

# Hacia una segunda etapa de la regularización de los títulos de propiedad en México y Colombia

“¿Ay mamá, por qué moriste sin dejar un testamento?  
¡Ya hay que hacer la regularización de nuevo!”

*Peter M. Ward*

Profesor del departamento de Sociología y de la Escuela LBJ de Asuntos Públicos, Cátedra C.B. Smith Sr: Relaciones EEUU-México de la Universidad de Texas en Austin

[peter.ward@mail.utexas.edu](mailto:peter.ward@mail.utexas.edu)

## I. Introducción

**E**n esta contribución quiero discutir una nueva forma de irregularidad que se está gestando hoy en día en muchas ciudades de Latinoamérica.<sup>1</sup> Se trata de un fenómeno que está ocurriendo en las colonias populares y barrios que fueron formadas en los años sesenta y setenta y que se consolidaron a través de procesos de autoconstrucción y ayuda mutua, y por la intervención de las autoridades para lograr la regularización tanto del título como de la infraestructura.<sup>2</sup> En la actualidad, más de 30 años después, tras el fallecimiento o traslado de muchos de estos propietarios, otros miembros de la familia han tomado posesión de los predios.

Debido a que pocos mexicanos y colombianos de este nivel socio-económico hacen un testamento, los nuevos ‘dueños’ (o herederos) no tienen la propiedad bajo su titularidad. Por ello, pueden surgir problemas al comercializar el lote en el caso de querer venderlo, y/o (a manera de hipótesis) puede darse una vulnerabilidad de otros miembros de la familia de ser expulsados por un hijo mayor o cónyuge dominante. Hoy en día, tanto en la literatura académica como en la política pública se hace hincapié en la necesidad de tener un registro público de la propiedad actualizado para que el mercado del suelo urbano funcione en forma efectiva y eficiente (De Soto, 2000; véase también Gilbert, 2002; Ward, et al., 2004).

El análisis de este fenómeno es parte de una investigación comparativa en varias ciudades de Latinoamérica, incluyendo a Bogotá.<sup>3</sup> El propósito del estudio es identificar las políticas públicas necesarias para promover la renovación de los barrios donde habitan, en su mayoría, familias de

<sup>1</sup> Este ensayo es un resumen de las ideas principales de una conferencia que dicté en la Universidad Piloto de Colombia durante mi visita en enero de 2008. Es importante señalar que los resultados presentados a continuación son preliminares y se desprenden de una investigación inicial que se hizo en México y Colombia en julio y agosto de 2007.

<sup>2</sup> Estos asentamientos populares tienen nombres distintas por país: *colonias populares* y *barrios* en México y Colombia; *pueblos jóvenes* en el Perú; *loteamientos* y *favelas* en Brasil, etcétera. Sus características son su informalidad para adquirir el terreno, ubicación en la periferia (al principio) y mejoramiento gradual por autoconstrucción, ayuda mutua, e intervención de las autoridades para hacer la regularización (de la tenencia de la tierra y de la infraestructura) - véase Gilbert y Ward (1985).

<sup>3</sup> Las otras ciudades en México son Guadalajara y Monterrey; Lima en el Perú; Santiago de Chile; Buenos Aires en Argentina y Recife en Brasil.



segunda y hasta tercera generación. Como tal, el objetivo del presente documento se concentra en mostrar algunos hallazgos preliminares sobre esta nueva irregularidad en cinco asentamientos de la Ciudad de México, y otros tres barrios en la ciudad de Bogotá, los cuales fueron estudiados en los años 70 por el autor de este documento y su colega Alan Gilbert (véase Gilbert y Ward, 1985). Los resultados se basan en encuestas realizadas durante julio y agosto de 2007 a una muestra de los habitantes en las dos ciudades para lotes y viviendas encuestados hace 30 años, en los que vivía el propietario original (no los arrendatarios).<sup>4</sup>

Lo anterior nos lleva a considerar nuevas perspectivas y teorías sobre aspectos como el suelo urbano, la vivienda, la movilidad social, la autoconstrucción y el comportamiento del mercado. También abre un nuevo enfoque sobre los ex suburbios (antes la periferia) que ahora forman parte del anillo intermedio de las metrópolis. En los Estados Unidos estas áreas se llaman *innerburbs*, término que hace referencia a los ex suburbios que se ubican como un anillo más allá del centro urbano.

Al contrario de lo que ocurre frecuentemente en los Estados Unidos, en donde existe una alta movilidad de la población vinculada a la búsqueda de una vivienda adecuada durante el transcurso del ciclo familiar (solteros, parejas, progenitor con hijos, familias

reducidas [*downsizing*], etc.), una de nuestras expectativas era la de encontrar en Latinoamérica muy poca movilidad de la población en los últimos 30 años. Y aún cuando era muy posible que al aplicar la encuesta no encontraríamos a los colonos originales, sí esperábamos encontrar a sus hijos y familiares. En fin, esperábamos confirmar la hipótesis de que “una casa es para siempre” (Gilbert, 1999).

## II. Proyecto comparativo:

### Hacia una nueva generación de políticas habitacionales en colonias populares ya consolidadas

En los 70, los seis asentamientos que fueron analizados en la Ciudad de México y los cinco barrios en Bogotá estaban en el proceso de consolidación física, por lo que contaban con pocos servicios públicos y carecían de títulos de propiedad (Gilbert y Ward, 1985). Como etapa inicial del proyecto se aplicó una encuesta en donde los registros originales mostraban que en la vivienda residían los propietarios. Dicha información fue extraída de la base de datos original, que incluía variables como nombre y dirección, provincia, tamaño de la familia, densidad y estructura familiar. Esto nos proporcionó una nueva muestra de 272 hogares en la Ciudad de México y 147 en Bogotá<sup>5</sup> para hacer el seguimiento, aplicando la nueva encuesta. Utilizando sistemas de información geográficos (SIG o GIS por sus siglas en inglés) y datos del censo más reciente se complementó la información con un perfil actual de los asentamientos.

<sup>4</sup> Este esfuerzo de volver a estudiar comunidades y poblaciones después de un lapso de 30 años es bastante infrecuente y uno de los que conozco es el estudio de Janice Perlman (2003), quien también regresó en Río de Janeiro, a sus entrevistados que habían hecho parte de su libro *The Myth of Marginality*, (El mito de la marginalidad) publicado en 1976, Berkeley: University of California Press.

<sup>5</sup> En los siguientes barrios: Atenas, Casablanca, y Soacha.



Como actividad previa al trabajo de campo, en cada ciudad se hicieron recorridos para indagar si las calles y la numeración de las casas habían sido modificadas desde los años setentas. Se encontró que la mayoría de las direcciones había cambiado, por lo que se tuvo que encontrar la dirección nueva de la vivienda que correspondiera con la visitada 30 años atrás. Cada equipo hizo un recorrido de la colonia o barrio -calle por calle- para tratar de identificar las casas y lotes que correspondían a la lista original de los 70s, adjudicando un criterio de 1 a 4, según el nivel de certeza de que el lote original había sido identificado.<sup>6</sup> Este trabajo preliminar y los problemas encontrados dieron como resultado la decisión de no incluir tres de los asentamientos (en las dos ciudades) y eliminar algunas direcciones que fue imposible encontrar.

Finalmente, se aplicó la encuesta que iba dirigida al propietario o a un miembro adulto de la familia. Cada encuesta requirió entre 5 y 10 minutos para ser realizada, y se hicieron hasta tres intentos para encuestar a alguien en cada vivienda. La entrevista no se realizó en los casos en los que se había producido un cambio en el uso del terreno (comercial o de inquilinato / vecindad). Los datos de cómo se conformó la muestra y si hubo un cambio del uso de suelo se presentan en los cuadros 1 y 2. Se recopiló

información actual como la estructura familiar, el título de propiedad, los procesos de movilidad, el avalúo de la vivienda (por los dueños mismos), el número de personas y las relaciones entre ellas. Como paso posterior, se consultaron fuentes de datos sobre el valor catastral de cada predio o de un surtido de lotes por las manzanas en que hicimos la encuesta.

### III. Resultados preliminares

#### 1. Nivel de movilidad

En los cuadros 1 y 2 se presentan los datos sobre el nivel de movilidad, los que incluyen los casos en los que se tuvo alta certeza de que efectivamente habían sido encontrados y encuestados los lotes entrevistados en 1979 en Bogotá y en 1974 en la Ciudad de México.

*Resultados a destacar:*

- Un alto porcentaje de las familias originales de los 70's vive en el mismo lugar (83,% en México y 81% en Bogotá).

**Cuadro 1. Familias entrevistadas en los 70s que todavía viven en el mismo lote/vivienda en 2007 - Ciudad de México**

Con alto nivel de certeza que se encontró el lote	N°	%
Sí – confirmado	125	<b>82,8</b>
No – No, es otra familia	26	17,2
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Encuesta realizada por el autor y sus colaboradores. 2007.

<sup>6</sup> Además del autor de este ensayo, los siguientes investigadores hicieron parte del equipo a cargo de la recolección, codificación y análisis de información: en Bogotá, María García y Lissette Aliaga-Linares (todas estudiantes de posgrado en la Universidad de Texas en Austin); en México, Erika Grajeda y Alejandra Ramírez Cuesta (también estudiantes de posgrado en Texas), y la Dra. Edith Jiménez y la Maestra Cristina Soborio (Universidad de Guadalajara).

- Bajo cambio en el uso del suelo - sigue siendo uso residencial por propietarios en 89% de los casos de Ciudad de México y 76% en Bogotá. Pero en Bogotá también se notó un mayor nivel de cambio a vivienda en renta (de 20%).



**Cuadro 2. Número de lotes registrando un cambio en el uso del suelo en los 70s y 2007 - Ciudad de México y Bogotá**

Uso de suelo	Ciudad de México		Bogotá	
	N°	%	N°	%
No cambió: sigue siendo residencial	160	<b>89,4</b>	78	<b>76,5</b>
Cambio de dueño a inquilino	13	7,3	20	<b>19,6</b>
Lote vacío	3	1,7	2	2,0
Uso público	2	1,1	0	0,0
Industrial	0	0,0	1	1,0
Transporte-depósito	0	0,0	1	1,0
Otro	1	0,6	0	0,0
<b>Total</b>	<b>179</b>	<b>100,0</b>	<b>102</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta realizada por el autor y sus colaboradores. Julio y agosto de 2007.

*Primer hallazgo:* efectivamente, parece que el grado de cambio del uso de suelo es muy bajo. De igual manera, en los últimos 30 años el grado de movilidad de las familias ha sido bastante bajo. Estos hallazgos parecen confirmar la teoría de que “una casa es para siempre”, y que éste es el principal patrimonio que los padres heredan a sus hijos.

## 2. Población, densidad y forma de organización familiar en el lote

Al comparar los datos actuales con los de los años 70 se observa que el promedio de familias viviendo en el mismo lote se ha incrementado sustancialmente en las dos ciudades.

**Cuadro 3. Composición de los hogares. Ciudad de México y Bogotá - 2007**

Composición	Ciudad de México		Bogotá	
	N°	%	N°	%
Padres o suegros	4	4,0	3	4,5
Hermanos o cuñados	15	15,2	8	12,1
Combinación de padres y hermanos (hijos de los padres)	60	<b>60,6</b>	15	<b>22,7</b>
Primos	0	0,0	2	3,0
Inquilinos	3	3,0	17	<b>25,8</b>
Padres y parientes	6	6,1	0	0,0
Padres y otros parientes	9	9,1	3	4,5
Padres y parientes que alquilan	0	0,0	1	1,5
Parientes que comparten lote y también son dueños de una parte	1	1,0	0	0,0
Combinación de parientes e inquilinos	0	0,0	15	<b>22,7</b>
Parientes que alquilan e inquilinos	0	0,0	1	1,5
Parientes que alquilan y otros	1	1,0	0	0,0
Padres, parientes dueños de parte del lote e inquilinos	0	0,0	1	1,5
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>100,0</b>	<b>66</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta realizada por el autor y sus colaboradores. Julio y agosto de 2007.



A su vez, esto implica que el número promedio de personas por lote (y la mediana) también ha aumentado de manera considerable. Sin embargo, el tamaño de los hogares actuales es más pequeño, porque los hijos de las familias nucleares originales se han trasladado a otros lugares y/o conformado sus propios hogares en el mismo lote con sus propios hijos. Esto incrementa aún más la densidad por lote y, en algunos casos, el hacinamiento. Los nuevos dueños que han llegado después de los 70 (relativamente pocos), muestran en su mayoría un menor nivel de hacinamiento y de subdivisión del espacio.

Este fenómeno de reorganización interna de los hogares, y creación de familias compuestas (en inglés '*compound arrangements*', véase a Lomnitz, 1976), de hijos mayores con hermanos y/o otros miembros de la familia, se ve claramente en el cuadro 3. A diferencia de la familia única -nuclear o extendida- predominante en los 70, en la actualidad, los lotes y viviendas son compartidos por varias familias. En México esto casi siempre se hace a través de la subdivisión del espacio entre hermanos adultos con sus padres (si aún están vivos), mientras que en Bogotá existe la modalidad de subarrendamiento a particulares que puede darse también con una combinación de arrendamiento a familiares; en casi 50% de los casos de arrendamiento en Bogotá no existe relación de parentesco con el propietario (cuadro 3).

Se destaca, entonces, un creciente nivel de densidad de la población con tendencia a dividir el espacio habitacional en distintas unidades, manifestado en México por la modalidad de que los padres ofrecen a

sus hijos un lugar en donde seguir viviendo con sus propias familias. Una primera observación indica que esto se da con los hijos varones más que con las hijas, con excepción de los casos de hijas solteras o separadas, que deben vivir con sus padres y/o hermanos (cuadro 3). En Bogotá, la forma de compartir los lotes es más mezclada, con relaciones de parentesco y de inquilinato.

### 3. Títulos de propiedad y la nueva irregularidad

En el momento en que se formó la colonia o el barrio, la tenencia de la tierra era irregular, con propiedad *de facto* y no *de jure*. A lo largo de los años, en los dos países se promulgaron programas de titulación para regularizar la tenencia de la tierra, de manera que en las dos ciudades la mayoría de las viviendas (97%) cuenta actualmente con la debida escrituración de títulos de propiedad. Sin embargo, como ya se mencionó, es común que se comparta el lote con familias cercanas (hijos por lo general), lo que genera en estas otras familias expectativas de heredar la propiedad o parte de ella. Aunque existe tal expectativa, tanto de los hijos como de los padres, los acuerdos o cambios de titularidad antes del fallecimiento del propietario son infrecuentes. En México sólo siete propietarios (6%) habían acordado una nueva titulación entre los hermanos, mientras que en 90% restante, el título no estaba compartido con nadie. En los hogares encuestados fue bastante común encontrar solamente a uno de los padres vivo; por lo general, la madre había quedado sola después de la partida o fallecimiento del esposo. Frente a la pregunta sobre a nombre de quién estaba el título de propiedad, se encontró que en el caso de México, un



60% estaba a nombre del hombre, mientras que 31% de los títulos estaban en manos de la mujer o como una propiedad compartida entre los dos cónyuges. Esto significa que en menos de una tercera parte de los casos era probable que la madre tuviera la propiedad a su propio nombre.

Los siguientes hallazgos permiten estimar el grado de (la nueva) irregularidad que ahora existe en la tenencia de los hogares en estas colonias consolidadas en México, o el porcentaje de personas que sientan ser los dueños de facto (por herencia), dado que el dueño original (padre o madre) cuyo nombre aparece en el título de propiedad ya no vive ahí o falleció.

*Principales hallazgos:*

- hay una alta proporción de familias (82%) que sigue viviendo en los mismos lotes desde hace 30 años;
- después de la regularización hay un alto nivel de hogares (97%) con título legal de propiedad, aunque en más del 60% de los casos se encuentra a nombre del padre de la familia;
- la mayoría de los lotes son compartidos con otros miembros de la familia, que a su vez han creado sus propios núcleos familiares;
- con estas nuevas relaciones se empiezan a generar expectativas de heredar la propiedad, sin embargo, existe poca evidencia de cambio de título a nombre de los nuevos dueños (actuales o posibles).

#### **4. Valores de los inmuebles**

Finalmente, es necesario reconocer que con el tiempo, estos inmuebles se han ido valorizando gracias al propio esfuerzo de autoconstrucción de la familia, y por el valor agregado del desarrollo urbano y el suministro de infraestructura.

Según las estimaciones que algunos propietarios hicieron del valor de sus casas en el 2007 (o el precio que reportaron de la venta de inmuebles colindantes a los suyos durante los últimos 12 meses), en la Ciudad de México el promedio ajustado ('cortado' - *Trimmed Mean*) fue de US \$102,000.00 o más de un millón de pesos mexicanos (la mediana fue de US \$91,000.00). Aunque pueden parecer bastante elevadas, al comparar dichas estimaciones con los valores catastrales (reportados por algunos de los encuestados en México), se encuentra que efectivamente estos montos son cercanos (más o menos dos terceras partes) a los valores del mercado actual. Comparados con los valores de las casas en el caso de Bogotá, estos valores son cuatro o cinco veces más elevados en Ciudad de México. En Bogotá, por ejemplo el promedio ajustado era casi US\$27,000 [mediana = \$23,204 dólares], y el valor catastral era de US\$20,011 [mediana = \$18,326]. Es obvio que los valores de los inmuebles son mucho más bajos en el caso de Bogotá, y aunque tenemos confianza en los resultados para Ciudad de México, consideramos que sería conveniente corroborar estas conclusiones y recopilar más información sobre los valores de los inmuebles en otras ciudades del país (los valores catastrales en el DF son cercanos a los valores del mercado, confirmando que efectivamente son mucho más altos en la Ciudad de México que en Bogotá).

Es evidente que en las dos ciudades: 1) los inmuebles en estas colonias populares y barrios se han valorizado bastante y 2) su mismo valor impide la venta del inmueble, dado que poca gente en estos sectores tiene la capacidad de comprar una propiedad



y efectuar el traspaso de titularidad, sobre todo en México. Si se encuentra un comprador o si llega el momento en el que el mercado abre su acceso a esta población (por políticas financieras, por ejemplo), el hecho de tener el título de propiedad actualizado será indispensable para hacer la venta del inmueble.

### 5. Testamentos y traslado del dominio

En México y en otras partes de América Latina, entre las poblaciones de bajos recursos son poco comunes los testamentos que dividen los bienes entre los herederos. En el caso de no tener un testamento cuando una persona fallece, la división de la propiedad se hace según el Código Civil, que por lo general dispone una división entre el cónyuge y los hijos (sin embargo cada nación y estado tienen variaciones en la norma).<sup>7</sup> Dado que la expectativa de vida de la mujer es generalmente más alta que la del hombre, y que se calcula que 33% de hombres propietarios de la muestra de los años 70 cuenta con más de 72 años de edad (82% tiene más de 60 años), podemos suponer que muchos de aquellos hombres han fallecido o abandonado a sus cónyuges. Esto nos lleva a una cifra entre 30% (conservadora) y 60% (estimación alta) de los lotes y viviendas en los que ya no vive la persona cuyo nombre aparece en el título de propiedad. A esto se refiere el fenómeno de la nueva 'irregularidad' que estamos planteando aquí.

Y bien, ¿qué tan importante es este fenómeno? El hecho de que exista una mayoría (o por lo menos una minoría sustantiva) de familiares sin tener sus

escrituras en orden, hace evidente la importancia del fenómeno, que tiende a adquirir mayor relevancia en el futuro. Sin embargo, en términos reales esta nueva irregularidad representa un asunto problemático sólo en dos casos. El primero es cuando ocurren conflictos entre familiares sobre la propiedad y la herencia, y uso de ella, y el segundo es cuando la familia o un miembro de ella quiere vender el inmueble (o parte del mismo). No tener la propiedad y título a nombre de la persona que está intentando vender es un obstáculo importante. En tal caso, sería necesario transferir el título antes de efectuar la venta, o reducir el precio de la propiedad, para poder cubrir el tiempo y los costos que el nuevo propietario asumirá con el fin de lograr la titularidad.

### IV. Conclusiones: La necesidad de promover nuevas políticas de regularización

Para concluir, y de manera puntual, quisiera identificar algunos lineamientos de política pública que se desprenden de este análisis.

#### 1. Políticas para propiciar cambios de título de propiedad

- *Facilitar el registro de cambios de titularidad:* que sean rápidos, sencillos y de bajo (o ningún) costo.
- *Propiciar la sucesión:* derechos y protección de los interesados (*stakeholders*) sin dar necesariamente pleno título a cada uno de ellos.
- *Promover el uso del testamento:* para dejar claro aspectos como quiénes son los que heredan y en qué proporción. Estos trámites también deberían ser rápidos, sencillos y de bajo (o ningún) costo.

<sup>7</sup> Véase Deere (2007) y Varley (2007).



En México ya existe una conciencia sobre esta problemática y algunos programas incipientes para afrontarla por parte de las políticas públicas<sup>9</sup>.

## 2. Políticas de nuevos regímenes de propiedad

- Como *condominio familiar*: cuando se reconocen en un título los intereses como copropietarios de varios miembros de una familia y sus herederos; puede ser un cuarto o parte del predio, o interés activo en rentar un cuarto a otra persona, etc.
- Como *'patrimonio familiar'* con derechos de uso (como en el ex modelo de los ejidos).

- De una forma de lo que se llama en inglés *'leasehold'*, que es una forma de ser propietario para un periodo muy largo - de 99 o de 999 años por ejemplo. (Esto es cuando no se puede transferir la tenencia del suelo en forma permanente).
- También hay programas en los EE.UU que son *'rentar para comprar'* por los cuales una proporción de la renta se amortiza el principal, con la posibilidad de convertir la renta en una amortización para ser dueños. La ventaja es que ofrece el incentivo de invertir en la casa, hacer mejoras, etcétera. 

## Bibliografía

- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Batam Press.
- Deere, Carmen Diana (2007). "Married Women's Property Rights in Mexico", en Helga Baitenmann, Victoria Chenault y Ann Varley (eds.), *Gender: Law and Practice in Contemporary Mexico*, New Jersey: Rutgers University Press, Piscataway, pp. 213-230.
- Gilbert, Alan (2002). "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What Difference does Title Make?". *International Development Planning Review*, 24, 1, pp. 1-20.
- \_\_\_\_ (1999). "A Home is Forever? Residential Mobility and Homeownership in Self Help Settlements". *Environment and Planning*, 31, pp. 1073-1091.
- Gilbert, Alan y Peter Ward (1985). *Housing, Poverty and the State: Policy and Practice in Three Latin American Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lomnitz, Larissa (1976). *¿Como sobreviven los marginados?*. México: Siglo XXI Editores.
- Perlman, Janice (2003). "Marginality: From Myth to Reality in the Favelas of Rio de Janeiro, 1969-2002", en Annanya Roy y Nezar AlSayyad (eds.), *Urban Informality*. UC Berkeley, Lexington: Center for Middle Eastern Studies, pp. 243-270.
- Varley, Ann (2007). "Gender and Property Formalization, Conventional and Alternative Approaches". *World Development*, 35 (10), pp. 1739-1753.
- Ward, Peter, C. Guisti y F. de Souza (2004). "Colonia Land and Housing Market Performance and the Impact of Lot Title Regularization in Texas". *Urban Studies*, 41, 13.

<sup>9</sup> Por ejemplo, se puede encontrar mayor información en las siguientes páginas Web: [www.testamentos.gob.mx](http://www.testamentos.gob.mx) y [www.notariadomexicano.org.mx](http://www.notariadomexicano.org.mx)