO S.A. DE C.V. COMPAÑÍA FRESNILLO S.A. DE C.V. MINERA TAYAHUA S.A. DE C.V. MINERA PEÑÓLES MINERA NOCHE BUENA CEMENTOS MOCTEZUMA

Elaboración propia con base en la revisión a la solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24)

La tabla siguiente permite identificar los principales promoventes por la superficie ejecutada. Un cuarto de la superficie total expropiada en México tiene que ver con asuntos de resolución de conflictos agrarios y de regularización de la tierra promovidos por dos instancias, o bien la Secretaría de la Reforma Agraria o la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Luego siguen las instituciones ambientales y de gestión del agua con expropiaciones de grandes extensiones relacionadas con la implementación de áreas naturales protegidas o de infraestructuras hídricas como las presas de irrigación.

Resulta relevante señalar dos instancias estatales que, en una revisión de este listado nacional, se observa que suelen promover decretos expropiatorios en favor de proyectos privados. Nos referimos a los casos promovidos por gobiernos estatales y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), actores que suelen operar en favor de empresas del sector minero o del turístico, como lo veremos en la parte 4 (próxima a publicar) *casos de análisis por sector de capital*.

Principales promoventes de las expropiaciones a la propiedad social, por superficie ejecutada

Id	Promovente(s)	Sector y tipo de expropiación	Núm. de decretos	Superficie ejecutada (ha)	% total
1	SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA y CORETT	Agrario / Desarrollo urbano	2,109	303,349	25.4%
2	SEMARNAP y SEMARNAT	Medio ambiente	342	220,361	18.4%
3	GOBIERNO ESTATAL	Múltiple	851	200,817	16.8%
4	SARH, SRH, CONAI y CONAGUA	Agua	641	157,838	13.2%
5	CFE	Energía	1,164	61,554	5.1%
6	BANOBRAS	Múltiple	222	53,993	4.5%
7	SAHOP y SCT	Transporte	2,293	51,300	4.3%
8	SEDUE	Desarrollo urbano	105	46,136	3.9%
9	FONATUR TREN MAYA	Transporte / Turismo	114	18,622	1.6%
10	SEDENA y SEMAR	Fuerzas armadas	181	14,286	1.2%
11	PEMEX	Energía	969	14,067	1.2%
12	INDECO	Desarrollo urbano	44	6,652	0.6%
13	GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	Gobierno	91	6,289	0.5%
14	GOBIERNO MUNICIPAL	Múltiple	180	5,401	0.5%
15	GOBIERNO FEDERAL	Múltiple	11	4,320	0.4%
16	SOCIEDAD MERCANTIL GAMMON LAKE DE MÉXICO, S.A. DE C.V.	Minería	2	4,276	0.4%
17	JUNTA DE MEJORAS MATERIALES DE ACAPULCO	Desarrollo urbano / Turismo	3	2,672	0.2%
18	SECRETARIA DE AGRICULTURA	Agricultura	7	2,437	0.2%
19	EMPRESA MINERA PENMONT, S. DE R.L. DE C.V.	Minería	2	2,430	0.2%
20	OTRAS EXPROPIACIONES	Múltiple	871	19,706	1.6%
TOTAL EXPROPIACIONES			10,202	1,196,506	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24)

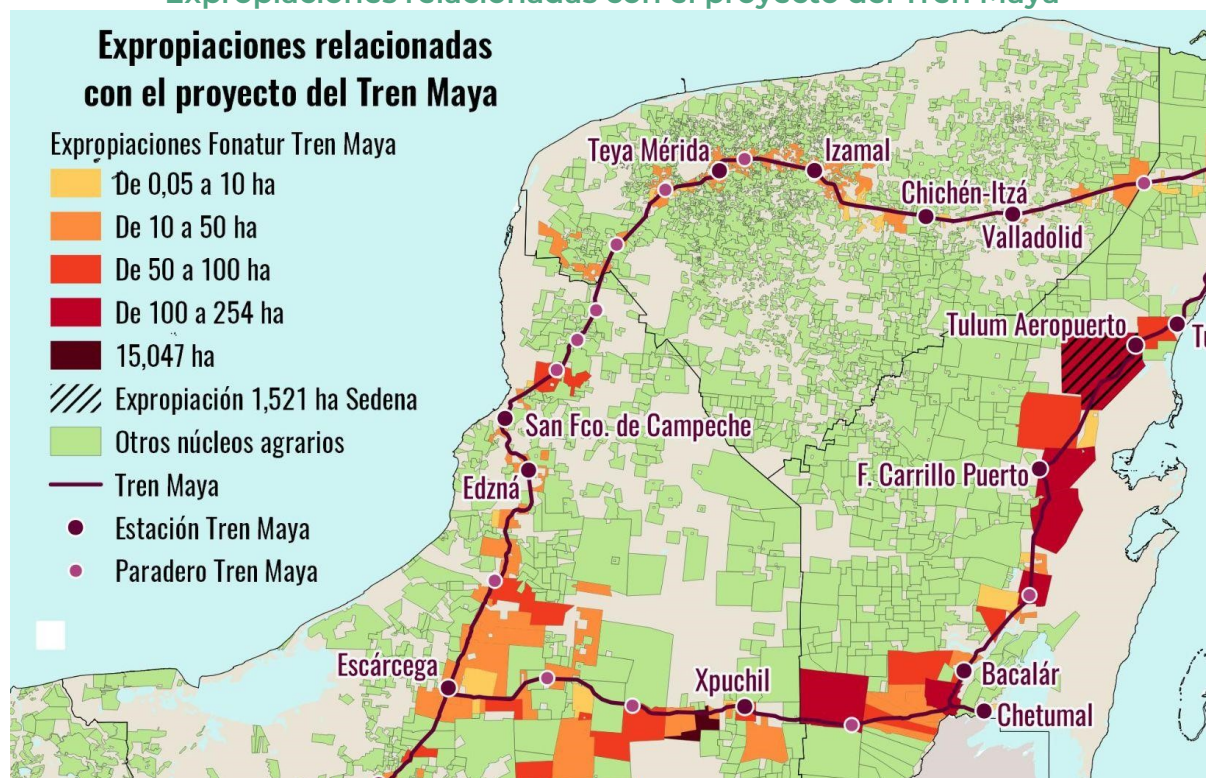
Si como lo hemos visto anteriormente la mayor superficie expropiada ha sido durante las décadas de los años ochentas y noventas, llama la atención la presencia de una empresa paraestatal de reciente creación, Fonatur Tren Maya S.A de C.V., dentro de las 10 promoventes con mayor superficie expropiada.

2.6 Los decretos de expropiación en el sexenio de López Obrador

Desde inicios del 2019, cuando empezó el sexenio de López Obrador, hasta el 30 de abril del 2024 se han publicado y ejecutados 134 decretos de expropiación por una superficie total de 28 mil 149 ha. La gran mayoría de esos decretos (114) fueron en favor de la empresa paraestatal Fonatur Tren Maya S.A de C.V. y, en su totalidad, representan el 66% de la superficie total expropiada en este sexenio, con 18,622 ha. Eso se debe principalmente al decreto de expropiación en favor de Fonatur ocurrido en 2023 sobre el ejido N.C.P.E. Plan de San Luis en 2023, municipio de Calakmul. Una expropiación de 15 mil 047 ha (36 ha para las vías del

Tren, 5,746 ha para obras complementarias, y 9,621 ha expropiadas en favor de la Semarnat para la Reserva de Calakmul). Los demás decretos relacionados con el Tren Maya tienen una superficie que varía entre 0.05 y 254 ha, con un promedio de 31 ha. Relacionado con el megaproyecto del Tren Maya se suma el decreto en favor de la Sedena de 1,521 ha en el ejido de Chunyaxche y Anexos, en Quintana Roo, para la construcción del nuevo aeropuerto de Tulum.

Expropiaciones relacionadas con el proyecto del Tren Maya



Expropiaciones a núcleos agrarios relacionadas con el proyecto del Tren Maya.

En ese sexenio, además de Fonatur, resultan relevantes los decretos para la implementación de represas: con dos promovidos por el gobierno estatal de Sinaloa para la presa Santa María (2,439 ha) y para la presa Picachos (1,869 ha), uno en favor de la Semarnat para la presa de Las Ánimas en Tamaulipas (2,230 ha) y otro en favor de la CFE para el proyecto hidroeléctrico Chicoasén II en Chiapas (102 ha).

En ese sexenio también avanzaron decretos en favor del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) para el desarrollo de parques industriales ligados a este proyecto de reestructuración territorial, mal llamados *Polos de Desarrollo para el Bienestar* (Podebis) en Santa María Mixtequilla (502 ha) y Cd. Ixtepec (412 ha). Además de otros decretos de expropiación relacionados con el nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA), zonas arqueológicas y otras infraestructuras energéticas y de transportes.

Proyectos relacionados con decretos de expropiación en este sexenio (del 1/01/2019 al 30/04/2024)

Proyecto	Promovente	Nº decretos	Superficie expropiada (ha)
Tren Maya	FONATUR TREN MAYA	114	18,622
Presa Santa María	GOB. ESTATAL SINALOA	1	2,439
Presa de Las Ánimas	SEMARNAT	1	2,230
Presa Picachos	GOB. ESTATAL SINALOA	1	1,869
Aeropuerto Tulum	SEDENA	1	1,521
Podebis S.M Mixtequilla y Cd. Ixtepec	CIIT	2	915
Zona arqueológica Xochicalco	INAH	2	236
Zona arqueológica Monte Albán	INAH	1	136
Hidroeléctrica Chicoasén II	CFE	1	102
Acceso aeropuerto AIFA	SCT	1	47
Instalaciones militares AIFA	SEDENA	4	12
Libramiento Norte de la Ciudad de México	SCT	2	12
Ductos y poliductos	PEMEX	1	6
Subestación eléctrica Toluca	CFE	1	2
Autopista "Toluca-Naucalpan"	SAASCAEM	1	0.03
Total general		134	28149

Fuente: elaboración propia a partir de solicitud de información 330025124000309 (RRA 6721/24).

Como vemos, el recurso de las expropiaciones para el desarrollo e imposición de distintos tipos de infraestructura en los territorios no es algo exclusivo del gobierno actual. Sin embargo el gran número de decretos relacionados con el Tren Maya, uno de los proyectos emblemáticos del gobierno en curso, nos vuelve a la discusión sobre la necesidad de poner lupa el sobre uso de las nociones de *“proyecto de nación”*, de *“interés público”* o de *“proyecto prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo”*. El hecho de que este y otros proyectos sean operados por militares y estén considerados de *seguridad nacional*, coloca un nuevo elemento de falta de acceso de información sobre esta acción del Estado.

Debido a los procesos de especulación sobre la tierra y a la ruptura del tejido social que los megaproyectos generan, hay que considerar que las expropiaciones son un acto que favorece otros procesos de erosión y privatización de la propiedad social, como los que ocurren por medio de los cambios de destino y que abordaremos a continuación.

3. Cambios de destino de tierras al interior de los núcleos agrarios

3.1 Los tipos de destino de tierras

En la Ley Federal de Reforma Agraria vigente hasta 1991, se enuncia la existencia de tres tipos de tierras al interior de los ejidos: el uso común, las parcelas y la zona de urbanización donde se ubican los solares. Además de estos tipos de destino, la Ley Agraria (LA) reconoce la posibilidad de constituir, como parte del ejido y comunidad, áreas destinadas a sectores específicos del núcleo agrario, estas son: la unidad agrícola industrial de la mujer, la parcela para construir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, y la parcela escolar. [Ver artículos 69 al 72 de la LA]. Esta división interna resulta especialmente relevante a la luz de los cambios ocurridos después de 1992, ya que la nueva Ley Agraria fomenta que sea particularmente sobre las parcelas y en una parte de la zona de urbanización donde ocurran procesos de mercantilización y privatización de la propiedad social [Ver al respecto Torres-Mazuera (2023). [Privatización, acaparamiento y mercantilización de la propiedad social. Saldos neoliberales de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992](#)].

En el siguiente cuadro, se describen las características que conforme la LA vigente tienen los tres tipos de destino de tierras ya mencionados. Como se verá, si bien las tierras de uso común se mantienen como un área inalienable, imprescriptible e inembargable (a excepción de su transmisión a sociedades mercantiles y civiles), las parcelas y áreas de las tierras reservadas para asentamientos humanos tienen posibilidades de mercantilización muy amplias, particularmente facilitadas por lo que a partir de 1992 se conoció como el proceso de “certificación de parcelas” y “titulación de solares”.

Tipos de tierras dentro de los NA, características e implicaciones de la certificación de derechos individuales sobre éstas

	Descripción	Características en la ley agraria	Implicaciones de la certificación de estas tierras
Tierras de uso común	Se conforman por tierras que la asamblea ha decidido que no sean ni parceladas ni de asentamiento humano, y están destinadas al sustento económico de la vida en comunidad del ejido.	Inalienables, imprescriptibles e inembargables. Salvo su transmisión a sociedades mercantiles o civiles (artículo 75 ley agraria). Su uso, aprovechamiento, acceso y conservación se regula por el reglamento / estatuto interno, y por la asamblea.	Se presumen concedidos, en partes iguales los derechos sobre el aprovechamiento del uso común a todos los ejidatarios/comuneros, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas en razón de aportaciones materiales, de trabajo y financieras de los individuos. La emisión de certificados individuales sobre el uso común posibilita la enajenación de éstos entre miembros del ejido o comunidad (ejidatarios, comuneros, avecindados y posesionarios). Un ejidatario/comunero que enajene su proporción de certificados de uso común no pierde su calidad de sujeto agrario en tanto aún tenga certificados parcelarios, de lo contrario, pierde su calidad de sujeto agrario
Tierras parceladas	Tierras que la Asamblea ha designado para que cada ejidatario o comunero use y aproveche. A partir de 1992, a través de los programas de certificación, en los ejidos se entregaron derechos agrarios (o certificados parcelarios) que dividen el usufructo (no la propiedad) de ese bien. Las comunidades agrarias, por su parte, no cuentan con certificados parcelarios.	Las parcelas son la superficie del NA que, a partir de 1992, se volvieron enajenables y alienables, es por ello que es sobre las parcelas que se puede adoptar el Dominio Pleno. Ningún ejidatario o comunero podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales o comunales. Según el artículo 59 de la LA, “serán nulas de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales”.	En términos generales, la emisión de derechos parcelarios individuales (certificación) posibilita que los ejidatarios puedan enajenar dichos certificados a otros ejidatarios y avecindados del mismo núcleo de población. Sin embargo, esto último depende de cómo esté definido en el Reglamento Interno del Ejido, o los lineamientos que defina la asamblea con base en usos y costumbres. Formalmente, cuando la enajenación involucra a sujetos externos al ejido, la decisión debe pasar por la aprobación de la asamblea, esto incluye su renta y su tránsito al llamado Dominio Pleno, acción que conlleva la desincorporación de la parcela de la tierra ejidal y su conversión a propiedad privada). El ejidatario que haya enajenado sus certificados parcelarios no pierde su calidad en tanto sujeto de derecho, a menos que también haya enajenado sus derechos sobre el uso común.

Tierras para asentamientos humanos	Área necesaria para el asentamiento habitacional de ejidatarios y demás pobladores. Están compuestas por: a. Zona de urbanización a.1. Solares. Dentro de la zona de urbanización se crean los solares, que son “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”. b. fundo legal. c. Reserva de crecimiento. Área creada tras el paso de PROCEDE	Son tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto cuando el ejido o comunidad las aporte para el municipio o entidad para dedicarlas a los servicios públicos y excepto cuando están divididas y asignadas en solares urbanos certificados. (ver art.64 de la LA y “Expansión capitalista y propiedad social en la Península de Yucatán”).	Después de 1992, la certificación del área de urbanización se ha impulsado principalmente con el programa FANAR. a. Zona de urbanización. a.1. Solares. Al asignarse a ejidatarios y avecindados, los solares salen del régimen de propiedad social y se insertan en la propiedad privada. A este acto directo se le conoce como <i>titulación de solares</i>. b. Fondo Legal c. Reserva de crecimiento.
------------------------------------	--	---	---

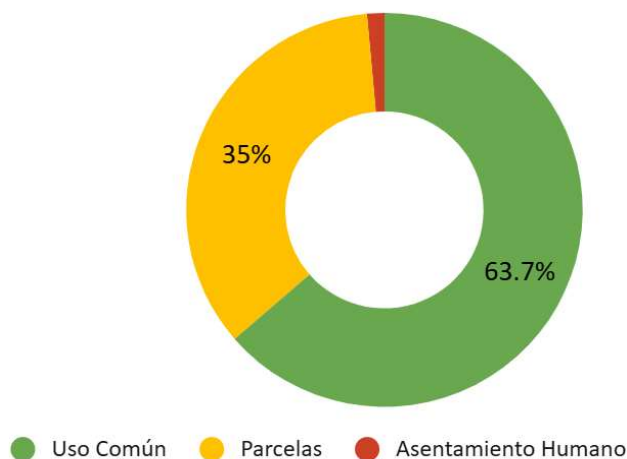
Elaboración propia con base en Ley Agraria vigente.

Si bien la noción de certificados existía ya en la Ley Federal de la Reforma Agraria (ley de 1917) para referirse al reconocimiento general de los individuos sujetos de derechos ejidales o comunales (*certificado de derechos agrarios*) o a la posesión de solares y de tierras para acceder a determinado volumen de agua para el riego, es notorio que en la Ley de 1917, la noción de certificados se refería exclusivamente al usufructo. Algo muy distinto es lo que observamos a partir de 1992, cuando la LA habla del proceso de certificación como instrumento para individualizar no sólo el usufructo, sino también los derechos para enajenar, arrendar, heredar las tierras. En la LA de 1992, la certificación es uno de los instrumentos con los que se allanó el camino para fragmentar la gestión colectiva de la propiedad social, particularmente sobre las tierras parceladas y algunas partes de los asentamientos humanos. Esta certificación, como mencionamos más arriba, se realizó a partir de los siguientes programas impulsados por el RAN: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE, que operó de 1993 al 2006), el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR, que operó a partir de 1997) y el programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA, que opera desde 2019).

Las siguientes gráficas muestran la distribución de los tipos de tierra en propiedad social del país en los núcleos agrarios certificados.

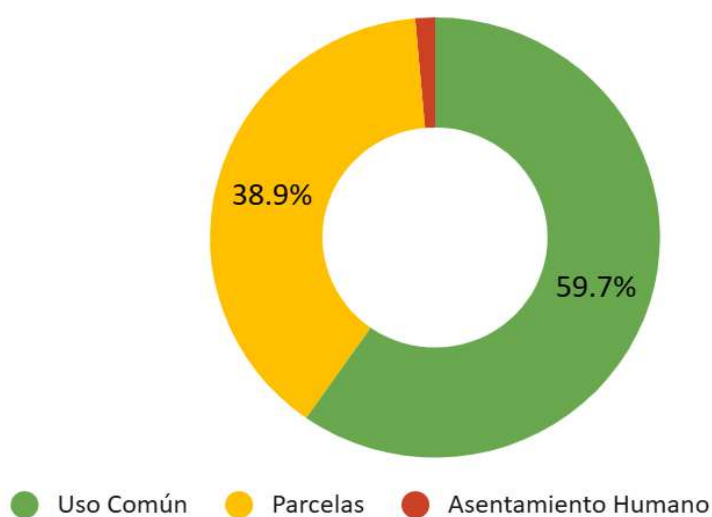
Distribución de la superficie de núcleos agrarios en México, por tipo de destino de la tierra a nivel nacional, y en ejidos y comunidades, en 2023

Distribución de tierras en núcleos agrarios, a nivel nacional



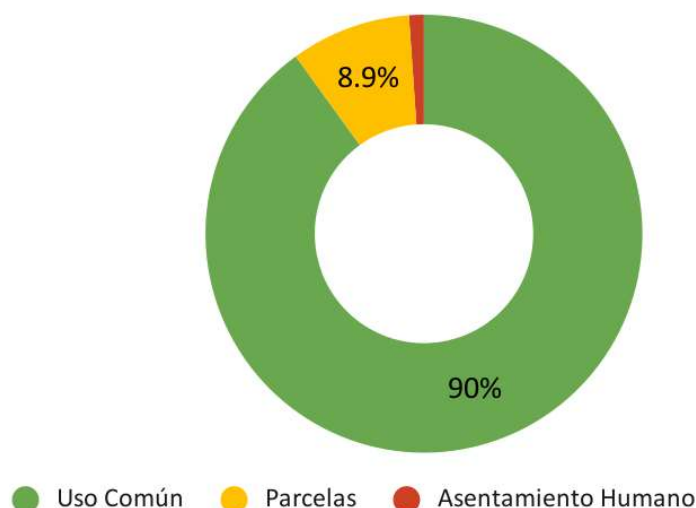
Fuente: elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Distribución de tierras en Ejidos, a nivel nacional



Fuente: elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Distribución de tierras en Comunidades, a nivel nacional



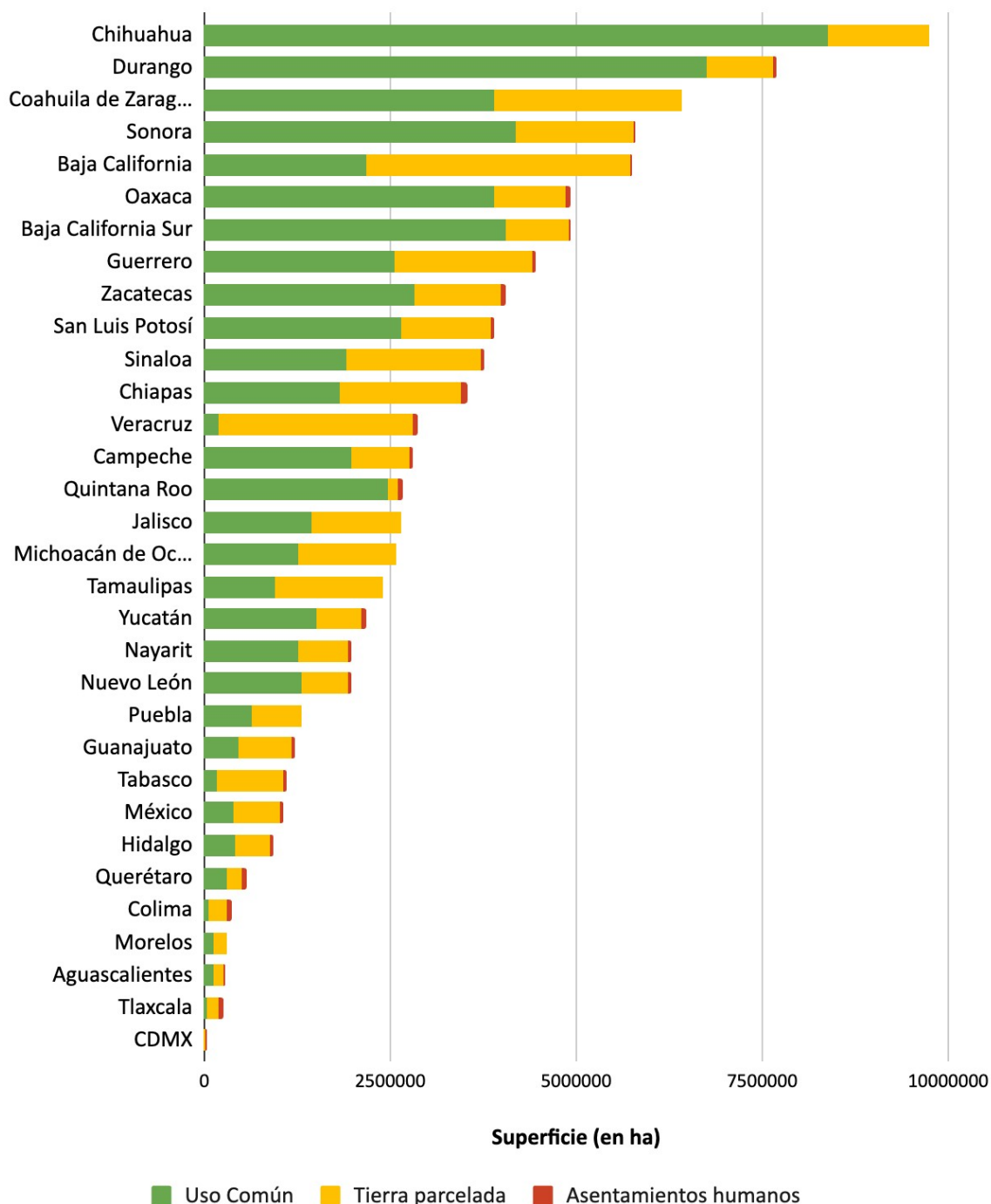
Fuente: elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Como podemos observar, si bien en términos generales la mayor parte de la superficie registrada de los núcleos agrarios es Uso Común (63%), las comunidades mantienen un mayor porcentaje de sus tierras en esta condición. En contraste, en términos generales las tierras para asentamientos humanos son las de menor superficie, algo que sería lo esperado, considerando que se trata del área no dispuesta para el uso productivo, sino para la vivienda y los servicios urbanos.

Se puede observar la repartición espacial de los tipos de destino por cada núcleo agrario **activando las capas “Tierras de uso común”, “Tierras parceladas” y “Zona para asentamiento humano” en la pestaña “Tipos de destino núcleos agrarios”.**

Como veremos en las siguientes gráficas, la distribución de las tierras por tipo de destino es muy heterogénea a nivel regional. En términos absolutos, podemos observar que las entidades donde hay una superficie mayor de uso común son Chihuahua, Durango, Sonora, Baja California Sur, Coahuila y Oaxaca. Mientras que las entidades donde hay una preponderancia de las tierras parceladas son Baja California, Veracruz, Coahuila, Guerrero, Sinaloa y Chiapas.

Superficie de los núcleos agrarios (ejidos + comunidades) conforme el destino de la tierra, por entidad federativa, 2023

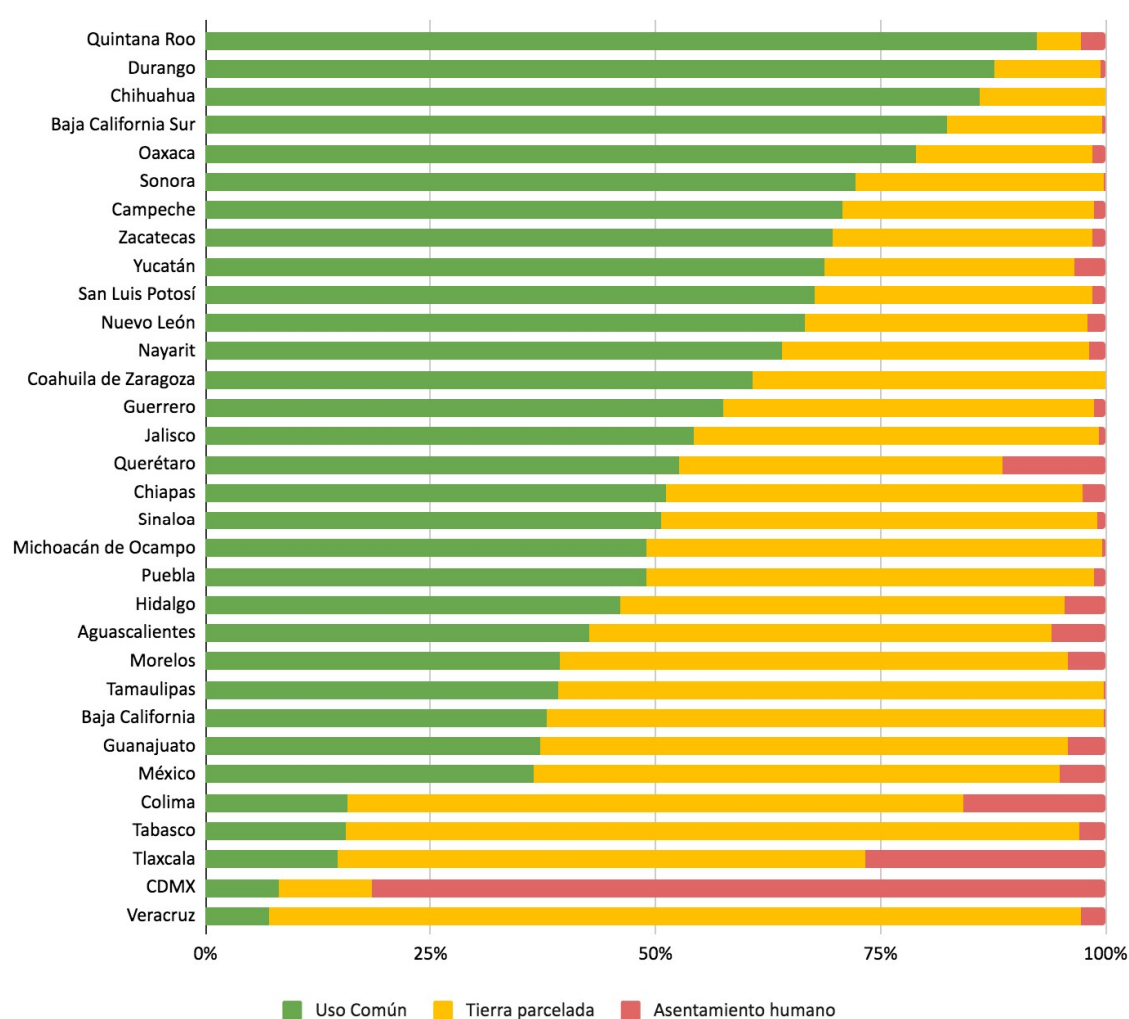


Fuente: elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#).

Más allá de los datos absolutos, la comprensión de la distribución de estas tierras es más fácilmente observable cuando usamos números relativos, como los observados en la siguiente gráfica. Las entidades federativas con un porcentaje de uso común (mayor a la media nacional de 63.7 %) son Quintana Roo, Durango, Chihuahua, Baja California Sur, Oaxaca, Sonora, Campeche, Zacatecas, Yucatán,

San Luis Potosí, Nuevo León y Nayarit. Por otro lado, son 19 las entidades que tienen un porcentaje mayor de tierras de asentamientos humanos (mayor a la media nacional de 1.4%) dominando Ciudad de México, Tlaxcala, Colima, Querétaro, Aguascalientes, Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, Morelos y Yucatán. Las entidades que superan la media nacional de porcentaje de tierras parceladas (35%) son también diecinueve, resaltando Veracruz (donde el 91% de la superficie de los núcleos agrarios está parcelada), Tabasco, Colima, BC, Tamaulipas, Tlaxcala, Guanajuato, México, Morelos, Aguascalientes, Michoacán y Puebla.

Proporción de la superficie de los núcleos agrarios (ejidos + comunidades), conforme al destino de la tierra, por entidad federativa



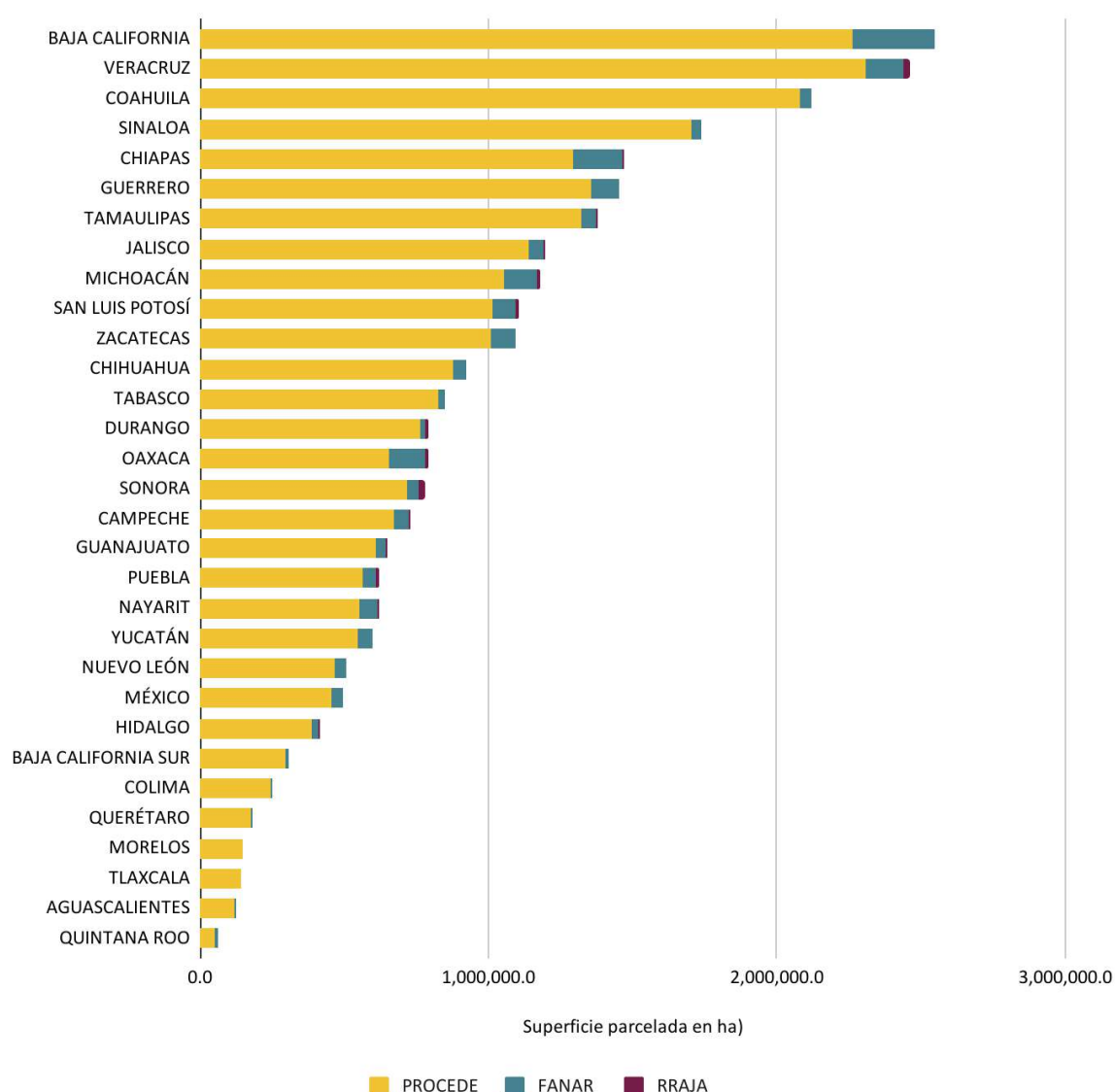
Fuente: elaboración propia con base en los [indicadores básicos de la propiedad social del Registro Agrario Nacional](#). Para obtener estos datos por ejido y comunidad, se sumaron los datos que brinda el RAN por ejido y comunidad.

Se puede observar la proporción de la superficie de los núcleos agrarios conforme al destino de la tierra activando las capas “Superficie actual asentamientos humanos (% superficie total núcleo agrario)”, Superficie actual tierras de uso común (% superficie total núcleo agrario) y “Superficie actual

tierras parceladas (% superficie total núcleo agrario)” en la pestaña “Tipos de destino núcleos agrarios”.

En la siguiente gráfica se observa la cantidad de hectáreas que se consideran parceladas, por entidad federativa, según los programas mediante los cuales dichas parcelas fueron certificadas. [La superficie total que se parceló por medio de los programas de certificación fue de 27,752,401 ha a nivel nacional y el 93% fue durante el Procede.](#)

Superficie parcelada por entidad federativa y programa de certificación (en ha)



Fuente: elaboración propia a partir de la respuesta a la solicitud de información al Registro Agrario Nacional (RAN) en agosto del 2024 (folio 330025124000734)

Aunque es posible identificar elementos que expliquen esta distribución de usos de la tierra, como parte de un proceso de origen, o anterior a 1992 (como por ejemplo la asociación del predominio del uso común con la presencia de núcleos agrarios con cubierta vegetal como bosque, selva o desierto, y el predominio de tierras parceladas en núcleos agrarios productores agrícolas, con riego y

ganaderos, Torres-Mazuera, 2023, pp.16); lo que más adelante presentaremos busca poner atención a los cambios de destino impulsados después de esta fecha, bajo la nueva legislación. Nos referimos al proceso que identificamos como la *parcelación* de los núcleos agrarios, así como de *ampliación de asentamientos humanos*, ambos, procesos de mercantilización o erosión de la propiedad social, ya que son precedentes a la privatización de la propiedad social.

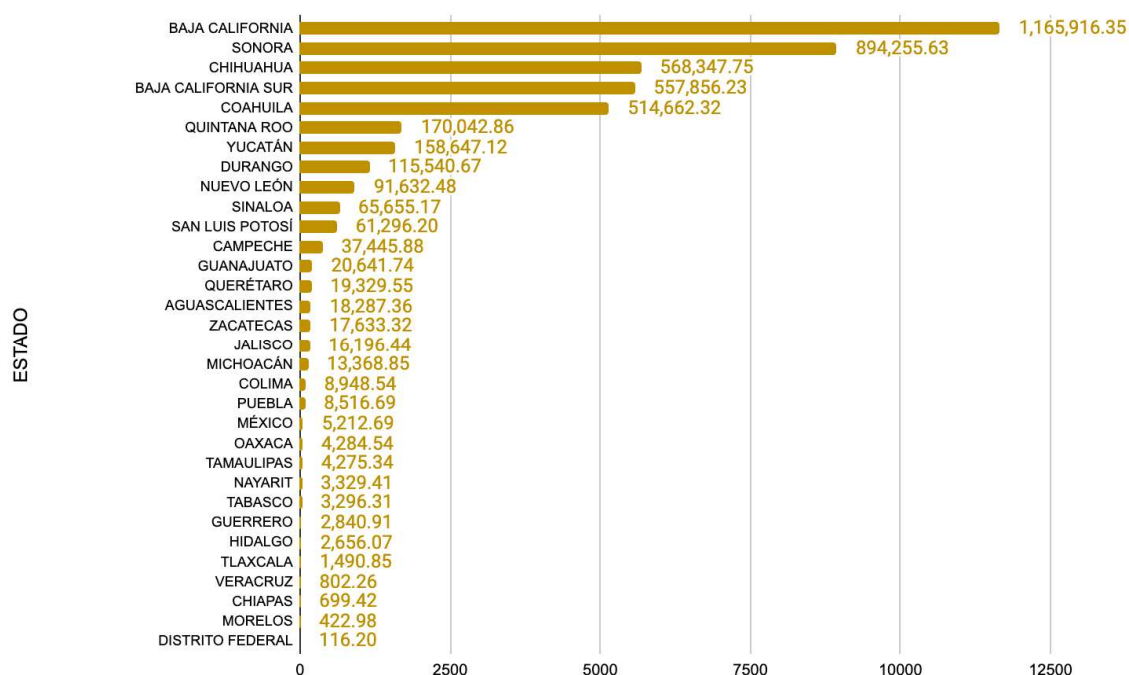
3.2 Privatización de la propiedad social mediante el mecanismo “cambios de destino”

Las solicitudes de cambio de destino de tierras se puede dar como parte de un proceso de reorganización interna, orgánica a la vida agraria del ejido o comunidad. Sin embargo, actualmente, se ha reconocido que funciona como un mecanismo encaminado a la mercantilización de la propiedad social e, incluso, como parte de un proceso de privatización, tal como ha sido descrito en regiones como la Península de Yucatán (ver Colectivo GeoComunes, Gabriela Torres-Mazuera, Claudia Gómez Godoy (2020). [Expansión capitalista y propiedad social en la Península de Yucatán](#)).

Así, aunque el cambio de destino es un procedimiento poco común a nivel nacional, en esta sección pondremos atención a los datos generales que arroja su incidencia y la superficie involucrada. Iniciaremos con una revisión general de este proceso para luego abundar más en dos tipos de cambio de destino más comunes: de uso común a parcela, y de uso común a asentamiento humano. Nuestra intención es observar si este proceso puede vincularse con procesos de mercantilización y privatización de la propiedad social.

Según la información entregada por el RAN, desde 1995 y hasta el 31 de diciembre del 2023, hubo 3,258 acuerdos de asambleas para cambios de destino en 2,058 núcleos agrarios del país, lo que quiere decir que el 6.7% del total de núcleos agrarios certificados hicieron esta solicitud. La superficie total de tierras sobre la cual se ha solicitado un cambio de destino fue de 4,553,648.12 hectáreas. Poco más del 80% de esta superficie se encuentra en núcleos agrarios de cinco Estados: Baja California, Sonora, Chihuahua, Baja California Sur y Coahuila, como se puede observar en la siguiente gráfica.

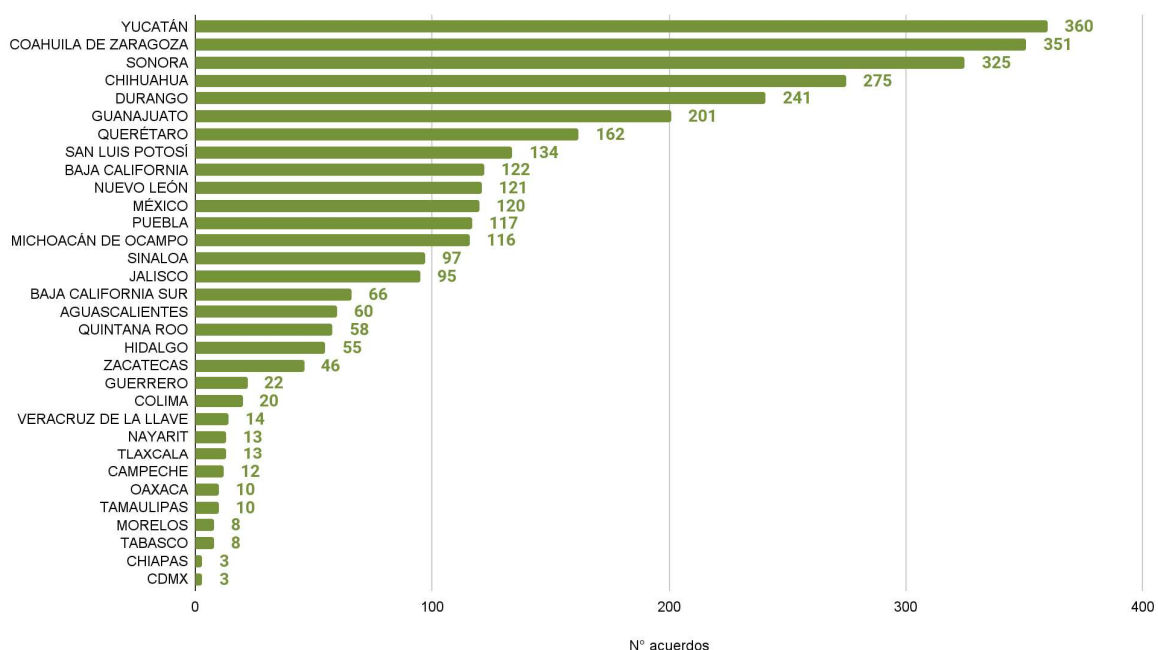
Superficie total que sobre la que se ha solicitado cambio de destino, por entidad federativa, al 31 de diciembre de 2023



Fuente: elaborado a partir de los datos “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

Otra forma de analizar este fenómeno es identificando los núcleos agrarios con mayor número de acuerdos de asamblea para cambios de destino. Desde esa perspectiva, llama la atención ahora los casos de Yucatán, Coahuila, Sonora, Chihuahua.

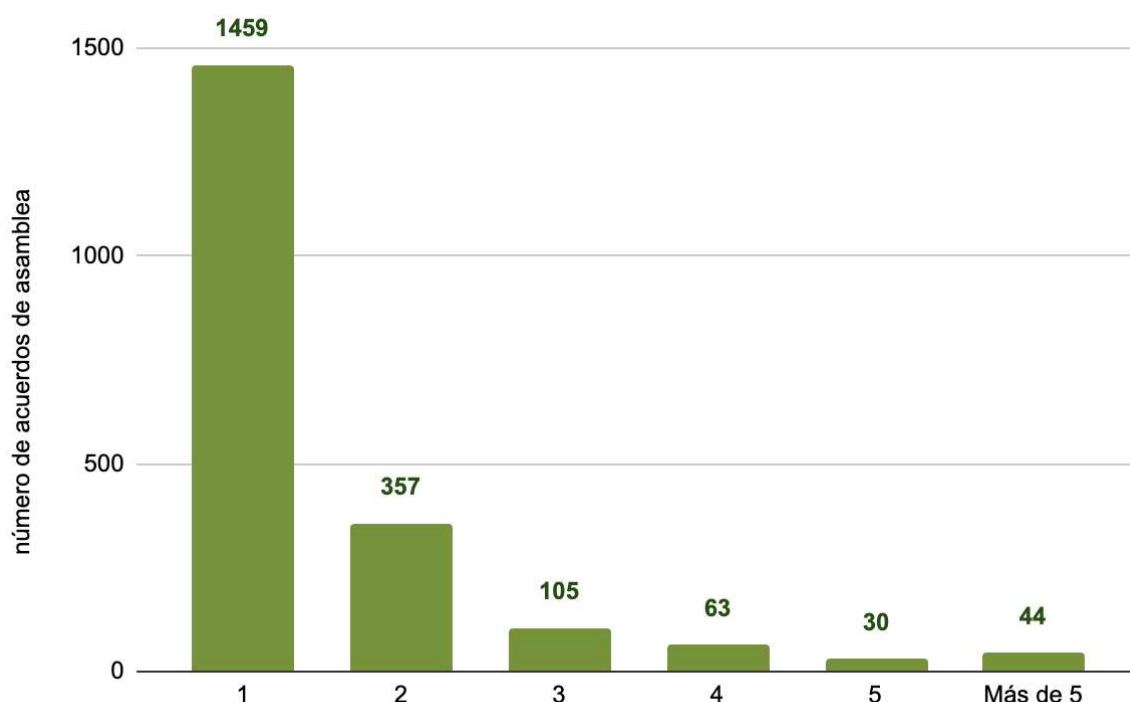
Número de acuerdos de asamblea para cambio de destino, por entidad federativa, al 31 de diciembre de 2023



Fuente: elaborado a partir de los datos "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 " de la solicitud información 330025124000183.

En la mayoría de los núcleos agrarios donde hubo esos acuerdos para cambios de destino se han limitado a sólo un único acuerdo de asamblea (es el caso del 70% de los núcleos agrarios que han hecho solicitudes de cambio de destino). Sin embargo en 44 núcleos agrarios, encontramos que ha habido más de cinco actas de asambleas donde se hicieron cambios de destino en sus tierras; algo que ocurrió principalmente en Yucatán (19 núcleos agrarios con cinco actas o más) y en Chihuahua (3 núcleos agrarios) y Baja California, Coahuila, Durango, Querétaro, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas (2 núcleos agrarios cada uno).

Número de acuerdos de asamblea para cambios de destino por núcleo agrario



Fuente: elaborado a partir de los datos "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 " de la solicitud información 330025124000183.

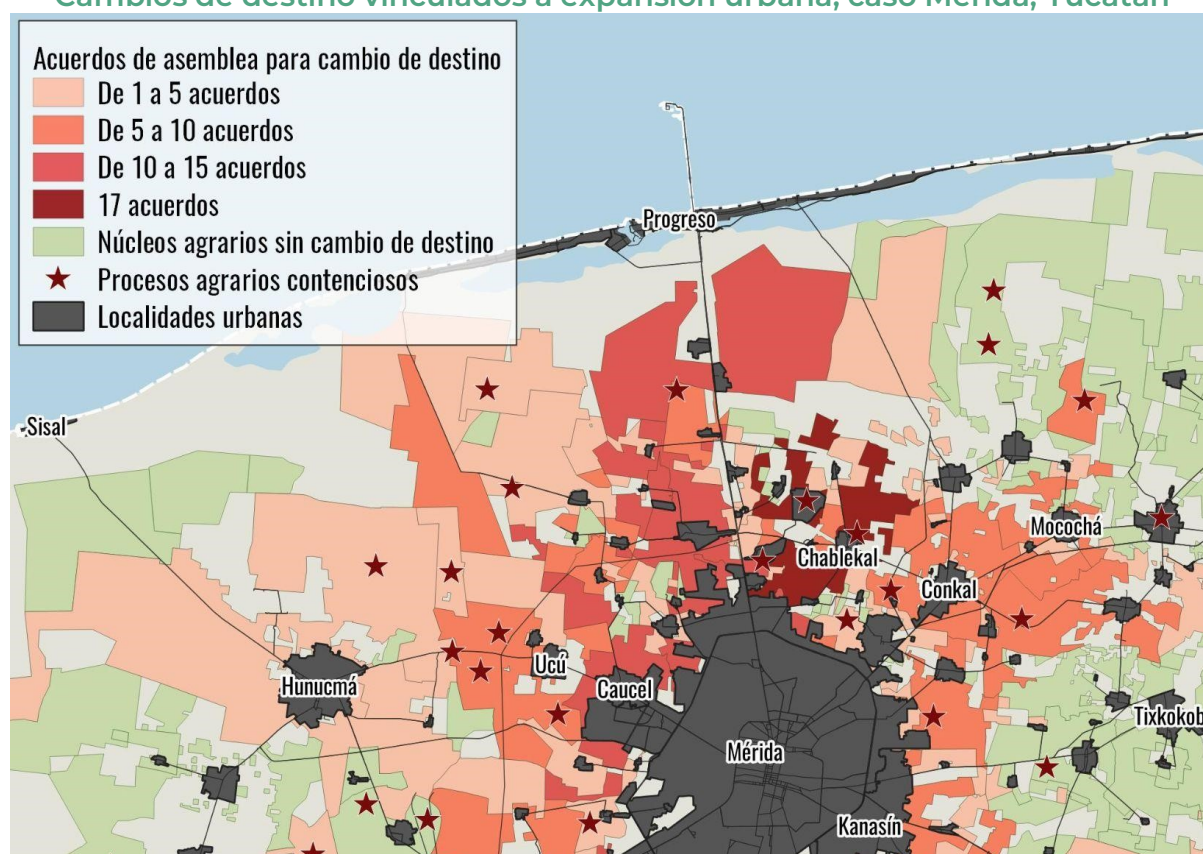
El Núcleo agrario con mayor número de acuerdos de asamblea solicitando cambios de destino es el ejido de Meson del Norte (Santa María) en Ramos Arizpe, Coahuila. En este ejido se han registrado 23 acuerdos de cambio (todos de uso común a parcela) entre 1998 y 2011, por una superficie total de 594 hectáreas. En este caso, además, 659.33 hectáreas han pasado a dominio pleno. La cercanía con la zona industrial de Ramos Arizpe y Saltillo, así como el estar cruzado por la carretera 57, hace pensar que buena parte de estas solicitudes están vinculadas con la presión que sobre el ejido están haciendo las zonas industriales y habitacionales.

La mayoría de los casos con más de cinco acuerdos de asamblea para cambio de destino corresponden a núcleos agrarios de Yucatán y, particularmente, a ejidos que se ubican en la zona de extensión urbana de Mérida, y particularmente la zona norte que ha sido la de mayor despliegue de proyectos inmobiliarios y de especulación sobre las tierras ejidales [para más detalle se puede consultar Colectivo GeoComunes, Gabriela Torres-Mazuera, Claudia Gómez Godoy. (2020). [Expansión capitalista y propiedad social en la Península de Yucatán](#)]

Así, por ejemplo, en el ejido de Chablekal en solo cuatro años (de 2010 a 2014), se hicieron 17 acuerdos de asamblea para cambio de destino, todos para cambiar de uso común a parcela, sobre una superficie total de 3,034 ha (el 67% de la superficie total del ejido). En este caso, posteriormente, estas parcelas pasaron a dominio pleno (3,164 ha), por lo que ahora el ejido sólo comprende el 30% de su superficie inicial. En este caso, la privatización del ejido tiene que ver con la

presencia de intereses inmobiliarios en la zona, como los representados por el lujoso complejo residencial Country Club. En la mayoría de estas transacciones estuvieron involucrados empresarios originarios de Mérida que, de manera irregular, pero con el acuerdo de los comisarios ejidales y asesoría y aval de los funcionarios agrarios de la Procuraduría Agraria (PA) y del Registro Agrario Nacional (RAN), fueron reconocidos por la asamblea ejidal como posesionarios pese a no estar en previa posesión de facto de parcelas, y como “ejidatarios” pese a que no habían sido previamente reconocidos como avecindados, y pese a no tener residencia en el ejido. Este reconocimiento ilegal, sin embargo, les permitió formalmente adquirir tierras ejidales (Consultar la base de datos “[Procesos agrarios contenciosos en la Península de Yucatán](#)” elaborada en 2023 por GeoComunes y G.Torres-Mazuer, como parte del proyecto de CIESAS “Observatorio de conflictos socio-ecológicos en la Península de Yucatán para la Defensa del Territorio”).

Cambios de destino vinculados a expansión urbana, caso Mérida, Yucatán



Elaboración propia con base en “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

En las siguientes dos tablas se listan los nombres de los ejidos con mayor número de acuerdos de asamblea para cambios de destino de tierras, y los ejidos con mayor superficie involucrada.

Ejidos con mayor superficie involucrada en solicitudes de cambio de destino, desde 1995 y hasta el 31 de diciembre del 2023

Edo	Mun	NA	Superficie
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	SAN JOSE DE LAS PALOMAS	235,498.31
CHIHUAHUA	ASCENCION	CUAUHTEMOC	206,439.14
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	REVOLUCION	186,734.53
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	NUEVO ROSARITO	165,291.64
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	HERMENEGILDO GALEANA	127,581.90
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	CONFEDERACION NACIONAL CAMPESENA	108,083.67
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	MATOMI	96,806.17
BAJA CALIFORNIA SUR	COMONDÚ	LEY FEDERAL DE AGUAS NO. 4	80,323.45
BAJA CALIFORNIA SUR	MULEGE	PRESIDENTE DIAZ ORDAZ	65,286.89
BAJA CALIFORNIA SUR	COMONDU	N.C.P.E. LEY FEDERAL DE AGUAS NUM. 1	63,063.38
BAJA CALIFORNIA SUR	COMONDÚ	N.C.P.E. TEPENTU	62,459.71

Elaboración propia con base en la solicitud de información 330025124000183. Sólo se colocaron los 11 primeros ejidos por superficie.

Ejidos con mayor número de solicitudes de asamblea para cambio de destino, desde 1995 y hasta el 31 de diciembre del 2023

Edo	Municipio	Ejido	Núm Acuerdos
COAHUILA	RAMOS ARIZPE	MESON DEL NORTE (SANTA MARIA)	23
YUCATÁN	MÉRIDA	CHABLEKAL	17
YUCATÁN	MÉRIDA	CAUCEL	15
YUCATÁN	MÉRIDA	KOMCHEN	13
YUCATÁN	MÉRIDA	CHUBURNA	12
QUERÉTARO	EL MARQUES	LA CAÑADA HOY V. DEL MARQUES DEL A.	12
YUCATÁN	PROGRESO	PROGRESO	11
YUCATÁN	UCU	UCU	10
GUANAJUATO	LEON	LA JOYA	10
YUCATÁN	UMÁN	UMAN	9
NUEVO LEÓN	MINA	CALIFORNIA, LA AZUFROSA Y EL PUI	9
BAJA CALIFORNIA	MEXICALI	HIPOLITO RENTERIA	9
ZACATECAS	ZACATECAS	LA PIMIENTA	9
YUCATÁN	KANASIN	KANASIN	8
SAN LUIS POTOSÍ	VILLA DE REYES	LAGUNA DE SAN VICENTE	8
YUCATÁN	CONKAL	CONKAL	8
ZACATECAS	ZACATECAS	LA ESCONDIDA	8
CHIHUAHUA	ALLENDE	VALLE DE ALLENDE	8
YUCATÁN	YAXKUKUL	YAXKUKUL	7
YUCATÁN	MOCOCHA	MOCOCHA	7
YUCATÁN	MÉRIDA	SITPACH	7
YUCATÁN	UMÁN	TEBEC	7
SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSI	SAN NICOLAS DE JASSOS	7
YUCATÁN	MÉRIDA	COSGAYA	7
YUCATÁN	MÉRIDA	NOC-AC	7
BAJA CALIFORNIA	TIJUANA	GENERAL FRANCISCO VILLA	7
DURANGO	LERDO	EL RAYO	7
YUCATÁN	MÉRIDA	SANTA CRUZ	7
YUCATÁN	PROGRESO	SAN IGNACIO	7
PUEBLA	CUAUTINCHAN	SANTA CRUZ ALPUYECA	7
PUEBLA	SANTA CLARA OCOYUCAN	SANTA CLARA OCOYUCAN	7
SONORA	CABORCA	GUILLERMO PRIETO	6
NUEVO LEÓN	MINA	MINA	6
CHIHUAHUA	JUAREZ	SAN AGUSTIN	6
COAHUILA	PARRAS DE LA FUENTE	HOYOS	6

COAHUILA	PARRAS DE LA FUENTE	PARRAS II	6
DURANGO	DURANGO	QUINCE DE MAYO	6
MÉXICO	JILOTZINGO	SANTA MARIA MAZATLA	6
COAHUILA	MATAMOROS	CONGREGACION HIDALGO	6
YUCATÁN	MERIDA	DZIBICHALTUN	6
QUERÉTARO	QUERETARO	MENCHACA	6
CHIHUAHUA	HIDALGO DEL PARRAL	LA ALMANCEÑA	6
YUCATÁN	MERIDA	COPO	6
COAHUILA	TORREON	LA PAZ	6

Elaboración propia con base en la solicitud de información 330025124000183. Sólo se colocaron todos los ejidos con más de 5 solicitudes.

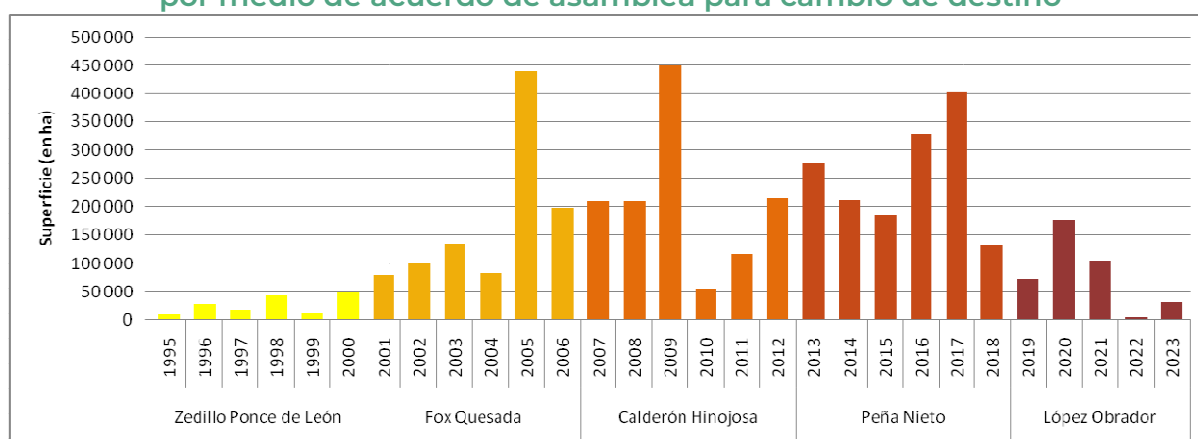
De todos los cambios de destino solicitados en el país después de 1992, prácticamente la totalidad de éstos han afectado la tierra de uso común, esto es, le han restado superficie a las tierras de uso común. En la mayor parte de los casos se ha pasado de uso común a parcela (esto corresponde al 76.6% de los acuerdos de asamblea que han hecho cambios de destino, y al 96.1 % de la superficie afectada). En segundo lugar observamos los cambios de uso común hacia alguno de los tipos de tierra que se agregan en el llamado *zona de asentamiento humano*, un área no productiva del núcleo agrario asociada al uso habitacional y de servicios del núcleo agrario.

3.3 Tierras que pasaron de uso común a parcelas

Los procesos de cambio de destino que afectan al uso común usualmente están asociados con procesos encaminados a la privatización de la propiedad social, y esto es más notorio cuando el nuevo destino de esas tierras es de parcelas, ya que el llamado “dominio pleno” sólo puede constituirse sobre este tipo de tierra y sólo en los ejidos, todo ello tras haber sido aprobado por la máxima autoridad de éste, la asamblea. En esta sección observaremos únicamente de este movimiento (uso común a parcelas) que, como señalamos anteriormente, es el cambio de destino más significativo en términos de superficie y de número de asambleas.

Un poco más de un tercio de esos cambios de destino ocurrieron durante el sexenio de Peña Nieto (35% del total con 1,534,227 ha) seguido por el de Calderón (28.6% del total con 1,252,939 ha).

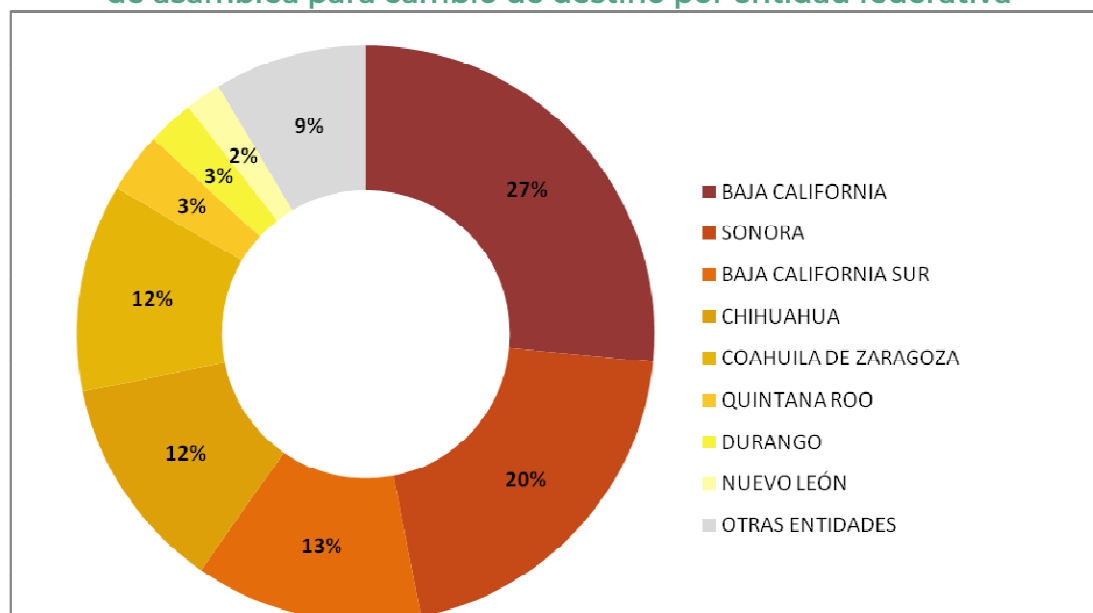
Superficie de tierras de uso común que pasaron a tierras parceladas cada año por medio de acuerdo de asamblea para cambio de destino



Fuente: Elaboración propia con base en “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183

Más de un cuarto de la superficie total nacional que pasó a tierras parceladas fue por acuerdos de asambleas en Baja California. Los cuatro estados del noreste del país (Baja California, Sonora, Baja California Sur y Chihuahua) representan el 72% de la superficie total de las tierras de uso común que pasaron a tierras parceladas. Llama la atención que, en general, estos son los estados en donde observamos una mayor superficie promedio por núcleo agrario (ver punto 1).

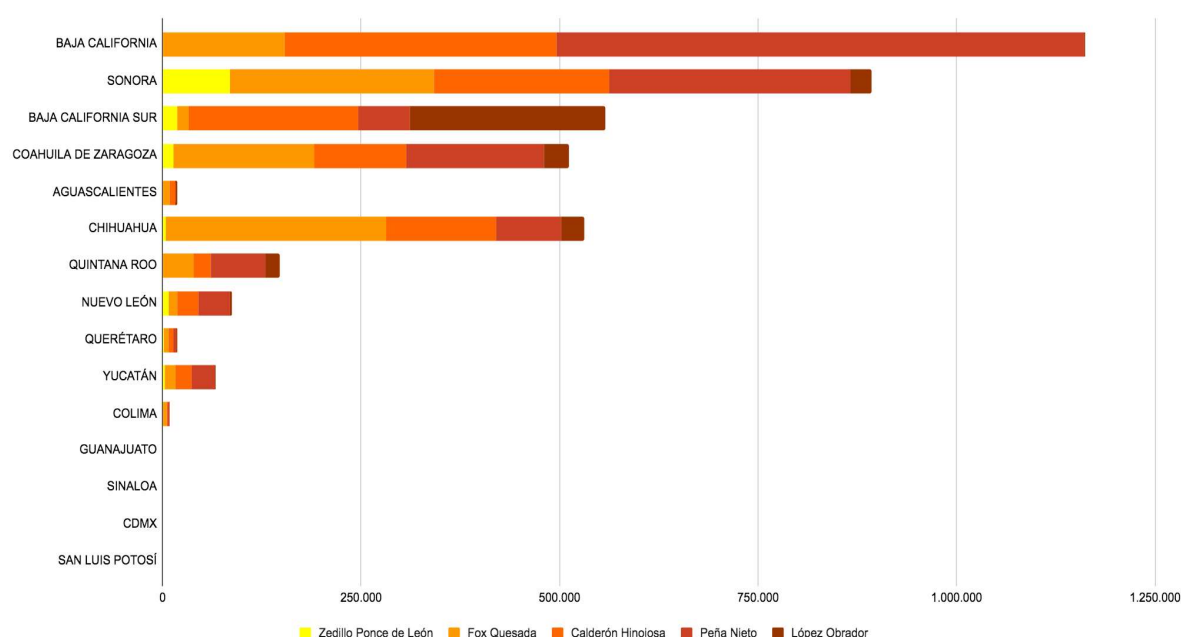
Tierras de uso común que pasaron a tierras parceladas por medio de acuerdo de asamblea para cambio de destino por entidad federativa



Fuente: elaborado a partir de los datos “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

Para tratar de entender este proceso, vale la pena identificar que, en el caso de Baja California y Sonora (las dos entidades con mayor superficie afectada) la mayor parte de este cambio de destino ocurrió durante el sexenio de Peña Nieto, mientras que en Baja California Sur fue durante el sexenio de curso.

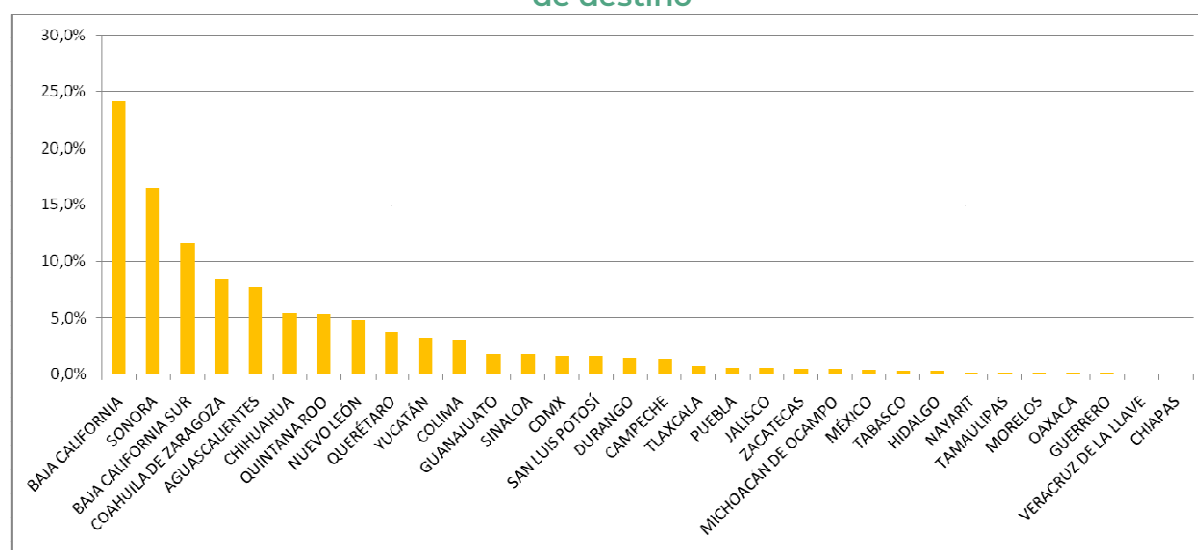
Distribución de la superficie de ejidos que pasaron de uso común a parcela, por sexenio del año de inscripción del acta



Fuente: elaborado a partir de los datos "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 " de la solicitud información 330025124000183.

En este tipo de transacciones, Baja California es un caso muy notorio, porque ahí casi un cuarto de la superficie total de los núcleos agrarios certificados pasó a tierras parceladas. Aunque no es aún tan claro para nosotros los procesos que están motivando esto, es posible que el fenómeno esté vinculado con las transformaciones que se observan por el fenómeno del turismo y de la expansión de zonas residenciales. Un sector presente en esa región y que se ha demostrado que promueve este tipo de procesos para apropiarse de tierras ejidales en otras zonas. Ver el caso del ejido San José de las Palomas y Revolución (ambos en el municipio de San Quintín), así como el ejido de Matomi (municipio de Ensenada), tres ejidos en donde 519,039 ha. han pasado de uso común a parcela, y donde 255,764.6 hectáreas han pasado a dominio pleno.

Proporción de la superficie total de propiedad social de cada entidad federativa que pasó a tierras parceladas por medio de acuerdo de asamblea para cambio de destino



Fuente: elaborado a partir de los datos "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 " de la solicitud información 330025124000183.

Se puede observar los núcleos agrarios donde hubo cambio de destino de uso común a tierras parceladas **activando la capa "Núcleo agrario con cambio de destino de uso común a parcela" en la pestaña "Cambios de destinos núcleos agrarios".**

Si bien el cambio de destino no es propiamente un proceso de privatización de las tierras en propiedad social, sí debe observarse como un paso en este camino. Esto se reafirma al observar que en la mayor parte de los casos con cambio de uso común a parcelas, son seguidos de asambleas para aprobar el dominio pleno: de los 1,741 núcleos agrarios donde hubo cambio de destino de uso común a tierra parcelada, en 1,256 de ellos (el 72% de estos) una parte de las tierras del núcleo agrario han pasado a dominio pleno. Esta proporción es muy significativa, ya que, considerando el total de los núcleos agrarios del país, la proporción de los que han pasado a dominio pleno es el 21%. Eso muestra una tendencia riesgosa según la cual los cambios de destino para parcelar las tierras de uso común terminan provocando, en muchos casos, la erosión y privatización de tierras.

Porcentaje de NA del país que, habiendo hecho un cambio de destino, posteriormente han aprobado el dominio pleno en una o más de sus parcelas	Porcentaje de NA del país que han aprobado el dominio pleno en una o más de sus parcelas
72 %	21 %

3.4 Tierras que pasaron de uso común a zonas de asentamiento humano, urbanización y reserva de crecimiento

Si bien la gran mayoría los cambios de destino han sido para parcelar tierras de uso común (96% superficie total del cambio de destino), en algunos casos hubo también cambios de uso común hacia tierras para asentamientos humanos (2.4% superficie total de cambio de destino), así como hacia Reservas de Crecimiento y hacia Zonas de Urbanización.

Hoy en día, las *zonas de asentamiento humano* se pueden componer de *zona de urbanización* (al interior de la cual se encuentran los solares), *fundo legal*, y *reserva de crecimiento*. La mención de esto es importante porque el tránsito de uso común a alguna de las formas de asentamientos humanos es el segundo cambio de destino más común y, como veremos, esto posiblemente se deba a que las tierras bajo esta adscripción son también más sencillas de enajenar bajo la Ley agraria actual.

En términos de número de asambleas, sobresale el cambio de uso común a zona de urbanización, pero en términos de superficie, es más notorio el cambio de uso común a asentamiento humano.

Modalidades de cambio de destino, de Uso Común a formas de urbanización

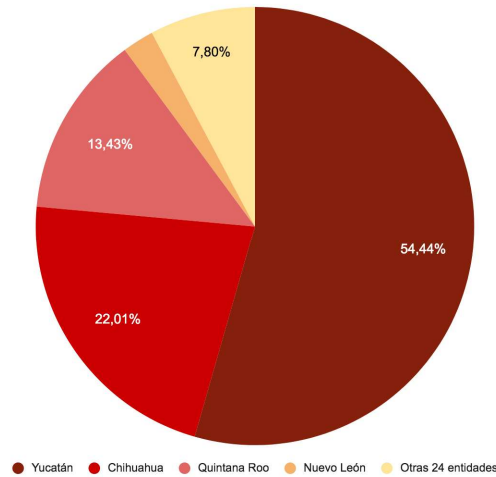
Modalidades	Superficie afectada (ha)	Número de acuerdos	Porcentaje de la superficie afectada por estas modalidades, del total de superficie afectada por algún cambio de destino
Uso Común a Zona de Urbanización	49.270,55	244,00	1,08%
Uso Común a Reserva de Crecimiento	8.644,79	29,00	0,19%
Uso Común a Asentamiento Humano	110.702,29	206,00	2,43%
Total	168.617,63	479,00	3,70%

Fuente: Elaboración propia con base en "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 " de la solicitud información 330025124000183.

Estas modalidades de cambio de destino no son comunes, y más bien se han concentrado en algunas entidades del país, principalmente Yucatán (54.4% de la superficie total de este tipo de cambio de destino), Chihuahua (22%), Quintana Roo (13.43%) y Nuevo León (2.3%). Un único caso es altamente significativo por el volumen de tierras implicado: el acuerdo de asamblea en 2019 del ejido de Kini en Yucatán, que impulsó un cambio de destino de 54,675 ha para convertirlas de *uso común*, a *asentamiento humano*. Más allá de la gran superficie afectada, llama la atención que este núcleo agrario sólo tenga 3,123 ha en su superficie actual, de modo que no queda claro si la desproporcionada cifra de cambio de destino es

producto de un error en el registro de asamblea o error en la base de datos del RAN.

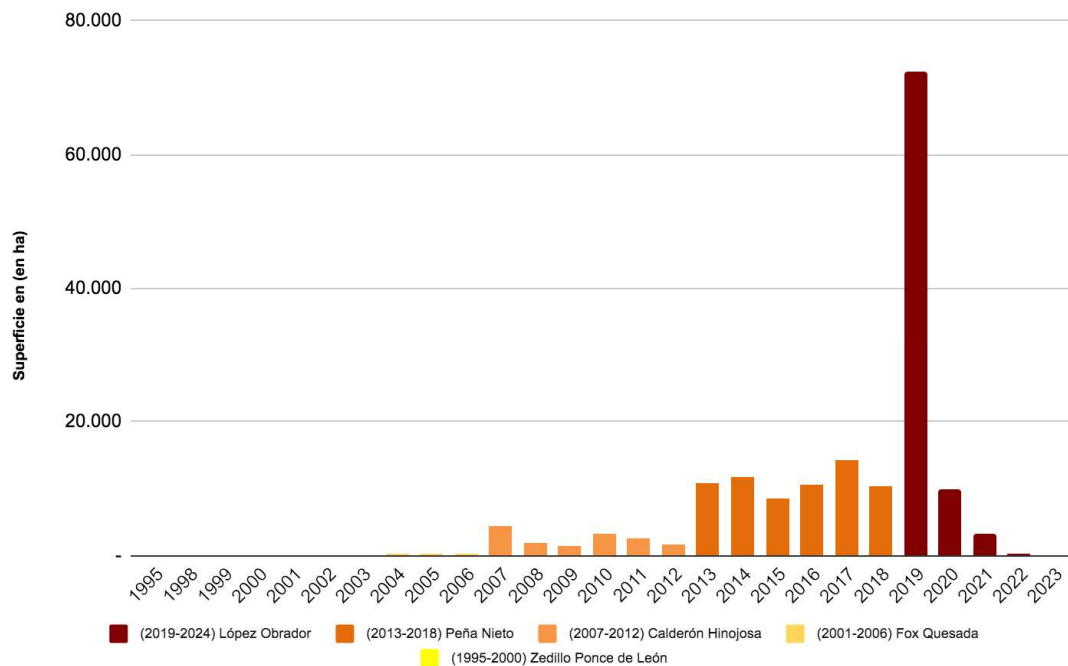
Distribución de la superficie afectada del país por estas tres modalidades de cambio de destino, por entidad federativa



Elaboración propia con base en "ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023" de la solicitud información 330025124000183.

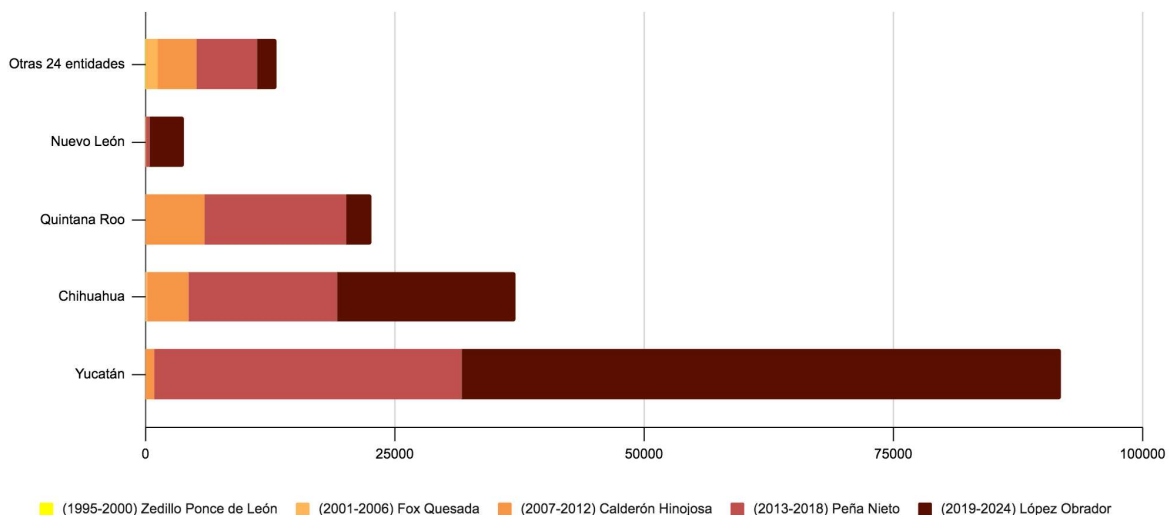
Como podemos ver en la siguiente gráfica, en términos temporales, la mayor parte de estos cambios han ocurrido en los sexenios de Peña Nieto y López Obrador.

Distribución de la superficie afectada del país las cambio de destino Uso Común a Zona de Urbanización, Reserva de Crecimiento y Asentamientos Humanos, por año de inscripción



Elaboración propia con base en “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

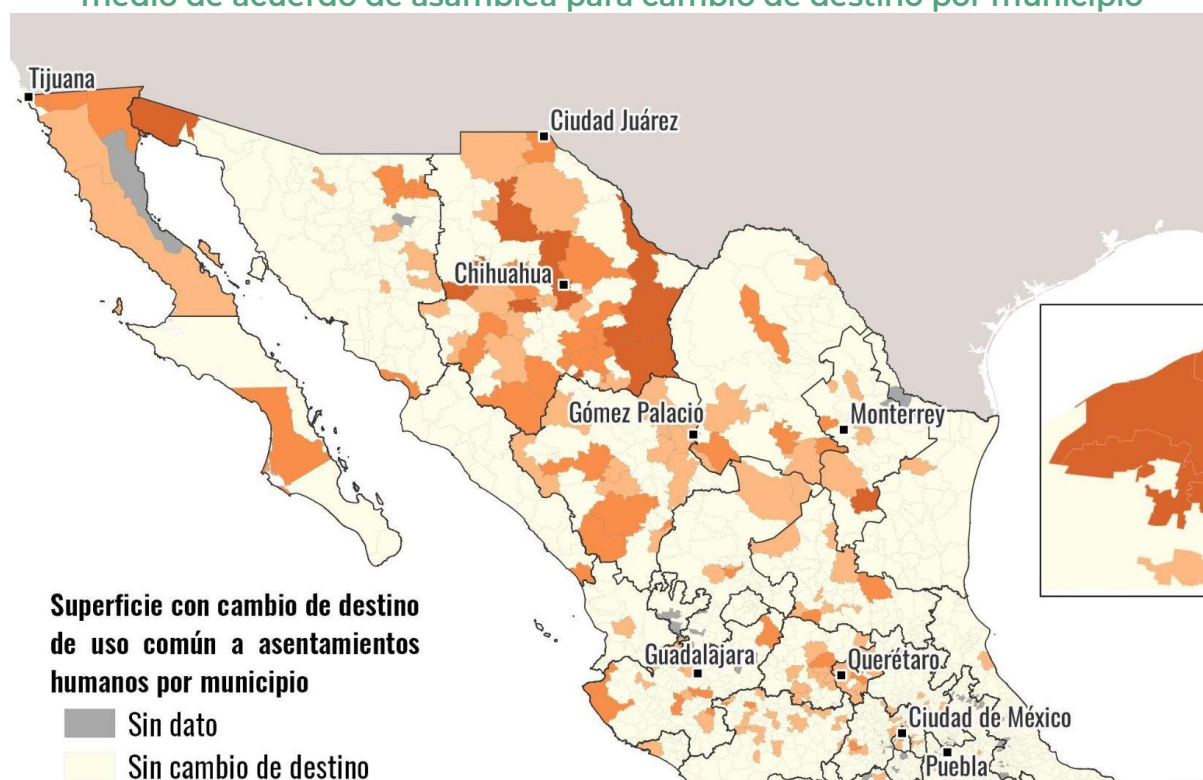
Distribución de la superficie afectada del país en estas modalidades, en las principales entidades afectadas, por sexenio del año de inscripción



Se consideran las modalidades de cambio de destino Uso Común a Zona de Urbanización, Reserva de Crecimiento y Asentamientos Humanos. Fuente: Elaboración propia con base en “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

El mapa siguiente permite constatar que en lo general esos cambios de destino de uso común a asentamientos humanos, corresponden con la expansión urbana de medianas o grandes urbes (Tijuana, San Luis Río Colorado, Chihuahua, Querétaro, Cancún, Tulum y Bacalar). Sin embargo, en algunos casos esos cambios, de significativa superficie, han ocurrido en núcleos agrarios inmersos en ámbitos rurales, como en los ejidos de los municipios de Camargo y Jiménez, en Chihuahua, el ejido de Francisco I. Madero en el municipio de Aramberri en Nuevo León, o de San Blas Atempa en Oaxaca. En este último caso, el cambio de destino de 331 ha de uso común hacia asentamiento humano corresponde con la implementación de uno de los parques industriales, mal llamados “Polos de Desarrollo para el Bienestar” del Corredor Interoceánico. Cabe resaltar que varias irregularidades ocurrieron dentro de la asamblea comunal de San Blas Atempa, durante la supuesta aceptación del parque industrial, como firmas falsificadas y firmas de personas fallecidas.

Superficie de tierras de uso común que pasaron a asentamientos humanos por medio de acuerdo de asamblea para cambio de destino por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 33002512400018. Nota: incluye los cambios de destino de uso común hacia asentamientos humanos, reserva de crecimiento o zona de urbanización.

3.5 Otros cambios de destino de tierras

Además de estos movimientos ya descritos que reducen el uso común, están también otros que, aunque muy marginales, vale la pena observar, como el cambio de “infraestructura” a parcela, y de parcela a asentamiento humano. Todos estos movimientos pueden observarse en la siguiente tabla.

Número de acuerdos y superficie afectada por modalidad de tipo de cambio de destino

Modalidad	Núm. de acuerdos	% acuerdos	Superficie (ha)	% superficie
Uso común a parcela	2,496	76.6%	4,378,054	96.1%
Uso común a asentamiento humano	206	6.3%	110,702	2.4%
Uso común a zona de urbanización	244	7.5%	49,271	1.1%
Uso común a reserva de crecimiento	29	0.9%	8,645	0.2%
Infraestructura a parcela	280	8.6%	4,343	0.1%
Parcela a asentamiento humano	2	0.1%	2,585	0.1%
Uso común a infraestructura	1	0.0%	49	0.0%
Total	3258	100%	4,553,648	100%

Fuente: elaborado a partir de los datos “ACUERDO DE ASAMBLEA DE CAMBIO DE DESTINO DE TIERRAS EJIDALES REGISTRADAS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023 ” de la solicitud información 330025124000183.

Como observamos en la tabla, se trata de 4,378,054 ha de tierras de uso común que fueron parceladas por medio de acuerdo de asamblea para cambio de destino, lo que representa el 4.4% de la propiedad social total registrada en 2024 (99,594,294 ha). Un poco más de un tercio de esos cambios de destino ocurrieron durante el sexenio de Peña Nieto (35% del total con 1,534,227 ha) seguido por el de Calderón (28.6% del total con 1,252,939 ha).

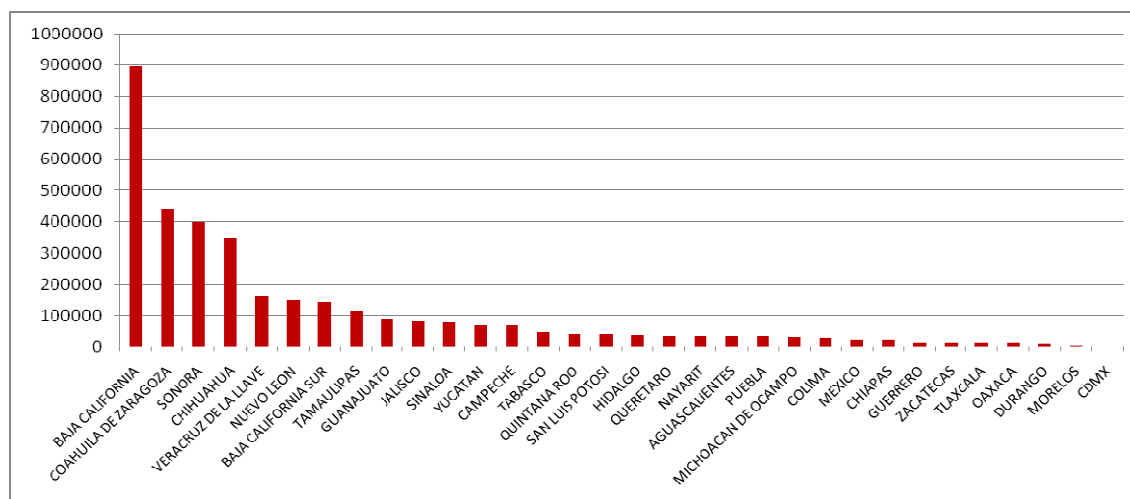
3.6 Dominio Pleno

El dominio pleno es el proceso por medio del cual una parcela dentro de un ejido cambia de régimen de propiedad, pasando de ser propiedad social a ser propiedad privada. Esto se introdujo en la Ley Agraria en 1992 mediante una reforma neoliberal que posibilitó la privatización de las tierras de los ejidos, con el objetivo de ofrecer sus tierras y recursos naturales a empresas de México y del extranjero. Para hacer esto, el gobierno primero impulsó programas de

delimitación interna de los ejidos y comunidades (como el PROCEDE, el FANAR o RRAJA) con los cuales el Registro Agrario Nacional (RAN) ha otorgado certificados parcelarios y de derechos sobre las tierras de uso común a las y los ejidatarios.

Según los datos obtenidos por medio de la solicitud de información 330025122000377, hasta mayo del 2022 a nivel nacional se habían privatizado un total de 3,524,307 ha de tierras parceladas por medio de la adopción del Dominio Pleno.

Superficie de adopción del Dominio Pleno por entidad federativa (1993-2022)



El estado de Baja California representa un cuarto de la superficie total de este proceso y, sumando los estados de Coahuila y Sonora, se llega a la mitad de la superficie nacional. Aquí vale la pena preguntarnos más sobre los procesos que en estas entidades están promoviendo esto. Torres-Mazueria señala los patrones identificados en actas de asambleas calificadas para cambios de destino en ejidos de Yucatán, Sonora, Chihuahua, Baja California y Baja California Sur, y presenta algunos estudios de caso que dan un panorama de la situación que ocurre ahí.

En el caso de los ejidos Matomi e Independencia en Baja California, son significativos. De acuerdo con Torres-Mazueria (quien refiere al artículo del periodista Javier Cruz Aguirre, 2011. [BC: la tierra en manos de Slim](#)), en ambos ejidos se trata de un proceso impulsado por personas ligadas a la empresa del consorcio de Carlos Slim Helú, Hotel Roma, SA de CV. Ahí, el proceso de cambio de destino en donde se permitió esta compraventa de tierras, también incluyó el reconocimiento como ejidatarios o posesionarios a empresarios y ejecutivos de la empresa. Ver Gabriela Torres-Mazueria (2023) [Privatización, acaparamiento y mercantilización de la propiedad social](#).

Se puede observar la distribución espacial de las tierras que pasaron a dominio pleno por núcleo agrario **activando las capas “Parcelas que pasaron a dominio pleno”, “Superficie que pasó a dominio pleno por núcleo agrario” y “Superficie que pasó a dominio pleno por municipio” en la pestaña “Cambios de destinos núcleos agrarios”**.