

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO INMOBILIARIO EN TABASCO

REFLEXIONES INICIALES

Desarrollo Integral Territorial y Urbano
de la Región Sureste de México

CORREDOR REGIONAL TREN MAYA

La presente nota no pretende servir como base única para una política de suelo para el Tren Maya. Es solamente una primera reflexión a partir de la preocupación expresada por el Gobierno del Estado de Tabasco respecto de la especulación que se ha venido dando en tierras cercanas a las estaciones del TM en dicho estado.

De entrada, es importante hacer una clarificación conceptual. Todo mercado tiene un componente especulativo. En el caso del mercado del suelo, dicha especulación consiste en anticipar la posibilidad de que, en cierta ubicación, los precios se incrementarán por cambios en la normatividad, por la construcción de infraestructura o por una combinación de ambas. Más que “combatir la especulación”, una política en la materia debe dirigirse a “disciplinar al mercado”, evitando que se produzcan movimientos bruscos en los precios. El objetivo último de esa política sería garantizar la posibilidad de dar acceso al suelo a sectores de escasos ingresos, así como a la introducción de equipamientos, usos que no suelen ser los más rentables.

Lo que la literatura internacional reconoce en esta materia es la existencia de dispositivos jurídicos (“instrumentos”) existentes en la legislación de diversos países, así como la disposición de los gobiernos para utilizarlos de manera decidida. Más que una teoría lo que existen son políticas con acciones concretas, que son viables en el contexto de cada sistema jurídico.

Entre los instrumentos disponibles en otros países, está el “anuncio de proyecto” de la legislación colombiana, que permite a los gobiernos adquirir suelo a precios anteriores a que se conozca la intención de llevar a cabo un proyecto de infraestructura o de desarrollo urbano.

En nuestro caso no existe un instrumento como el “anuncio de proyecto”. Sin embargo, existen otros al alcance del Gobierno del Estado de Tabasco y sus municipios (en adelante “los gobiernos locales”) mediante los cuales es posible intervenir legalmente en el mercado inmobiliario, si existe la disposición para ello.

Antes de describir dichos instrumentos es importante mencionar que la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco (en adelante LOSTET) proporciona fundamentos sólidos para una intervención del Gobierno del Estado en el mercado, como queda patente en su artículo tercero, fracción VIII, que declara de utilidad pública “La regulación del mercado inmobiliario dedicado a la vivienda”. Esa y otras disposiciones crean un marco jurídico que posibilita el diseño de estrategias para ordenar los mercados en las zonas de influencia del TM.

Los tres instrumentos existentes en la legislación de Tabasco son: las atribuciones municipales para regular los usos del suelo en sus jurisdicciones; el derecho de preferencia que tienen las autoridades locales para adquirir predios en las zonas de crecimiento de los centros de población; y la expropiación por causa de utilidad pública. El uso combinado de esos instrumentos puede producir resultados interesantes, sobre todo si se define como objetivo el evitar que el suelo de las áreas de crecimiento que detonará el TM llegue a tener precios que hagan inviable la introducción de equipamientos y/o el acceso al mismo por los sectores más vulnerables.

1. La regulación de los usos del suelo.

La facultad municipal de regular los usos del suelo a través de los programas de desarrollo permite imaginar un escenario en el que la actualización de dichos instrumentos asegure dos condiciones: primera, la prohibición de llevar a cabo desarrollos urbanos fuera de las áreas designadas como reservas para crecimiento de los centros de población; y, segundo, la designación de un porcentaje mínimo dentro de dichas áreas para equipamientos y para la vivienda de interés social, no importa si son desarrolladas por agentes privados, por los fondos nacionales de vivienda o por los organismos estatales mediante proyectos de lotes con servicios u otros.

Esa estrategia debe enviar señales claras al mercado en el sentido de que las áreas propicias para crecimiento no podrán dedicarse a cualquier uso que los inversionistas deseen darle, sino a los usos socialmente necesarios, definidos por los programas.

2. El derecho de preferencia.

Esta figura jurídica ha sido parte de la Ley General de Asentamientos Humanos desde 1984. A pesar de que prácticamente no se ha utilizado (o, más bien, que no existen estudios que lo acrediten), sigue estando prevista en las legislaciones de los estados. Tabasco no es la excepción y el capítulo XVI de la LOSTET lo regula con detalle.

Como queda claro en las disposiciones transcriben más abajo, se trata de una atribución que permite a los gobiernos estatal y municipales adquirir los predios que se pongan a la venta en las reservas, o sea en las zonas declaradas como aptas para el crecimiento de un centro de población por los programas respectivos.

La implementación de este instrumento debe estudiarse tomando en cuenta la experiencia concreta de la planeación urbana en el Estado, es decir, en consulta con los responsables del tema en la Entidad, así como en los municipios involucrados.

Es importante señalar que el uso de este instrumento no produce, por sí mismo, un control de los precios en el mercado inmobiliario, pero sí puede ser una clara señal por parte del Gobierno del Estado y de los Municipios de que se utilizarán todos los medios legales para impedir una escalada que haga imposible cumplir las metas sociales asociadas al TM.

El uso del instrumento requiere una estrategia muy bien meditada, a fin de prevenir reacciones que desencadenen en una campaña que ponga en peligro su viabilidad. A pesar de esos riesgos, debe emprenderse una exploración para constatar si los notarios han cumplido con la obligación de notificar a las autoridades de las operaciones inmobiliarias dentro de las áreas de reserva; exploración que debe complementarse con la constatación de los límites de tales reservas en los centros de población de que se trate.

En síntesis, se trata de enviar dos mensajes: para quienes adquieren terrenos fuera de las áreas de reserva debe quedar claro que no existe posibilidad alguna que ellos serán urbanizables. Por su parte, las adquisiciones de terrenos dentro de zonas de reserva que se hayan celebrado sin haber notificado a la autoridad (para que pudiese decidir si ejerce o no su derecho de preferencia) pueden declararse nulas, de acuerdo con el artículo 73 de la propia ley.

Es importante aclarar que el derecho de preferencia se aplica también a predios de origen ejidal o comunal, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Agraria.

La estrategia para la aplicación de este instrumento debe ser enteramente transparente y debe articular una política de comunicación social articulada con los procesos de planeación de los polígonos respectivos. Esto requiere, entre otras cosas, precisar la ubicación y la extensión, así como la estructura urbana prevista en dichos polígonos.

3. La expropiación

El Estado de Tabasco cuenta con una ley en materia de expropiación que también puede utilizarse para intervenir directamente en el mercado. El uso de este instrumento solo es aconsejable una vez que se evalúe la experiencia reciente en el Estado. Es preciso hacer notar que dicha ley es de 1948, con modificaciones en 1959 y que prevé un sistema que es poco frecuente en el derecho público mexicano, ya que incluye la participación de los jueces “de primera instancia” en el procedimiento expropiatorio. La consulta al equipo jurídico del Gobierno del Estado es, por ello, indispensable.

Antonio Azuela
2 de abril de 2020

Anexo

**LEY DE ORDENAMIENTO SUSTENTABLE DEL TERRITORIO DEL ESTADO DE TABASCO
(Disposiciones seleccionadas sobre el derecho de preferencia)**

**CAPITULO XIV
DEL DERECHO DE PREFERENCIA EN RESERVAS TERRITORIALES**

Artículo 143.- Los Ayuntamientos o Concejos Municipales y el gobierno del Estado, tienen derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos en la determinación de reserva, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Agraria, así como en los programas y declaratorias correspondientes.

Debiéndose entender por derecho de preferencia, el acto jurídico en el cual se establece la declaratoria de reserva territorial correspondiente, la cual contendrá entre otras características la poligonal o demarcación topográfica.

Artículo 144.- Para hacer efectivo este derecho de preferencia, los propietarios de predios comprendidos en la determinación de reserva, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas, en su caso deberán informarlo al Ayuntamiento o Concejo Municipal correspondiente y a la Secretaría, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que éstas, en un plazo no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de recibida la comunicación, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente.

Artículo 145.- Los Ayuntamientos o Concejos Municipales y el Gobierno del Estado, tienen derecho de preferencia para adquirir los predios ejidales o comunales comprendidos en la reserva territorial, en toda enajenación de terrenos a favor de personas ajenas al ejido o comunidad, conforme se establece en la Ley Agraria.

Artículo 146.- Para hacer efectivo este derecho de preferencia, quienes enajenen terrenos ejidales comprendidos en una determinación de reserva, en su carácter de Comisariados Ejidales, representantes de los núcleos de población propietarios de predios, los titulares de los derechos agrarios, los ejidatarios que hayan asumido el dominio pleno de sus parcelas, así como los notarios y las autoridades administrativas que intervengan, deberán informar al Ayuntamiento o Concejo Municipal correspondiente y a la Secretaría, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que éstos, en un plazo no mayor de sesenta días naturales, contados a partir de recibida la comunicación, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente.

Artículo 147.- Si el Ayuntamiento o Concejo Municipal y la Secretaría, en forma expresa declinan el ejercicio del derecho de preferencia en la adquisición del predio, o si en el plazo señalado en el artículo anterior, no dan respuesta, las partes procederán a perfeccionar el acto traslativo de dominio y el notario autorizará las escrituras correspondientes, en un plazo máximo de tres meses. Si el acto traslativo de dominio por cualquier causa se difiere y transcurre el plazo de tres meses, para su realización será necesario repetir el procedimiento dispuesto en los artículos 144 y 146 de la presente Ley, igualmente procederá informar a la Presidencia Municipal y a la Secretaría, si las partes acuerdan modificar las condiciones para la enajenación del predio, fijando un precio menor al informado a las autoridades.

Artículo 148.- Cuando el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento o Concejo Municipal expresen su decisión de ejercer su derecho de preferencia a que se refieren los artículos 144 y 146 de esta Ley, en relación a un mismo predio, en igualdad de condiciones, la venta o adjudicación se hará a favor del Municipio y en caso de declinación por parte de este último, la adjudicación se hará a favor del Instituto.

Artículo 149.- Si el Ayuntamiento o Concejo Municipal o el Gobierno del Estado ejercitan el derecho de preferencia, pagarán por el predio el mismo precio fijado para el acto que se pretendía realizar, mismo que se liquidará dentro de los veinte días hábiles siguientes, a la fecha cuando la autoridad informe al notario que hará la adquisición. Si la autoridad incurre en falta de pago en el término previsto, perderá su derecho de preferencia respecto al predio ofrecido en venta.

Artículo 150.- Para el ejercicio del derecho consignado en los artículos 144 y 146 de esta Ley, en aquellos casos donde por la naturaleza del acto traslativo de dominio no se haya determinado el precio del predio, éste se fijará considerando un valor no mayor al 10% más, al que dé como resultado el avalúo comercial que practique un perito valuador profesional registrado conforme las disposiciones estatales aplicables en materia de evalúo.

Artículo 151.- El derecho de preferencia a que se refieren los artículos 143 y 145 de este ordenamiento, se extingue en tratándose de predios urbanizados conforme al Programa Parcial de Urbanización.

Artículo 152.- El derecho de preferencia a que se refieren los artículos 143 y 145 de esta Ley, sólo se ejercerá en el caso de enajenación a título oneroso.

Artículo 153.- El notario, una vez que autorice la escritura donde conste el acto traslativo de dominio de predios comprendidos en la determinación de reserva, en un plazo de treinta días deberá informar a la autoridad municipal y a la Secretaría, sobre las condiciones definitivas de la operación, adjuntando:

- I.- Copia de la escritura autorizada por el notario;
- II.- Copia de las comunicaciones enviadas por el notario, en cumplimiento de las disposiciones de los artículos 144 y 146 de esta Ley; o en su caso
- III.- Copia de los documentos que acrediten las excepciones previstas en el artículo 275.

Artículo 154.- Si del informe que presente el notario a la autoridad municipal y a la Secretaría conforme el artículo que antecede, la autoridad advierte que el precio pagado por el predio es menor al informado conforme a los artículos 149 y 150, podrá comunicar al adquirente y al notario, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, su decisión de ejercer el derecho de preferencia, pagando el mismo precio fijado en la operación, o en su caso, el que se determine conforme al artículo 150 de esta Ley.

Artículo 271.- El Gobierno del Estado y los gobiernos municipales se coordinarán para ejercer con eficacia el derecho de preferencia que se reglamenta en este Capítulo, a fin de constituir reservas territoriales.

Artículo 73. (Segundo párrafo). No producirán efecto jurídico alguno los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de

áreas y predios, que contravengan las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas inscritas en el Instituto Registral del Estado de Tabasco, así como los actos jurídicos de traslación de dominio que se realicen sin respetar el derecho de preferencia a que se refiere la presente Ley.

EN REVISIÓN

