



Exh. 8

6 de febrero de 2015

Agradecemos a la Junta de Planificación, a su Presidente Honorable Luis A. García Pelatti, la oportunidad de presentar nuestros comentarios sobre el Plan de Usos de Terrenos (PUT). Este plan propone establecer una estructura clara y ágil para potenciar el territorio puertorriqueño al pleno de sus capacidades, dictando la política pública de valor, protección y desarrollo sostenible.

Comparecemos ante ustedes, en representación del Capítulo de Puerto Rico y del Caribe del Appraisal Institute (AIPRCC). El Appraisal Institute es la organización líder a nivel mundial en el campo de la valoración de bienes raíces con base en Chicago, IL. Nuestra organización agrupa a Evaluadores Profesionales de Bienes Raíces (Tasadores) en todo el mundo incluyendo Puerto Rico, Europa y Asia.

De acuerdo al artículo *Journal of Urban Economics* Ide J. Ohls, R. W. (1974), titulado "The Effect of Zoning on Land Values" existen dos tipos de zonificaciones; de externalidad y fiscal.

Zonificación de externalidad, es el efecto externo (positivo o negativo) que el uso de una parcela de tierra tiene sobre los usos de las parcelas de tierra vecinas.

Zonificación fiscal es la zonificación que crea un patrón diferente de uso de la tierra a la de zonificación de externalidad por que los políticos o gobiernos tienen un objetivo distinto al económico.

Las leyes de zonificación y la literatura que analizan estas leyes han existido desde el principio del siglo XX. Algunos estudios han analizado la eficacia de la zonificación como una solución a las externalidades. Fischel (1978) argumentó que la zonificación eficiente no debería tener ningún efecto sobre el valor de la tierra debido a que las ganancias derivadas de las restricciones corresponderían con las pérdidas derivadas de las restricciones. Pero esto en la realidad no es así.

Continúa argumentando que hay diferencias de precios creados por la zonificación porque no logran satisfacer plenamente una solución Coasian.¹

¹ Las leyes de zonificación otorgan derechos de propiedad que no se pueden transferir. El teorema de Coase plantea que en un mercado en que los costos de transacción sean bajos o inexistentes, y que los derechos de propiedad establecidos en los fallos judiciales no permitan una solución económica suficiente, se producirá necesariamente una reasignación de estos derechos hacia aquellos que los valoran más, aunque los tribunales fallen en contra de éstos.

Los supuestos del teorema de Coase son dos:

- Los costes de la negociación, para las partes, son bajos.
- Quienes tienen la propiedad de los recursos pueden identificar la causa de los daños a su propiedad, e impedirlos por medios legales.



La mayoría de los modelos teóricos, incluyendo White (1975), Ohlset al. (1974), Henderson (1985) y Courant (1976) sostienen que la relación entre precio y zonificación debe estar presente² dado que la zonificación cambia la escasez relativa de los usos competitivos, comerciales, residenciales e industriales.

Según el artículo titulado *The Effects of Land-Use Regulations on Property Values* escrito por William K. Jaeger establece dos conceptos:

El primer concepto es "el efecto de una regulación del uso la tierra en los valores inmobiliarios", que mide el cambio en el valor cuando se implementa un reglamento para muchas parcelas.

El segundo concepto es "el efecto de una exención individual o variación a un reglamento de uso de la tierras existente", que mide el cambio en el valor de las propiedades cuando esa regulación se elimina de una sola parcela.

El Código de Ética del CCIM Institute (Organización que agrupa a profesionales de la industria de bienes raíces) con base en Chicago comienza diciendo:

"Por encima de todo va la tierra. Del uso inteligente y la variedad de usos de la tierra dependerá la supervivencia y el crecimiento de las instituciones libres y de nuestra civilización. Los intereses de la nación y sus ciudadanos requieren el mayor y mejor uso de la tierra y la variable distribución de la tenencia de la tierra. Para ello, se requiere la creación de vivienda adecuada, la construcción de ciudades funcionales, el desarrollo de las industrias y de fincas productivas, y la preservación de un medio ambiente saludable.

La tierra es la zapata de muchos de los aspectos de la sociedad, siendo la base para la comida, techo y los aspectos más sofisticados de la economía y la prosperidad".

La firma ECONorthwest hizo un estudio en el área metropolitana de Portland, Oregon que buscaba conocer por qué el desarrollo no se produce en las densidades requeridas por la zonificación. Encontraron varias razones posibles para el problema, siendo la más evidente "que la zonificación no va a la par con el mercado."

Lo que significa que para los desarrolladores no resultaba viable (rentable) invertir en el desarrollo con los requisitos de densidad establecidos porque no existía demanda.

Por lo tanto, según Coase una vez que los derechos de propiedad quedan establecidos, la intervención pública deja de ser necesaria para tratar el problema de las externalidades (Coase, 1960).

² Son específicas dadas ciertas condiciones de mercado.



De aprobarse el PUT, podríamos anticipar que el precio de los terrenos aptos para desarrollo antes de su implantación bajaría (dada la incertidumbre) y el precio de los terrenos bajo la futura clasificación de *Suelo Urbanizable* aumentaría. Recordemos que, por obligación, los precios reaccionarán conforme a la teoría económica de oferta y demanda. Al reducir significativamente la oferta de terrenos urbanizables es razonable pensar que la posible demanda por terrenos aptos para desarrollo aumente, aumentando así sus precios.

Potenciales Repercusiones

Perdida en los Valores de las Propiedades

Para ver claramente cómo las regulaciones de uso del suelo pueden afectar a los precios de mercado, considere una situación en la que una regulación del uso de la tierra limita el tipo de uso permitido en terrenos específicos. Como resultado de esto, es probable que la oferta de las parcelas disponible para el "usos permitidos" que siga siendo mayor de lo que hubiera sido sin la regulación, y la oferta de parcelas disponible para el "uso limitado" es probable que sea menor que lo que hubiera sido sin la regulación. Con estos cambios en la oferta, el precio de las parcelas para un uso de la tierra podría aumentar después de poner en vigor el reglamento, y el precio de las parcelas para usos alternativos de la tierra podrían disminuir tras la introducción de la regulación.

El Plan de Usos de Terrenos (PUT) propone reclasificar los terrenos, reduciendo el inventario de terrenos aptos para futuro desarrollo y aumentando la densificación de las zonas desarrollables. Dicha reducción podría causar un disloque en los precios de los terrenos aptos para desarrollo futuro en la isla porque reduciría considerablemente la disponibilidad (oferta) de terrenos para posibles desarrollos.

El principio de ANTICIPACION dentro de la materia de valoración de bienes raíces indica que la expectativa de recibir beneficios en el futuro crea valor.

Este principio es fundamental al momento de un desarrollador o individuo (inversionista) adquirir un predio de terreno que ha identificado propio para un futuro desarrollo. El precio pagado refleja la expectativa futura del desarrollador de poder obtener los permisos necesarios para luego lograr el rendimiento esperado sobre su inversión.

En el caso de nuestra isla, hemos visto que parcelas con clasificaciones para usos de agricultura, conservación de recursos y suelo especialmente protegido se venden entre \$1,000 a \$3,000 por cuerda. En comparación, parcelas para uso de desarrollos bajo clasificaciones residenciales se venden entre \$5,000 a \$20,000 por cuerda. Como se puede ver, esto representa más de un 50% de su valor.



Por otro lado, hemos visto que la demanda por usos agrícolas ha disminuido por los altos costos de sus operaciones y la falta de incentivos para esta industria. A su vez, hemos visto vaquerías, siembras de café, frutos y canteras cerrar operaciones por lo antes expuesto. Lo que demuestra una disminución en la demanda por este tipo de usos (agrícola).

Banca

La implantación del PUT podría tener serias repercusiones en la industria bancaria. Por ejemplo, si la adquisición de un predio de terreno fue financiada bajo la premisa de que era desarrollable, y luego de la implantación del reglamento / PUT resulta que no lo es, la reducción en el precio del terreno podría ocasionar que el préstamo se quede sin colateral.

Esto puede ser corroborado con las instituciones bancarias que actualmente poseen una cartera de propiedades repositadas que se habían adquirido mediante financiamiento para ser desarrolladas y al cambiar su zonificación cambió su valor y eliminó su potencial de desarrollo.

Expropiación Reglamentaria

Otra posible repercusión del proceso propuesto es un aumento potencial en demandas reclamando daños debido a que las acciones del Gobierno podrían afectar económicamente la propiedad privada (causa conocida como *expropiación reglamentaria*). No importa que las acciones del Gobierno sean legales y en armonía con la política pública, promulgar e implantar reglamentos cuyos efectos económicos sobre la propiedad privada resulten ser sustancialmente adversos, esto típicamente constituye causa suficiente para iniciar una acción legal. Por lo tanto, es muy razonable pensar que los dueños de terrenos cuyo precio se reduzca considerablemente acudirán a los tribunales reclamando daños.

Como ejemplo existe el caso de "Measure 37" de Oregon, que requiere que los propietarios serán compensados si las regulaciones reducen los valores de propiedad. Esta medida le costó al estado de Oregon más de \$17 billones en reclamaciones.

En el caso *DeCooks v. Rochester Intern. Airport Joint Zoning Bd.* [796 NW2d 299 (Minn. 2011)], la Rochester International Airport Joint Zoning Board promulgó una ordenanza de zonificación para aumentar el tamaño de una zona de seguridad de una pista de aterrizaje.

Los DeCooks presentaron una demanda en contra del "Board" alegando que la decisión de estos, constituía una expropiación reglamentaria y una acción perjudicial de su propiedad privada para uso público. El "board" aprobó una ordenanza restringiendo los usos disponibles de las propiedades de los DeCooks.



Aunque la mayoría de las propiedades de los DeCooks estaba fuera de la zona de seguridad adoptadas por el "board", los DeCooks alegaron que la ordenanza fue "diseñada para beneficiar específicamente una empresa pública o gubernamental la cual causó "una disminución sustancial y medible" en el valor de mercado de su propiedad. Como tal, el tribunal dictaminó que sí constituyen una expropiación reglamentaria compensable constitucional. Se dictó sentencia a favor de los DeCooks.

El tribunal declaró y dictaminó que, "en determinadas circunstancias, una regulación gubernamental de la propiedad privada puede dar lugar a una expropiación reglamentaria a pesar de que el gobierno no ha asignado directamente ni invadido físicamente la propiedad.

Una decisión de este tipo no es la primera. Un caso anterior fue citado en el caso Decook, McShane v. Ciudad de Faribault [292 NW2d 253 (Minn., 1980)], el cual estableció "que cuando las regulaciones de uso de la tierra, como la ordenanza de zonificación del aeropuerto aquí, están diseñadas para beneficiar a una determinada empresa pública o gubernamental, tiene que haber una compensación a los propietarios de las tierras cuya propiedad haya sufrido una disminución sustancial y medible en el valor de mercado como consecuencia de la normativa".

Inconsistencias con el Centro de Recaudaciones Municipales (CRIM)

Otro punto sumamente importante es el impacto en los valores de las propiedades que como resultado de los cambios en zonificaciones y calificaciones con relación al CRIM. Esto creará una inconsistencia con los impuestos sobre la propiedad. Como ejemplo, un solar que su zonificación cambie de C-1 a CR, bajo la calificación SREP o Bosque; su valor se reduciría considerablemente.

No obstante, para efectos del CRIM seguirá pagando como si su valor fuese el de una propiedad con zonificación C-1.

Interrogantes e Inconsistencias en el "Draft" del PUT:

1. Introducción Página 1 - habla de determinar el valor de los terrenos pero no han consultado a los tasadores de bienes raíces. Según se desprende de la Página 6 (Proceso de Participación Ciudadana), no se han reunido con los tasadores de bienes raíces.
2. Página 2 – El plan de uso de terrenos es un plan para:
 - Dar atención en la planificación al aumento en la población de los adultos mayores y sus necesidades, así como a la tendencia a la reducción en la población. **Esta premisa presume que la tendencia en el aumento de la**



población de adultos mayores y la reducción en la población será para siempre.

- **Propiciar el desarrollo justo y sostenible de Puerto Rico – ¿Eso se puede garantizar?**
3. **Página 14 – Una tercera parte de la vivienda en Puerto Rico se construye sin permisos. ¿El PUT cambiará esto?**
 4. **Página 21 – Indica que en el 2013 se vendieron 1,903 unidades nuevas. No obstante, según el “Construction and Sales Activity Report” de Estudios Técnicos indica que las ventas fueron 1,662 unidades.**
 5. **Página 31 - Suelos Agrícolas – No hay un estudio que evidencie si existe demanda para fincas agrícolas.**
 6. **Página 41 – Además, las propiedades comerciales y residenciales que se encuentran cercanas a las estaciones de transporte colectivo (Tren Urbano) valen más que propiedades similares que se encuentran lejos, y su valor de tasación es mayor. Esta premisa no es correcta, ya que no hemos visto evidencia de mercado que lo demuestre. Algunas de las razones para que no haya ocurrido ese esperado aumento en valor de esas propiedades son:**
 - **el no haber completado el “Transit Oriented Development” (TOD) que llevaría usos complementarios a las áreas cerca de las estaciones del tren.**
 - **Pocos usuarios del sistema de transporte**
 - **La ruta limitada del sistema**
 7. **Páginas 60 a 70 utilizan estadísticas que no cuadran según se puede ver en la próxima tabla**



No. Página	Area Funcional	Millones de Personas	% de la Fuerza Laboral	Base Fuerza Laboral Total	Fuerza* Laboral 12/2014	Fuerza* Laboral 7/2014
60	San Juan	1,300,000	44%	2,954,545	1,143,700	1,138,500
62	Caguas	266,802	9%	2,964,467		
62	Humacao	167,433	6%	2,790,550		
63	Fajardo	127,218	4%	3,180,450		
64	Guayama	89,116	3%	2,970,533		
65	Ponce	333,506	11%	3,031,873		
65	Yauco	64,920	2%	3,146,000		
67	Mayaguez	259,866	9%	2,887,400		
67	Aguadilla	218,547	7%	3,122,100		
68	Arecibo	218,547	8%	2,731,838		
69	Manatí	166,703	6%	2,778,383		
70	Cayey	81,399	3%	2,713,300		
Total	N/A	N/A	112%	N/A	N/A	N/A

* US Department of Labor Bureau of Labor Statistics



Economy at a Glance

Puerto Rico

Data Series	Back Data	July 2014	Aug 2014	Sept 2014	Oct 2014	Nov 2014	Dec 2014
Civilian Labor Force (1)		1,138.5	1,142.9	1,142.8	1,143.8	1,143.9	1,143.7

Como se puede ver en la primera tabla, la base que utilizan para la fuerza laboral es diferente en todas las áreas funcionales y el porcentaje total es mayor a 100%. Por otro lado, la fuerza laboral según el US Bureau of Statistics fue de 1,138,500 y 1,143,700 en los meses de julio y diciembre de 2014, respectivamente. Estos números son considerablemente (36% a 42%) más bajos que los utilizados como base de fuerza laboral.

8. Página 89 – D. Eslabonamiento – Se presume que la demanda de interés social es igual para toda la isla.
9. No se habla en el draft” del PUT de cuánto costará su implementación.
10. Otros Asuntos – El PUT asume que las tendencias actuales de oferta, demanda y cambios en la población serán siempre las mismas.



Un PUT es un proyecto que debe considerar cambios futuros, ya que el mismo adoptará regulaciones que impactarán por un largo periodo tiempo.

Por otro lado, los ciclos económicos cambian de tiempo en tiempo. Por lo cual, la demanda de la vivienda que se ha visto afectada aumentará una vez la economía se recupere.

Conclusiones y Recomendaciones

Entendemos que la forma que está redactado el PUT traerá una serie de problemas a la industria de los bienes raíces, a la economía y desarrollo económico del país.

Nosotros no nos oponemos a un PUT, pero si no se toman en consideración todas las variables que lo componen y los efectos que esto traerá, los resultados serán adversos.

A su vez, si no se orientan con todos los profesionales que tienen que ver con este asunto, que tienen la experiencia y competencia (“expertise”) en las diferentes materias relacionadas, tendremos un PUT que no funcionará.

Estamos en la mejor disposición de contribuir en este proceso para que el resultado del mismo redunde en beneficio del país.

Atentamente,
Tasadores

Carlos Xavier Vélez MAI, SRA, MRICS

Luis Fernando Delgado

En representación del presidente Migdoel Rodríguez, MAI, SRA,



Referencias

Aidan Parisian and Scott Gibbens (2008) Zoning Regulation and Property Values, University of Oregon Economics Honors Thesis.

Courant, P. N. (1976). On the Effect of Fiscal Zoning on Land and Housing Values. *Journal of Urban Economics* 3, 88-94.

Code of Ethics, CCIM Institute

Construction and Sales Activity Report” de Estudios Técnicos

Fischel, W. (1978). A Property Rights Approach to Municipal Zoning. *Land Economics*, 54: 64-81.

J. Ohls, R. W. (1974). The Effect of Zoning on Land Values. *Journal of Urban Economics* 1, 428-444.

Henderson, J. (1985). The Impact of Zoning Policies Which Regulate Housing Quality. *Journal of Urban Economics* 18, 251-260.

S. Maser, W. R. (1977). The Effects of Zoning and Externalities on the Price of Land: An Empirical Analysis of Monroe County. *Law Economics* 20, 111-132.

White, M. J. (1975). The Effect of Zoning on the Size of Metropolitan Areas. *Journal of Urban Economics* 2, 279-290.