

IRREGULAR

SUELO Y MERCADO EN
AMÉRICA LATINA

Clara Eugenia Salazar
Coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

EL REGRESO A LA IRREGULARIDAD DE LAS
COLONIAS POPULARES, TÍTULOS
DE PROPIEDAD Y SUCESION

Edith Jiménez
Heriberto Cruz
Claudia Ubaldo¹⁰⁰

A lo largo de más de tres décadas el programa federal de regularización de la tenencia de la tierra en México ha dado certeza jurídica a una gran cantidad de habitantes de asentamientos irregulares. Sin embargo la regularización se ha limitado a garantizar un título legalmente válido para la primera generación de dueños. Después de 20 años de haber sido creados y regularizados los asentamientos consolidados de origen irregular, sus propietarios originales han empezado a envejecer y a morir, por lo general intestados. Por la falta de previsión sucesoria los viudos y las subsecuentes generaciones han quedado con un título de propiedad que representa problemas por resolver.

En la medida en que la inmensa mayoría de los mexicanos no hace testamento, se puede vislumbrar que se presentarán problemas jurídicos, sociales y económicos de considerable

¹⁰⁰ Edith Rosario Jiménez Huerta (profesora-investigadora) <ejimenez@cceara.udg.mx>, Heriberto Cruz Solís (profesor-investigador) <hpkr99@cene-carudg.mx> y Claudia Ubaldo Velázquez (abogada y estudiante de maestría) <claubaldo@hotmail.com>, Universidad de Guadalupe, Departamento de Estudios Regionales, Departamento de Geografía y Ordenamiento Territorial y Centro de Estudios Metropolitanos, respectivamente.

de asentamientos irregulares.¹⁰¹ Se observó entonces una correlación positiva entre la seguridad de la tenencia de la tierra y la disposición de la gente para mejorar sus propiedades y condiciones de vida. Desde que la ONU-Hábitat, lanzó su campaña global por la seguridad de la tenencia (UNCES 2000) se tornó en una política decisiva y generalizada proclive a garantizar la seguridad de la tenencia residencial. En América Latina los programas de regularización que se desarrollan como una forma central para garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra tienen una larga historia. Perú fue pionero en los programas de regularización, que inició desde 1961 con la Ley de Barrios Marginales (Calderón, 2006: 49). México instituyó a principios de la década de los setenta uno de los programas de regularización de la tenencia de la tierra "más ambiciosos y antiguos del mundo" (Azuola y Duhau, 1998: 157),¹⁰² mediante la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) en 1974.¹⁰³ El programa sigue vigente hasta la fecha (2011).

¹⁰¹ Son muchas las razones por las que los asentamientos se consideran irregulares; en el capítulo de Connolly en este mismo libro se pueden consultar las definiciones más amplias y detalladas de los asentamientos irregulares en México. En este capítulo la principal característica de la irregularidad es la venta ilegal de terrenos de origen ejidal o comunal, que en México está prohibida. Por otro lado, en el caso de los asentamientos irregulares originados sobre propiedad privada la irregularidad proviene principalmente de que el propietario del suelo no se apega a la normativa urbana para fraccionar y vender los terrenos (no solicitó el permiso de subdivisión, no dejó áreas de cesión, etc.). En ambos casos los habitantes de los asentamientos irregulares carecen de un título de propiedad.

¹⁰² Desde una perspectiva general se ha llegado a la conclusión de que ninguna experiencia de regularización en América Latina ha sido exitosa (véase Ferrnandes y Smolka, 2004: 153).

¹⁰³ El 20 de agosto de 1973 se creó por acuerdo presidencial el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. El 8 de noviembre de 1974, por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, se reestructuró la Comisión y se constituyó en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

table magnitud. Al no haber testamento, cuando mueren los dueños pueden llegar a quedar desprotegidos los herederos, que comúnmente son el cónyuge sobreviviente y los demás descendientes, especialmente cuando hay conflictos familiares. Aunque la ley tutela los derechos de los herederos, ellos no necesariamente los ejercen, pues ignoran cuáles son, desconocen los procedimientos para hacerlos efectivos, o carecen de recursos económicos suficientes. Después de la muerte de los propietarios la seguridad jurídica que otorgan los títulos de propiedad y los beneficios de contar con ella quedan en el vacío hasta que se trasladan los derechos a quien designe la ley si no hubiera disposición testamentaria, o al nuevo dueño por medio de un testamento. Esta "nueva irregularidad" que interrumpe los beneficios que otorgó la regularización ha sido poco estudiada por los académicos y los organismos internacionales. En este trabajo sacamos a la luz su existencia y examinamos algunas de sus posibles repercusiones. En especial, planteamos que las políticas públicas no prevén a priori, ni a posteriori, acción alguna para evitar que los descendientes regresen a vivir sin certeza jurídica sobre su propiedad, debido a la falta de previsión sucesoria de las propiedades que fueron legalizadas décadas atrás.

Palabras clave: regularización, testamento, irregularidad, títulos de propiedad, derecho civil.

INTRODUCCION

La conferencia Hábitat I que se llevó a cabo en Vancouver en 1976 marcó un parteaguas en la percepción internacional acerca de los asentamientos irregulares. Las instituciones de cooperación multilateral, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y los gobiernos nacionales reconocieron que la gente contribuye a enfrentar el enorme problema habitacional valiéndose de la conformación

La Constitución mexicana se refiere en su artículo 27 a la función social de la tierra. Todo el suelo mexicano y sus aguas corresponden a la nación, y ésta tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades necesarias para que responda al interés público. La Corett, con este fundamento legal, comprende la regularización de la tenencia de la tierra a favor de los habitantes de los asentamientos irregulares y para ello expropia "por causa de utilidad pública" y paga la indemnización correspondiente a los ejidatarios y comuneros que habían vendido sus tierras de manera ilegal.¹⁵⁴ Entrega títulos de propiedad individualizados de los predios que regulariza.¹⁵⁵

En este trabajo planteamos que los programas federales de regularización masiva en México, vigentes desde hace casi cuatro décadas, han empezado a mostrar limitaciones cruciales. Los dueños fundadores, a quienes se les extendieron los títulos de propiedad, están envejeciendo y algunos ya murieron, la mayoría intestados. La situación jurídica de la propiedad cambia con la muerte de uno o varios dueños; y en algunos casos, especialmente cuando hay conflictos, el cambio puede ser drástico.¹⁵⁶ Aunque la ley protege a los herederos, con y sin testamento,¹⁵⁷ el problema

¹⁵⁴ A partir de las reformas instituidas en 1999, 2007 y 2008 la Corett ha ampliado sus funciones, por lo que ahora también tiene injerencia en tierras federales, estatales, municipales y privadas, conforme a ciertos lineamientos.

¹⁵⁵ Los asentamientos irregulares localizados en propiedad privada se regularizan, aunque con menos éxito, por medio de programas estatales. Todos los programas de regularización, con algunas excepciones, entregan títulos individuales "completos". En América Latina, África, Asia (Payne, 2000: 2) y en Estados Unidos (Azuela, 1998: 79-80) durante la última década se ha empezado a optar por otras alternativas, diseñadas a partir de las múltiples influencias culturales e históricas.

¹⁵⁶ Dicho cambio es similar al que pueden llegar a enfrentar los cónyuges después de una separación, divorcio o abandono.

¹⁵⁷ El testamento tiene por objeto garantizar la transmisión de una propiedad después de la muerte del dueño, estableciendo de manera es-

radica en ejercer los derechos de la manera en que el derecho civil lo prevé actualmente, ya que esto implica emprender procedimientos y solventar costos que no todos conocen o tienen el dinero para pagarlos. Al no cambiar legalmente el título de propiedad a nombre de los herederos, éstos habitan una vivienda cuyo título está a nombre del antiguo dueño. Aquí planteamos que la forma en que se transmite la propiedad después de la muerte de los propietarios, el desconocimiento y la falta de recursos, pueden provocar un regreso generalizado a la irregularidad. Ni las políticas públicas, ni la literatura sobre la regularización de la tenencia residencial plantean alternativas de solución para evitar que los beneficios de la regularización puedan verse truncados con la muerte de alguno de los cónyuges.

Es oportuno mencionar desde ahora que en el trabajo de campo encontramos que en su gran mayoría los dueños entrevistados resultaron ser matrimonios de hombre y mujer casados por el régimen de "sociedad legal",¹⁵⁸ y que compraron la propiedad después de casarse.¹⁵⁹ Por ello, a lo largo del documento nos referiremos como dueños a la pareja o a uno de los cónyuges o consortes. Cuando en México muere uno de los cónyuges sin testamento queda intestada la mitad de la propiedad, pues a cada uno de ellos le corresponde 50%. Los herederos pueden poner a su nombre la parte de

pecífica quien hereda los derechos y obligaciones de la misma. En México el dueño tiene la completa libertad de designar a las personas que quiera que hereden, con algunas limitaciones, como en el caso de que haya hijos menores de edad o que por su salud estén incapacitados para mantenerse (Código Civil del Estado de Jalisco, 1995).

¹⁵⁸ Popularmente el régimen de sociedad legal se conoce erróneamente como "bienes mancomunados". En realidad el término bienes mancomunados se refiere al acuerdo entre dos o más personas, o en unión de ellas, sobre sus bienes.

¹⁵⁹ La mayoría de las personas compró un lote y autoprodujo su vivienda. Muy pocos compraron o permutaron un predio ya construido.

la propiedad intestada, por medio de la sucesión legítima, lo que implica llevar a cabo un juicio intestamentario. Durante este proceso de transición la mitad de la propiedad no queda asignada legalmente a nadie, hasta que concluye el juicio. Posteriormente, al fallecer el segundo dueño, si no se ha hecho el juicio intestamentario todos los derechos quedarían suspendidos, en una situación nuevamente "irregular". En esta forma se está gestando un nuevo tipo de irregularidad de la propiedad en los asentamientos que regularizó la *Corrett* hace más de 20 años. Por ello se requieren políticas de regularización *a priori* y *a posteriori* con una visión de largo plazo; que tomen en cuenta los cambios que trae consigo el ciclo familiar de los habitantes de los asentamientos de origen irregular que en México se conocen generalmente como colonias populares. Esto permitiría que la propiedad quedara en manos de las personas que los dueños eligieron y facilitaría a los herederos ejercer los derechos que la ley les brinda.

Desafortunadamente, en la actualidad prevalece entre los académicos y los funcionarios la idea de que el testamento, y con él la sucesión de las propiedades, pertenecen al ámbito jurídico, que se rige por el derecho civil. Este aspecto es clave para el debate, pues en el fondo lo que se plantea es si el Estado debe intervenir o no en la sucesión de las propiedades y en qué medida. Sin embargo es importante establecer primeramente que el problema de la nueva irregularidad se da en las colonias populares, de ahí que no esté presente en la agenda de discusión. Los objetivos de este trabajo son: 1) difundir la existencia de la nueva irregularidad, 2) mostrar en qué consiste, 3) examinar por qué se da y, 4) explorar algunas alternativas para subsanar esta situación.

Presentamos aquí los primeros hallazgos de una investigación enfocada en las colonias populares de origen irregular ya regularizadas que se desarrollaron hace más de 20 años sobre suelo ejidal. El proyecto ha sido financiado por

Conacyt (clave: 55404), y su vigencia abarca de 2008 a 2011. Edith Rosario Jiménez Huerta es la responsable del proyecto y Heriberto Cruz Solís el investigador responsable.¹⁰ La información de los asentamientos que aquí se expone se obtuvo principalmente mediante la aplicación de 243 cuestionarios de manera aleatoria a propietarios residentes, en tres colonias populares de origen irregular ubicadas en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Todas ellas fueron regularizadas por Corrett, pues se asentaban sobre suelo de origen ejidal: Rancho Nuevo, Echeverría y Jalisco. También se incluye información relativa a algunos de los siete casos de estudio a profundidad que elegimos entre los 243 cuestionarios, especialmente los que ejemplifican con mayor detalle los problemas más significativos que suelen presentarse después de la muerte de los dueños. Este proyecto es parte de uno más amplio que con la misma metodología y similares técnicas de investigación se está llevando a cabo en otras 11 ciudades de América Latina.¹¹ El proyecto general y los datos individuales de cada ciudad se pueden consultar en <<http://www.lahn.utexas.org/>> (véase también Ward, 2008b).

En la primera parte del trabajo nos referimos brevemente a la magnitud del problema de la irregularidad y de la regularización en el área metropolitana de Guadalajara. Exponeamos cuál era la superficie y cuál el número de asenta-

¹⁰ Otros colaboradores regulares en la investigación son: Adriana Fausto Brito (investigadora responsable); Juan Pablo Conna (investigador); Ampelia Montoya (asistente de investigación, becaria de Conacyt); Rosa María Ortiz, Elizabeth Padilla, Cristina Saborro y Margarita Anaya (estudiantes de doctorado vinculadas al proyecto de investigación); Claudia Ubaldo (estudiante de maestría); Vicente Meza (geógrafo); Mayra Preciado (estudiante que participó dentro del programa de ayudantías de la Universidad de Guadalajara). Otros colaboradores: Martha Castañeda, Antonio Ávila, Alejandra Núñez, y Alejandra Martínez.

¹¹ El proyecto internacional está coordinado por el profesor Peter Ward, de la Universidad de Austin, en Texas.

nientos irregulares que existían y los avances que había en materia de regularización en dos periodos de surgimiento de los asentamientos irregulares. El primero, abarca de 1970 a 1985, cuando se formaron los asentamientos de nuestro interés; el segundo, de 1986 a 2000. Este último se incluyó para contar con un punto de comparación y poder determinar cómo han evolucionado la irregularidad y la regularización en la metrópoli.

En la segunda parte mostramos en detalle los problemas que acarrea la sucesión a los habitantes de las colonias de origen irregular que se formaron hace más de 20 años. Aunque la sucesión en los asentamientos de origen irregular es una cuestión central, ha sido desatendida por el sector público, ya que su intervención se concentra en los asentamientos de reciente creación. Asimismo observamos que los malentendidos entre los habitantes de estos asentamientos repercuten negativamente en los arreglos de sucesión. Analizamos especialmente los problemas que enfrentan los consortes que sobreviven y los herederos para gestionar la sucesión legal de la propiedad.

El planteamiento central en esta segunda parte destaca la imperiosa necesidad de regular la sucesión de la propiedad con la interpretación conservadora de los derechos del suelo y la vivienda que plantea el derecho civil, pero también se requieren reformas legislativas con mayor contenido social e instrumentos que faciliten la transmisión sucesoria a los cónyuges y herederos. Es preciso pasar del ámbito individualista del derecho civil a un derecho urbanístico más progresista, que tome en cuenta la creciente complejidad de las cuestiones urbanas y los problemas jurídicos de las ciudades del siglo XXI (véase Fernandes, 2001: 43 y 87 para el caso de Brasil). Con ello se estaría transitando hacia la materialización de la función social de la propiedad y no sólo de la tierra, lo que ya se establece en la Constitución mexicana. Este cambio es esencial para diseñar políticas nuevas o adecuar las existentes con el interés de mantener actualizados y

vigentes los títulos de propiedad aun después de la muerte de los primeros dueños.

En la tercera parte del texto presentamos algunas de las alternativas que se suelen adoptar actualmente para transmitir legalmente la propiedad o su uso, y exponemos también sus ventajas y desventajas. Finalmente referimos las conclusiones a las que hemos llegado.

LA IRREGULARIDAD Y REGULARIZACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA¹²

Los programas de regularización de los asentamientos irregulares en América Latina, África y Asia, son medidas paliativas. Sin embargo con ellos se ha tratado de reconocer en diferentes formas los derechos de sus pobladores, especialmente de las mujeres y los niños. Su legitimidad está plenamente justificada por razones pragmáticas y por que involucra derechos fundamentales, pues en el mercado

¹² La información de este apartado se ha obtenido a lo largo de una década de trabajo de este y otros equipos de investigación. Los datos sobre los asentamientos de origen irregular no siempre están disponibles para la consulta pública, pues por un lado, los funcionarios consideran que esta información es confidencial, y por otro, los expedientes que contienen dicha información, se pierden, se dañan o se tiran. En particular hay reticencia de los funcionarios a proporcionar la información más reciente: argumentan que se puede entorpecer el proceso de regularización. En otros casos, especialmente en los asentamientos que se localizan en los municipios que cuentan con menor presupuesto y están más alejados del municipio central (Guadalajara), la información simplemente no existe, de ahí que exista un importante subregistro de los asentamientos de origen irregular más recientes. Para no dar una idea equivocada, en este trabajo no incluimos los datos para la última década (2000-2010). Sin embargo esta limitante no altera nuestro análisis, ya que nos enfocamos en los asentamientos de origen irregular que se formaron hace más de 20 años, periodo en que la información es más confiable.

formal no existen alternativas de acceso a suelo y vivienda, accesibles y apropiadas para la población pobre de las ciudades (Fernandes, 2004: 59). En México se han aplicado los programas de regularización al menos durante las últimas cuatro décadas, y Guadalupe, no ha sido ajena a ellos.

Estimamos que en el área metropolitana de Guadalupe, que incluye los cuatro municipios centrales,¹³ al menos 32% de la superficie metropolitana fue urbanizada por asentamientos de origen irregular. Este porcentaje corresponde a 10 788 hectáreas que ocuparon los asentamientos de origen irregular respecto a una superficie de 32 395 hectáreas sobre las que se extendía la metrópoli a principios del año 2000. Entre 1970 y 1985 la superficie en que se establecieron los asentamientos irregulares fue ligeramente mayor que la del periodo de 1986 a 2000, con tendencia a concentrarse en suelo social, categoría que incluye el suelo de origen ejidal y comunal. El número de asentamientos, fue similar en ambos periodos (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Asentamientos irregulares por periodos de aparición y por régimen de propiedad, 1970-2000

Tipo de propiedad	1970-1985		1986-2000		Total	
	Núm.	Hec.	Núm.	Hec.		
Social	105	4 190	66	2 879	171	7 069
Privada	54	1 101	89	1 649	143	2 750
Social-Privada	8	442	12	527	20	969
Totales	167	5 733	167	5 055	334	10 788

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos obtenidos principalmente de tres trabajos: Fausto B. A. (1999); Jiménez H. E., Cruz S. H., y Rábago A. J. (2004), y Jiménez H. E. (2008).

¹³ Guadalupe, Zapopan, Tlaquepaque y Tonala.

En el mapa 1, se aprecia la distribución periférica de los asentamientos irregulares en el área metropolitana de Guadalupe entre 1970 y 2000. Se concentran mayormente en los municipios circundantes, con excepción de una pequeña zona en el municipio de Zapopan, al poniente de la metrópoli. Con gris más oscuro se destacan los asentamientos de origen irregular consolidados que se formaron entre 1975 y 1985 y que son objeto de este estudio.

En el periodo de 1975 a 1985 se regularizó un poco más de la mitad la superficie ocupada por asentamientos irregulares en la ciudad. Los principales beneficiados fueron los asentamientos localizados sobre suelo ejidal y comunal. Por medio de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Coret) se tituló 76% de la superficie irregular (véase el cuadro 2). A diferencia de la regularización del suelo social, de la que se encarga la federación valiéndose de decretos de expropiación firmados por el presidente del país, la regularización de la propiedad privada se realiza conforme a lo dispuesto por las legislaciones estatales. Este proceso se ha caracterizado en México por su gran complejidad y lentitud.¹⁴ En Jalisco la titulación de suelo privado se facilitó un poco con la publicación de los decretos 16664 y 20920.¹⁵ Sin embargo el primero de ellos entró en vigor al final del periodo analizado, por lo que fue escasa su repercusión en los resultados que aquí se presentan. En este primer periodo sólo se regularizó 11% de la superficie irregular en propiedad privada. Los asentamientos que se conformaron

¹⁴ Históricamente la regularización de suelo social en México ha tenido más éxito que en propiedad privada. Esto se debe en gran medida a la renuencia de los funcionarios a utilizar la expropiación en propiedad privada como un método expedito de regularización (Varley, 1998a y 1998b).

¹⁵ El decreto 16664 tuvo vigencia a partir del 26 de septiembre de 1997; le siguió el decreto 20920 que entró en vigor a partir del 29 de julio de 2005.

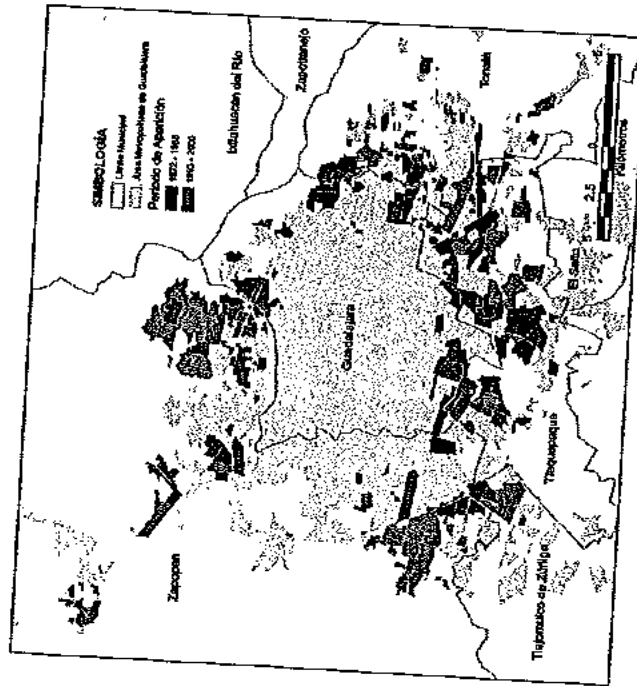
sobre los regímenes de propiedad mixta (social y privada), alcanzaron un porcentaje todavía más bajo de regularización (5 por ciento).

Durante el siguiente periodo, de 1986 a 2000, la irregularidad en suelo social disminuyó y se incrementó en propiedad privada y mixta. La superficie total regularizada disminuyó de 58 a 37%; la de suelo social regularizada se redujo de manera considerable, a menos de la mitad (46%); y en la propiedad privada y mixta la superficie regularizada continuó siendo escasa, aunque se incrementó ligeramente a 28% y a 15%, respectivamente. En ambos periodos, entre 1975 y 2000 se había regularizado casi la mitad de la superficie irregular del área metropolitana de Guadalaajara (48%), lo cual representaba un notable avance.

A pesar de las desventajas que ha acarreado la regularización, que se han documentado en otros trabajos (Jiménez, 2000; Smolka, 2003: 74-78), su gran ventaja es que ha posibilitado a buen número de personas para que aseguren jurídicamente la propiedad de su terreno y la vivienda que autoprodujeron a lo largo de los años.¹⁶ Quienes lograron obtener un título de propiedad consideraron que la regularización era el final de un largo proceso, y en cierta forma sí lo fue, pero no a largo plazo, como veremos más adelante. En el siguiente apartado explicamos en qué consiste la nueva irregularidad, por qué puede darse, y finalmente exploramos algunas alternativas para subsanar tal situación.

¹⁶ De acuerdo con los datos que obtuvimos en distintas fuentes, entre 1995 y 2000 se regularizó la tenencia de unos 111 938 lotes en los cuatro principales municipios del área metropolitana; de ellos, 22 155 lotes están sobre propiedad privada y 89 783 en propiedad social, aunque, todavía no se da información sobre la superficie que éstos ocupan. En el país, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) reportó que en 2011 una de cada 10 familias mexicanas tiene una escritura otorgada por la Corett.

MAPA 1
Asentamientos de origen irregular del área metropolitana de Guadalaajara por periodo de aparición 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con datos de Fausto B. (1999); Cruz, R. y Jiménez, 2004. Se utilizó la imagen de satélite Landsat 2000 y el Marco Geográfico Municipal 2005 del INEGI.

LA "NUEVA IRREGULARIDAD" DE LAS COLONIAS POPULARES CONSOLIDADAS, YA REGULARIZADAS

Las colonias que se crearon hace más de dos décadas han venido acumulando problemas (como el deterioro de las viviendas y el incremento de la violencia) que se ocultaban detrás de una aparente integración al entramado urbano, de ahí que se hayan vuelto "invisibles" para los tomadores de decisiones y también en gran medida para los académicos, pues por muchas razones "los reflectores" siguen apuntando hacia los asentamientos irregulares de nueva creación. Uno de estos problemas inadvertidos, es la nueva irregularidad o vacío legal que surge a partir del envejecimiento de los dueños originales. Si bien la primera generación de pobladores de los asentamientos irregulares logró obtener la seguridad jurídica de su propiedad por medio del programa de regularización de la Corétt, al morir el titular o dueño de la propiedad regularizada, el cónyuge que sobrevivió, y las subsecuentes generaciones quedaron en situación vulnerable por diversas razones que aquí analizaremos. Pueden llegar a perder parcial o totalmente dicha seguridad si no ejercen los derechos que la ley les otorga, y no lo hacen porque ni los individuos, ni la sociedad o el Estado toman las medidas preventivas que permitan determinar más económica y ágilmente desde el ámbito administrativo a quién se le heredará la propiedad una vez que alguno de los dueños fallece (véase el planteamiento inicial del problema en Ward, 2008b: 194).

Esta falta de previsión no es exclusiva de los habitantes de las colonias populares. En todo el territorio nacional, urbano y rural, se pueden encontrar ejemplos de este viejo fenómeno y de sus consecuencias. De acuerdo con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano el problema de las propiedades intestadas está muy generalizado, ya que casi 90% de quienes tienen la posibilidad de realizar un testa-

CUADRO 2
Superficie regularizada de los asentamientos originalmente informales, 2000

Regimen de propiedad	1975-1985				1986-2000							
	Irregular al inicio	Regularizada	Aún irregular	Irregular al inicio	Regularizada	Aún irregular	Superficie (hectáreas)					
has	100	3 190	76	1 000	24	2 879	100	1 320	46	1 560	54	
%	100	319	76	100	24	287.9	100	132	46	156	54	
Privada	100	125	11	976	89	1 649	100	465	28	1 184	72	
Social/Privada	442	109	20	422	95	527	100	68	13	458	87	
Total	5 733	100	3 335	58	2 398	42	5 035	100	1 853	37	3 202	63

Fuente: Composición a partir de la base de datos elaborada para este estudio, con información principalmente de Fausto B. A. (1999); Jiménez H. E., Cruz S. H. y Kábago A. J. (2004).

Nota: A las tierras ocupadas por ejidos y comunidades indígenas se les llama "social".

mento no cuenta con uno (*El Universal*, 2007). En el estudio que realizamos en el área metropolitana de Guadalajara 86% de las personas que habitan en las colonias populares no han hecho testamento.

Desde esta perspectiva, aunque la legalidad del título de las propiedades intestadas no está en riesgo, se genera un vacío durante el tiempo que transcurre hasta que se lleva a cabo la transmisión legal de la propiedad, mientras se reconocen los derechos de los herederos o de los nuevos dueños. En este vacío surgen conflictos familiares y urbanos que pueden llegar a afectar 50% de la superficie del área metropolitana tomando en cuenta tan sólo las colonias populares en el área metropolitana de Guadalajara. Desde luego que este porcentaje varía constantemente dependiendo de la ciudad, de que se regularizan más asentamientos y de que se creen otros nuevos. De cualquier forma, si no se toman las medidas pertinentes, este corte en el tiempo da una idea del gran impacto que tendrá la reversión de los logros de las políticas que se instrumentaron hace más de cuatro décadas para reducir un aspecto fundamental de la pobreza patrimonial de millones de mexicanos.

Desde el momento mismo de la regularización se pueden instrumentar nuevas políticas remediales y otras preventivas dirigidas a los asentamientos regularizados, lo cual facilitaría que las políticas en la materia cumplieran a más largo plazo su objetivo de transmitir el dominio sin conflicto a miembros de la población de escasos recursos, y se simplificarían los procedimientos para garantizar la seguridad patrimonial de los habitantes de los asentamientos de origen irregular.

A continuación identificaremos algunos de los problemas más importantes que afectan la sucesión y referimos algunos elementos de la problemática que acarrea el envejecimiento de los asentamientos y de su población.

PROBLEMAS CON LA SUCESIÓN

En México y específicamente en Jalisco, a diferencia de lo que ocurre en otros países en América Latina los dueños del terreno y de la vivienda familiar pueden heredarlos a la persona que ellos designen en su testamento, ya que la ley sobre la materia les otorga plena libertad para disponer de sus bienes y derechos (Código Civil del Estado de Jalisco, artículo 2666).¹⁷ Los miembros de una pareja casada por el régimen de sociedad legal —la forma más común de matrimonio en México— tendrán derechos plenos e iguales sobre la propiedad. Es decir, los cónyuges pueden heredar la mitad de la propiedad, que les corresponde a cualquier persona que decidan, sea familiar o no. El consorte que sobrevive es dueño sólo de 50% de las propiedades adquiridas después de casarse. Si quien muere no deja testamento, la parte de la propiedad que le corresponde queda intestada y su 50% se tendrá que repartir entre los herederos. De acuerdo con el artículo 2911 del Código Civil del estado de Jalisco, tienen derecho a heredar por "sucesión legítima" (es decir, cuando no hay testamento): "En primera instancia los descendientes, cónyuge, ascendientes y parientes colaterales dentro del cuarto grado, y la concubina o el concubinario; a falta de los anteriores la beneficencia pública."

El primer paso para la sucesión formal de una propiedad es la elaboración de un testamento en donde se señale el deseo póstumo del dueño respecto a quién le deja la propiedad. La mayoría de los dueños fundadores de las tres colonias estudiadas: Jalisco, Echeverría y Rancho Nuevo,¹⁸

¹⁷ Aunque en un juicio intestamentario se pueden presentar todos aquellos que crean tener derechos, por ejemplo un menor a quien no se tomó en cuenta en el testamento.

¹⁸ Los datos de este apartado sobre la sucesión de la propiedad provienen de los 243 cuestionarios aplicados en las tres colonias que se eligieron como casos de estudio.

después de pasar por un periodo de incertidumbre de la tenencia de su lote, hace más de 20 años obtuvo escrituras de la Corett.¹¹⁹ Contrariamente a lo esperado, en las colonias populares el porcentaje de personas que han hecho testamento (14), es superior al promedio nacional (10). Pese a esta favorable diferencia, el porcentaje de dueños en las colonias que no ha hecho testamento sigue siendo muy alto (86). Por ahora las consecuencias de la falta de sucesión formal no son evidentes porque apenas está empezando el proceso de envejecimiento y muerte de los dueños fundadores. La edad promedio del dueño en los casos estudiados es de 58 años. Sin embargo, algunos han cumplido ya 98 años y una tercera parte (37%) tiene más de 65 años. Cuando se realizó el estudio, en 2009, sólo había fallecido 8% de los dueños (19), la mayoría de los cuales dejó la propiedad intestada. Sólo tres habían hecho testamento.

Es previsible que con el paso del tiempo el número de propiedades intestadas se incremente rápidamente, pero por el momento para los herederos las secuelas de tener una propiedad intestada son apenas conocidas, ya que pocos dueños han fallecido. Asimismo muchos de los dueños también desconocen o minimizan los problemas económicos, jurídicos y

¹¹⁹ Una pequeña proporción de lotes todavía no se han regularizado en esas colonias por diversas circunstancias. Algunos de los habitantes de estos asentamientos podrán eventualmente regularizar su situación y obtener un título de propiedad, y otros definitivamente no lo podrán hacer, pues habitan en zonas que representan un riesgo para la salud de sus habitantes o porque se encuentran en alguna otra restricción. Quienes tenían ciertos impedimentos que ahora han sido subsanados podrán hacer los trámites de regularización. Por ejemplo, en la colonia Jalisco los lotes que se encontraban debajo de las líneas de alta tensión no se pudieron regularizar cuando se hizo la regularización de todo el asentamiento; sin embargo con los años las líneas se movieron de lugar y los habitantes de esos lotes ya no enfrentan restricciones para tramitar su regularización. Sin embargo, como son pocos esos lotes a la Corett le resulta muy caro llevar a cabo la regularización.

sociales que sus herederos pueden enfrentar después de su muerte.

El estudio revela que las consecuencias y problemas que se generan cuando el dueño no deja testamento son variados y afectan a los herederos de manera diferente. Algunos de los más relevantes que referiremos a continuación puede ilustrarlos un caso que se estudió a profundidad en una de las colonias.¹²⁰ El cónyuge murió intestado. Tuvo en total 21 hijos (2 fuera del matrimonio, 3 del primer matrimonio que acabó en divorcio, 9 del segundo matrimonio del cual entró a vivir y 7 del tercero y último, matrimonio). La cónyuge que nos ocupa es del tercer matrimonio.

La primera consecuencia resulta del hecho de que algunas personas consideraran que para transmitir la propiedad es suficiente "heredar en vida".¹²¹ Para los habitantes de las colonias estudiadas esto significa hacer un reparto verbal de sus bienes, comunicándole a la familia a quién le corresponderá la propiedad después de su muerte. En nuestro estudio, 44% de los encuestados ya hizo arreglos informales en que especificó a quién le dejaría sus propiedades, asumiendo que la disposición verbal de sus bienes se va a respetar.

En el caso a profundidad que estamos analizando el ahora fallecido se negó a hacer testamento y "heredó en vida"

¹²⁰ En las tres colonias se estudiaron siete casos a profundidad. Se hizo un mínimo de tres visitas de dos horas y media en promedio en cada caso. Los seleccionados representan los tipos de problemas más significativos que mostraron los 243 cuestionarios aplicados a los dueños. Este ejemplo proviene de la entrevista que se realizó el 7 marzo 2009 en uno de los casos que se estudiaron a profundidad. Estos casos no pueden generalizarse, sin embargo, ilustran diferentes problemáticas que se están presentando en las colonias populares consolidadas (véase Ward *et al.*, 2011).

¹²¹ Otra interpretación de "heredar en vida" es la donación formal ante un notario público que el dueño actual hace a los hijos o parientes, pero reservándose el usufructo vitalicio. Esta modalidad se usa comúnmente.

algunos bienes a los hijos de otro matrimonio. Lo mismo hizo con la casa en donde vive la viuda y comunicó a todos que la casa debería ser para ella. Sin embargo después de la muerte del señor H de ellos reclamaron legalmente la parte que les correspondía del 50% de la propiedad que quedó intestada. La viuda comentó que uno de los hijos de un matrimonio previo del señor dijo: "no la vamos a dejar que saque ni un vaso de agua". Lo que se aprecia en este caso es que los deseos transmitidos oralmente, sin un documento legal que los ampare, no necesariamente se cumplen y pueden generar fuertes conflictos familiares, especialmente en los casos en que hay familias muy extensas y herederos que no pertenecen a la familia nuclear.

Una segunda consecuencia que ejemplifica este caso de estudio es que la transmisión de propiedad de la parte intestada a los hijos, y después a la viuda, ha resultado cara, lenta y emocionalmente desgastante, especialmente para la viuda y los hijos y parientes que habitan la casa en cuestión. La viuda, para poder conservar su casa, tuvo que hacer un juicio intestamentario de la parte intestada de la vivienda; esto es, de la mitad que le correspondía al esposo por estar casados por sociedad legal y haber adquirido el lote después del matrimonio. Además tuvo que comprar la parte que reclamaron legalmente H de los 20 hijos del señor (incluyendo uno de la viuda). Los otros nueve hijos desistieron legalmente de la parte que les correspondía (y uno ya había fallecido). Para ello la viuda, con el apoyo de sus hijas, tuvo que erogar fuertes cantidades de dinero y emplear mucho tiempo en hacer trámites y pagarle su parte a quienes la reclamaron. Sólo para comprar la parte que le reclamaban los hijos desembolsó 165 000 pesos, 15 000 para cada uno de los 11 hijos y 20 000 para cubrir los honorarios de un abogado conocido de la familia, quien estaba llevando el juicio intestamentario. A estos gastos habría que añadir otros que no tienen que ver con que hubiera testamento o no, como los que hizo para atender a su esposo durante

la enfermedad que lo llevó a la muerte y los que todavía no erogaba para poner el título de propiedad a su nombre, como los impuestos municipales por la transmisión patrimonial, por el pago de derechos a la oficina de Catastro al hacer el cambio de titular y la inscripción en el Registro Público del nuevo título de propiedad (del movimiento de compraventa), además del pago de los honorarios del notario por la protocolización.¹² Para solventar estos gastos la viuda tuvo que vender una parte de su patrimonio. En este caso tres de sus hijas que viven en la misma casa: una casada con hijos pequeños, otra separada con una hija y una soltera, ayudaron a la viuda no reclamando su parte, aportando dinero y realizando los trámites del juicio intestamentario.

Una tercera consecuencia la encontramos en el terreno emocional y en la situación de vulnerabilidad en que se encuentran el viudo o la viuda. La sucesión está íntimamente ligada a los sucesos previos que llevan a ella, como la enfermedad o un accidente, y la muerte de un ser querido. En el caso de estudio, a la pena de perder a su marido se sumaron los conflictos familiares con quienes reclamaban la herencia y querían sacar a la viuda de la vivienda que construyó, literalmente, con sus propias manos. Al final lo que resultó más doloroso para la señora fue que su marido no le hubiera dejado la vivienda a ella, por escrito y legalmente. Nos dijo llorando: "fui muy tonta en eso", "no me quiso mi marido porque no me dio nada". Esta situación ejemplifica lo vulnerable que puede quedar el cónyuge que sobrevive después del fallecimiento de su consorte a causa de conflictos familiares, y muestra que esta vulnerabilidad se intensifica por la falta de previsión para la sucesión.

¹² El Impuesto Federal Sobre la Renta (ISR) no se paga cuando se lleva a cabo un juicio sucesorio, ya que el artículo 109, fracción XVIII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que la herencia o los legados quedan exentos.

Aunque en este caso hay una cantidad poco común de herederos, ejemplifica que resulta caro para el cónyuge superviviente y para algunos de los herederos poner a su nombre 50% de la propiedad intestada. En el peor de los casos, el cónyuge que sobrevive puede perder su propiedad si carece de recursos, pues se vería obligado a vender la casa para conseguir el dinero necesario para entregársela a cada uno de los herederos su parte después del juicio intestamentario, y pagar los gastos de la sucesión y transferencia de la propiedad. La vivienda es muy importante para el consorte con vida, pues significa muchas cosas a la vez. Es la casa que fue construida para tener un lugar propio en donde pasar su vejez; es muy probablemente su principal patrimonio, ya que se puede vender, rentar o hipotecar en caso de necesidad. La casa también es el patrimonio de los hijos. Por ello si se viera forzado a vender la casa, sería la pérdida del patrimonio más importante que ha logrado constituir a lo largo de su vida. Junto con estas pérdidas materiales también podría perder su independencia, pues tendría que vivir en la casa de alguien. No es lo mismo tener su casa propia, en donde pueden vivir los hijos o parientes con el padre o la madre sobreviviente, a que los viudos vivan como "arrimados" y puedan convertirse en un "estorbo", como se verá más adelante. Esto puede acarrear consecuencias económicas, sociales y psicológicas importantes para cualquiera de los cónyuges (Varley y Blasco, 1999: 160).

Hay que considerar además que la mayoría de los cónyuges que sobreviven a sus parejas son mujeres. En nuestro estudio tres cuartas partes de las personas que murieron eran hombres. Esta es una tendencia general en México que deriva de que las mujeres gozan de una mayor expectativa de vida, y de que en los matrimonios las mujeres tienden a ser más jóvenes que los hombres.¹² Finalmente, cambiar de lugar de

¹² En esta etapa todavía no hacemos un análisis sobre las repercusiones de la sucesión desde la perspectiva de género. Sin embargo, un es-

residencia significa también dejar las redes sociales que se establecieron a lo largo de décadas en su propia colonia.

¿POR QUÉ LOS POBLADORES DE LAS COLONIAS POPULARES CONSOLIDADAS NO HACEN TESTAMENTO?

Si la muerte de los dueños que dejan propiedades intestadas ocasiona tantos problemas a sus seres queridos, es necesario explorar por qué no hacen testamento y qué razones dan para no hacerlo.

A menudo los dueños no hacen arreglos legales para la sucesión de su propiedad porque existen malentendidos relacionados con los títulos y los testamentos: tres son los más importantes. El primero es que los cónyuges asumen que el dueño de toda la propiedad es la persona a cuyo nombre está el título; desconocen que legalmente es de ambos, pues, como ya mencionamos, en la mayoría de los casos estudiados fue adquirida por parejas ya casadas por el régimen de "sociedad legal". Este malentendido no debería tener mayores repercusiones, ya que legalmente cualquier persona que se encuentre en esta situación no podría disponer de la propiedad. Los títulos de propiedad están registrados en el Registro Público de la Propiedad en donde queda debidamente señalado quiénes son los dueños y bajo que régimen están casados, y las notarías tienen la obligación de verificar todos estos datos para cualquier transmisión o movimiento que se vaya a hacer sobre la propiedad y así saber si el titular necesita o no el consentimiento de su cónyuge para disponer de la propiedad. Sin embargo en la práctica la situación puede ser diferente al menos por dos razones: por un lado, debido a la corrupción del Registro Público de la Propiedad; por

tudio de Varley y Blasco (2000) en Guadalajara, puede dar una idea clara sobre las implicaciones de esta pérdida en hombres y mujeres.

ejemplo, al hacer los trámites de venta de la propiedad hasta con que el dueño se declare soltero para eludir la disposición que establece que a cada cónyuge le corresponde 50% de los bienes adquiridos durante el matrimonio (Pérez, 2007: 413-414); de esta forma no se pedirá la aruencia del cónyuge para efectuar la transacción. Por otro lado, porque las personas actúan de acuerdo con lo que conocen y lo que creen, y no necesariamente con lo que es legal. Como menciona Pérez (2007: 53-54), "la inercia cultural" sigue funcionando aunque la ley dicte lo contrario.

En las colonias analizadas 75% de los títulos de propiedad estaba a nombre de un cónyuge, sólo 20% a nombre de los dos, y el resto al de otra persona. Entre los títulos de propiedad que sólo estaban a nombre de un cónyuge prevalecta el del hombre (48%); a nombre de la mujer estaba 30%.¹²⁴ Una de las repercusiones de ello es que las parejas suponen que sólo la persona a nombre de quien está el título de propiedad debe hacer testamento. Como en casi la mitad de los casos es el hombre, la mujer se encuentra en una situación más vulnerable si llega a quedarse con la mitad de la casa intestada. Otra repercusión de lo que acabamos de señalar es que la persona a cuyo nombre está la propiedad —generalmente el hombre—, cree que puede disponer enteramente de ésta, y el otro cónyuge, generalmente la mujer, piensa que está en lo correcto. Por ejemplo, una de las entrevistadas dice que el esposo no quiere dejarle la casa a ella porque cuando él se muera ella va a "meter a otro hombre". Por eso el esposo quiere hipotecar la casa y heredarla al hijo que pague la hipoteca, sin tomar en cuenta dónde habrá de vivir ella, en el caso probable de que le sobreviva.

¹²⁴ En un estudio similar a éste que se llevó a cabo en la ciudad de México, en colonias más antiguas que las de Guadaluajara, se encontró una diferencia mayor: 60% de las escrituras a nombre del hombre (Ward, 2008a: 6)

El segundo malentendido es que los cónyuges asumen que al morir uno de ellos la propiedad habrá de pasar "automáticamente" al otro. Ésta es una idea errónea muy generalizada cuyas consecuencias son importantes debido a que la mitad de la propiedad quedará intestada cuando fallezca el cónyuge que ignoraba que también tenía que hacer testamento. En tanto que lo más probable es que sea la mujer quien tenga que resolver los problemas de la mitad de la propiedad intestada, la falta de seguridad jurídica de la mitad de la propiedad podría pasar inadvertida si todos los miembros de la familia asumieran lo mismo y no hubiera necesidad de vender la propiedad. Sin embargo, si hubiera herederos que reclamaran su parte, la mitad intestada se convertiría en un problema difícil para la viuda, como se vio anteriormente. Ahora, si para los viudos esta situación no llegara a representar un problema, de cualquier manera en algún momento se tendrá que poner el título de propiedad a nombre de los nuevos dueños, por ejemplo si los herederos deciden vender y quieren obtener un mejor precio por la propiedad. Es factible que los herederos traten de vender estas propiedades para dividir la herencia.

El tercero y último malentendido es que algunos dueños consideran que tener físicamente el título de propiedad es lo mismo que tener la propiedad. En uno de los casos estudiados la señora dijo que su esposo no le quiere dejar la casa a ella, por lo que ya "le dio las escrituras" a su hija. La señora piensa que ahora la hija y el esposo son los dueños, no ella. De ahí que esta mujer se encuentre de hecho, aunque no de derecho, en una situación vulnerable.

Al combatir estos malentendidos se contribuiría a que la población tomara decisiones informadas sobre su propiedad y la sucesión de la misma. Tras analizar específicamente la sucesión identificamos cinco razones por las que la mayoría de las personas no hace testamento. No se puede asumir que en todas las familias reine la armonía y no haya conflictos.

Aunque en muchos casos la muerte de uno de los titulares no cambie en la práctica la situación respecto a la propiedad, pues el cónyuge y los otros residentes siguen viviendo en la casa, habrá otros casos en que los intereses de los herederos sean conflictivos. Es entonces cuando se requiere que estén bien establecidos los derechos y que se puedan ejercer. Por lo tanto es preciso tomar medidas encaminadas a que los derechos que estipula la ley sean fáciles de aplicar y baratos.

He aquí las principales razones por las cuales las personas no hacen testamento y algunas que están ligadas a malentendidos, desinformación o información equivocada:

- a) *Desidia y pereza.* Junto con la siguiente, ésta es una de las principales razones que dieron los entrevistados para no hacer testamento. Entre ellos 30% dijo que había estado pensando en ir a hacerlo, pero que se le olvidó.
- b) *Conflictos familiares.* 15% considera que es fuente de conflictos entre la familia hacer del conocimiento de los herederos a quién quiere dejarle la propiedad. En otros casos no han podido ponerse de acuerdo respecto a quien dejársela.
- c) *Miedo.* Muchas personas reconocen que tienen miedo de hacer testamento. El miedo es de dos tipos. Uno se refiere a que por hacer el testamento vaya a morir más rápido ("si lo hago, pienso que me muero"). Otras personas simplemente no quieren pensar en la muerte, y hay quienes ni siquiera quieren "pensar en el futuro". El otro tipo de temor es que una vez que digan a quiénes les van a dejar la propiedad los "traten mal", o que los consideren "un estorbo" y los "échen para afuera". De ahí que la gran mayoría de la gente no diga a quién le va a dejar la propiedad. De los que hacen testamento, 56% no le dice a los herederos a quién le van a dejar la propiedad.
- d) *Falta de información.* Se desconoce cómo heredar. Algunas personas no saben que el testamento es la forma jurídica

de asegurar la sucesión de la propiedad, muchas desconocen el costo, el tiempo que toma el trámite, dónde o ante quién se hace. Tampoco saben que el testamento actualmente es un asunto privado y que por lo tanto si ellos no quieren, nadie sabrá a quién le dejan la propiedad, con lo cual podrían evitar conflictos familiares, al menos mientras estén vivos. Esta privacidad también los deja en libertad de heredar a las personas que designen; nadie puede ser presionado para que herede a quien no quiera, pues si así ocurriera el testamento sería inválido.¹²⁷ Otro malentendido es que los dueños jóvenes consideran que sólo los viejos deben hacer testamento. Un entrevistado piensa que si hace testamento, "el gobierno se queda con mi propiedad".

- e) *No saben a quién heredar la propiedad.* En algunos casos el problema que enfrentan es que no saben a quién dejar la propiedad. Una de las razones es porque en el lote hay menos casas que hogares o familias. En 22% de los lotes hay más de una casa y en 33% habita más de un hogar. Cuando hay más de una casa, por lo general son dos (18% del total), pero en una pequeña proporción de los lotes llega a haber más de cinco. Los lotes con dos hogares representan 22% pero hay también un pequeño porcentaje de tres (8%) o más hogares (2%). Por lo general las familias son nucleares (69%), sin embargo el resto son extendidas. Los problemas de sucesión pueden ser más complejos en dos circunstancias en particular: por un lado, cuando no hay una clara distinción entre un hogar y la casa que ocupa (donde hay más hogares que casas); por otro, cuando hay familias extendidas, pues al falle-

¹²⁷ Esta característica de los arreglos testamentarios en México puede resultar un arma de doble filo, ya que cualquiera de los cónyuges dueños de la propiedad puede heredar a quien decida, con algunas limitantes que marca la ley, la parte que le corresponde en propiedad.

cer los dueños fundadores los miembros que no son parte de la familia nuclear, pueden quedar desamparados. Además hay situaciones familiares que hacen difícil la sucesión. Por ejemplo se presenta un caso en que los padres no saben cómo dejarle la casa a un hijo que tiene problemas de adicciones. No quieren dejarla a su nombre para que no la vaya a malbaratar, pero les interesa que el hijo tenga un lugar para vivir.

Poco se puede hacer para contrarrestar la desidia, la pereza y algunos de los miedos que manifiesta la población. Sin embargo el sector público podría contribuir distribuyendo información y facilitando la sucesión de la propiedad, en primera instancia entre cónyuges, y después de éstos a los hijos y a otros herederos.

¿A QUIÉN DEJAR LA PROPIEDAD?

De los entrevistados 44% dijo que si había dado indicaciones respecto a quién quiere que se quede con la propiedad. La mayoría deseaba que la propiedad quedara en poder de sus hijos (65%), aunque fueran muchos. Sólo 24% dijo que esperaba que se le quedara al cónyuge y a los hijos. Unos pocos tenían pensado que la casa se le quedara exclusivamente al cónyuge (4%). La gran mayoría quiere que la propiedad se quede en poder de los hijos porque se considera tácitamente que si muere cualquiera de los cónyuges automáticamente el otro pasa a ser dueño de toda la propiedad, y después, cuando mueran los dos, la propiedad quedará en manos de los hijos. En muy pocos casos las mujeres querían dejarle la propiedad sólo a uno o a algunos de los hijos. Cuando esto llega a suceder se debe a que los hijos no tienen una relación cercana con los padres, no los "visitan", ni los "ayudan". En pocos casos, dos, los dueños tienen pensado dejar la vivien-

da a otra persona que no es el cónyuge o hijo: en un caso a la madre y a la hermana, y en otro a la hermana. En estos dos hogares los dueños no tienen hijos o padres. Sólo un propietario piensa vender la vivienda estando todavía vivo y repartir el capital entre los hijos, independientemente de que su esposa esté viva, continúa habitando en esa vivienda y que sigan casados.²²⁸

Si bien casi la mitad de los dueños sabe a quién quiere dejar la propiedad, no lo ha hecho por la vía formal. Alrededor de una tercera parte de los terrenos que originalmente alojaban a un hogar en una vivienda han sido subdivididos y en ellos se han construido más viviendas; hay más hogares que viviendas y se han incrementado también las familias extendidas. Si se quiere que los hijos hereden y tengan seguridad legal sobre la parte de la propiedad que se les otorga, es necesario tener un título legalmente válido, ya sea para vender y repartir el dinero proveniente de la venta de la propiedad o para hacer las subdivisiones correspondientes. Si los herederos deciden vender la vivienda podrán hacerlo a un precio mayor si cuentan con el título de propiedad. Si desean repartir legalmente las casas que hay en el lote deberán explorar las alternativas más convenientes para poder hacerlo (copropiedad, condominio u otra modalidad), o diseñar otras opciones que respondan a la situación en que se encuentran sus habitantes. Es importante contar con alternativas que se puedan aplicar para hacer posible que a cada heredero se le adjudique lo que le corresponde y, en su caso, que tenga un título legal. A continuación se revisan las opciones de transmisión de la propiedad que existen actualmente, con la intención de evaluar si son suficientes y adecuadas.

²²⁸ Se requiere analizar este tema con mayor detalle, especialmente para explorar el aspecto de género en la interacción de los dueños y las dueñas al decidir a quién heredar (véase Varley y Blasco, 2000).

ALTERNATIVAS PARA LA TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD

Hay dos formas de asegurar la transmisión legal de la propiedad inmueble. De una puede encargarse el dueño cuando todavía está vivo; la otra la formula para que se lleve a cabo después de su muerte. En vida una opción temporal es la transmisión mediante el "patrimonio de familia", y una opción permanente se logra por medio de la donación. Esta última puede ser la donación total de la propiedad y el usufructo, o una donación parcial, en donde se otorga la propiedad pero se conserva el usufructo (usufructo vitalicio o reserva de dominio). Para disponer el destino de una propiedad después de la muerte se puede optar por elaborar un testamento.¹²⁷ En el ámbito federal aparte del testamento público que cualquier persona puede formular ante un notario hay otros programas que se han promovido con carácter nacional mediante un convenio que han firmado la Secretaría de Gobernación y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano. Estos programas se llevan a cabo mediante convenios que aceptan los colegios de notarios de cada uno de los estados y cuya finalidad es abaratar el costo del testamento y la sucesión: el *Testamento de Bajo Costo* es para personas de escasos recursos; asimismo se organizan las jornadas notariales en las cuales se incluye el programa *Septiembre Mes del Testamento*, dirigido a la población en general, y por último el *Legado Preferente*, figura jurídica que ya se incluye en la legislación civil de Jalisco.

En el cuadro 3 se puede apreciar que cada alternativa de transmisión plantea ventajas y desventajas, y puede ser útil o no, dependiendo de las necesidades que se tengan en cada

¹²⁷ En México estas opciones están reguladas por el código civil de cada estado; estos códigos presentan variaciones importantes que afectan la forma en que se hace la sucesión de las propiedades (véase Grajeda, 2008).

caso. Sin embargo ninguna de esas alternativas resuelve totalmente el problema que implica la transmisión de la propiedad para los herederos que carecen de recursos. Registrar la vivienda como "patrimonio de familia" tiene la ventaja de que se pueden designar sucesores que sean integrantes de la misma familia en caso de que fallezca el dueño. De esta manera no se transmite la propiedad a menos que el dueño fallezca. La desventaja es que el dueño no tiene pleno dominio sobre su casa, lo que implica que no puede venderla mientras subsista dicha modalidad; para constituirse se deben cumplir algunos requisitos, y en un divorcio el cónyuge a quien se llama "culpable" perderá el derecho de habitar en el inmueble.

La transmisión en vida de la propiedad en forma permanente se hace mediante la donación; existe la posibilidad de que el donante se reserve el uso y dominio de la propiedad (usufructo vitalicio), con lo cual podrá gozar legalmente de los frutos de ésta hasta que muera. La donación tiene la ventaja de que el dueño decide quién será el propietario antes de fallecer, con lo cual se minimizan los conflictos después de su muerte. La desventaja es que el donante (antiguo propietario) deja de ser dueño y la acción es permanente.¹²⁸

El programa nacional *Septiembre Mes del Testamento* ofrece la elaboración de un testamento a un costo más reducido que en otros meses, por ejemplo, en 2008 tuvo un costo de 1 000 pesos y en 2010 el costo fue de 1 500 pesos.¹²⁹ Sin embargo su precio puede resultar alto para la población más pobre. El programa aunque de duración indefinida, puede darse por terminado en cualquier momento por decisión de cualquiera de las partes: la Secretaría de Gobernación o las

¹²⁸ La acción es permanente a menos que se encuentre algún vicio en la forma en que se llevó a cabo la donación y que éste sea una causal para revocar la donación de acuerdo con las situaciones previstas por la ley.

¹²⁹ El programa federal *Septiembre Mes del Testamento* se inició en 2002 por acuerdo de la Secretaría de Gobernación y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.

Alternativas de transmisión de propiedad en vida o de sucesión después de morir

Alternativa en vida	Ventajas	Desventajas
<p>Patrimonio de familia</p> <p>Se puede extinguir si lo solicita quien lo haya constituido (Art. 793).</p> <p>Se indican los sucesores de la propiedad, para el caso de que ocurra el fallecimiento del constituyente durante la vigencia del régimen de patrimonio de familia. Para que surta efecto basta con la exhibición del documento (Art. 787).</p> <p>La constitución del patrimonio de familia no transmite la propiedad de los bienes que lo constituyen a sus beneficiarios. Estos sólo tienen derecho de disfrutar de esos bienes para el fin a que fueron afectos (Art. 779).</p>	<p>Donación de la propiedad (usufructo vitalicio) o total</p> <p>Se decide de antemano quién será el propietario, con lo cual disminuyen los conflictos al morir el dueño.</p> <p>En la donación parcial el antiguo dueño puede gozar hasta su muerte del usufructo del inmueble, pero como ya no es propietario no puede vender. Por lo tanto puede quedar desamparado, ya que antes de morir pierde su patrimonio. No se puede revertir la donación de la propiedad.</p> <p>Al momento de donar tanto el usufructo como la propiedad deja de ser propietario. Así que pierde totalmente su patrimonio y puede acabar desamparado, no porque la ley no lo proteja, sino debido a la "inercia cultural".</p>	<p>Los derechos establecidos en favor de los beneficiarios no son gravables, transferibles por cualquier acto ni embargables (Art. 780). Esto significa que no se tiene pleno dominio sobre la propiedad (Art. 795).</p> <p>Debe cumplir con algunas condiciones para poder constituirse:</p> <p>a) Estar libre de gravámenes (Art. 784, IV).</p> <p>b) El valor de los bienes que lo constituirán no excederá el equivalente de 40 000 veces el salario mínimo diario general de la zona económica, en la época en que se constituya el patrimonio familiar (Art. 784, V).</p> <p>Cuando se constituye el patrimonio de familia por personas unidas por vínculo matrimonial y se disuelve por el divorcio, no se entenderá extinguido el patrimonio de familia, pero el cónyuge "culpable" perderá el derecho de habitar el inmueble sujeto a dicho patrimonio (Art. 788).</p>

Alternativa después de la muerte	Ventajas	Desventajas
<p>El mes del testamento</p> <p>En septiembre los notarios del país cobran un costo menor que en otros meses del año.</p> <p>Esta abierto a toda la población.</p> <p>Tiene una duración indefinida pero puede acabar en el momento en que así lo decida cualquiera de las partes (la Secretaría de Gobernación o la Asociación Nacional del Notariado Mexicano).</p>	<p>Testamento de bajo costo</p> <p>Se puede hacer en cualquier mes del año.</p> <p>Es barato, sólo seis días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.</p> <p>Los compradores pueden designar a sus herederos.</p> <p>Se hace válida la sucesión por medio de un trámite administrativo, no judicial, con lo que se acortan y abaratan los trámites de sucesión.</p>	<p>Legatario preferente de vivienda</p> <p>Los compradores pueden designar a sus herederos.</p> <p>Se hace válida la sucesión por medio de un trámite administrativo, no judicial, con lo que se acortan y abaratan los trámites de sucesión.</p> <p>Sólo se puede aplicar a viviendas que no rebasen el precio tope, que equivale al precio de una vivienda popular o su equivalente en cada estado.</p> <p>Sólo aplica a vivienda nueva, a partir que el programa entra en vigencia.</p>

Fuente: Baboración propia a partir del Código Civil de Jalisco, 1995 y del convenio entre la Secretaría de Gobernación y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.

Legatario y donante no tiene más patrimonio que aquel que está donando, la donación se vuelve inoficiosa y se reduce hasta que alcance un monto con el cual garantice su subsistencia según sus circunstancias particulares, las cuales se definen por el estilo de vida.

Asociaciones Estatales de Notarios de manera independiente, o a través de la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, o por ambas.

Una opción más barata y dirigida a la población de escasos recursos, es la del *Testamento de bajo costo*. Este programa también se hizo mediante un convenio entre la Secretaría de Gobernación y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano y fue firmado el 6 de marzo de 2007 (Segob, 2007).¹³⁰ da a la población pobre la posibilidad de hacer un testamento público barato en cualquier mes del año. Este convenio también incluye el programa del *Legado Preferente de Vivienda*, que sugiere a los estados incorporar a su legislación dicha figura para que los adquirentes puedan designar a los sucesores en el momento de la titulación de su vivienda. En este caso el legatario preferente puede hacer válida la sucesión "en un solo acto de aceptación y adjudicación". En el estado de Jalisco ya se incorporó esta modalidad al Código Civil. La ventaja del testamento de bajo costo es que se aplica tanto a las viviendas nuevas, como a las antiguas; sin embargo tiene la limitante de que sólo se pueden incluir las casas que no superen el valor máximo de la vivienda popular o su equivalente en cada estado. En Jalisco todavía no se ha instrumentado este programa de testamento de bajo costo, aunque ya se ha acordado de palabra.

Ciertamente la opción más barata para heredar y transmitir totalmente una propiedad a los herederos es por medio de la "*Cláusula del Beneficiario*", que en algunos estados se establece en los títulos de propiedad. El comprador de la

¹³⁰ Es un convenio para que se otorgue testamento público cobrando honorarios por el equivalente a seis salarios mínimos diarios cobrando Federal (el equivalente de 328.80 pesos en 2009) a las personas que tengan un ingreso de hasta cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en la zona geográfica que corresponde (6 de marzo de 2007). El salario mínimo vigente para el Distrito Federal en 2009 era de 54.80 pesos (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 2008).

vivienda designa a la persona a quien pasará la propiedad cuando ocurra su fallecimiento en el momento en que se formaliza el contrato de compraventa del inmueble. Su bajo precio se debe a que no se requiere un juicio sucesorio. Así se facilita y simplifica la transmisión de la propiedad, ya que al fallecer el dueño basta con que se exhiba ante el encargado de la oficina del Registro Público de la Propiedad la constancia de que no ha sido revocada o modificada la designación, se hagan los pagos correspondientes por la transmisión de la propiedad, y además se presente la copia certificada de la partida de defunción.¹³¹ La desventaja de esta cláusula es que limita la posibilidad de la transmisión únicamente al cónyuge, a sus ascendientes o a sus descendientes.¹³² Otra limitante es que sólo se aplica a viviendas nuevas que estaban en proceso de escrituración cuando entró en vigor el programa. No es posible utilizar esta opción en el caso de las viviendas de las colonias que estamos analizando ya que se titularon hace más de 20 años.

En los casos estudiados cobra relevancia la falta de un título legal, sobre todo cuando hay conflictos familiares o se quiere vender la propiedad. Inicialmente, cuando se empezaban a conformar las colonias y los lotes estaban baldíos, se asentaron casi en su totalidad familias nucleares. Ahora esos lotes están en proceso de densificación, por lo que empieza a haber más de una vivienda en un lote y más hogares que casas por lote. Generalmente, ocupan estos hogares los hijos o los familiares cercanos de los dueños fundadores, por lo que se puede esperar que hereden la propiedad, lo cual significa que más personas tendrán que conciliar múltiples intereses

¹³¹ Se tendrán que cubrir los impuestos por la transmisión de dominio. La constancia deberá ser expedida por el Registro Público de la Propiedad y por el director del Archivo de Instrumentos Públicos (Artículo 1893, Código Civil del Estado de Jalisco).

¹³² Artículo 1984 del Código Civil del Estado de Jalisco.

para decidir sobre lo heredado. Además, habrá algunos que quieran y puedan seguir viviendo en el lote, pero también habrá quienes prefieran o se vean forzados a vender la propiedad para entregarle a cada quien su parte. De ahí que se vislumbra que la transmisión formal del título legal después de la muerte de uno o de los dos dueños fundadores será cada vez más necesaria.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos identificado la problemática que se genera por la falta de sucesión de la propiedad con un testamento, y hemos señalado el corto alcance de los programas de regularización en México. El objetivo prioritario de la regularización ha sido ofrecer certidumbre jurídica para potenciar el valor del patrimonio, garantizar la transmisión de dominio sin conflictos y permitir el acceso a fuentes formales de financiamiento. Los dueños fundadores han venido logrando con éxito este objetivo, no así el cónyuge sobreviviente y las subsecuentes generaciones. Es de vital importancia que se empiecen a tomar medidas al respecto, pues de otra manera en un futuro cercano se revertirá el logro de titulación masiva que ha llevado a la práctica la Corett a lo largo de 35 años. Poco a poco los títulos de propiedad irán quedando a nombre de quienes fueron dueños de la propiedad y no de quienes la poseen.

Esta nueva irregularidad ya se está gestando en las ciudades mexicanas. A partir de su manifestación en Guadalajara se puede prever que este fenómeno incipiente se generalizará si no se toman medidas preventivas y remediales. En ese sentido, dos son los requerimientos más importantes de las colonias populares consolidadas: que se garantice una sucesión más barata y expedita al cónyuge sobreviviente y a las subsecuentes generaciones, y también que se faciliten las

formas de subdividir la propiedad o su posesión para que los herederos puedan repartirse la herencia sin conflictos.

Esperamos que este trabajo contribuya para que se incorpore al debate, a los estudios y a las políticas públicas la problemática de la sucesión de la propiedad inmueble de los asentamientos de origen irregular que está cambiando de manos de la primera a las subsecuentes generaciones. Hemos mostrado que no basta con que la ley proteja muchos de los derechos de los viudos y herederos, pues también es fundamental que puedan ejercerlos. La falta de recursos económicos, el desconocimiento y las costumbres conservadoras impiden a menudo que estos derechos se ejerzan en la práctica, de ahí la necesidad de crear políticas públicas e instrumentos jurídicos que lo faciliten. Hasta el momento se han instrumentado algunas alternativas en el derecho civil para lograr cambios de este tipo, sin embargo sólo se lograrán avances profundos que beneficien a los que menos tienen formulando planteamientos progresistas dentro de un derecho urbanístico que todavía no cobra vigencia en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, A. y E. Duhan (1998), "Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico", en E. Ferrandies y A. Varley (eds.), *Illegal Cities, Law and Urban Change in Developing Countries*, Londres, Gran Bretaña, Zed Books, Ltd., pp. 157-171.
- Azuela, A. (2007), "El panorama de ideas sobre el derecho de propiedad", en Martin O. Smolka y L. Mullaly (eds.), *Perspectivas urbanas. Temis críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, pp. 79-81.
- Calderón Cockburn, J. (2006), *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lima, IUP/SINCCS.

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2008), *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp>, consulta: 23 de diciembre.
- Gobierno Federal, Sedesol (2011), Entrega de escrituras, página de inicio de la Corrett, <www.corrett.gob.mx/index/index.php?sec=1>, consulta: 12 de junio de 2011.
- Grijeda, E. (2008), "Inheritance & Succession Among Second and Third Generation Squatter Households in Mexico City", presentación en la primera reunión de la International Housing Network, Austin, 22 de abril.
- Código Civil de Jalisco (2004), Guadalajara, México, Gobierno del Estado de Jalisco.
- El Universal (2007), 1 de septiembre, en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/446470.html>>, consulta: 12 de junio de 2011.
- Fausto B., A. (coord.) (1999), *Inventario de asentamientos y fraccionamientos irregulares en la Zona Metropolitana de Guadalajara*, reporte de Trabajo, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara.
- Fernandes, E. (2001), "La ley y la producción de ilegalidad urbana", en M. O. Smolka y L. Mullaly (eds.) (2007), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, pp. 86-93.
- (2004), "Del código civil al estatuto de la ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-abril, vol. XXXVII, núm. 109, pp. 41-69.
- Fernandes, E. y M. O. Smolka (2004), "Regularización de la tierra y programas de mejoramiento", en M. O. Smolka y L. Mullaly (eds.) (2007), *Perspectivas urbanas. Temas*

- críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, pp. 143-153.
- Jiménez H., E. (2008), "La renovación de asentamientos irregulares consolidados en ciudades latinoamericanas. En busca de una nueva 'generación' de políticas públicas", México, Conacyt.
- (2000), *El principio de la irregularidad. Mercado de suelo para vivienda en Aguascalientes, 1975-1998*, Aguascalientes, México, Universidad de Guadalajara/Juan Pablos editor/Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes.
- Jiménez H., E., H. Cruz y J. Rábago (2004), "Atlas de la producción de suelo en el área metropolitana de Guadalajara", reporte técnico final, Distrito Federal, México, propuesta de investigación financiada por Conacyt (55404).
- Latin American Housing Network (2009), <<http://www.lahn.utexas.org/>>, consulta: 23 de julio de 2010.
- Payne, G. (2000), "Urban and Tenure Policy options: Titles or Rights?", ensayo presentado en Foro Urbano del Banco Mundial, Virginia, Hotel Marriott, Westfield, 13 de abril, pp. 1-14.
- Pérez D., A. (2007), *Derecho de Familia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2a ed.
- Segob, Secretaría de Gobernación y Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. (2007), *Convenio de programas especiales: Otorgamiento de Testamento, Legado Preferente y Jornadas Notariales*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasRNT/testBajoCosto/testbc.php>>, consulta: 2 de abril de 2011.
- Smolka, M. O. (2003), "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra", en M. O. Smolka y L. Mullaly (eds.) (2007), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy, pp. 71-78.

UNCES-United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) (2000). *Campaña global por la seguridad de la tenencia*, en <<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=24>>, consulta: 16 de julio.

Varley, A. (1998a), "New Models of Urban Land Regularization in Mexico: Decentralization and Democracy vs. Clientelism", ensayo presentado en la reunión de la *Latin American Studies Association*, Chicago, Illinois, The Palmer House Hilton Hotel, septiembre 24-25 (anunciada en el programa como "Land and democracy: New Responses to Illegal Urban Development in Guadalajara, Mexico").

_____. (1998b). "Decentralization or Fragmentation? Reflections on Urban Land Reform in Mexico", ensayo presentado en el taller: *Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe*, Lincoln Institute of Land Policy, julio 7-9.

Varley, A. y M. Blasco (2000). Exiled to the Home: Masculinity and Ageing in Urban Mexico', *The European Journal of Development Research*, vol. 12, núm. 2, pp. 115-138.

_____. (1999), "Reaping what you sow? Older women housing and family dynamics in urban Mexico", en *United Nations, International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW)*, Santo Domingo.

Ward, P. M. (2008a), "A patrimony for the Children: Low-income Homeownership & Housing (im)mobility in Latin American Cities", proyecto presentado para su financiamiento ante la Fundación Nacional de la Ciencia de Estados Unidos, a través de la Universidad de Austin, Estados Unidos.

_____. (2008b), "Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México (o visto de otra manera) ¿Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento? ¡Ya tenemos que hacer la regularización de Nuevo!", en A. X. Iracheta C. y S. Medina C. (coords.),

Irregularidad y suelo urbano, México, El Colegio Mexiquense, A.C./Sedesol/UN-Hábitat.

Ward, P. M., E. R. Jiménez H., E. Grajeda y U. Velázquez (en prensa), "Self-help Housing Policies for Second Generation Inheritance and Succession of "The House that Mum & Dad Built", *Habitat International*, <www.elsevier.com/locate/habitatint>.