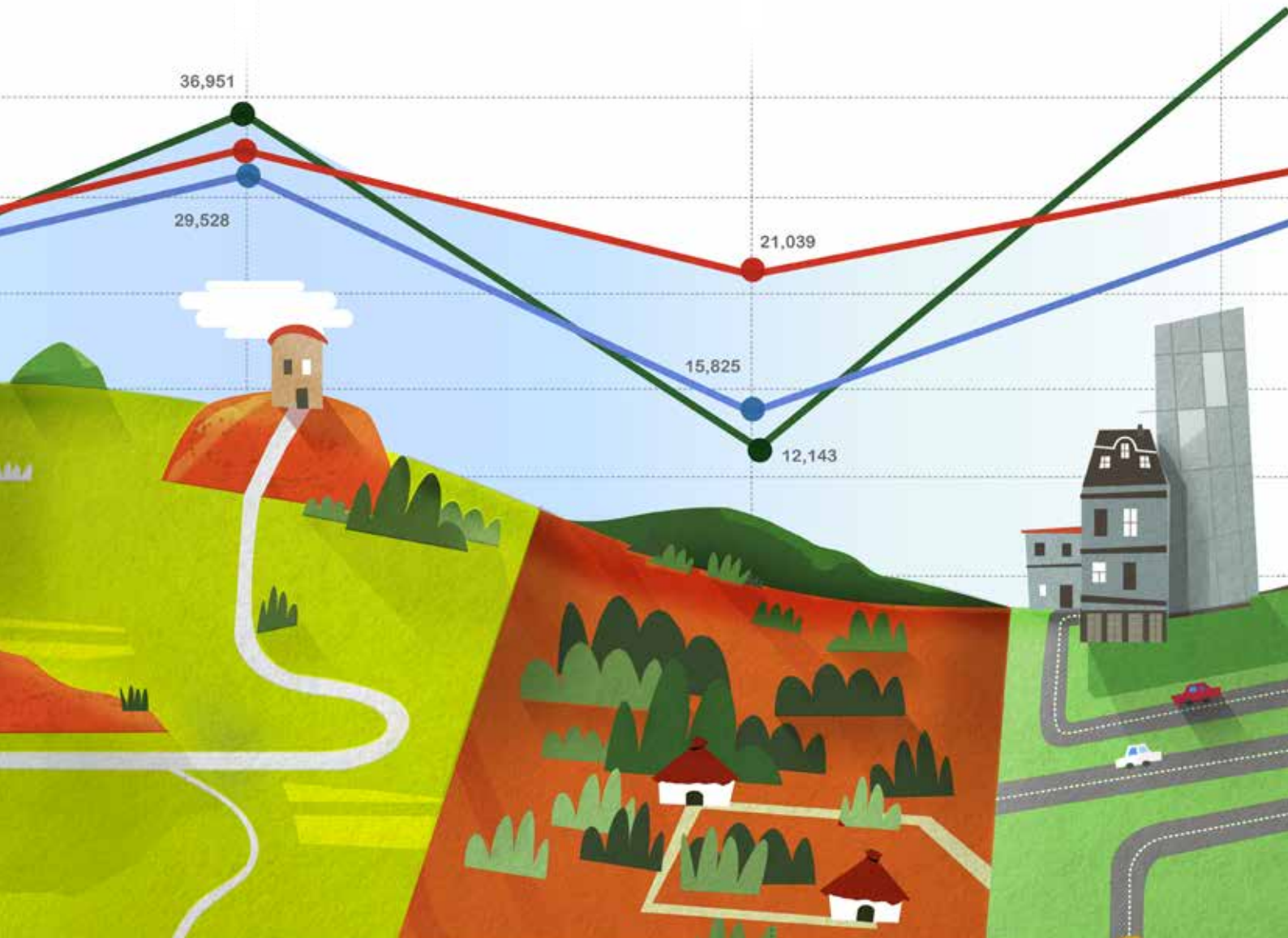




# Valoración de los derechos de tenencia de la tierra

Guía técnica sobre la valoración de los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*



Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia forman parte de una iniciativa de la Organización destinada a ayudar a desarrollar las capacidades para mejorar la gobernanza de la tenencia y contribuir así a que los países apliquen las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Las guías técnicas de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia han sido elaboradas por especialistas técnicos y pueden ser utilizadas por una diversidad de actores. En estas guías:

- los principios de las Directrices se traducen en medidas, procesos y mecanismos prácticos;
- se mencionan ejemplos de buenas prácticas, indicando qué ha funcionado, dónde, por qué y cómo;
- se proporcionan herramientas útiles para realizar ciertas actividades como, por ejemplo, el diseño de políticas y procesos de reforma, la formulación de proyectos de inversión y el abordaje de las intervenciones.

Para más información sobre las Directrices y las actividades de la FAO sobre la gobernanza de la tenencia, sírvase visitar el sitio web: [www.fao.org/tenure/es](http://www.fao.org/tenure/es)

# Valoración de los derechos de tenencia de la tierra

Guía técnica sobre la valoración de los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*

Cita requerida:

FAO. 2018. *Valoración de los derechos de tenencia de la tierra*. [Guía Técnica sobre la gobernanza de la tenencia]. Roma. 112 páginas.

Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-130879-0

© FAO, 2018



Algunos derechos reservados. Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales.; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>.

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en inglés será el texto autorizado".

Toda mediación relativa a las controversias que se deriven con respecto a la licencia se llevará a cabo de conformidad con las Reglas de Mediación de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en vigor.

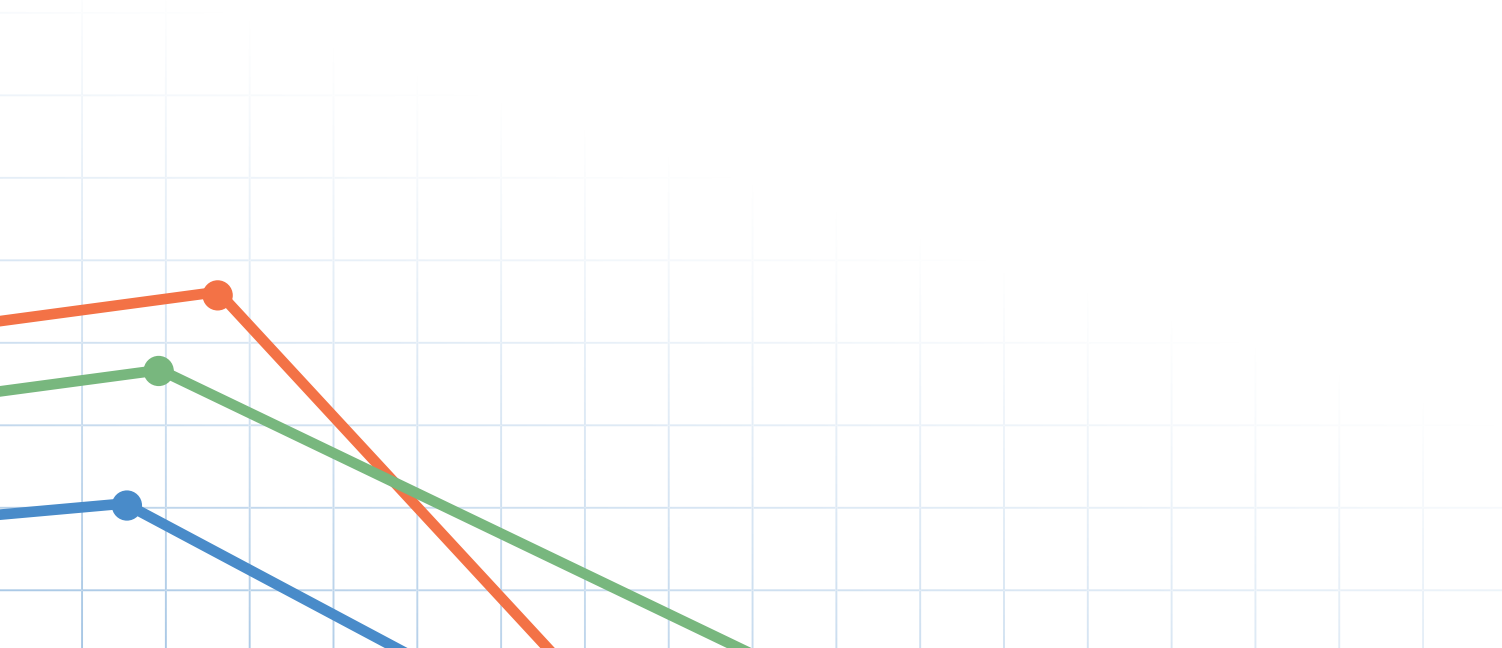
**Materiales de terceros.** Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

**Ventas, derechos y licencias.** Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

# Índice

Agradecimientos . . . . .	V
Siglas . . . . .	VI
Prólogo . . . . .	VII
<b>1. Introducción</b>	<b>3</b>
1.1 Puntos clave . . . . .	3
1.2 Antecedentes . . . . .	3
1.3 ¿Por qué valorar los derechos de tenencia? . . . . .	4
1.4 Las Directrices voluntarias y esta guía técnica . . . . .	6
1.5 Resumen . . . . .	8
<b>2. ¿Qué le otorga “valor” a los derechos de tenencia?</b>	<b>11</b>
2.1 Puntos clave . . . . .	11
2.2 Antecedentes . . . . .	11
2.3 Derechos de tenencia . . . . .	14
2.4 Características físicas . . . . .	20
2.5 Resumen . . . . .	21
<b>3. ¿Por qué valorar los derechos de tenencia?</b>	<b>25</b>
3.1 Puntos clave . . . . .	25
3.2 Antecedentes . . . . .	25
3.3 Transacciones de derechos legítimos de tenencia . . . . .	26
3.4 Ordenación reglamentada del territorio . . . . .	31
3.5 Expropiación . . . . .	33
3.6 Tributación sobre tierras y propiedades . . . . .	39
3.7 Contabilidad, créditos y seguros . . . . .	46
3.8 Resumen . . . . .	50

<b>4. ¿Qué supone realizar una valoración?</b>	<b>53</b>
4.1 Puntos clave . . . . .	53
4.2 Antecedentes . . . . .	53
4.3 Comprender y acordar la tarea de valoración . . . . .	55
4.4 Recopilación de información . . . . .	55
4.5 Realización de una valoración . . . . .	58
4.6 Presentación de informes sobre valoración . . . . .	73
4.7 Resumen . . . . .	75
<b>5. ¿Qué asegura la eficacia de un sistema de valoración?</b>	<b>79</b>
5.1 Puntos clave . . . . .	79
5.2 Información sobre tierras y propiedades . . . . .	80
5.3 Capacidad de valoración . . . . .	83
5.4 Gobernanza . . . . .	89
5.5 Resumen . . . . .	92
Conclusión . . . . .	93
Referencias . . . . .	94
Glosario . . . . .	96



## Agradecimientos

La presente guía técnica fue preparada por un equipo dirigido por Peter Wyatt, de la Universidad de Reading en el Reino Unido, y un equipo de 14 expertos en valoración compuesto por Adarkwah Antwi, experto en tenencia de la tierra/analista de mercados inmobiliarios de Ghana, Ben Elder, de la Royal Institution of Chartered Surveyors en el Reino Unido, Christopher de Gruben, de M.A.D. Investment Solutions en Mongolia, Eric Allen, del National Land Agency de Jamaica, Jan Brzeski, del Property Tax Institute en Canadá, Maxwell Mutema, de la Zimbabwe Institution of Engineers (FZweIE), Mike McDermott, del Global Property Advisory en Australia, Néstor Garza y Dann Payares, de la Universidad del Norte en Colombia, Nivedita Haran, del Gobierno de Kerala en la India, Phan Trung Hien, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Can Tho en Viet Nam, y William McCluskey, de la School of the Built Environment de la Universidad de Ulster en el Reino Unido, así como por Andrew Hilton, Paul Munro-Faure y Mackay Rigava, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La guía fue preparada bajo la dirección de Paul Munro-Faure, Andrew Hilton y David Palmer. La edición de la misma estuvo a cargo de Christabel Clark mientras que Luca Feliziani se ocupó de diseñar la diagramación.

Un taller, convocado conjuntamente por la FAO y la Universidad de Reading, brindó la oportunidad de llevar a cabo un examen detallado de una versión preliminar de esta guía. La FAO desea expresar su agradecimiento a la Universidad de Reading por su colaboración en la presente guía técnica, al Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido por la contribución financiera que hizo posible esta publicación y a todas las personas que aquí se mencionan por su valioso tiempo y conocimientos especializados.

## Siglas

CRD	Costo de Reposición Depreciado
DIP	Deliberative and Inclusionary Process
DVGT	Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional
EPE	Empresas propiedad del Estado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IPMS	International Property Measurement Standards
IRPF	International Real Property Foundation
IVS	Las normas internacionales de valoración
IVSC	Consejo de Normas Internacionales de Valoración
MYMU	Mayor y mejor uso
RICS	Royal Institution of Chartered Surveyors
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VPN	Valor presente neto



## Prólogo

El valor, independientemente de si se define en términos puramente económicos o de modo más general para incluir el valor social y ambiental, es una base importante para adoptar decisiones acerca de los derechos legítimos de tenencia. La valoración, es decir, el proceso de estimación del valor, forma parte de la evolución y la mejora de la tierra, la pesca y los bosques, que pueden tener una influencia determinante en el crecimiento y desarrollo económicos, la riqueza y la prosperidad en general de una comunidad, sociedad o nación.

El Estado y el sector privado requieren la valoración de los derechos de tenencia por una amplia variedad de motivos, a menudo fundamentando y sentando las bases de las transacciones, la tributación, la compensación y la contabilidad. Si bien el valor y el proceso de valoración forman parte de nuestra vida cotidiana, suelen estar envueltos en misterio y no se los comprende con claridad. La valoración no es una cuestión meramente hipotética: en muchos países una proporción importante de denuncias e impugnaciones jurídicas se basa en la valoración, ya sea al reclamar niveles de compensación insuficientes por terrenos tomados por el Estado, o al ofrecer resistencia a impuestos elevados sobre tierras y propiedades, todo ello con consecuencias jurídicas y financieras.

Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (en adelante, “las Directrices”), aprobadas en 2012, representan el primer consenso internacional sobre el carácter esencial de los derechos de tenencia. En ellas se hace valer el reconocimiento y la protección de los derechos de tenencia y la importancia de la seguridad de la tenencia para la seguridad alimentaria nacional. En las Directrices se reconocen las complejidades de lograr una administración eficaz de la tierra asociada a la prestación de servicios relacionados con la tenencia, y se hace referencia específicamente a la importancia de la valoración.

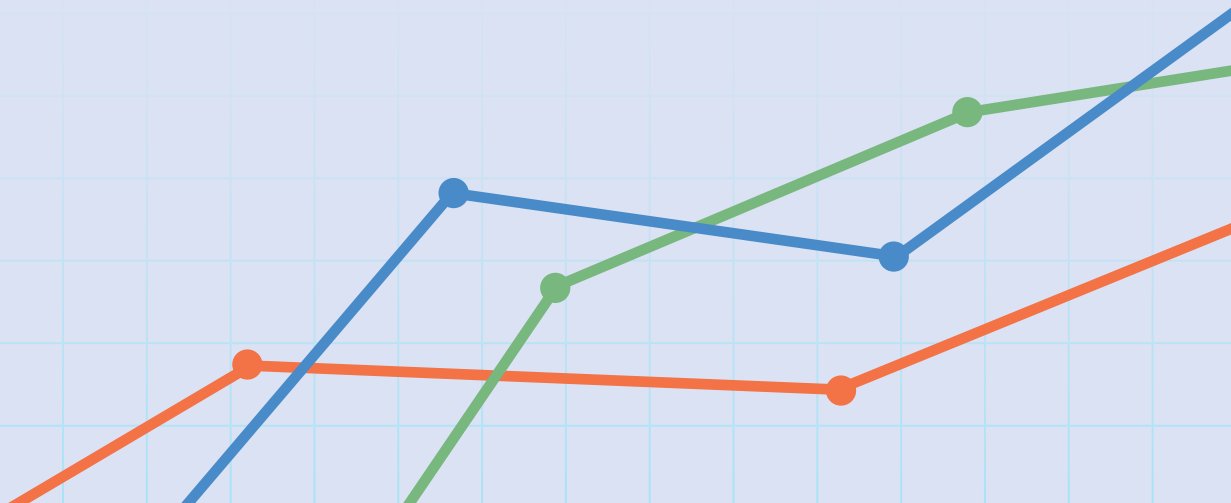
La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha elaborado una serie de guías técnicas con miras a profundizar y proporcionar orientaciones más detalladas respecto a las temáticas que figuran en las Directrices. Como parte de esta serie, la presente guía técnica abarca cuestiones relacionadas con la identificación y la valoración de los derechos de tenencia con distintos fines, y proporciona orientaciones sobre la manera de garantizar que la valoración se realice de un modo justo, fiable y transparente de conformidad con las normas internacionales. En ella se explica por qué es importante la valoración, dónde y cuándo debería recurrirse a ella, y quiénes deberían utilizarla. La misma no pretende ser un manual de valoración; por el contrario, con ella se busca elevar el nivel de conocimiento sobre cuestiones y procedimientos de valoración entre quienes se ocupan de la administración y las políticas de tierras y quienes se ven afectados por decisiones en materia de tenencia de la tierra.

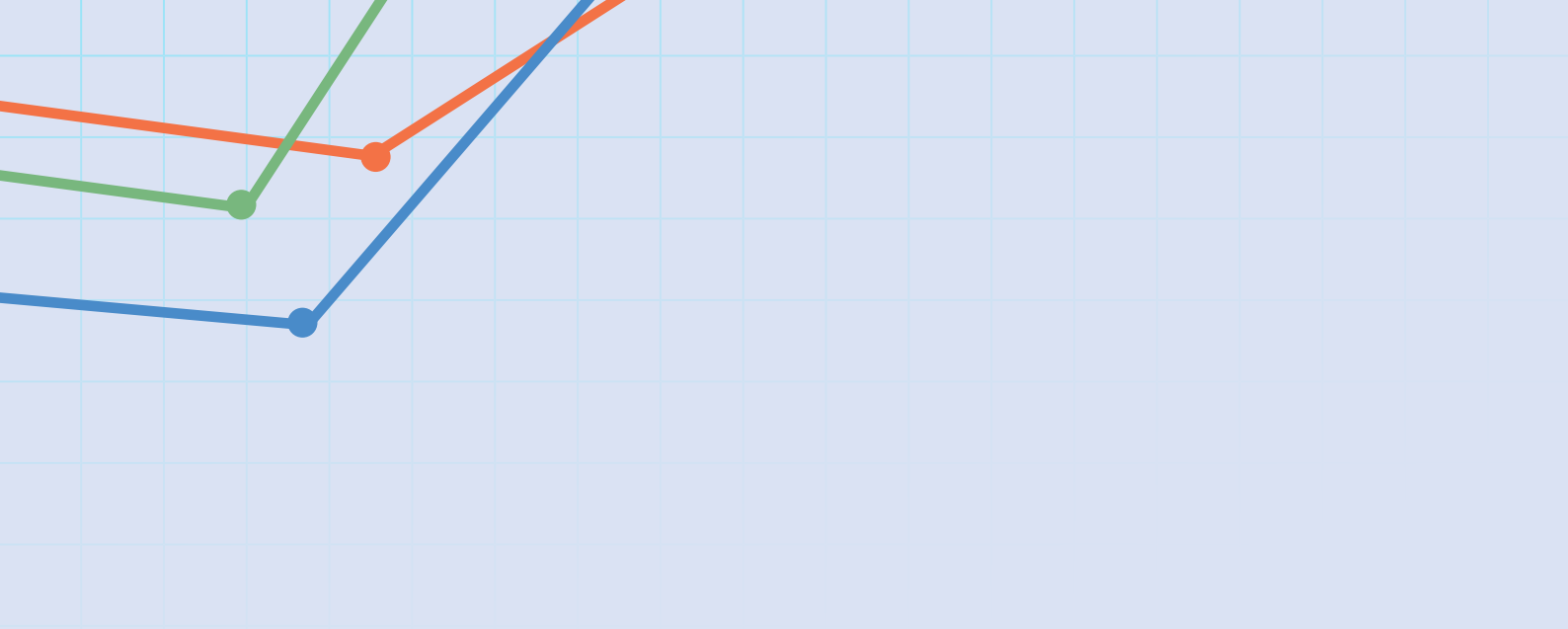
Aunque esta guía técnica se centra en la tierra, se proporcionan orientaciones útiles que pueden aplicarse a la pesca, los bosques y otros recursos naturales. Está dirigida principalmente a los países en desarrollo y los países en transición donde se conocen menos la profesión y las instituciones de valoración. Los derechos legítimos de tenencia en el marco de sistemas consuetudinarios o informales de tenencia pueden ser menos claros y no estar formalizados por leyes o reglamentos.

Las demás guías técnicas de la serie también contienen referencias a temas contenidos en esta publicación y, por tanto, complementan esta guía. También pueden consultar estas guías técnicas los lectores interesados en aspectos específicos de la aplicación de las Directrices, tales como las cuestiones de género, los aspectos jurídicos, el consentimiento libre, previo e informado (CLPI), las inversiones agrícolas, el registro, las propiedades comunales, el pastoreo, la actividad forestal o la pesca.

# 1

## Introducción





[Página 3](#)

1.1 Puntos clave

[Página 3](#)

1.2 Antecedentes

[Página 4](#)

1.3 ¿Por qué valorar los derechos de tenencia?

[Página 6](#)

1.4 Las Directrices voluntarias y esta guía técnica

[Página 8](#)

1.5 Resumen

# 1. Introducción

## 1.1 Puntos clave

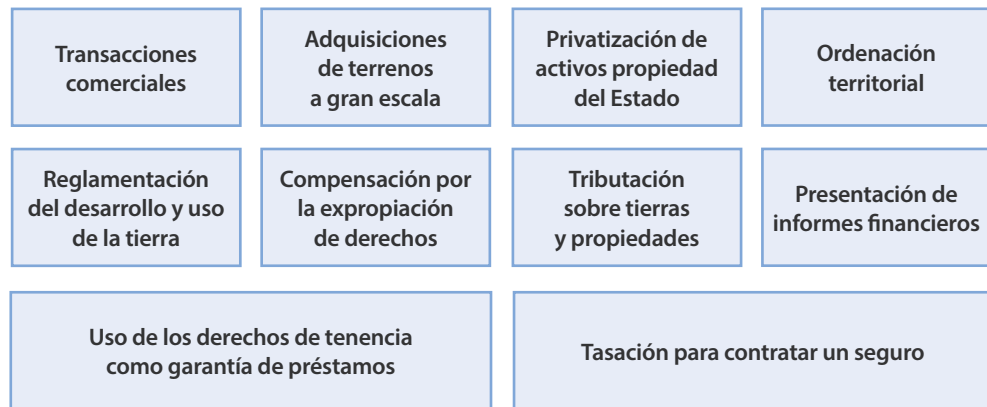
- El valor surge a partir del reconocimiento de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. El valor es ampliamente aceptado como base para adoptar decisiones acerca de la manera en que se asignan esos derechos entre personas y comunidades.
- La Sección 18 de las Directrices se centra en la valoración. En ella se recomienda el desarrollo de sistemas para calcular el valor de los derechos de tenencia que tomen en cuenta, además del valor económico, los valores sociales, culturales, religiosos, espirituales y ambientales. La transparencia debería ser un principio fundamental de estos sistemas, no solo en apoyo al proceso de valoración en sí, sino también para ayudar a prevenir la corrupción. Debería fomentarse la capacidad de valoración en forma de normas y sesiones de formación.
- La valoración —es decir, el proceso de estimar valor— recibe apoyo y forma parte integral de la evolución y el crecimiento de los mercados de tierras y propiedades, que pueden influir en el desarrollo económico general y la prosperidad de una sociedad.
- El grado en que las valoraciones son necesarias depende del tamaño de los mercados de compraventa de derechos de tenencia, el volumen de la actividad crediticia en esos mercados y los requisitos normativos para que las valoraciones respalden las actividades del gobierno en materia de tributación, restitución de terrenos, concentración parcelaria y expropiación.

## 1.2 Antecedentes

El valor, independientemente de si se define en términos puramente económicos o de modo más general para incluir el valor social y ambiental, es una base importante para adoptar decisiones acerca de los derechos legítimos de tenencia. La valoración —es decir, el proceso de estimar valor— es un elemento constituyente de la evolución y la mejora de la tierra, la pesca y los bosques, que puede tener una influencia fundamental en el crecimiento y el desarrollo económicos, la creación de riqueza y la prosperidad general de una comunidad, sociedad o nación.

El Estado y el sector privado necesitan la valoración por una amplia gama de motivos.

ACTIVIDADES  
QUE DAN LUGAR  
A UNA  
VALORACIÓN



En las Directrices se hace referencia al valor comercial y al valor no comercial. Con estos conceptos se intenta expresar el valor de los derechos ambientales, sociales y económicos que son importantes para una amplia variedad de partes interesadas. Hasta ahora, el ejercicio de la valoración se centraba en la estimación del valor comercial o valor de cambio. Como ya se mostrará en el Capítulo 4 de esta guía, el valor comercial tiene una base formal que se fundamenta en el análisis de las transacciones comerciales. Los mercados activos y transparentes pueden facilitar la realización de valoraciones más fiables, mientras que las valoraciones en los mercados emergentes, donde es difícil obtener información, son más inciertas.

Es mucho más difícil estimar el valor no comercial de los derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, aunque es de vital importancia, ya que de ese modo se intentan cuantificar los beneficios no económicos que ofrecen terrenos y propiedades. No todas las ventajas de disfrutar de derechos de tenencia tienen un valor monetario en los mercados, por ejemplo: las conexiones sociales, la identidad, la agricultura de subsistencia en tiempos de escasez, la conexión con el medio ambiente y el sentimiento de responsabilidad ambiental que ello suscita. Los mercados se esfuerzan por poner un precio a estas cualidades, de modo que el concepto de valor no comercial es un primer paso hacia el reconocimiento, la identificación y la contabilización de las mismas.

### 1.3 ¿Por qué valorar los derechos de tenencia?

A continuación, se presentan ejemplos de razones por las que personas, empresas, comunidades y gobiernos necesitan recurrir a la valoración. En el Capítulo 3 se presenta un examen más detallado, junto con estudios de caso y orientaciones al respecto.

#### Transferencia de derechos de tenencia

Los derechos de tenencia pueden comerciarse a fin de reubicar o expandir una residencia o lugar de negocios. Las tierras y propiedades pueden legarse a los niños. Puede ser que los dueños de derechos de tenencia quieran arrendar terrenos agrícolas,

pesquerías o terrenos forestales a terceros. La valoración proporciona la información necesaria para que las partes puedan negociar un precio o alquiler aceptable. En su defecto, los poseedores de derechos de tenencia pueden identificar oportunidades para desarrollar o renovar sus tierras o utilizarlas con otros fines. La valoración ayuda a determinar el valor de las tierras bajo su uso actual —por ejemplo, como explotación agrícola o bosque— y si pudieran tener un valor más elevado si se dedicaran, digamos, a viviendas o uso comercial.

En algunos países el Estado es propietario de una gran extensión de terrenos y, a fin de hacer un buen uso de los mismos, puede decidir venderlos o arrendarlos a agricultores, empresas forestales, etcétera. Los tasadores pueden brindar asesoramiento sobre el mejor medio para disponer de ellos, a cuánto deberían venderse los terrenos y los términos de todo arrendamiento que pudiera acordarse.

Hay una tendencia creciente, en particular en África, de inversionistas a gran escala que adquieren importantes extensiones de terrenos para uso agrícola o desarrollo comercial. La valoración ayuda a garantizar que propietarios y ocupantes reciban un valor comercial justo por sus derechos de tenencia, lo cual puede ser muy importante en los casos en que los derechos de tenencia son consuetudinarios o informales.

En las Directrices se recomienda que los Estados reconozcan y apoyen a los mercados como medio para transferir derechos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (véase la Sección 11.1). Una vez que se reconocen los derechos legítimos de tenencia, pueden desarrollarse mercados que permitan la compra, venta y arrendamiento de esos derechos.

## **La ordenación reglamentada del territorio y la expropiación de los derechos de tenencia**

La reglamentación del uso de la tierra es fundamental. Algunas actividades deben realizarse a distancia de otras mientras que algunos usos de la tierra se aprovechan mejor cuando están próximos. La infraestructura (carreteras, ferrocarriles, escuelas, hospitales) ha de planificarse de modo que preste servicios eficaces a las comunidades rurales, comerciales y residenciales.

Las políticas y la toma de decisiones en materia de planificación pueden tener repercusiones considerables en el valor. La valoración puede ayudar a fundamentar las decisiones acerca de la mejor manera de diseñar una red vial en una nueva expansión urbana. Ayuda a definir si algunos de los costos podrían recuperarse a través de un impuesto sobre la tierra, o anticipar lo que podría suceder con los valores de la tierra si se construyera un nuevo sistema de transporte público rápido y el monto de la recaudación tributaria que podría generar.

Una de las principales motivaciones para fomentar una capacidad de valoración objetiva e imparcial es garantizar que, de expropiarse derechos legítimos de tenencia, se conceda una compensación justa a las partes afectadas. Consideremos, por ejemplo, un país que está en proceso de actualizar su infraestructura de transporte público y desea adquirir terrenos para una nueva línea ferroviaria. ¿Cuánto debería pagar la entidad compradora por los terrenos necesarios para construir el ferrocarril? ¿Cómo saben los propietarios si sus terrenos se están adquiriendo a un precio justo? La valoración da una respuesta a estas preguntas clave.

## Impuestos sobre tierras y propiedades

Muchos países consideran que las tierras y propiedades son una fuente legítima de recaudación tributaria, en particular para cubrir gastos públicos a nivel local, como servicios médicos, policiales y de protección contra incendios, y el mantenimiento de infraestructura y servicios comunales. El valor de las tierras y propiedades se emplea de forma generalizada como medio de asignar las obligaciones tributarias de manera equitativa entre propietarios y ocupantes con derechos de tenencia en medios rurales y urbanos. Pueden llevarse a cabo revalorizaciones periódicas para garantizar que se mantenga la imparcialidad a medida que los valores vayan cambiando con el tiempo, y el acceso del público a las valoraciones con fines tributarios permite que los contribuyentes puedan apelar su carga impositiva si así lo desean.

“ Hoy en día, se reconoce ampliamente que la valoración justa de los derechos legítimos de tenencia es una cuestión de interés mundial. Por ejemplo, en la Nueva Agenda Urbana (Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible, 2016) se alienta a los países a que capten y distribuyan todo incremento del valor de la tierra que resulte de la inversión pública, y también se ofrece apoyo para la elaboración de registros de información sobre la tierra (incluyendo los registros de derechos consuetudinarios legítimos, así como registros de venta y arrendamiento) que contribuyan a la valoración.

## Contabilidad, actividad crediticia y seguros

Las empresas deberían conocer el valor actual de sus activos de tierras y propiedades. Si los activos de una empresa están infravalorados, la misma podría adquirirse a bajo costo, cerrarse y los activos venderse a su valor de liquidación. Este “remate de activos” es perjudicial para toda economía. La valoración periódica de tierras y propiedades ayuda a prevenir este tipo de actividad.

Si los derechos legítimos de tenencia pueden utilizarse como garantía de préstamos, el valor de esos derechos es un factor clave a la hora de decidir si se va a hacer un préstamo y de qué monto. Por ejemplo, un agricultor planea invertir capital para irrigar, cercar y nivelar algunos terrenos y quiere pedir dinero prestado a un banco utilizando sus tierras como garantía del préstamo. El banco precisa saber si las tierras valen más que el monto del préstamo y el agricultor debería saber si el dinero que invertirá añadirá más valor que el costo del préstamo.

Por último, tierras y propiedades son activos valiosos, pero también son entidades físicas reales y, por tanto, vulnerables a todo tipo de riesgos, tales como inundaciones, incendios, terremotos, hundimientos, contaminación o plagas. Es importante mitigar esos riesgos y asegurarse contra ellos. Las aseguradoras realizan evaluaciones de los riesgos y valoraciones para comprobar que sus primas y nivel de cobertura sean adecuados.

## 1.4 Las Directrices voluntarias y esta guía técnica

“ Las Directrices promueven la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, con respecto a todas las formas de tenencia, a fin de lograr la seguridad alimentaria para



*todos. Al hacer suya la gobernanza responsable y establecer principios y normas que presten asistencia a las partes interesadas a la hora de formular políticas de tenencia de la tierra, las Directrices contribuyen al logro de medios de vida sostenibles, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y el desarrollo social y económico sostenible.*

Al examinar la conducta de las sociedades, podemos ver que el valor se utiliza ampliamente como base para adoptar decisiones sobre la manera de asignar derechos legítimos de tenencia entre personas y comunidades. A nivel mundial, especialmente en los países en desarrollo, existe la necesidad acuciante de entender cómo surge el valor de los derechos de tenencia y cómo puede calcularse, particularmente en situaciones en que hay poblaciones vulnerables y un acceso desigual a la información, los conocimientos y el poder. Esto se reconoce en las Directrices, que hacen un llamamiento para que se pongan a disposición y se adopten las capacidades y normas de valoración adecuadas como una mejor manera de contribuir a la gobernanza responsable de la tenencia.

Los principios generales de las Directrices son reconocer, respetar y salvaguardar los derechos legítimos de tenencia para que puedan gozarse en paz, y proporcionar acceso a la justicia si esos derechos se ven conculcados. Estos principios son fundamentales a la hora de establecer sistemas eficaces de valoración, porque el valor se deriva de unos intereses seguros y beneficiosos en tierras y propiedades. Este podría ser el valor comercial que permite la compraventa o el valor cultural o espiritual no comercial.

En la Sección 18 de las Directrices se recomienda que:

- los Estados garanticen la utilización de sistemas apropiados para la valoración justa y oportuna de los derechos de tenencia y que esos sistemas promueven objetivos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo sostenible;
- además del valor económico, los sistemas de valoración tomen en cuenta los valores de carácter social, cultural, religioso, espiritual y ambiental, cuando proceda;
- se elaboren normas de valoración que sean congruentes con las normas internacionales y se difundan de manera que las conozcan los tasadores y otras partes interesadas;
- la valoración de los derechos de tenencia y la información y los métodos de valoración sean transparentes y accesibles, y se les dé difusión.

En esta guía técnica se presentan los conceptos de valor y valoración desde una perspectiva comercial y una no comercial, de conformidad con la Sección 18 de las Directrices. A continuación, se explica por qué es tan importante la valoración de los derechos de tenencia y se describe qué es una valoración y cómo se realiza. Por último, se analizan los elementos esenciales de un sistema de valoración eficaz.

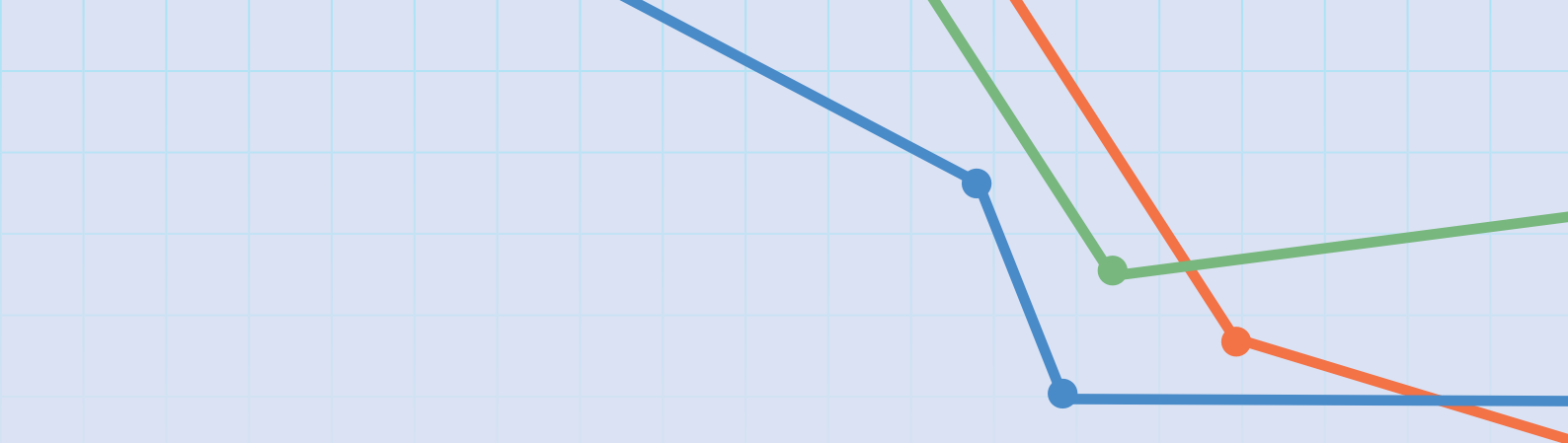
La presente guía técnica es de interés para los profesionales de políticas y administración de tierras, ya sea que participen en ellas directamente o que tengan la posibilidad de trabajar en zonas que requieran la valoración de los derechos de tenencia. No es menos importante para los que poseen derechos legítimos de tenencia y sus representantes, como agentes, consultores, asesores profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

Aunque esta guía técnica está centrada en la tierra, se proporcionan orientaciones útiles que pueden aplicarse a la pesca, los bosques y otros recursos naturales.

## 1.5 Resumen

De conformidad con la Sección 3 de las Directrices, los actores estatales y no estatales deberían reconocer y respetar a todos los que tienen derechos legítimos de tenencia y sus derechos, y:

- adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a todos los que poseen derechos legítimos de tenencia y sus derechos;
- reconocer la igualdad de las personas en términos de género, edad y vulnerabilidad en el contexto nacional;
- entablar relación con y buscar el apoyo de quienes, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones, antes de la adopción de estas, y responder a sus planteamientos, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder y garantizando la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada en los procesos de toma de decisiones.
- Al hacerlo, los Estados deberían seguir las recomendaciones de la Sección 18 de las Directrices en relación con la valoración de los derechos legítimos de tenencia y los sistemas de valoración, políticas y leyes conexos.
- En la Sección 6 de las Directrices se reconoce que una prestación eficiente y equitativa de los servicios relacionados con la tenencia (como los servicios de registro y valoración) depende de las adecuadas capacidades humanas, físicas y financieras para aplicar leyes y políticas. Se orienta a los Estados a que alienten a las asociaciones profesionales competentes a desarrollar, difundir y supervisar unos altos niveles de comportamiento ético.



# 2

¿Qué le otorga  
“valor” a los  
derechos de  
tenencia?

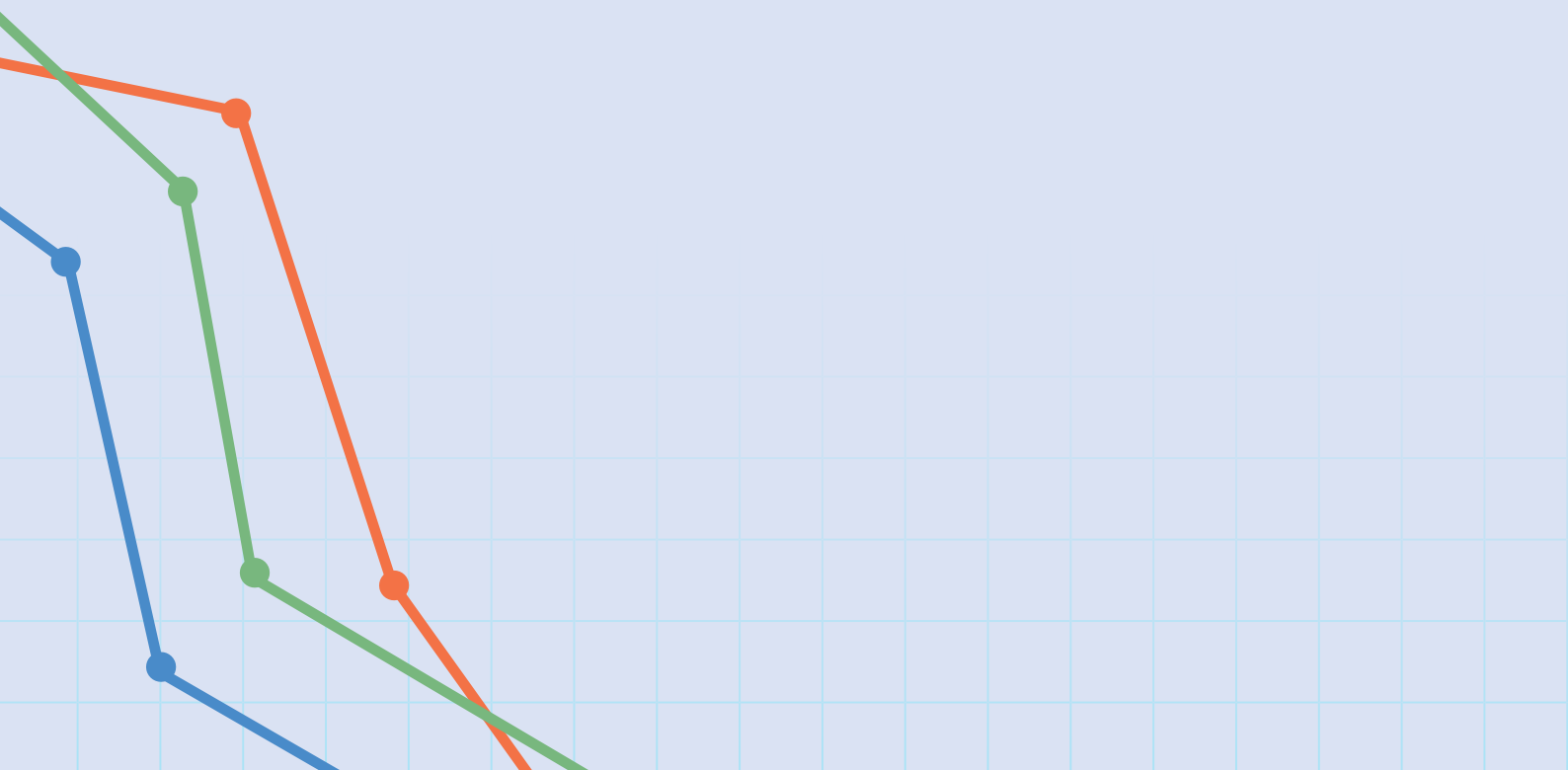
Página 11  
2.1 Puntos clave

Página 11  
2.2 Antecedentes

Página 14  
2.3 Derechos de tenencia

Página 20  
2.4 Características físicas

Página 21  
2.5 Resumen



## 2. ¿Qué le otorga “valor” a los derechos de tenencia?

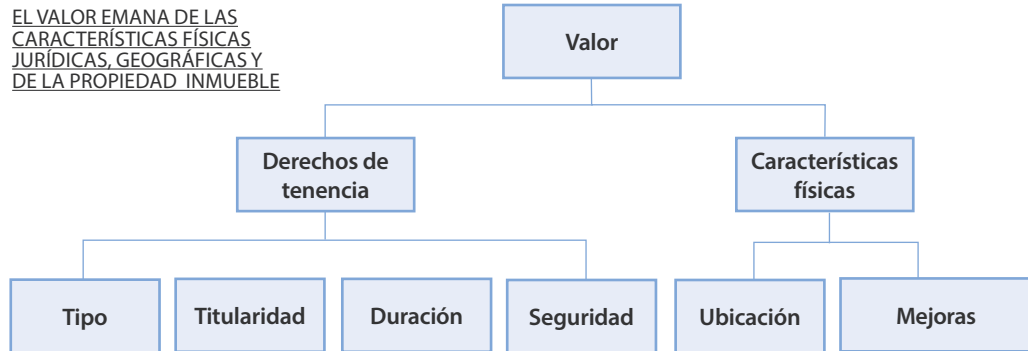
### 2.1 Puntos clave

- Las sociedades valoran aquellas cosas que son importantes para ellas. Los derechos de tenencia son fundamentales para la sociedad y son muy valorados.
- Los derechos de tenencia permiten el uso, la transferencia y el control de los derechos de propiedad sobre la tierra. La naturaleza y el alcance de estos derechos, y la ubicación y las características físicas de las tierras y propiedades con las que guardan relación, influyen en el valor. La valoración es el proceso de identificar y cuantificar el efecto que estos atributos podrían tener en el valor de los derechos de tenencia.
- No existe un concepto de valor que sea adecuado en todos los casos. Dependiendo del propósito de la valoración, las condiciones económicas a lo largo del tiempo, las percepciones de valor personales o empresariales y los supuestos que manejan los tasadores, los derechos de tenencia pueden tener más de un valor.
- La influencia de los derechos de tenencia, la ubicación y las mejoras en el valor deberían ubicarse en un contexto comercial, económico, social y ambiental más amplio. Este contexto es parte de los antecedentes cognitivos que aportan los tasadores a una valoración, como el conocimiento del mercado y del marco legislativo, las políticas ambientales y la actividad económica actuales.
- La diversidad de regímenes de tenencia y uso de la tierra sugiere que las valoraciones puedan ser complicadas, lo cual subraya la necesidad de tasadores informados, cualificados y experimentados, y explica por qué los estándares son fundamentales (véase el Capítulo 5).

### 2.2 Antecedentes

En las Directrices se promueve la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques. Se reconoce en el derecho un vehículo importante para traducir en medidas las recomendaciones de las Directrices, y una guía técnica al respecto, la *Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y el derecho*, fue publicada por la FAO en 2016. Un elemento fundamental al respecto es el reconocimiento de la legitimidad de los derechos de tenencia, ya sean de carácter formal, informal, individual, comunal, consuetudinario, permanente o transitorio. La valoración desempeña una función clave a la hora de determinar el valor de esos derechos de tenencia en una amplia variedad de contextos, que se examinarán en el Capítulo 3.

El valor emana de los atributos asociados con los derechos de tenencia y con las tierras y propiedades subyacentes con los que se relacionan esos derechos. Estos dos factores se examinan con más detalle en las siguientes secciones (2.3 y 2.4).



El valor es específico para cada contexto: no existe un solo rasero que sea adecuado en todos los casos. Por ejemplo, el valor podría hacer referencia al alquiler que el arrendatario paga al propietario del terreno, es decir, el valor del alquiler. O puede ser una estimación del precio que se pagaría por la explotación si se vendiera, es decir, un valor del capital. También existen distintos tipos de valor en función de la finalidad de la valoración.

#### El valor es contextual

La valoración con fines fiscales puede basarse en ciertos factores establecidos por ley, tales como la calidad del suelo, la productividad agrícola o el área de los pisos de los edificios. Esto quiere decir que los valores fiscales pueden ser distintos — a menudo, inferiores— a los valores comerciales. Si se utilizan esos valores fiscales como base para estimar el precio de venta de terrenos estatales, el gobierno no obtendrá el mejor valor y si se indemniza a los propietarios de terrenos expropiados sobre la base de esos valores de la tierra, los mismos no recibirán una compensación justa.

Por tanto, hacer una valoración fiscal no es lo mismo que hacer una valoración comercial, ya que mucho depende de los supuestos que se hayan hecho en el curso de una valoración, los cuales se examinarán en el Capítulo 4.

### El valor comercial y el valor no comercial

“ En las políticas y leyes relativas a la valoración se debería tratar de asegurar que los sistemas de valoración tomen en cuenta los valores no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental, cuando sean aplicables (Sección 18.2 de las Directrices).

En las Directrices se definen dos conceptos de valor: el valor comercial y el valor no comercial. Una economía se encuadra en un contexto ambiental y social más amplio, lo cual perfila la manera en que se forman los mercados y los valores. El valor comercial es el valor de cambio y se ve influenciado en gran medida por los beneficios económicos que pueden generar los derechos de tenencia. Los valores (o precios) comerciales se ponen de manifiesto cuando se intercambian los derechos de tenencia. El valor no comercial refleja las cualidades no económicas, tales como los beneficios sociales, culturales y ambientales que confieren los derechos de tenencia. Un ejemplo de valor no comercial podría ser el valor que se atribuye a las tierras ancestrales de una comunidad.

Las tierras y propiedades que representan un patrimonio cultural, histórico o arquitectónico pueden gozar de amparo jurídico o reglamentario y su uso puede estar restringido. Su mantenimiento puede ser oneroso y su uso menos flexible. De hecho, puede que no sea posible fijarles un valor comercial en absoluto –por ejemplo, como sucede con las ruinas o monumentos antiguos—, pero su valor histórico y cultural puede ser muy elevado.

Los valores no comerciales no se revelan en los mercados, por lo que son difíciles de cuantificar. Normalmente esto se hace al expropiarse derechos de tenencia, cuando hay que estimar el valor no comercial como base para una compensación.

El valor no comercial también debe tomarse en cuenta cuando se trata de la gestión estratégica de tierras y propiedades estatales, como zonas costeras y bosques nacionales. Por ejemplo, si un inversionista quisiera adquirir derechos de extracción de minerales, además de la pérdida del valor no comercial para la comunidad local, puede haber un costo más alto para la sociedad en su conjunto. Un bosque no solo proporciona madera de construcción y otros productos forestales, sino que tal vez agrega valor social (uso recreativo) a la región y valor ambiental al resto del mundo. Si bien es difícil estimar estos valores no comerciales más generales, no significa que deban ignorarse. Los gobiernos pueden decidir el establecimiento de políticas o introducir leyes (como impuestos, reglamentos, etc.) como forma de lidiar con estos costos a la sociedad y el medio ambiente.

#### **Puesta en práctica de una gobernanza mejorada de la tenencia de la pesca (FAO, 2013a)**

La relación entre los valores comercial y no comercial es evidente en la valoración de la pesca. Podría estimarse el valor comercial de una pesquería calculando los valores actual y futuro del pescado desembarcado menos los costos para colocarlos en tierra. Aun cuando una pesquería no se está explotando, tiene un valor asociado a la opción de explotarla en el futuro.

El valor no comercial podría comprender:

**Valor social:** este valor puede variar dependiendo de la importancia que tiene la pesca a nivel local y la existencia de oportunidades alternativas de medios de vida. La pesca en pequeña escala suele cubrir funciones imprescindibles de red de seguridad y absorción de mano de obra, y un fácil acceso a la pesca puede ser importante para que los hogares pobres mantengan sus medios de vida. El valor social también puede expresarse en la pesca deportiva.

Para muchos pescadores en pequeña escala y trabajadores del sector pesquero, la pesca representa una forma de vida y tiene un importante valor cultural, incluido el valor que se asocia al saber que las generaciones futuras tendrán la oportunidad de disfrutar de algo. En algunas culturas, el valor de una especie o de una zona específica está relacionado con las prácticas ancestrales y espirituales de una comunidad.

Los recursos pesqueros forman parte de los ecosistemas y tienen valor en la medida en que prestan servicios al ecosistema. El valor de los ecosistemas constituye la medida de cuán importantes son los servicios proporcionados por el ecosistema a las personas, tanto para las comunidades costeras como para otros miembros de la sociedad en general. Los servicios podrían incluir el mantenimiento de la calidad del agua o la protección de los arrecifes.

Es importante comprender los distintos elementos constitutivos del valor de los derechos de tenencia y cómo se distribuyen los beneficios (y los costos) correspondientes –es decir, quiénes ganan y quiénes pierden— cuando se asignan o transfieren derechos. También es preciso tener una buena comprensión del valor para fundamentar las decisiones en materia de políticas en el sector de la pesca.

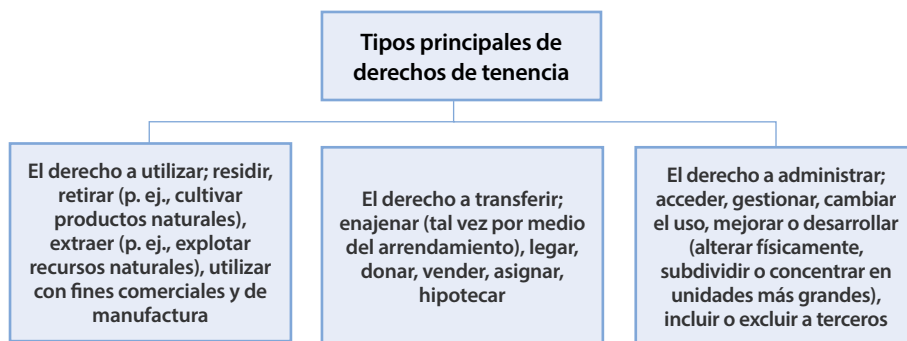
## 2.3 Derechos de tenencia

“ Es a través de los sistemas de tenencia como las sociedades definen y regulan la forma en que las personas, comunidades y otros grupos logran acceder a la tierra, la pesca y los bosques. Estos sistemas de tenencia determinan quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y bajo qué condiciones. Estos sistemas pueden fundamentarse en políticas y leyes escritas, así como en costumbres y prácticas no escritas (Prefacio de las Directrices).

Cuando las personas hablan del “valor de la tierra” o el “valor de las propiedades”, de lo que realmente están hablando es del valor del “interés” en esas tierras o propiedades o de los “derechos de tenencia” de las mismas. Los derechos de tenencia determinan el grado en que las personas pueden gozar de propiedades inmuebles y otros recursos naturales o utilizarlos de manera legítima. Los derechos que son más amplios, exclusivos, duraderos y seguros son los más valiosos. La posesión libre de carga y gravamen de derechos perpetuos de tenencia será más valiosa que la de un derecho rescindible a corto plazo para ocupar las mismas tierras y propiedades.

### Tipos de derechos de tenencia

Hay tres *tipos* principales de derechos de tenencia.



TIPOS DE DERECHOS DE TENENCIA

En términos generales, cuántos más derechos se poseen, más valdrá el interés. Puede haber circunstancias en que no se posean determinados derechos de tenencia. Por ejemplo, es posible que los propietarios de tierras en régimen de tenencia informal no tengan derecho a vender o arrendar sus derechos. Esto podría ser porque el Estado conserva la titularidad o para evitar un desequilibrio de poder de negociación con actores externos (es decir, con élites, empresas) con miras a reducir el riesgo que corren los propietarios de renunciar a sus derechos si no están debidamente representados o se ven manipulados o amenazados a hacerlo.

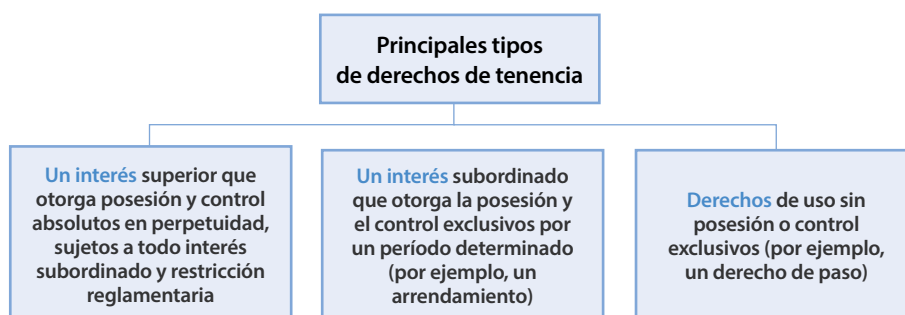
La prevención de la transferencia de derechos de tenencia también puede contribuir a mantener la identidad colectiva de la comunidad, especialmente en los casos en que los territorios de los pueblos indígenas se basan en un régimen de tenencia comunal. Algunas jurisdicciones pueden conceder derechos de enajenación pero bajo ciertas



condiciones. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea la ley impide que los propietarios de tierras tradicionales arrienden sus tierras directamente a forasteros, por lo que primero tienen que arrendarlas al Estado para que éste luego pueda subarrendarlas.

## Derechos de tenencia

La forma en que se tienen o poseen los derechos de tenencia puede afectar de manera significativa el valor. Hay tres niveles principales de derechos de tenencia:



NIVELES DE DERECHOS DE TENENCIA

En la medida de lo posible a partir de la evidencia a mano, los tasadores deberían asignar el valor entre los que gozan de distintos “niveles” de derechos sobre la misma propiedad. La identificación de las personas que poseen estos diversos derechos de tenencia puede ser todo un desafío, especialmente si la propiedad está desocupada o si sus ocupantes son poco colaboradores. En tales circunstancias es posible que hagan falta recursos adicionales para recopilar y verificar la información. Los sistemas de registro de la tenencia deberían registrar todos los niveles de aquellos con derechos de tenencia.

Con referencia a los derechos de tenencia, dos consideraciones importantes son el género y la exclusividad. En cuanto a las cuestiones de género, la guía técnica *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres* (FAO, 2013b) proporciona una lista de comprobación para realizar una valoración equitativa en cuanto al género.

### La gestión de la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres

- Asegurarse de que los sistemas de valoración tomen en cuenta los valores no comerciales.
- Valorar la influencia que ejercen los factores sociales —relaciones sociales, prestigio, fraternidad— en las negociaciones para establecer el valor de la propiedad, especialmente cuando se trata de grupos vulnerables, como viudas y mujeres cabeza de familia, cuyo poder político de negociación es escaso.
- Mantener los gastos administrativos al mínimo.
- Explicar a los propietarios de tierras cómo se decide la valoración, en especial a aquellas mujeres que tienen un menor nivel de alfabetización y carecen de información.
- Evitar la corrupción poniendo la información y los análisis relativos a la valoración a disposición del público.

### Igualdad de género

En la India, la legislación promulgada en 2006 prevé el otorgamiento de derechos a las familias que viven en los bosques. En el estado de Kerala, este derecho se registra conjuntamente a nombre de la esposa y el marido.

En cuanto a la exclusividad, los derechos de tenencia pueden poseerse conjuntamente, cuando las partes comparten todo el interés, o por separado, cuando cada parte tiene una porción definida de todo el interés. Si los derechos de tenencia se comparten, entonces un tasador debería distribuir el valor entre cada una de las personas que ostentan esos derechos.

Los derechos de tenencia pueden asignarse a una comunidad específica, lo que puede excluir a otros de la tierra (Nzioki *et al.*, 2013). La comunidad determina de manera colectiva cómo utilizar la tierra; cada uno de los ocupantes de las tierras comunales puede gozar de valiosos derechos de uso, pero no puede vender o transferir la propiedad de la tierra. Una desventaja de este enfoque es que los ocupantes quizás no puedan hipotecar la tierra, lo cual puede desalentar las inversiones.

Dependiendo de la constitución de cada país, la tierra con la cual guardan relación los derechos de tenencia puede ser de propiedad privada o propiedad del Estado en nombre de su pueblo. En los países en que el Estado conserva la titularidad, pueden asignarse derechos “de uso” de la tierra a personas y organizaciones, bajo los cuales el Estado es el propietario de la tierra y los ciudadanos son dueños de las mejoras que se hagan a la misma. El Estado puede “vender” estos derechos de uso de la tierra con carácter indefinido a cambio de un pago o arrendarlos por períodos fijos de tiempo por un alquiler anual. Los derechos de tenencia divididos como estos tienen dos consecuencias importantes en términos de valor:

(a) Es posible que los tasadores tengan que separar el valor del terreno del valor de las mejoras, incluso si estos están vinculados de manera funcional y son difíciles de distinguir. Por ejemplo, un agricultor puede haber invertido mano de obra y capital para irrigar el terreno y construir compuertas y estaciones de bombeo. Si el terreno ha de expropiarse, pueden indemnizarse las compuertas y las bombas pero no los canales de riego.

(b) Los tasadores deberían considerar el “valor comercial” de la ubicación original al calcular la compensación a las personas que poseen derechos de uso de la tierra. Esto puede ser difícil en una economía planificada donde la compraventa libre de tierras es controlada, aparte de la poca información disponible sobre el valor comercial del terreno original.

Los derechos de tenencia en las zonas rurales pueden ser propiedad del Estado, en especial en parques nacionales y otras áreas protegidas. Las tierras boscosas también pueden ser de propiedad estatal, aunque puede ser conveniente que la gestión de esos recursos naturales se haga juntamente con las comunidades locales.

### Gestión forestal conjunta

La India ejecuta un programa de gestión forestal conjunta que divide los derechos de tenencia entre el Estado y las comunidades locales. Las comunidades forestales pueden disfrutar de *los derechos de acceso, uso, gestión y exclusividad*, pero no de los derechos de transferencia. El enfoque proporciona incentivos para que las oficinas forestales del gobierno y los grupos de usuarios locales compartan productos y responsabilidades, así como el control y la toma de decisiones, sobre la base de un acuerdo formal. El objetivo principal es ofrecer a los usuarios una participación en los beneficios que brindan los bosques y una función en su planificación y gestión. Al mismo tiempo, el programa impide que los “forasteros” adquieran o se apropien de los bosques.

## Duración de los derechos de tenencia

Unos intereses superiores permiten la posesión y el control absolutos a perpetuidad. Los intereses subordinados permiten la posesión y el control por un período definido, por ejemplo, a través de un arrendamiento, reflejándose en el alquiler el valor que puede derivarse de la tierra. De ello se desprende que los derechos de tenencia superiores (perpetuos) suelen ser más valiosos que los derechos subordinados, y unos intereses subordinados a largo plazo suelen ser más valiosos que los de corto plazo.

Hay un elemento particular del valor que emana de las tierras y propiedades que está sujeto a derechos de tenencia superiores y subordinados, el cual se conoce como valor de reversión. Este es un valor que se adquiere una vez que termina el arrendamiento, el arrendatario desaloja el lugar y el que posee el interés superior toma entera posesión de las tierras y propiedades. A veces, este valor de reversión puede ser muy elevado, en particular si los arrendatarios han realizado mejoras a un terreno, aumentando su valor. Por tanto, puede existir un incentivo fuerte para que los propietarios pongan fin a los arrendamientos tan pronto tengan la oportunidad de hacerlo. Los tasadores deberían comprobar si la legislación permite que los arrendatarios sigan ocupando el inmueble tras finalizar el contrato original, ya que ello tendrá un impacto significativo en el valor de sus derechos de tenencia. En los contratos de arrendamiento debería dejarse claro lo que sucede con el valor de toda mejora al final del período de arrendamiento.

A veces puede acordarse un alquiler bajo junto a un pago único o una prima al inicio de un contrato de arrendamiento. De igual manera, podría ofrecerse un período libre de alquiler al inicio del arrendamiento como incentivo para el arrendatario. El alquiler podría basarse (al menos parcialmente) en la facturación, permitiendo así que el propietario tenga una participación en los beneficios. Los tasadores deberían verificar los pagos (en efectivo y en especie) que se hacen en lugar del precio o el alquiler. Cualquiera que sea la forma de pago, el alquiler debería revisarse periódicamente tomando como referencia los niveles de precios del mercado para garantizar que el mercado funcione de forma transparente y sea, por tanto, eficiente.

## Seguridad de los derechos de tenencia

“ Al elaborar las políticas y leyes sobre la tenencia, los Estados deberían tomar en consideración los valores sociales, culturales, espirituales, económicos y medioambientales de la tierra, la pesca y los bosques sujetos a sistemas de tenencia de los pueblos indígenas y de otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia (Sección 9.7 de las Directrices).

Existe un abanico de cuestiones atinentes a la seguridad de la tenencia que van desde los títulos de parcelas delimitadas registrados legalmente a la tenencia consuetudinaria y la ocupación informal. Esta última consiste en poco más que un reconocimiento *de facto* de la ocupación gracias a un patrocinio político, unas facturas de servicios públicos o el pago de

Existen dos tipos principales de arrendamiento. Los arrendamientos de terreno a largo plazo suelen ser por períodos de 50 años o más. Un propietario cede en arrendamiento, digamos, una parcela de tierra desocupada a un ocupante que, a su vez, puede mejorarla y gozar de los beneficios de hacerlo durante la vigencia del contrato de arrendamiento del terreno. Históricamente, estos arrendamientos exigían el pago de un alquiler que normalmente seguía siendo el mismo durante todo el período. A medida que pasaba el tiempo, el valor real de este alquiler disminuía. Hoy en día, es normal que exista un ajuste del alquiler o algún otro tipo de acuerdo escrito en los arrendamientos de terreno que permite que los propietarios participen del aumento del valor del alquiler.

Los arrendamientos de ocupación más breve suelen concederse en el caso de edificios y otros terrenos mejorados. Los ocupantes pueden tener la capacidad de subdividir y subarrendar, pero solo por un período de tiempo inferior a la duración del arrendamiento principal del que se trate. Durante el arrendamiento, el alquiler puede revisarse periódicamente. Dependiendo del contexto legislativo, al finalizar el contrato de arrendamiento el ocupante puede tener derecho a renovar dicho contrato.

impuestos sobre la propiedad. El grado en que se formalizan los derechos de tenencia tiene repercusiones significativas en el valor, porque los ocupantes, inversionistas y prestamistas consideran que los títulos registrados son menos riesgosos.

#### Títulos definitivos

En la India, la Ley del registro, que data de 1908, prevé el registro de títulos y documentos, y el título que se confiere en el marco de esa ley es “un presunto título”. En 2008, se promulgó la Ley de títulos definitivos de propiedad de la tierra que estipuló que el sistema de titulación de tierras en la India se convertiría en un sistema de “títulos definitivos”. Al hacerlo, todos los registros de tierras han de registrarse en una base segura de datos geo-referenciados, y todos los títulos de propiedad de la tierra están garantizados. Esta es una mejora importante respecto del sistema anterior de registros de tierras, y ayudará a evitar largas demandas civiles y atraer más inversiones.

#### La valoración de los derechos consuetudinarios de tenencia

En Liberia, los derechos consuetudinarios constituyen la modalidad principal de tenencia de la tierra en las zonas rurales. Estos derechos han de reconocerse formalmente como explotaciones comunales, por lo que se excluyen grandes extensiones de terrenos rurales del control directo del Estado. El proyecto de ley de derechos de tierras de Liberia concederá a los miembros de las comunidades “beneficios adquiridos” de carácter consuetudinario sobre tierras residenciales que les permitan “mantener y conservar su zona residencial de tierras consuetudinarias en perpetuidad del mismo modo que se poseen las tierras privadas”. Las tierras son “enajenables, heredables, divisibles y pueden utilizarse como garantía hipotecaria de las obligaciones de un miembro [de la comunidad] contraídas con cualquier persona”, lo cual genera un interés identificable en terrenos residenciales con fines de valoración. En cuanto a los terrenos agrícolas, “cada miembro de una comunidad estará facultado para llevar a cabo actividades agrícolas en cuantas tierras consuetudinarias sean adecuadas para ello y se dediquen a la agricultura y que, de hecho, se utilicen para cultivo y otras actividades agrícolas y se acepte dicho uso”. Como no se hace ninguna mención de la enajenabilidad, la pignoración o la garantía para obligaciones, es más difícil tasar esos terrenos. Por ejemplo, ¿qué derechos de tenencia genera para las personas, los hogares o las familias ampliadas la actividad agrícola constante en tierras comunitarias? ¿Pueden los hogares intercambiar o arrendar esos terrenos agrícolas? ¿Cuál es la situación de los terrenos agrícolas que un hogar o familia ampliada deja en barbecho pero que desea cultivar en el futuro, como se acostumbra con frecuencia? Las comunidades rurales siguen prácticas consuetudinarias para ocuparse de esas cuestiones y un tasador tendría que estudiarlas.

En muchos países, los terrenos rurales se poseen bajo un derecho consuetudinario. Las tierras sujetas a esta forma de tenencia, que suele involucrar transiciones sociales de derechos en mercados no reglamentados, se transmiten de generación en generación por linajes y herencias familiares bajo la supervisión de los dirigentes tradicionales. Normalmente, no existen mercados formales de tierras y puede ser difícil obtener información detallada sobre la propiedad y las transacciones.

Los derechos de tenencia informales y consuetudinarios suelen ser los activos más valiosos que poseen las comunidades rurales y forman la base de la agricultura de subsistencia y de los cultivos comerciales. Estos derechos pueden establecerse a través de acuerdos verbales o informales, o surgir de las prácticas y costumbres de las comunidades locales, y guardan relación con las personas, los hogares y las familias ampliadas. Son estos acuerdos y derechos a nivel de los hogares o las familias ampliadas que suelen impulsar el uso económico de la tierra para la producción agrícola tanto de subsistencia como de cultivos comerciales.

La valoración de los derechos informales y consuetudinarios de tenencia presenta todo un desafío al tener que identificarse el carácter específico de los derechos (de uso, transferencia, control, etc.), los dueños de esos derechos y el contexto político más amplio. El precio que alguien paga por los derechos informales de tenencia podría reflejar, por ejemplo, la perspectiva de su formalización algún día en el

futuro. Las tierras que no están registradas pueden ser objeto de transacciones informales y quedar sin documentar, y los precios suelen ser bajos debido al riesgo de derechos en disputa sobre la posesión y la ocupación. Un tasador puede enfrentarse a múltiples intereses consuetudinarios transmitidos de forma oral que establecen derechos, que van desde intereses perpetuos a intereses de duración limitada, y otras formas de acuerdo a determinarse a partir de determinados acontecimientos.

Puede resultar difícil identificar la verdadera magnitud de los intereses que han de valorarse. Es importante garantizar que las formulaciones jurídicas de los derechos consuetudinarios guarden relación con los derechos observados. Por ejemplo, las disposiciones constitucionales pueden limitar las concesiones de tierras consuetudinarias a arrendamientos en vez de permitir transferencias en perpetuidad. Sin embargo, si los acuerdos para compartir tierras y cosechas a partir de arreglos orales o informales se parecen mucho a unos intereses perpetuos, ¿debería tasarse el interés tal cual existe o sujeto a la disposición constitucional? Esto sobre la base de un interés de arrendamiento hipotético, que supone establecer, de forma arbitraria, fechas de inicio y terminación, el alquiler y otras condiciones.

Las valoraciones pueden ser particularmente difíciles cuando la posesión y la ocupación se dividen entre muchos poseedores. Los derechos de tenencia tienen que definirse con precisión, de modo que compradores y vendedores sepan lo que pueden y no pueden hacer con las tierras y propiedades. Por ejemplo, un hogar o una familia ampliada que posee derechos consuetudinarios sobre terrenos forestales puede firmar un acuerdo de explotación agrícola con una persona ajena a la comunidad que desmonta el bosque y siembra un cultivo comercial. Dependiendo de la costumbre, el tercero puede obtener derechos perpetuos o rescindibles. Un tasador tendría que identificar qué intereses son perpetuos, cuáles son rescindibles y desentrañarlos, a fin de identificar y tasar cada uno de ellos. Otra dificultad deriva de la ausencia de datos de mercado. Las transacciones, además de no estar documentadas, tienden a ser complejas al incorporar acuerdos de distribución de tierras o cultivos.

A pesar de los desafíos que plantea la valoración de los derechos informales y consuetudinarios de tenencia, la valoración independiente y objetiva de esos derechos tiene el potencial de mejorar el bienestar de los habitantes de las zonas rurales al:

- contribuir a erradicar las prácticas fraudulentas y corruptas en busca de rentabilidad;
- dar a conocer los precios de los derechos consuetudinarios de tenencia, lo que promovería los intercambios que podrían optimizar las inversiones de capital y mano de obra, y convencer a las familias para que dejen de practicar una agricultura de subsistencia y se dediquen a los cultivos comerciales y otros usos de la tierra que generan más bienestar;
- proporcionar una compensación justa por la expropiación de derechos consuetudinarios de tenencia;
- prestar apoyo a prácticas gubernamentales de administración de la tierra, como las de tributación sobre tierras y ventas o arrendamientos de terrenos de propiedad estatal.

Por tanto, los tasadores tienen que comprender los mercados informales y consuetudinarios. Cabe señalar las siguientes preguntas importantes:

- ¿Pueden clasificarse los derechos de tenencia? Por ejemplo, ¿cuántos estratos de intereses existen entre el ocupante y el propietario de tierras? ¿Existe algún derecho de uso, como el de los pastores migratorios, que utilizan tierras periódicamente?
- ¿Existe alguna prueba, como acuerdos escritos o verbales observados, que corrobore los derechos de tenencia que se hayan identificado?
- ¿De dónde proviene la financiación? Es posible que los compradores de derechos informales no puedan pedir dinero prestado para financiar sus adquisiciones, por lo que a veces los vendedores aceptan pagos a plazos. Si se pide dinero prestado, los arreglos pueden plantear riesgos tanto para el prestatario como para el prestamista y, por tanto, el costo del préstamo (la tasa de interés) puede ser elevada.
- ¿Hay algún sistema jurídico al que se pueda acceder para resolver controversias? ¿Existe algún sistema de seguros en funcionamiento? Puede que no se los reconozca en el estilo formal de los mercados desarrollados, pero suelen existir de modo informal.
- ¿Pueden compararse los derechos informales con aquellos que se sustentan sobre bases formales para establecer puntos de referencia en cuanto a rentabilidad y beneficios?

## 2.4 Características físicas

El valor de las tierras dependerá de su ubicación y el valor de las mejoras al terreno dependerá del carácter y la magnitud de las mismas.

### Tierras

La facilidad del acceso ejerce una influencia clave en el valor y su importancia depende del uso que se le dé a la tierra. Es importante considerar la ubicación de las actividades de uso de la tierra en relación con la infraestructura vial y los usos de la tierra en las inmediaciones. Las diversas necesidades de acceso dan lugar a un proceso de pujas abiertas en torno a los distintos usos de la tierra. De ello surge un patrón de precios que está correlacionada con el patrón de accesibilidad. Es probable que los terrenos agrícolas o forestales que tengan mejor acceso a los mercados de productos y ganado sean más valiosos que los terrenos agrícolas más lejanos.

Otras consideraciones importantes en cuanto a la ubicación son los beneficios que pueden obtenerse cuando se agrupan diversos usos parecidos de la tierra. Una vez que se haya asignado un uso particular a los terrenos de una zona, esto determinará en gran medida el mejor uso para las tierras adyacentes, debido a las ventajas que plantea la agrupación. La magnitud de los beneficios depende de la necesidad de contactos. Las tiendas tienden a agruparse. Las oficinas se agrupan cerca de tiendas y barrios residenciales convenientes. La industria se beneficia con la agrupación de las cadenas de producción. Las empresas más pequeñas tienden a agruparse, pero las más grandes dependen menos de la agrupación, porque tienen la capacidad de internalizar sus procesos de producción. Algunos usos de la tierra - los de la industria pesada y

las viviendas residenciales, por ejemplo - prefieren ubicarse separadamente para reducir al mínimo los costes sociales.

## Mejoras

El carácter y el grado en que las mejoras influyen en el valor dependerá del uso que se dé a la tierra. El valor de cada uso distinto de la tierra suele estimarse por separado. Una primera clasificación de usos de la tierra podría ser: agricultura y pesca, silvicultura, minería, esparcimiento y descanso, transportes, servicios públicos e infraestructura, viviendas, servicios comunitarios, comercios, industria y negocios, defensa, y terrenos baldíos, abandonados y sin utilizar. Es probable que por debajo de esta clasificación se encuentren muchas categorías y subcategorías, cuyos detalles dependerán en gran medida de las diferencias de valor entre los distintos usos. Un sistema de información de tierras (véase la Sección 5.2) puede ser un instrumento valioso para registrar el uso actual que se les da a los terrenos.

El valor también estará influenciado por el grado en que las mejoras puedan adaptarse a otros usos, en otras palabras, la flexibilidad de los terrenos para cambiar de uso. Es importante considerar los posibles usos alternativos, ya que pueden ser más valiosos que el uso actual.

## 2.5 Resumen

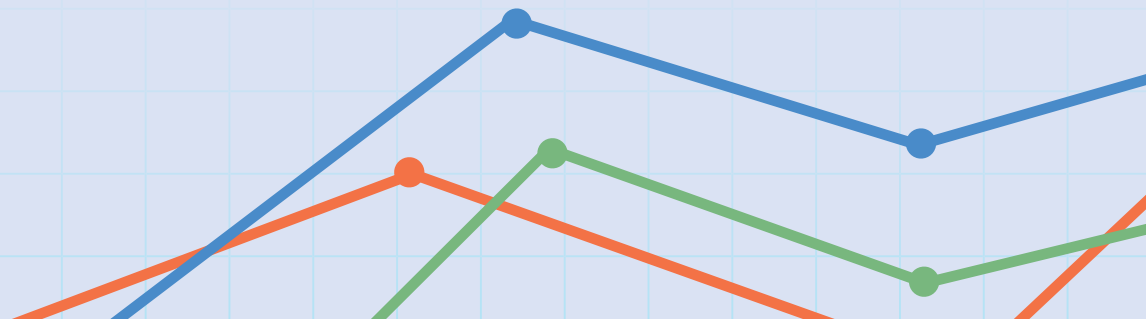
- ✓ Los Estados deberían reconocer la importancia de la valoración de todos los derechos de tenencia —formales, consuetudinarios e informales— y los tasadores deberían reconocer que el grado en que se formalizan los derechos de tenencia podría tener repercusiones significativas en el valor.
- ✓ Es difícil estimar el valor comercial y no comercial de los derechos de tenencia cuando no están definidos claramente, cuando no están bien desarrollados los mercados, y cuando no hay normas ni profesionales que se ocupan de valoración.
- ✓ Los tasadores deberían ser capaces de tasar distintos tipos de derechos de tenencia y diferenciar el valor del terreno del valor de las mejoras.
- ✓ Los tasadores deberían ser capaces de distribuir el valor entre los poseedores que comparten derechos de tenencia o gozan de distintos “niveles” de derechos sobre la misma propiedad.
- ✓ Los derechos consuetudinarios e informales de tenencia presentan retos singulares en términos de valoración. Los tasadores tienen que entender los mercados informales y consuetudinarios y, en particular, comprender la distinción entre el valor comercial y el valor no comercial de esos derechos de tenencia.
- ✓ Al tasar todos los derechos de tenencia, los tasadores deberían considerar la ubicación, las mejoras y los posibles usos alternativos, y determinar si el uso actual que se le da a la tierra está permitido legalmente, ya que esto afectará su valor.

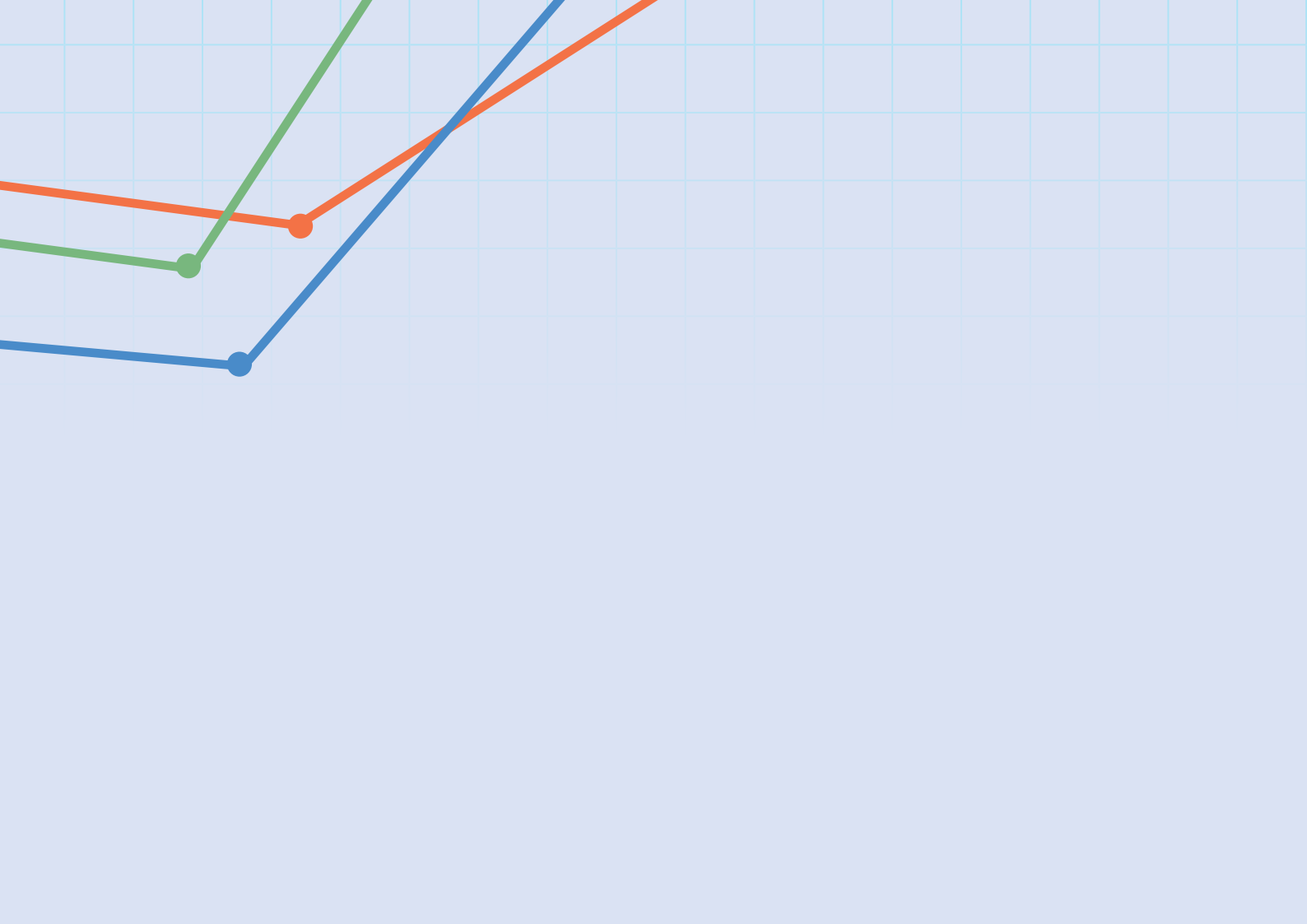




# 3

¿Por qué  
valorar los  
derechos de  
tenencia?





[Página 25](#)

3.1 Puntos clave

[Página 25](#)

3.2 Antecedentes

[Página 26](#)

3.3 Transacciones de derechos legítimos de tenencia

[Página 31](#)

3.4 Ordenación reglamentada del territorio

[Página 33](#)

3.5 Expropiación

[Página 39](#)

3.6 Tributación sobre tierras y propiedades

[Página 46](#)

3.7 Contabilidad, créditos y seguros

[Página 50](#)

3.8 Resumen

## 3. ¿Por qué valorar los derechos de tenencia?

### 3.1 Puntos clave

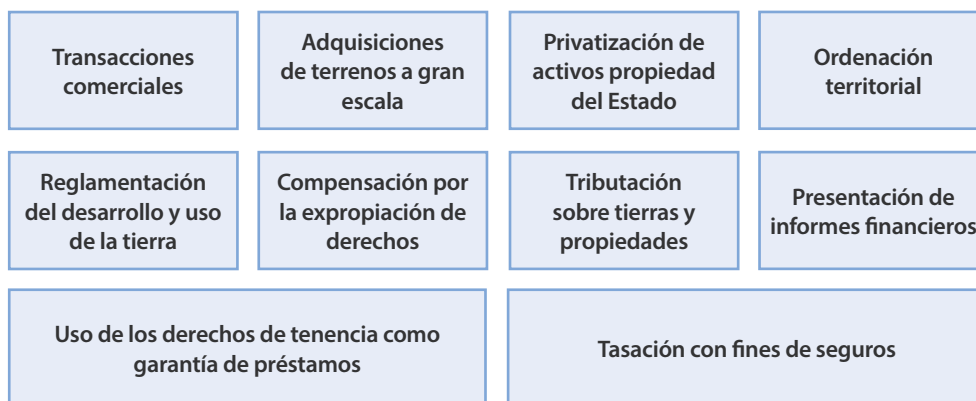
- Con independencia de si se define en términos puramente económicos o más ampliamente para abarcar cualidades sociales, recreativas y ambientales, el valor es una de las bases fundamentales para la toma de decisiones en relación con los derechos de tenencia.
- La valoración incentiva el comercio de derechos de tenencia, ya que proporciona liquidez a los mercados de ventas y arrendamientos al complementar la información sobre los precios con las estimaciones de valor. Esto reviste particular importancia cuando las transacciones no son frecuentes o cuando la información sobre el mercado es inaccesible, poco fiable o no puede verificarse. No existe un concepto de valor que sea adecuado en todos los casos. Dependiendo de la finalidad de la valoración, las condiciones económicas con el tiempo, las percepciones de valor personales o empresariales y los supuestos que manejan los tasadores, los derechos de tenencia pueden tener más de un valor.
- La valoración es fundamental para decidir sobre si invertir en tierras o mejorarlas. También respalda las concesiones de préstamos, la evaluación del riesgo de los seguros y una estimación justa del valor de los activos de tierras y propiedades en las cuentas financieras. La diversidad de regímenes de tenencia y uso de la tierra hace que las valoraciones puedan ser complicadas, lo cual subraya la necesidad de contar con tasadores informados, cualificados y experimentados, y explica por qué las normas son fundamentales (véase el Capítulo 5).
- El Estado tiene requisitos específicos para realizar valoraciones. En cuanto a la tributación, es posible que tenga que tasarse un gran número de fincas y propiedades de forma periódica. Respecto de la expropiación de derechos de tenencia, será preciso realizar tasaciones de los valores comerciales y no comerciales caso por caso.

### 3.2 Antecedentes

En este capítulo se explican las razones principales para tasar los derechos de tenencia. Se basa en la Sección 1.2 del Capítulo 1, y proporciona el contexto para hacer valoraciones en cada uno de los principales ámbitos del ejercicio de valoración.

Cada una de las secciones comienza con una situación hipotética que propone un ejemplo en el que se requiere una valoración. Luego, se explican las cuestiones relativas a la valoración y se proporcionan orientaciones.

RAZONES  
PARA TASAR  
DERECHOS DE  
TENENCIA



### 3.3 Transacciones de derechos legítimos de tenencia

**SITUACIÓN HIPOTÉTICA:** Un Estado es propietario de una gran extensión de terrenos rurales y desea acordar contratos de arrendamiento con arrendatarios a los que solo se les permitirá cultivar la tierra; no se les permitirá vender ni transferir los contratos de arrendamiento a nadie más. El Estado también está buscando vender extensiones de terrenos rurales a grandes empresas agrícolas. Las condiciones de venta serán más flexibles que las de los acuerdos de arrendamiento y permitirán que las empresas utilicen los terrenos de diversos modos, así como que subdividan y vendan lotes individuales. Nunca se han realizado transacciones de terrenos similares, de modo que el Estado no sabe cuál podría ser un precio justo o de mercado. El Estado es consciente de que los agricultores locales se sienten perjudicados, porque las grandes empresas presentan mejores ofertas que ellos para obtener los mejores terrenos agrícolas. Sienten que esto se debe a los acuerdos de transacción más favorables que reciben las empresas y a la capacidad de estas de contratar a expertos para que las asesoren sobre asuntos relacionados con el valor de las tierras.

“ Cuando proceda, los Estados deberían reconocer y facilitar unos mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento como medio para transferir los derechos de uso y propiedad de la tierra, la pesca y los bosques (Sección 11.1 de las Directrices).

“ Los Estados deberían establecer políticas, leyes y sistemas y órganos reguladores con el propósito de asegurar la transparencia y la eficiencia en las operaciones de los mercados en aras de ofrecer un acceso no discriminatorio y de impedir las prácticas contrarias a la competencia (Sección 11.3 de las Directrices).

#### Fijación de precios de mercado

El precio al que se comercian los derechos de tenencia es un factor clave de la información sobre los mercados. Convince a los vendedores de que no están vendiendo por un valor menor al que corresponde y a los compradores de que no están pagando de más . Si los participantes del mercado desconocen los precios que se pactan en un

mercado, este puede tornarse ineficiente e incluso paralizarse, dado que las personas no saben a cuánto pueden comprar o vender tierras y propiedades.

En un mercado de alimentos, en que los productos están a la vista, se reúnen muchos compradores y vendedores y los precios se negocian abiertamente; es decir, la fijación de los precios de mercado es muy clara. Mediante la comparación, compradores y vendedores pueden determinar con facilidad un precio justo para los productos de una determinada cantidad y calidad. Sin embargo, los derechos de tenencia son diferentes. A diferencia de lo que sucede con frutas y hortalizas, son complejos y variados y no se comercian con tanta frecuencia. Cuesta mucho más detectar los precios y es posible que sea difícil determinar los detalles específicos de cada transacción. Esto es particularmente cierto en el caso de los derechos consuetudinarios y los terrenos ocupados de manera informal. Las valoraciones, que son estimaciones de precios, superan estos vacíos de información en tanto sustituyen a los precios de transacción.

Hay dos tipos principales de mercados de derechos de tenencia: los mercados de capitales y los mercados de arrendamiento. Los mercados de capitales hacen referencia a la venta de derechos de tenencia mediante una transacción única, en que el valor de esos derechos se incluye en un importe de capital, que suele ser un pago financiero, aunque no siempre.

Los mercados de arrendamiento hacen referencia al arrendamiento de derechos de tenencia, que consiste normalmente en una transferencia de derechos de uso y ocupación por un tiempo limitado a cambio del pago puntual de un alquiler. Los propietarios de tierras que desean arrendar sus derechos de tenencia pueden solicitar asesoramiento sobre el alquiler y otras estipulaciones principales del contrato de arrendamiento. Por ejemplo, más del 70 por ciento de las tierras de Botswana están sujetas a una tenencia de tipo tradicional; las juntas de tierras asignan terrenos a través de contratos renovables de arrendamiento de 50 años de duración con revisiones del alquiler cada cinco años. En Mozambique, un porcentaje del alquiler se entrega al Gobierno Federal, una parte se destina a la autoridad local y otra parte a la comunidad.

Puede suceder que un arrendatario quiera transferir un contrato de arrendamiento a una tercera persona y haya algún valor que pueda reconocerse en forma de pago como capital o prima. Es posible que haya que tasar los derechos de tenencia de posesión conjunta —una pareja casada, por ejemplo— para garantizar una distribución equitativa de la riqueza; la valoración con fines de interés familiar suele solicitarse con frecuencia.

Todo acuerdo entre partes para transferir derechos de tenencia, ya sea de forma permanente o por un período de tiempo, debería negociarse de forma libre y transparente entre participantes debidamente informados del mercado.

A veces la legislación estatal limita el alcance de las transacciones de tierras al definir el tipo de personas aptas para participar en una transferencia. Por ejemplo, es posible que no se permita arrendar terrenos agrícolas a personas y familias que no se ocupen directamente en labores agrícolas. Esta limitación respecto del tamaño del mercado reduce el valor de las tierras agrícolas.

Cuando se comercian los derechos de tenencia, a menudo tienen que pagarse costos de transacción. Estos podrían incluir un derecho de registro, un impuesto de timbre, un impuesto de transferencia y los honorarios legales, profesionales y de intermediación, que pueden ser considerables. Unos derechos de registro elevados pueden inhibir la actividad del mercado, desalentar el registro de derechos de tenencia y distorsionar el mercado cuando, para eludirlas, se declaran unos precios de transacción menores a los reales. Los tasadores deben estar atentos para distinguir entre lo que podría ser un “sub-registro” de los precios de transacción y una declaración legítima. Una disminución de

los impuestos de transferencia puede reducir los casos de sub-registro, mientras que la eficacia de los mercados hipotecarios puede generar un incentivo para informar sobre los precios reales con miras a lograr los montos de préstamos más altos.

#### **Gastos de transacción**

En Polonia, se ha fijado una tasa baja para el impuesto de transferencia, que ha de pagarse tomando como referencia el valor comercial en lugar del precio de venta declarado. Normalmente, los escribanos están bien preparados para asesorar a las partes si el precio declarado difiere notablemente de ese nivel. Las autoridades fiscales tienen un plazo de cinco años para volver a calcular el impuesto de ser necesario. Pueden exigir al contribuyente que ajuste el precio declarado y ordenar una valoración individual si es necesario. Si la valoración difiere en más del 33 por ciento del precio declarado, entonces pueden cobrarse pagos adicionales al contribuyente, incluyendo el costo de la valoración.

### **Adquisiciones de terrenos a gran escala**

“ Los Estados deberían establecer políticas, leyes y sistemas y órganos reguladores con el propósito de asegurar la transparencia y la eficiencia en las operaciones de los mercados en aras de ofrecer un acceso no discriminatorio y de impedir las prácticas contrarias a la competencia (Sección 11.3 de las Directrices).

Diversos inversionistas, a menudo procedentes de naciones ricas en capitales pero pobres en términos de tierras, están adquiriendo grandes extensiones de terrenos rurales, particularmente en el sur del mundo. Motivados por las ganancias financieras, así como por preocupaciones sobre la seguridad alimentaria y energética y los efectos del cambio climático, estos inversionistas cuentan con los recursos financieros para adquirir miles de hectáreas de terrenos destinados a la producción de alimentos, la producción de biocombustibles y la extracción de recursos naturales. Las adquisiciones suelen ser propiciadas por los Estados receptores, quienes las consideraran un elemento clave de la reestructuración agrícola y económica.

Las adquisiciones de terrenos a gran escala pueden tener repercusiones desproporcionadas en la población rural pobre. Los pueblos indígenas y gente a menudo vulnerables, que carecen de derechos formales de tenencia pero consideran la tierra un recurso común, pueden estar ocupando los terrenos afectados. Es posible que los pequeños agricultores de subsistencia y las comunidades pastorales corran un riesgo particularmente alto, ya que necesitan una gran cantidad de tierras de pastoreo y pueden carecer de derechos formales de propiedad y uso.

La participación de todas las partes interesadas, incluidos los que tienen derechos consuetudinarios e informales de tenencia, garantiza que se tomen en cuenta los valores comercial y no comercial cuando estos derechos se ven afectados. Los bosques, en particular, ofrecen una gran variedad de beneficios valiosos en términos económicos, sociales y ambientales. También es importante contar con un buen acceso a información sobre transacciones, precios y valores, de modo que las consultas con las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil sean transparentes y se reduzcan al mínimo las prácticas perjudiciales. La información sobre las transacciones debería guardar relación con las ventas, los arrendamientos y las concesiones, de manera que puedan considerarse diversos medios de transferencia. Desde la perspectiva de las comunidades locales, se prefieren arreglos de duración limitada que no implican una venta directa de derechos de propiedad.

Si bien la compensación por una expropiación estatal suele estar reglamentada de alguna manera (véase la Sección 3.4 *infra*), la adquisición de tierras por parte de grandes inversionistas suele recaer en negociaciones individuales que pueden terminar en disputas contenciosas e, incluso, en acciones violentas por parte de las personas “desalojadas” que tienen derechos de tenencia. Una valoración objetiva e imparcial puede desempeñar una función fundamental en estas negociaciones. Desde la perspectiva del inversionista, la valoración ayuda a determinar si la adquisición podría producir una rentabilidad viable, aunque, más en general, puede garantizar que se retribuya justamente a todos los poseedores de derechos de tenencia que se vean afectados por la adquisición, incluyendo a los individuos y las comunidades con derechos consuetudinarios e informales de tenencia.

**Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas** (FAO, 2015)

La valoración de tierras y propiedades es importante cuando se están adquiriendo derechos de tenencia para inversiones agrícolas. La valoración fundamenta el proceso de negociación entre las partes, por lo que deberían desarrollarse sistemas idóneos que proporcionen valoraciones que sean justas y oportunas. Estos sistemas deberían estar respaldados por unas normas nacionales de valoración que sean congruentes con las normas internacionales pertinentes.

Cada vez más, se están registrando terrenos rurales con derechos de tenencia más amplios para los pueblos indígenas y las comunidades locales. Por ejemplo, en la India, se reconoce oficialmente a las tribus registradas y otros habitantes tradicionales de los bosques. Las familias o las comunidades locales pueden poseer terrenos rurales no estatales (denominados comúnmente “propiedades comunales”). También se confieren derechos consuetudinarios de pastoreo periódico a los pastores y hay arrendatarios que arriendan terrenos comunales con fines agrícolas. Los inversionistas interesados en convertir estas tierras a un uso no agrícola deben identificar a los titulares de estos derechos consuetudinarios, independientemente de la situación formal de las tierras.

En situaciones en que el Estado interviene en el proceso de adquisición de tierras, quizás porque es propietario de tierras ocupadas por poseedores de derechos consuetudinarios de tenencia, puede acordar con el gran inversionista un precio comercial por los terrenos, pero pagar una compensación a los ocupantes existentes como autoridad adquirente normalmente en virtud de una legislación específica. Si el precio acordado con el inversionista y la compensación pagada a los ocupantes es muy diferente, es probable que se produzcan controversias. La remuneración por tierras adquiridas a través de una negociación de mercado abierto y la compensación por tierras adquiridas de manera obligatoria (por expropiación) deberían ceñirse a las siguientes directrices internacionales:

**FAO.** 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*. Roma.

**Corporación Financiera Internacional.** 2012. *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*. Washington D.C., Grupo del Banco Mundial.

**Viitanen, K., Falkenbach, H. y Nuuja, K.** 2010. *Compulsory purchase and compensation: recommendations for good practice*, FIG Commission 9 – Valuation and the Management of Real Estate, Publication No 54. Copenhague, Federación Internacional de Topógrafos.

**Banco Mundial.** 2012. *Land acquisition and involuntary resettlement. Performance Standard 5*. Washington D.C.

**USAID.** 2015. *Operational guidelines for responsible land-based investments*. Washington D.C.

Para un examen más detallado de la expropiación y la valoración con fines de compensación, véase la Sección 3.4 *infra*.

También es importante tomar nota de la observación hecha en el Capítulo 1 en cuanto a que el valor es específico de cada contexto. Los valores fiscales difieren de los valores comerciales, porque normalmente se estiman utilizando técnicas de tasación en masa (véase la Sección 3.5) y es posible que se hayan estimado hace algún tiempo. Los terrenos rurales no deberían publicitarse a los inversionistas a sus valores fiscales como medio de atraer compradores de terrenos a gran escala, ni los ocupantes deberían recibir una compensación basada en el valor fiscal.

El alcance de la remuneración y la compensación dependerá del grado en que se hayan visto afectados los derechos de tenencia. Quienes formen parte de una comunidad local, por ejemplo, corren el riesgo de perder algunos o todos sus derechos, que son la base de su subsistencia y medios de vida. También es posible que pierdan beneficios sociales y ambientales. La adquisición podría incluso afectar estos beneficios que reciben personas ajenas a la comunidad local y distantes del lugar de adquisición. Es útil mantener esta distinción local/no local, porque puede suceder que haya que tratar con distintos interlocutores. La comunidad local, que experimenta las repercusiones más graves del proyecto de adquisición de tierras, puede firmar un “acuerdo de desarrollo comunitario” interactivo con el comprador. Las personas ajenas a la comunidad local, que experimentan repercusiones más débiles y menos directas, podrían estar representadas por un órgano que reciba un pago colectivo por las repercusiones negativas de tipo social y medioambiental, ya sea en la forma establecida por la ley o mediante negociaciones.

Es posible que un pago único de la suma total al momento de la adquisición no sea la mejor manera de remunerar a los que tienen los derechos de tenencia. Puede ser extremadamente difícil predecir el potencial de generación de ingresos de los terrenos adquiridos tras la inversión y las mejoras. Sencillamente, el valor comercial de la tierra es muy incierto. Si quienes han visto afectados sus derechos de tenencia descubren que la remuneración que han recibido era mucho menor que su posterior valor comercial, pueden surgir controversias. Es posible que sea más adecuado realizar pagos periódicos u otorgar una compensación a plazos, especialmente cuando se trata de economías de subsistencia, donde pueden tener mayor valor unos beneficios no monetarios tales como el empleo, la formación técnica y la mejora de la infraestructura.

En los casos en que el reasentamiento sea inevitable, el pago en especie puede exigir la identificación y la asignación de tierras de igual o mayor valor productivo que las que se están adquiriendo. Cualquiera que sea la forma de remuneración, debería acordarse por escrito con todas las partes interesadas legítimas, además de ponerse especial cuidado en garantizar que dichos acuerdos sean exigibles por contrato.

### Seguimiento del mercado

En comparación con los mercados de acciones y bonos, los derechos de tenencia se comercializan con poca frecuencia: una de las finalidades de la valoración es ayudar a mejorar la eficiencia de los mercados al subsanar las lagunas de información resultantes. Esto es fundamental para compradores y vendedores, ya que les permite comerciar con mayor eficacia, pero la valoración también puede utilizarse para darle seguimiento a la actividad del mercado en términos más generales. Al presentar informes acerca de aspectos clave de la información sobre los mercados — como la actividad comercial, los precios y las valoraciones—, se tiende a reducir la volatilidad, se pueden identificar



posibles casos de fijación errónea de los precios, se facilitan las proyecciones de los mercados y el diseño de políticas, y se contribuye, al menos en cierta medida, a reducir las posibilidades de corrupción y fraude.

El establecimiento de un impuesto sobre tierras y propiedades basado en el valor exige que el Estado produzca una serie de valoraciones que estén a disposición del público (véase la Sección 3.5 *infra*), lo cual es un buen punto de partida para la publicación de estadísticas oficiales sobre el valor de los derechos de tenencia.

El reconocimiento oficial de la profesión de valuación puede favorecer la divulgación de indicadores de rendimiento del mercado, mientras que la publicación de estadísticas e información sobre el mercado puede ser muy útil para los asesores y los encargados de formular políticas. Además, una profesión activa de valuación puede ser un recurso valioso que ayude a emprender estimaciones de la base imponible de las propiedades inmuebles.

### 3.4 Ordenación reglamentada del territorio

**SITUACIÓN HIPOTÉTICA:** Un pequeño país insular ha estado preparando por 30 años una política detallada de planificación pero, por diversas razones políticas, el plan nunca se ha adoptado del todo. El Estado posee una gran proporción de tierras en la isla, gran parte de las cuales están cubiertas de bosques. A lo largo de los años ha habido un gran desarrollo no reglamentado en estas tierras. También ha habido una expansión urbana sin restricciones en torno a las principales ciudades. El carácter montañoso de la topografía dificulta y encarece actualizar la infraestructura (especialmente la construcción de carreteras), sobre todo debido a las urbanizaciones informales que ocupan la mayor parte de las tierras planas. Por consiguiente, hay problemas de congestión, contaminación y accidentes de tráfico, hay poca separación de usos incompatibles de la tierra y el deterioro ambiental es generalizado. Estos problemas están teniendo repercusiones notables en el valor de las tierras y propiedades, inhibiéndolas al punto de que la inversión interna es insignificante, lo cual constituye un gran problema para una economía que depende fuertemente del turismo.

“ La ordenación reglamentada del territorio afecta los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso. [...] Los Estados deberían realizar una planificación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir esos planes, los cuales deberían comprender un desarrollo territorial equilibrado y sostenible [...] (Sección 20.1 de las Directrices).

Una política reglamentada de ordenamiento territorial determina la manera en que se utilizan las tierras, lo cual tiene efectos significativos en el valor de los derechos de tenencia.

#### Planificación

Una de las principales preocupaciones de todos los Estados es cómo gestionar con eficacia los recursos de la tierra. Algunas tierras pueden ser aptas para agricultura, otras para asentamientos urbanos. Es preciso planificar la infraestructura, mantener los recursos naturales y proteger a la población de catástrofes, invasión y enfermedades.

El valor de los derechos de tenencia es uno de los medios para que las tierras se dediquen a una producción que asegure su óptima utilización económica. El valor de la tierra es más elevado en el centro de zonas urbanas muy pobladas y de fácil acceso, y la respuesta económica racional es construir con mayor densidad y utilizar el espacio de manera más intensiva en esos lugares. Del mismo modo, los terrenos forestales y agrícolas altamente productivos cercanos a los mercados son muy cotizados y se cultivan de manera intensiva.

#### La planificación maestra y la valoración

Colombia ha introducido un nuevo marco de planificación donde se exige que cada ciudad elabore un plan maestro. La ley promueve instrumentos de recaudación fiscal tales como impuestos locales sobre la propiedad y la apropiación de los incrementos del valor de la tierra derivados de la concesión de derechos de desarrollo. Dar a conocer el nuevo marco a los tasadores ha sido una tarea decisiva. La ley reglamenta la profesión de valuación al establecer procedimientos, técnicas y requisitos relativos a la información para llevar a cabo una valoración. Los tasadores se han organizado en asociaciones profesionales propias de cada ciudad, que distribuyen el trabajo entre sus asociados y educan a sus miembros sobre el contenido y las repercusiones del marco de planificación. En las zonas urbanas, incluso en las urbanizaciones de origen informal, los tasadores han estado recopilando información sobre el mercado y, como consecuencia, las valoraciones se han vuelto más precisas.

La política de planificación puede incluir diversas reformas redistributivas, como los reajustes de la tierra (consolidación de tierras e intercambios de tierras) y la restitución de terrenos (como la transferencia de terrenos públicos a manos privadas), así como la expropiación de tierras privadas para fines públicos. En las Directrices se proporcionan orientaciones específicas en relación con las reformas redistributivas:

“ [L]os Estados podrán contemplar la asignación de tierras públicas, mecanismos de mercado voluntarios y la expropiación de tierras, pesquerías o bosques privados para fines de interés general (Sección 15.1 de las Directrices).

“ Las contribuciones financieras y de otro tipo que se esperan de los beneficiarios deberían ser razonables y no significar para ellos una carga de deuda agobiante. Quienes renuncien a sus derechos de tenencia sobre la tierra, la pesca y los bosques deberían recibir, sin demora injustificada, unos pagos compensatorios por una suma equivalente al valor de lo cedido (Sección 15.4 de las Directrices).

### Seguimiento de las políticas

Los mercados tienen la capacidad de brindar un entorno adecuado para la entrega de muchos productos, pero no son tan eficaces para prestar servicios públicos tales como infraestructura, atención sanitaria y asistencia social, y no sirven para reducir el nivel de externalidades negativas (congestión, contaminación, malas condiciones laborales, etc.) que están asociadas con algunos de los productos que entrega el sector privado.

Muchas jurisdicciones en todo el mundo están lidiando con el problema de cómo aprovechar los mercados para asignar los recursos con miras a su óptima utilización, al mismo tiempo que se protege al público de los excesos del mercado. El desafío consiste en introducir una reglamentación adecuada de planificación que no sea tan burocrática como para suprimir la innovación que pueden proporcionar los mercados. Los tasadores pueden seguir de cerca un mercado para ver cómo reacciona ante los cambios de reglamentación: tal vez el aumento de los costos de construcción de viviendas, debido a reglamentaciones ambientales más estrictas, reduce el valor de

los terrenos destinados a viviendas. Esta información es útil para los encargados de formular políticas, las autoridades reguladoras y los consumidores a la hora de evaluar las repercusiones de una ordenación reglamentada del territorio.

### 3.5 Expropiación

**SITUACIÓN HIPOTÉTICA:** En un país con una gran cantidad de población rural, el Estado expropió centenares de grandes fincas comerciales de millones de hectáreas de extensión para redistribuirlas a terceros. Sin embargo, ha habido demoras en la tasación con fines compensatorios y, en muchos casos, todavía no se ha pagado una compensación a los propietarios. En el pasado, estas explotaciones se compraban y vendían en un mercado formal de tierras, así que muchas de ellas habían sido medidas y registradas, y se les había otorgado un título de propiedad. También es posible realizar un seguimiento de las valoraciones pasadas que los propietarios encargaron cuando usaron sus fincas como garantía hipotecaria. En previsión de una compensación, los antiguos propietarios crearon una base de datos con información detallada sobre las mejoras existentes en las explotaciones en el momento en que fueron adquiridas. No obstante, a causa de los retrasos en los pagos de compensación, muchas de las explotaciones han cambiado notablemente. La tarea de distinguir las mejoras originales que habrán de indemnizarse de las más recientes será una tarea problemática que requerirá mucho tiempo. La demora en los pagos de compensación también ha dado lugar a importantes costos de intereses y ha complicado la identificación de los propietarios que han abandonado las explotaciones en el ínterin.

“ Los Estados deberían proporcionar una indemnización pronta y justa cuando los derechos de tenencia se expropien por motivos de utilidad pública\* (Sección 3.1.4 de las Directrices).

“ Con sujeción a sus legislaciones nacionales y de acuerdo con el contexto nacional, los Estados deberían proceder a expropiar sólo cuando los derechos a la tierra, la pesca o los bosques sean necesarios para un fin de interés general (Sección 16.1 de las Directrices).

“ Los Estados deben garantizar una valoración justa y una indemnización pronta. Las compensaciones podrán consistir en dinero, en derechos en regiones alternativas, o en una combinación de ambas cosas (Sección 16.3 de las Directrices).

“ En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución estén dotados de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo (Sección 16.4 de las Directrices).

“ Todas las partes deberían tratar de impedir la corrupción, en particular utilizando valoraciones calculadas objetivamente, mediante procesos y servicios transparentes y descentralizados y garantizando el derecho de apelación (Sección 16.6 de las Directrices).

\*Suele definirse por ley y generalmente con referencia al desarrollo de infraestructura. Hay un amplio acuerdo de que esto no contempla el desarrollo en beneficio privado.

El uso de las facultades de expropiación puede tener serias repercusiones en la vida de las personas afectadas. El Estado podría expropiar los derechos de tenencia por muchas

razones, por ejemplo, para facilitar la provisión de infraestructura y otros proyectos de desarrollo, para planificar nuevas zonas de asentamiento urbano o para reasignar derechos de tenencia con fines de restitución o consolidación. Se proporcionan orientaciones técnicas sobre procedimientos de expropiación en la guía *Adquisición de tierras por expropiación y compensación* (FAO, 2008). Si bien, en teoría, la solución óptima de toda expropiación sería reemplazar los derechos expropiados con la asignación de derechos similares a recursos similares en lugares similares, esta opción no suele existir en la práctica. Por lo tanto, lo importante en este caso es estimar el monto de la compensación.

A la hora de calcular una compensación justa, el objetivo es que la parte afectada por la expropiación se encuentre en una situación que no sea mejor ni peor que antes. La valoración es una parte integral de este objetivo y pueden establecerse las siguientes orientaciones generales:

- Deberían designarse tasadores independientes e imparciales para tasar los derechos de tenencia expropiados y toda disminución del valor de las tierras afectadas por la expropiación.
- El proceso de valoración debería ser participativo, además de reducir al mínimo los conflictos y las tensiones en las partes afectadas.
- Si una parte afectada desea designar a un tasador para tasar los derechos de tenencia afectados, el costo debería ser sufragado por la autoridad que expropia.
- El proceso debería facilitar la resolución de controversias en torno al valor y el proceso de valoración.
- Si la autoridad adquirente está facultada por una ley específica, la fecha de valoración debería establecerse por ley, no por la autoridad adquirente.
- Los tasadores deberían garantizar que la compensación se acuerde de manera justa y oportuna, y:
  - de ser posible, proporcionar una indicación temprana del monto de la compensación que probablemente se otorgará;
  - basar las estimaciones del valor comercial en los precios de transacción acordados abiertamente siempre que sea posible. (Tomando nota de la observación del Capítulo 1 en cuanto a que el valor tiene carácter específico en cada contexto, la compensación no debería basarse en un valor establecido por el Estado para otros fines, como el impuesto sobre tierras y propiedades, ya que este puede no reflejar plenamente la "pérdida" de derechos de tenencia.);
  - tomar en cuenta el valor no comercial.

El objetivo general debería ser el de garantizar que las personas afectadas se encuentren al menos tan bien después de la expropiación como lo estaban antes. Las valoraciones basadas en "el antes y el después" de los programas de reforma redistributiva pueden contribuir a garantizar una transferencia justa de derechos de tenencia.

Normalmente, cuando se expropián derechos de tenencia, la compensación se paga de acuerdo con los derechos que se quitan o extinguen, el efecto en todo derecho que se haya conservado y las pérdidas para las partes afectadas en lo que respecta sus medios de vida. La compensación también puede pagarse a los propietarios de tierras en los casos en que, aunque no se hayan adquirido derechos de tenencia, haya habido una disminución del valor como consecuencia de obras públicas cercanas, tales como ruidos provenientes de una carretera nueva. La valoración es necesaria para cuantificar todos estos elementos e incluir tasaciones del valor comercial y no comercial.

## La valoración con fines de expropiación

### a) La valoración de los derechos de tenencia que han de quitarse o extinguirse

La legislación relativa a la expropiación debería indicar qué derechos de tenencia pueden expropiarse y cuáles tienen derecho a una compensación. Entre ellos habrá derechos perpetuos y rescindibles. En el caso de estos últimos, será necesario determinar la fecha de terminación más próxima. La compensación entonces se calculará sobre la base de toda ganancia del arrendamiento que el arrendatario podrá recibir hasta la terminación del contrato más el valor de toda mejora que se haya realizado por cuenta del ocupante.

En el caso de tierras y propiedades en que haya más de una parte con derechos de tenencia, habrá que recurrir a alguna forma de asignar la compensación. Por ejemplo, un propietario puede arrendar terrenos a un arrendatario quien luego subarrenda a aparceros. Cada interés puede tasarse de forma individual y la compensación se estimará en consecuencia. Sin embargo, de fusionarse uno o más de estos intereses, puede atribuirse un valor adicional a los terrenos o propiedades. Será necesaria alguna forma de asignar este valor sinérgico y ella debería reflejar el valor tanto de los terrenos como de las mejoras que se hayan hecho en los mismos, incluidos los cultivos. Un propietario inversionista cuyos derechos de tenencia hayan sido expropiados debería poder reclamar los costos que supone volver a invertir en otra propiedad.

Debería haber una compensación por los acuerdos de ocupación que son menos formales que un contrato de arrendamiento, como las licencias de ocupación y los derechos de uso. La compensación debería cubrir los costos de reubicación, perjuicio y cualquier pérdida de renombre comercial. A estos a veces se los denomina “pagos por perjuicios”, que se distinguen de la compensación por perjuicios, ya que a la parte afectada no se le ha adquirido un interés a la fuerza, sino que ha sido desalojada.

Si bien la legislación no suele compensar a los titulares de derechos informales por el valor de los terrenos expropiados, es posible que haya una compensación por las mejoras que se hayan hecho en ellos. El nivel de compensación probablemente dependerá de las circunstancias concretas de la ocupación informal, por ejemplo, la duración, el grado de permanencia o el nivel de aceptación. Si los ocupantes han de reubicarse, entonces la compensación debería cubrir también todos los gastos pertinentes.

Además de la provisión de infraestructura y la prestación de servicios públicos, la política de tierras de un país puede permitir el desarrollo económico como motivo legítimo para una expropiación. En tales casos, la parte afectada debería tener derecho a un porcentaje del valor de desarrollo de los terrenos (o del incremento del valor de la tierra).

La adición de supuestos especiales a la base de valor comercial debería evitar que los poseedores de derechos de tenencia se beneficien del valor que solo podría atribuirse a las medidas adoptadas por la autoridad expropiadora, ya que no forman parte del valor que el propietario podría haber obtenido en el mercado. A esto se lo conoce como supuesto de “ausencia de plan general”. Puede que sea difícil verificar los valores comerciales si la orden de expropiación se emitió tiempo atrás, porque la inminencia del proyecto puede haber influido en los valores de la zona por algún tiempo.

#### La expropiación con fines de desarrollo económico

En Hong Kong, se aprobó un estatuto que permite a los urbanizadores privados que hubieran adquirido el 90 por ciento de los derechos de tenencia en cualquier proyecto de reurbanización solicitar al Tribunal de Tierras que exija la venta del 10 por ciento restante. De esta manera, se alienta a los propietarios a resolver por vía de la negociación en lugar de retener sus tierras o pedir un “rescate” por ellas. Este es un ejemplo de cómo unos pequeños ajustes a los derechos de tenencia permiten alcanzar metas en materia de políticas (en este caso, acelerar la renovación urbana).

También debería considerarse el período de tiempo durante el cual los terrenos ocupados probablemente hubieran permanecido disponibles para su uso actual y la disponibilidad de otros terrenos adecuados.

### **b) La valoración de los derechos de tenencia conservados**

Puede haber situaciones en que solo ha de expropiarse una parte de los derechos de tenencia de una persona, pero los terrenos conservados se vuelven menos valiosos como resultado, por ejemplo, de una carretera nueva que divide una parcela de terreno en dos. Debería pagarse una compensación por la reducción del valor de los terrenos conservados, así como por las tierras tomadas para la construcción de la carretera.

El valor de los terrenos conservados puede disminuir como resultado de las obras de construcción de la carretera, cuando los derechos de acceso se interrumpen de forma provisional, o por las obras que dan lugar a ruidos, vibraciones, humo, iluminación artificial o la descarga de alguna sustancia.

El valor de los derechos de tenencia podría verse afectado por las servidumbres o derechos de paso que permiten que ciertas autoridades coloquen y mantengan cables y tubos sobre la tierra o por debajo o por encima de ella. La compensación suele ser en forma de un pago de alquiler anual más, en algunos casos, una compensación que abarque los terrenos perdidos para la producción de cultivos y los gastos adicionales asociados a la presencia de equipos.

### **c) La valoración de la compensación por perjuicios**

El titular de los derechos de tenencia expropiados tiene que incurrir en gastos para encontrar un nuevo alojamiento y mudarse. Lo que es más importante, es probable que se vean afectados sus medios de vida, redes sociales, conexiones familiares y un sentido de pertenencia. Como hemos visto, la compensación por expropiación de tierra suele basarse en una definición del valor comercial que supone que el vendedor está "dispuesto a vender", pero este no siempre es el caso y se sufren pérdidas como resultado de un desalojo y el hecho de tener que mudarse. Para hacer frente a esto, debería pagarse una compensación por perjuicios con relación a:

- los costos de reubicación si se expropiaban todas las tierras, los costos de reorganización si solo se expropia una parte de las mismas, o los costos de extinción total si un negocio deja de operar para siempre;
- las pérdidas incurridas en relación con los trabajos en curso: en el caso de terrenos agrícolas, sería el valor comercial de los árboles y los cultivos perennes y el valor de la cosecha en el caso de cultivos anuales. Lo mismo sucede con los procesos industriales: sería el valor de toda las existencias no reemplazables y los materiales de producción que quedaron sin usarse;
- la pérdida de renombre comercial: se refiere al valor financiero más allá del valor comercial que una persona o entidad puede obtener como resultado de ser propietario u ocupar una propiedad en concreto. Normalmente se manifiesta a través de la lealtad de los clientes;
- otras pérdidas o daños sufridos como resultado de una mudanza forzosa.

### La compensación por una expropiación

En la India, el derecho reglamentario a la compensación en caso de expropiación estipula, además del valor comercial, un pago adicional por: los daños sufridos por cultivos y árboles; los daños sufridos por el desmembramiento de terrenos; los daños sufridos por perjudicar a otras propiedades o ganancias; unos gastos de traslado razonables; y la disminución de las ganancias basadas en la tierra entre la fecha de publicación (es decir, de la declaración de adquirir) y la de posesión. La compensación final puede incrementarse hasta en un 100 por ciento por la imposición de una compensación por daños morales. En los casos en que no puede determinarse el valor comercial, el estatuto insta al gobierno estatal que indique un precio específico basado en comparaciones con zonas adyacentes. De esta manera, el valor sociocultural y patrimonial de las tierras se incluye en la compensación.

### La expropiación y el valor no comercial

Aunque es difícil de cuantificar, la compensación por el valor no comercial podría tomar la forma de un pago discrecional que dependerá de la cantidad de tiempo que el demandante haya ocupado el terreno y las molestias que pudiera sufrir por el desalojo. Deberían tenerse en cuenta las cuestiones relacionadas con las normas, los valores y las creencias culturales, en particular lo que respecta a las tierras ancestrales.

Los lugares de interés religioso, tales como árboles, santuarios y cerros sagrados, tienen un valor espiritual para las poblaciones residentes, pero como no se comercian, no existe el concepto de valor de cambio. Por tanto, es preciso encontrar una base alternativa para la compensación, que podría ser un edificio equivalente en el caso de un lugar de encuentro para el culto religioso. En su defecto, la compensación podría cubrir los gastos de identificar y adquirir un nuevo lugar, más el costo de construcción de un edificio adecuado, junto a una compensación adecuada por perjuicios. En el caso de cementerios y otros lugares sagrados, es improbable que una compensación económica sea apropiada. En su lugar, deberían considerarse medidas para evitar y/o mitigar la expropiación.

### La compensación por la expropiación de los derechos de tenencia de los pueblos originarios

Australia reconoce los derechos de tenencia de los pueblos originarios y otorga una compensación cuando se expropiaban esos derechos. En 2016 los tribunales sostuvieron que la compensación por la expropiación de derechos de títulos de propiedad exclusivos de los pueblos originarios debería tasarse al valor equivalente del dominio pleno y los derechos a los títulos de propiedad no exclusivos de los pueblos originarios deberían tasarse en un 80 por ciento del valor del dominio pleno. Respecto al valor no comercial, que se estimó por separado, se tuvo en cuenta el carácter no exclusivo o comunitario de los derechos de tenencia. La compensación se calculó sobre la base de la pérdida de la relación cultural y espiritual de los últimos tres decenios y de un tiempo considerable en el futuro. Se tuvieron en cuenta tres consideraciones particulares, a saber:

- la creación de infraestructuras sobre *Dreaming lines*;
- la medida en que la expropiación afectaba no solo los terrenos adquiridos sino también los derechos de tenencia de los pueblos originarios en zonas perjudicadas de forma más general;
- el hecho de que cada acto sucesivo de expropiación en la localidad reducía la superficie sobre la cual los derechos a títulos de propiedad de los pueblos originarios podían ejercerse.

## La valoración de tierras informales y consuetudinarias con fines de expropiación

Al tasar tierras informales y consuetudinarias, deberán identificarse todas las personas con derechos de tenencia que han sido afectadas. El tasador debería entender las costumbres y prácticas pertinentes y la manera en que estas podrían influenciar o incluso facilitar los mercados de tierras y propiedades

Si los derechos de tenencia son de propiedad comunal, es fundamental que se atribuya valor a las personas indicadas en las proporciones correctas. A veces la distribución de la compensación económica entre los miembros de una comunidad puede no ser apropiada. En su lugar, puede que sea posible ofrecer la posibilidad de reubicar a la comunidad en un sitio alternativo que sea adecuado. Aunque puede generar ansiedad, es posible que una solución de este tipo ayude a conservar los vínculos comunitarios.

Si pueden arrendarse los terrenos de la comunidad en vez de expropiarlos directamente, también se puede ayudar a que la comunidad mantenga un cierto vínculo con sus tierras. La compensación estaría basada en una pérdida temporal de derechos y beneficios. Una solución de este tipo podría ser más adecuada para proyectos más breves de plazo fijo, por ejemplo, una expropiación de derechos mineros. Una solución alternativa es un acuerdo de participación en los beneficios (véase la Sección 3.2 *supra*).

Si ha de expropiarse una parte de los terrenos de una comunidad, además de la compensación por las tierras tomadas, es posible que se pueda llegar a un acuerdo sobre un programa de mitigación que podría incluir servicios adicionales para la comunidad, como educación, salud, infraestructura y esparcimiento en los terrenos conservados.

Los terrenos ocupados de modo informal pueden ser particularmente difíciles de tasar.

### La valoración de terrenos ocupados de manera informal

En la India, el derecho reglamentario a la compensación en caso de expropiación estipula, además del valor comercial, un pago adicional por: los daños sufridos por los cultivos y los árboles; los daños sufridos por el desmembramiento de terrenos; los daños sufridos por perjudicar otras propiedades o ganancias; unos gastos de traslado razonables, y la disminución de las ganancias generadas por la tierra entre las fechas de publicación (es decir, de la declaración de compra) y la posesión. La compensación final puede incrementarse hasta en un 100 por ciento por la imposición de una compensación por daños morales. En los casos en que no puede determinarse el valor comercial, el estatuto pide que el gobierno estatal especifique un precio basado en comparaciones con zonas adyacentes. De esta manera, el valor sociocultural y patrimonial de las tierras se incluye en la compensación.

Es posible que las viviendas no tengan dirección, por lo que es problemática su identificación. Si bien hace falta una medición física para establecer el tamaño de las fincas, algunos lugares pueden ser de difícil acceso. Si las fincas están ocupadas por familias extendidas, puede ser difícil establecer el beneficiario legítimo de la compensación, lo cual puede dar lugar a controversias. Debido a la falta de información sobre los precios de mercado, la participación y las consultas son fundamentales para llegar a un consenso sobre lo que ha de tenerse en cuenta en una compensación y a cuánto debería ascender la misma. La compensación no tiene por qué ser monetaria, especialmente en los mercados informales.

Independientemente del enfoque o combinación de enfoques que se empleen para estimar una compensación, las negociaciones deberían proceder con delicadeza y con la debida consideración de los intereses no comerciales de las personas que tienen derechos consuetudinarios de tenencia. Las consultas con las comunidades afectadas deberían tener lugar desde una fase temprana y hacer partícipes a hombres y mujeres. Debería darse conocer a las partes afectadas



las directrices en materia de compensación, las cantidades preliminares de la compensación y su derecho a objetar si sienten que las cantidades ofrecidas no son justas. La perturbación de los medios de vida debería reducirse al mínimo y las partes afectadas deberían terminar en la misma posición que antes o en una posición mejor. Ello exige una compensación por la pérdida de derechos de uso, tales como de cultivos y pastoreo, y por las mejoras permanentes o no transferibles, como edificios, pozos de agua, perforaciones y árboles frutales. La compensación por tierras de cultivo puede limitarse al costo de preparación de terreno virgen, como el desmonte, el desbroce, el desmochado y la nivelación de la superficie. Con respecto a las tierras de pastoreo, la compensación puede limitarse a las tierras de pastoreo cercadas legalmente. Las mejoras transferibles deberían reemplazarse aplicando el principio de “nuevo por viejo” siempre que sea posible. De tener que reubicar a los poseedores de derechos, se les debería ofrecer una parcela dentro del nuevo régimen o un terreno alternativo de tamaño similar en las inmediaciones.

La compensación debería pagarse antes de que la autoridad adquirente tome posesión de los bienes y debería incluir un subsidio por perjuicios. También es importante asegurarse de que los pagos conserven su valor en términos reales vinculándolos al nivel de inflación. Se deberían establecer procedimientos que den a las partes afectadas la oportunidad de apelar ante un órgano independiente contra los acuerdos de compensación que se les han ofrecido.

#### Procedimientos de apelación

En Namibia, la oficina de valoración del gobierno realiza todas las valoraciones relativas a la expropiación de tierras comunales, pero cualquier ocupante de tierras comunales que considere que el monto de la compensación sea injusto tiene derecho a objetar y exigir una revisión. Para preparar la objeción y la contrapropuesta de compensación, puede contratar los servicios de un profesional competente. Sin embargo, la autoridad adquirente no es responsable del costo de esos servicios. En la mayoría de los casos, los poseedores de tierras comunales se representan a sí mismos o se hacen representar como grupo. Si la autoridad local adquirente no logra llegar a un acuerdo con la persona afectada, el caso individual se remite al tasador general para que revise la resolución relativa a la compensación por los posibles errores u omisiones que pudiera contener. La mayoría de los casos se resuelve en esta fase; sin embargo, algunos proceden a los tribunales y pueden permanecer sin resolver durante largos períodos de tiempo. En tales casos, el gobierno desalienta el desalojo de los arrendatarios de las tierras y propiedades e impide que la autoridad adquirente tome posesión.

Es preciso que las políticas y procedimientos de expropiación sean equitativos y transparentes. Las autoridades encargadas de la expropiación deben garantizar que los medios de vida de las personas afectadas no se vean perjudicados por la expropiación.

### 3.6 Tributación sobre tierras y propiedades

**SITUACIÓN HIPOTÉTICA:** Un impuesto sobre la propiedad se calcula sobre la base del valor del capital de la propiedad ocupada. Dada la falta de datos comparables, el valor se determina tomando como referencia el costo de reposición de las mejoras al terreno. La ley exige una valoración general cada cinco años con la realización de una valoración complementaria una vez al año.

La responsabilidad de realizar las valoraciones recae en el Departamento de Tierras y Estudios de Agrimensura, que tendrá que identificar las propiedades nuevas o modificadas, llevar a cabo inspecciones, preparar las valoraciones y revisar los procedimientos de valoración. Sin embargo, el Departamento solo tiene tres tasadores y dos técnicos. Estos recursos son insuficientes para realizar valoraciones generales o complementarias. En consecuencia, desde la introducción del impuesto a mediados de la década de 1980, solo se ha emprendido una valoración general y el registro de valoraciones no está actualizado. Como resultado, faltan más de 100 000 unidades de tierras y propiedades del registro de valoraciones.

Un problema grave es la fragmentación de la información sobre las transacciones de tierras y propiedades entre los ocho consejos locales y un Departamento de Tierras y Agrimensura a nivel nacional. Este último es responsable del registro de los contratos de arrendamiento, mientras que cada consejo se encarga de registrar las transferencias de las propiedades bajo dominio pleno, dando lugar a que, en efecto, existan nueve sistemas distintos de registro. El Departamento de Tierras y Agrimensura no tiene ninguna base de datos de contratos de arrendamiento registrados y esto hace difícil determinar el número, el tamaño y la ubicación de las propiedades registradas.

Debido al estado subdesarrollado del mercado inmobiliario, sería todo un desafío introducir un impuesto a la propiedad basado en el valor. No hay estadísticas independientes del gobierno sobre precios ni ningún índice que siga de cerca las variaciones del valor de las propiedades. Tampoco hay ningún mecanismo formal de registro para recabar información sobre los precios de las transacciones y los alquileres. La profesión de valuación está muy poco desarrollada y no existen programas universitarios que puedan formar tasadores titulados.

---

“ Los impuestos deberían basarse en valores idóneos. La valoración y las bases imponibles deberían hacerse públicas. Los Estados deberían garantizar a los contribuyentes el derecho a presentar recursos de apelación contra las valoraciones que estos consideren improcedentes. Los Estados deberían tratar de impedir la corrupción en la administración tributaria a través de una mayor transparencia en la utilización de valoraciones calculadas objetivamente (Sección 19.3 de las Directrices).

En muchos países los ingresos provenientes de los impuestos sobre tierras y propiedades se utilizan para sufragar los gastos del gobierno central y los gobiernos locales. Hay varios tipos de impuestos; el principal en lo que se refiere a la valoración es el impuesto recurrente (generalmente anual) sobre la propiedad o la ocupación, que suele calcularse tomando como referencia el valor del terreno o el valor del terreno y sus mejoras. Otros tipos de impuestos sobre tierras y propiedades se basan en sucesos e incluyen *el impuesto de venta o transferencia, el impuesto sobre las ganancias del capital, el impuesto de sucesión y el impuesto sobre la plusvalía*. Esta guía técnica no contempla el análisis de éstos impuestos.

Los tasadores, ya sean del sector público o privado, conforman el cuerpo de conocimientos, competencias y experiencias al que puede encargarse la realización y reglamentación de las valoraciones y tasaciones con fines tributarios. La existencia de un cuerpo de tasadores capacitados es, por tanto, fundamental para la aplicación y el mantenimiento del impuesto sobre tierras y propiedades.

## Aplicación de un impuesto sobre tierras y propiedades

### a) Definir la base de la tasación

#### *¿Valor de terrenos mejorados o no mejorados?*

Cuando se aplica un impuesto sobre tierras y propiedades, una decisión clave es si debe basarse en el valor del terreno no mejorado o en el valor del terreno con las mejoras. Existen fuertes razones económicas a favor de un impuesto exclusivamente sobre el valor de la tierra, pero en los casos en que la tierra se ha mejorado adaptando el terreno para la producción agrícola o agregando estructuras, puede ser difícil tasar el terreno no mejorado. Si los mercados tienden a centrarse en el comercio de tierras mejoradas, entonces habrá poca información sobre las transacciones de terrenos no mejorados. Además, algunas mejoras “se fusionan” con el terreno (obras de drenaje, desbroce, llenado, nivelación, etc.) y pueden haberse realizado en un pasado lejano. Normalmente, este tipo de mejoras se incluyen en la tasación del valor de la tierra.

#### **La valoración de tierras mejoradas y no mejoradas con fines tributarios**

McCluskey y Franzsen (2001) explican las dificultades que pueden surgir cuando se intenta separar el valor de la propiedad inmueble entre la tierra y las mejoras a la tierra. En Australia occidental, se modificó la definición de “tierras no mejoradas” en zonas urbanas, de modo que incluyera a las “mejoras fusionadas”, mientras que, en las zonas rurales, las tierras no mejoradas equivalen al terreno en su estado original. Asimismo, en Nueva Zelanda, las mejoras fusionadas se consideran parte del valor de la tierra. En Jamaica, el incremento de valor que otorga el desmonte de la vegetación de un lugar no se considera una mejora. En Victoria, Australia, el valor de la tierra se toma cada vez menos como referencia, dado que los municipios basan sus cálculos en el valor del capital de la tierra con sus mejoras; el argumento presentado es que estos valores guardan una correlación positiva con la capacidad de pago.

En resumidas cuentas, la base del valor debería hacer caso al mercado. El valor de la tierra suele ser adecuado para las zonas rurales, pero no funciona tan bien en zonas urbanas donde raras veces se hacen transacciones de terrenos desbrozados o no mejorados.

#### *¿Valores anuales o valores del capital?*

Los valores anuales del alquiler o los valores del capital pueden utilizarse como base para la tasación. Los valores del capital podrían ser adecuados cuando se trata de terrenos agrícolas y los valores anuales del alquiler en los casos de propiedades comerciales del medio urbano. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, los residentes pagan impuestos basados en valores del capital y las empresas se gravan sobre la base de los valores del alquiler. El fundamento de esto es que las viviendas suelen negociarse en los mercados de capitales y los locales comerciales suelen comercializarse en los mercados de alquiler, de modo que es en estos mercados donde puede encontrarse la mayor parte de la información sobre las transacciones.

La base del valor suele ser el valor comercial en una fecha determinada de valoración sujeto a ciertos supuestos, por ejemplo, un interés en una propiedad desocupada libre de todo gravamen o un interés de alquiler en condiciones “estándar” de arrendamiento. En el caso de terrenos agrícolas (incluidos los bosques), podría contemplarse un cierto

potencial de cultivo. La condición de la unidad imponible podría considerarse como razonablemente aceptable y disponible exclusivamente para su uso actual o para el mayor y mejor uso (MYMU) a futuro. Puede haber excepciones en los casos de propiedades patrimoniales y otros usos considerados especiales y que tienen que protegerse ante la mayor carga tributaria a la que suele asociarse el supuesto de MYMU. En tales casos, podría darse por sentado el valor de uso actual.

*¿Valores comerciales o atributos que influyen en los valores?*

Un impuesto de tasa fija sobre la tierra no logra reflejar la calidad variada de los terrenos agrícolas ni la capacidad de los titulares a pagar distintos montos en función del potencial de recaudación de ingresos de sus tierras. Si el impuesto se modifica para tener en cuenta las diferencias de valor según la zona con ajustes según el tamaño de las parcelas, el uso de la tierra y la ubicación, se puede incrementar la recaudación tributaria. En los casos en que los precios de las transacciones se registren correctamente, estos pueden utilizarse para perfeccionar el modelo.

Los precios de mercado reflejan las ventajas de la ubicación, la calidad y el uso de la tierra, de modo que un impuesto basado en valores y precios comerciales es equitativo, porque refleja la capacidad de pago y los movimientos en el mercado (siempre y cuando se realicen revalorizaciones periódicas). No obstante, algunos países no tienen mercados inmobiliarios suficientemente activos como para generar información suficiente sobre las transacciones. En cambio, se utilizan atributos que influyen en los valores, como el tamaño, la ubicación, el uso de la tierra y el costo de las mejoras que en ella se hayan realizado.

Un impuesto basado en los atributos físicos de tierras y propiedades, tales como el tamaño de las construcciones o la superficie del terreno, no es muy idóneo para reflejar la capacidad de pago ni para captar el "valor" que resulta de la inversión en infraestructura. Sin embargo, es más sencillo y menos costoso que aplicar un impuesto basado en el valor, en particular en los países en desarrollo, ya que no depende tanto de recursos y conocimientos especializados (Bell *et al.*, 2005).

#### **Basar un impuesto en las características de tierras y propiedades en vez del valor**

El Gobierno de Jamaica ha estado legalizando la ocupación informal de tierras de propiedad del Estado. Utilizando la ubicación, el tamaño, la topografía y el tipo de suelo como insumos principales, los tasadores del Gobierno estiman el valor sin sus mejoras de cada parcela y estos valores forman la base de los precios de venta para los ocupantes. Se han otorgado aproximadamente 1.000 títulos de propiedad a pobladores informales, los cuales se han agregado al catastro con fines impositivos. La adopción de un enfoque simplificado para la valoración según ubicación ha facilitado la realización de valoraciones, en particular dado que la información sobre los mercados es limitada.

Este enfoque se ha afinado mediante el uso de coeficientes que reflejan las variaciones del mercado. Estos pueden utilizarse para ajustar la base imponible según el tipo de uso o ubicación de la tierra. Otros factores que suelen utilizarse son: el acceso al agua, la calidad del suelo y el acceso a servicios tales como escuelas y clínicas. Un impuesto como este basado en la ubicación del inmueble puede considerarse un primer paso hacia un impuesto basado en el valor mientras evolucionan los mercados.

#### **b) Identificar los factores determinantes del valor y recopilar la información pertinente**

El uso de la tierra puede clasificarse de modo que pueda recopilarse información tanto a nivel de agregación como de la unidad imponible. Esto se logra de manera más fiable a través de inspecciones, pero pueden recopilarse datos de las bases de datos

del gobierno central y de los gobiernos locales, de corredores y agentes, o de propietarios y ocupantes mediante una auto-declaración. Los datos de las transacciones pueden obtenerse de escribanos o abogados. A veces las valoraciones hipotecarias podrían ofrecer una fuente más confiable de información que los precios de transacción que se informan para efectos fiscales. También tienen la ventaja de incluir datos sobre los atributos del inmueble, así como el precio de la transacción (o el valor de la hipoteca).

Si las mejoras a la tierra son gravables, tendrá que recopilarse información detallada de esas mejoras que se considere hayan afectado el valor. En el caso de construcciones, instalaciones y maquinarias, se incluirá el tamaño, el tipo, la antigüedad y su estado. Es probable que hacer esto demande mucho tiempo y dinero, por lo que es importante asegurarse de que la base de ingresos fiscales amerite ese grado de recopilación de datos. El resultado será un valioso conjunto de datos sobre las unidades imponibles reales que, si se mantiene actualizado, podría ser útil para otras aplicaciones del gobierno, así como para el seguimiento del mercado y el análisis comparativo en general. Si bien la autodeclaración de las características de las propiedades puede ser de utilidad cuando se reúnen datos sobre tierras y propiedades, puede ser difícil en muchos países en desarrollo.

### c) Valoración de cada unidad

La valoración de terrenos no mejorados puede ser menos onerosa y requerir menos recursos que la valoración de los terrenos con las mejoras. Es probable que los factores que influyen en el valor de los terrenos rurales y agrícolas sean menos en número y puedan cuantificarse con mayor facilidad que los usos de los terrenos urbanos. La principal influencia en el valor tiende a ser el tamaño de la parcela de

#### Establecimiento de un nuevo impuesto sobre la tierra

El Gobierno de Namibia decidió financiar su programa de reforma agraria a fin de redistribuir terrenos agrícolas a ciudadanos previamente desfavorecidos, aplicando un nuevo impuesto sobre la tierra a los propietarios de terrenos agrícolas comerciales. Se estableció una Dirección de Valoración con el mandato de proporcionar servicios de valoración y aplicar el impuesto sobre la tierra. La legislación pertinente estipula una fórmula para determinar los valores imponibles de la tierra y los métodos para determinar las tasas impositivas para las distintas categorías de propietarios de tierras agrícolas. La legislación también identifica las funciones de los ministerios gubernamentales, como los de Agricultura y Finanzas, en la aplicación del impuesto.

Se formó un equipo multidisciplinario, integrado por tasadores, planificadores, agrimensores y expertos agrícolas y en sistemas de información geográfica (SIG), junto a consultores externos. Se combinaron recursos internos y de los donantes para fortalecer la capacidad institucional de supervisión del proceso técnico. Gracias a un proceso paralelo de fortalecimiento de la capacidad en una de las instituciones académicas del país, junto con la formación de personal en el extranjero, se garantizó que la Dirección tuviera su propio personal para llevar a cabo revalorizaciones en el futuro.

A lo largo de todo el proceso, desde la recopilación de datos hasta las apelaciones ante los tribunales de valoración, la Dirección de Valoración involucró a las principales partes interesadas, tales como ministerios del gobierno, las dos principales organizaciones de agricultores y agricultores individuales. Utilizando la información del catastro, la Dirección elaboró una base de datos de todas las explotaciones agrícolas del país (posteriormente, esta base de datos se convirtió en el primer conjunto de datos del sistema informatizado de registro de títulos de propiedad). Se llevó a cabo un ejercicio de verificación junto a una campaña mediática en la que se exhortaba a los agricultores a que confirmaran los datos relativos a sus explotaciones. Cuando se publicó la lista de valoración, se había completado y verificado información del 85 por ciento de las explotaciones.

Se utilizaron los registros de las transacciones de propiedades del Registro de Títulos de Propiedad para obtener los precios de venta de las fincas negociadas en los tres años anteriores a la fecha de valoración. Debido a que el impuesto se basa en el valor del inmueble sin las mejoras, se tuvo que deducir el valor de las mejoras de esos precios de venta. Los equipos encargados de las inspecciones visitaron una muestra de las fincas para examinar las mejoras. Del precio de venta se dedujo el costo de depreciación de toda mejora, a fin de generar el importe residual pagado por el terreno en su estado no mejorado. Se utilizó el importe residual dividido por el tamaño en hectáreas de la finca como unidad de comparación (precio por hectárea) para crear una lista de valores de sitios no mejorados. Estos valores se cartografiaron y se delinearon zonas de valor, lo cual sentó la base para tasar las fincas.

Se puso a disposición del público la lista provisional de valoración y solo se recibió un pequeño número de objeciones que se resolvieron en el Tribunal de Valoración en un período de diez días. A esto le siguió la aplicación de un sistema digital de catastro, un sistema informatizado de registro de títulos de propiedad, un sistema de valoración general asistido por ordenador y un sistema de pago y reconciliación de impuestos sobre la tierra, así como procedimientos de distribución e intercambio de datos entre los sistemas. Estos sistemas han facilitado a los tasadores la tarea de mantener la lista de avalúos y llevar a cabo las revalorizaciones. Desde sus inicios, el impuesto sobre la tierra ha producido unos ingresos anuales promedio de US\$2,8 millones. aproximadamente.

terreno, lo cual puede calcularse estimando un valor por hectárea. Es probable que existan menos transacciones (las fincas son más grandes y las compraventas menos frecuentes que en las zonas urbanas), pero esto no es un problema serio, porque probablemente los usos de la tierra sean menos diversos en las zonas rurales y los valores de la tierra tienden a ser más uniformes en todo el territorio.

Las valoraciones pueden realizarse de forma individual o elaborando un modelo de valoración masiva. La valoración masiva o tasación en masa se utiliza ampliamente para tasar viviendas residenciales con fines fiscales, porque los derechos de tenencia son relativamente homogéneos y suele haber suficientes datos de venta, en particular en lo que respecta a determinados tipos de vivienda, como los apartamentos. La tasación en masa también puede emplearse para tasar terrenos agrícolas, a pesar del bajo nivel de actividad de venta, porque las extensiones del mercado de inmuebles tienden a ser mucho más grandes y es posible recopilar datos de venta en estas zonas más extensas. Además, es probable que sea menor el número de variables explicativas.

En resumidas cuentas, la introducción de cualquier impuesto requiere voluntad política y consultas con las partes interesadas. Es importante establecer marcos normativos, jurídicos e institucionales adecuados en apoyo a los aspectos técnicos del impuesto y capacitar a las instituciones que se ocupan de la valoración y la administración a fin de que proporcionen una adecuada dirección técnica. Puede que sea preciso adoptar medidas temporales, como la contratación de consultores, en los casos en que haya una seria escasez de personal. Es imprescindible identificar de manera inequívoca las unidades imponibles y debe crearse una base de datos completa de propiedades imponibles. El desarrollo de sistemas de administración de la tierra - incluyendo aquellos de catastro, registro y valoración - facilita las actualizaciones y la producción de listas de avalúo. Por último, las partes deben contar con la posibilidad de apelar las valoraciones en un tribunal de conciliación que les permita representarse a sí mismos.

## Mantener un impuesto sobre tierras y propiedades

### Las revalorizaciones

Las revalorizaciones poco frecuentes pueden dar lugar a cambios sustanciales en las obligaciones fiscales, lo cual puede ser difícil de aceptar desde el punto de vista político. Unas revalorizaciones frecuentes o una forma de indexación provisional de los valores pueden ayudar a suavizar los aumentos. Las revalorizaciones periódicas también garantizan que se mantengan las diferencias relativas entre las localidades, los usos de la tierra y las distintas tasas de incremento o disminución del valor de propiedades de distintos precios o alquileres. Asimismo, significa que los tasadores locales y del Estado no tengan que pasar por períodos de poco o ningún trabajo, lo cual es ineficaz y puede conducir a una escasez de tasadores cualificados. A su vez, esto podría desembocar en una espiral de creciente incapacidad, reflejado en un aplazamiento de las actividades de revalorización debido a la falta de recursos y personal.

Puede ser conveniente adoptar un programa escalonado de inspecciones y revalorizaciones, quizás llevando a cabo una revalorización de las propiedades del mismo tipo al mismo tiempo para luego seleccionar otro tipo al año siguiente. El mantenimiento de vínculos con otras funciones de administración de la tierra no tiene precio a la hora

de llevar a cabo revalorizaciones, no solo porque el acceso a registros actualizados de ventas y arrendamientos es un beneficio evidente, sino también porque el acceso a la información sobre planificación del uso de la tierra y aprobación de construcciones reforzaría la calidad de los datos utilizados para los avalúos.

### **La capacidad**

Dependiendo de los requerimientos de información, la disponibilidad de datos y el enfoque de valoración que se haya adoptado, es posible que haya que establecer una red de oficinas (con tasadores y administradores). Las valoraciones con fines fiscales pueden ser realizadas por tasadores estatales, tasadores independientes bajo contrato o una combinación de ambos. La clave para obtener valoraciones fiables es un conocimiento del mercado local, de modo que los tasadores puedan acceder a la información sobre el mercado local y analizarla debidamente. Esta es la razón por la que, si el Estado aplica el impuesto sin apoyo del sector privado, es fundamental contar con oficinas locales o vínculos con los gobiernos municipales. Es preciso registrar los cambios en el uso de la tierra o las mejoras que en ella se hagan y la mejor forma de hacerlo es a nivel local.

Las valoraciones masivas asistidas por ordenador pueden requerir el uso de diversas tecnologías, como SIG, teledetección, imágenes desde satélites, fotografías aéreas y conjuntos de datos obtenidos de la población en forma abierta y colaborativa, junto a un análisis estadístico avanzado. Por lo tanto, es posible que hagan falta conocimientos especializados y éstos dependerán de una planificación prospectiva y el fortalecimiento de capacidades, así como a una adecuada planificación presupuestaria.

### **La gobernanza**

Si bien la valoración con fines fiscales forma parte de la función general de la autoridad tributaria, hay buenas razones para mantener una cosa separada de la otra. El proceso técnico relativo a la valoración de unidades imponibles de tierras y propiedades puede mantenerse alejado de las decisiones más políticas relativas al alcance de la base imponible (es decir, decidir qué es imponible), las políticas en relación con las exenciones y desgravaciones y la fijación de tasas (es decir, decidir el importe que ha de cobrarse). De esta manera, la función de valoración es distinta a la de facturación y cobranza, a fin de garantizar su independencia.

Este enfoque también permite que las valoraciones con fines fiscales se realicen a nivel local, quizás con un órgano independiente encargado de supervisar y seguir de cerca la calidad de las valoraciones. Los tasadores con sede en las oficinas locales pueden relacionarse con otras partes del gobierno local y, de ese modo, observar los cambios de uso de la tierra, las subdivisiones, las consolidaciones parcelarias y las nuevas urbanizaciones. De todos modos, una oficina central sólida sigue siendo importante para preparar la lista de avalúos, mantener la coherencia, promover las mejores prácticas, recopilar información de diversas fuentes y tasar la infraestructura especializada. Sea cual sea el método que se adopte, es fundamental que se disponga de recursos suficientes para establecer y mantener la base impositiva.

La garantía de la financiación permite que personal dedicado lleve a cabo la labor preparatoria para realizar revalorizaciones cuando sea necesario. Una parte de los ingresos

generados por el impuesto puede usarse no solo para prestar servicios a nivel local, sino también para financiar el fortalecimiento de capacidades. En algunas jurisdicciones, los ingresos se utilizan para establecer organismos semiautónomos y autofinanciados que prestan servicios de valoración.

### 3.7 Contabilidad, créditos y seguros

**SITUACIÓN HIPOTÉTICA:** El sector bancario de un país quisiera prestar dinero a empresas y particulares. Los préstamos a sola firma son demasiado arriesgados, pero la seguridad de los derechos legítimos de tenencia podría proporcionar la garantía necesaria para un volumen significativo de actividad crediticia. Los bancos requieren una valoración imparcial y objetiva de esos derechos de tenencia a fin de asegurarse de que son lo suficientemente valiosos para cubrir la cuantía de los préstamos. El gobierno está interesado en que se otorguen estos préstamos, porque reconoce los beneficios económicos que genera la inversión de capital crediticio. Sin embargo, también le preocupa que los préstamos se le escapen de las manos, que los bancos se excedan otorgando créditos y no tengan liquidez suficiente para responder a los requerimientos de sus depositantes en caso dado. Por tanto, el sector bancario y el gobierno ven la necesidad de tasar tierras y propiedades para respaldar las concesiones de préstamos individuales y la actividad crediticia en su conjunto.

#### La contabilidad

Las valoraciones periódicas de los derechos de tenencia de propiedad estatal, comunitaria y privada proporcionan información de seguimiento esencial para propietarios, ocupantes y ciudadanos. Comúnmente conocidas como valoración de activos, garantizan que se supervise de manera objetiva el valor de las tierras del Estado y de los bienes patrimoniales, de modo que los encargados de formular políticas puedan tomar decisiones fundamentadas. Proporcionan información a las entidades corporativas sobre la que basan sus decisiones de negocios.

A menudo, las valoraciones de activos se incluyen en los estados financieros de empresas estatales y entidades corporativas, ya sea para informar sobre el valor de los activos inmobiliarios en un balance (el valor contable), para establecer el valor de los activos que han de adquirirse cuando una empresa es comprada por otra o simplemente cuando se les considere bienes sobrantes y, por tanto, sujetos de venta. Los estados financieros también informan sobre toda depreciación y posible deterioro de los activos. Las construcciones y los arrendamientos se consideran activos que se deprecian en términos contables, por lo que es preciso que su valor decreciente se refleje en los estados financieros.

Las mejoras que se hacen a un terreno suelen negociarse con el mismo terreno, aunque para algunos fines, como la presentación de informes financieros, es posible que haya que tasar las tierras y sus mejoras por separado. La razón de hacerlo así es porque las mejoras pueden depreciarse (a efectos fiscales), mientras que la tierra no.



La valoración de activos también se emplea para informar sobre el valor de las tierras y propiedades de inversionistas institucionales, tales como cajas de pensiones, fondos comunes y fondos de seguros de vida, normalmente una vez al año. Las compañías de seguros revalorizan periódicamente las inversiones en tierras y propiedades para garantizar que estén cumpliendo con las obligaciones reglamentarias de retener ciertas cantidades de capital y alentarlas a mantener una variedad prudente de inversiones en relación con sus obligaciones.

Las Normas Internacionales de Información Financiera, publicadas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad, y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, publicadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, establecen reglas para la presentación de informes financieros y exigen la valoración de tierras y propiedades bajo ciertas circunstancias, especialmente cuando se informa sobre el valor contable de los activos de tierras y propiedades en el balance de una empresa. Las Normas Internacionales de Valoración proporcionan orientaciones aceptadas a nivel internacional para una valoración de tierras y propiedades que satisfaga los requisitos establecidos por las Normas Internacionales de Información Financiera.

### La valoración para la privatización de activos estatales

En los últimos años ha habido una tendencia mundial de los Estados a reducir su participación en actividades comerciales, en particular mediante la venta o privatización de empresas propiedad del Estado (EPE). Las EPE pueden variar desde empresas de telecomunicación rentables a industrias pesadas deficitarias, desde fincas administradas exitosamente por el Estado a terrenos estatales abandonados y ocupados por asentamientos informales. Los gobiernos pueden requerir una valoración antes de vender una EPE, a fin de tener un estimado del precio previsto o como base para fijar un precio mínimo de venta o luego de recibir ofertas como medio para confirmar el precio. En tales circunstancias, es preciso ser especialmente prudente en la valoración de las tierras y propiedades de una EPE.

Cuando una EPE es bonancible, el precio de venta debería basarse en su valor como negocio. Las compañías de contabilidad especializadas suelen realizar la valoración de empresas basándose en complejos cálculos sobre el potencial de rentabilidad mediante técnicas como la relación precio/beneficios, el flujo de fondos descontados, etc. La valoración de activos respalda la valoración del negocio y debería reflejar la contribución de los terrenos, las construcciones y la maquinaria a la rentabilidad potencial de la empresa. En consonancia con las Normas Internacionales de Información Financiera, la valoración de activos suele calcularse sobre la base del costo de reposición depreciado (CRD). Es importante señalar que el valor de los activos que se mantienen como inversiones o excedentes bajo los requerimientos operativos de la EPE deben tasarse por su valor comercial, ya que se trata de una estimación del precio de venta realizable y no del CRD.

Cuando una EPE es deficitaria o genera niveles relativamente bajos de ganancias, debería hacerse la prueba de "adecuada rentabilidad" para garantizar que la entidad pueda responder ante el estimado del CRD. Es decir, los valores de los activos que se reflejan en las cuentas de la empresa deberían ser inferiores normalmente al valor de la empresa (de lo contrario, no sería rentable que la empresa reuniera esos activos). De no

ser así, es una señal de alerta, ya que es posible que los activos estén “sobrevalorados” y que sea preciso asignarles su “valor amortizado” para fines contables y/o debería tasarse el valor de los activos para su venta y enajenación (es decir, su eliminación de forma individual o colectiva). De ello se desprende que, cuando el valor de los activos destinados a enajenación es superior al valor de la empresa, la privatización debería basarse en el valor de liquidación de los activos en lugar del valor (bajo o incluso negativo) de la empresa. La importancia de esto es que se corre un riesgo muy real de que el comprador luego pueda arruinar la empresa y liquidar sus activos, obteniendo ganancias que deberían haberle correspondido al Estado.

### La actividad crediticia

Se considera ampliamente que los derechos legítimos de tenencia, seguros y transferibles, son una garantía adecuada para los préstamos y un requisito indispensable para un mercado eficaz de préstamos inmobiliarios. En efecto, los capitales del mundo se invierten cada vez más en tierras y, en vista de que las reservas de capital aumentan pero la oferta de tierras permanece fija, se produce un incremento del valor de la tierra. La capacidad de pedir prestado utilizando tierras y propiedades como garantía ayuda a liberar este capital. Una razón importante por la que los dueños de propiedades en asentamientos informales participan en los programas de registro de propiedades es la expectativa de tener un mejor acceso al crédito institucional (Parsa *et al.*, 2011).

Si se están contemplando los derechos de tenencia (registrados) como garantía para un préstamo, una valoración determina si esos derechos proporcionan suficiente seguridad financiera para el prestamista. Si el prestatario no paga el préstamo, el prestamista puede tomar posesión de los derechos de tenencia y venderlos, a fin de cobrar su valor y recuperar la deuda.

Los préstamos informales no monetarios suelen ser frecuentes en las zonas rurales, donde la presencia de los bancos es limitada. Los prestamistas pueden cobrar altas tasas de interés o incluso decidir no prestar en absoluto si perciben que el préstamo es demasiado arriesgado. Los prestamistas pueden ser más proclives a prestar si están seguros de que los derechos de tenencia existentes son lo suficientemente seguros y negociables y de que se cumplan sus criterios de concesión de préstamos, como la relación préstamo-valor, la proyección de ingresos y la calificación crediticia. Una vez que se establece un nivel satisfactorio de seguridad de la tenencia, la valoración de esos derechos de tenencia es fundamental para estimar las condiciones principales para el otorgamiento del préstamo.

Dependiendo del tamaño del mercado y el valor de los derechos de tenencia, los préstamos hipotecarios pueden ser un componente importante de la actividad económica de un país. También pueden convertirse en una influencia muy desestabilizadora en las economías donde la deuda inmobiliaria es elevada como proporción del total de la deuda de los consumidores. Una reglamentación sólida de la actividad de valoración con fines crediticios es esencial para gestionar los conflictos de interés y la influencia indebida de las partes interesadas. Una cuestión fundamental de la valoración en este ámbito es, por tanto, la gobernanza (véase el Capítulo 5).

A medida que evolucionan los mercados inmobiliarios, los derechos de tenencia pueden mercantilizarse y ser cada vez más complejos y abstractos. La distinción entre la

propiedad y la ocupación pasa a ser habitual a medida que los inversionistas consideran los derechos de tenencia cada vez más un tipo viable de inversión. Del mismo modo, los derechos de tenencia comienzan a ser sujetos de financiamiento, por lo general, con simples préstamos hipotecarios, aunque, a medida que se consolidan los mercados, van surgiendo productos hipotecarios secundarios, instrumentos financieros titularizados y una creciente interacción entre los mercados financieros y los mercados de propiedades inmuebles. Todos estos mercados secundarios e instrumentos financieros derivados están apuntalados por los derechos de tenencia asociados a las tierras y propiedades. La solidez de la valoración de esos derechos de tenencia es fundamental si se quiere moderar la excesiva volatilidad de los mercados financieros.

## Los seguros

La mayor parte de las tierras y propiedades se asegura contra daños y destrucción y se solicita a los tasadores que estimen el costo de reposición a efectos de los seguros. Las valoraciones también son necesarias en el contexto de la recuperación en casos de catástrofes. Las valoraciones que se realizan antes y después de una desgracia ayudan a determinar la compensación a efectos del seguro y pueden utilizarse para hacer un seguimiento de las repercusiones de una desgracia prolongada en el valor de tierras y propiedades. En la compensación deben considerarse los incrementos de valor en las zonas que no se vieron afectadas como resultado de la demanda para reubicar empresas y hogares, y es posible que haya una demanda a corto plazo de viviendas para los trabajadores que se ocupan de la recuperación tras una catástrofe, lo que puede afectar determinados sectores del mercado, tales como las viviendas de alquiler. Los tasadores pueden estar sometidos a la presión de los propietarios afectados, el Estado, los agentes de seguros y los prestamistas cuando realizan valoraciones en este tipo de situación.

### La valoración en situaciones de recuperación tras una catástrofe

Naturalmente, la valoración no es una prioridad en situaciones inmediatamente posteriores a una catástrofe. Sin embargo, durante la fase de reconstrucción, suele ser responsabilidad del tasador estimar el carácter y la magnitud de la sustitución en las zonas edificadas y determinar quiénes se hacen responsables de los costos. Un ejemplo es la reconstrucción de Christchurch, en Nueva Zelanda, tras una serie de terremotos devastadores que se produjeron en 2011. Hubo dos problemas en el ámbito de los seguros: primero, la cobertura del seguro de la mayoría de las propiedades era específica para cada edificio y no cubría los daños a la infraestructura. Por consiguiente, los pagos no fueron suficientes para reponer la infraestructura dañada; segundo, los costos de restauración que estimaron los tasadores se basaban únicamente en daños a construcciones independientes. Los terremotos causaron daños de tal magnitud que la mano de obra local no pudo lidiar con la situación y tuvieron que contratarse recursos adicionales. Esto conllevó un aumento significativo de los costos de reconstrucción, por lo que la cobertura de los seguros resultó insuficiente.

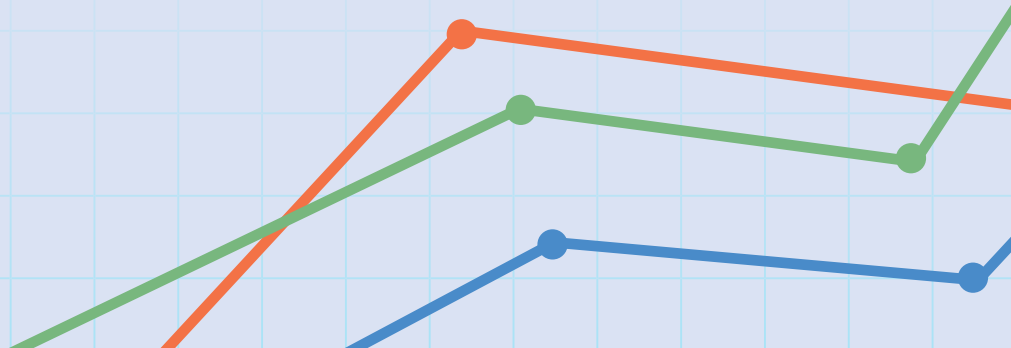
Particularmente en situaciones de recuperación tras una catástrofe, aunque también en términos más generales, es importante que las compañías de seguros, los peritos en daños y los tasadores trabajen juntos para estimar de manera realista el carácter, la magnitud y la responsabilidad ante las pérdidas en relación con las zonas edificadas.

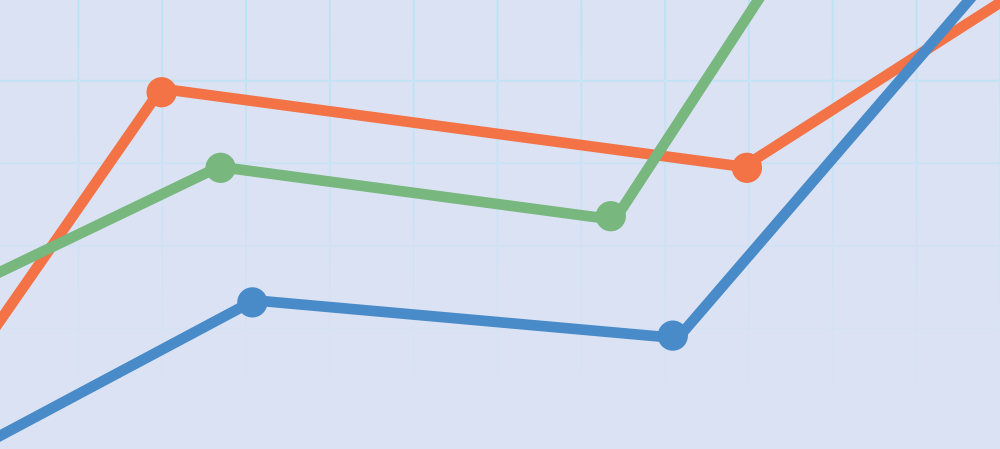
### 3.8 Resumen

- ✓ Los tasadores deberían tener la capacidad de tasar los derechos de tenencia tanto en el mercado de capitales como de alquileres y asesorar a todas las partes sobre los términos principales de los acuerdos de venta y arrendamiento.
- ✓ Los Estados deberían considerar cuidadosamente el nivel del impuesto de transacción que imponen, ya que el mismo puede afectar la actividad del mercado y, de fijarse demasiado alto, puede dar lugar a un elevado índice de incumplimiento.
- ✓ Los tasadores desempeñan una función clave a la hora de garantizar la imparcialidad en las negociaciones relativas a adquisiciones de terrenos a gran escala y la privatización de activos estatales. Los Estados deberían aplicar un marco jurídico y normativo sólido para las privatizaciones, con capacidad suficiente para gestionar el proceso y destinando el tiempo necesario para las consultas con las partes interesadas.
- ✓ Las valoraciones, junto con los datos pertinentes sobre los mercados, aportan información importante que sirve para darle seguimiento y formular las previsiones relativas al mercado, así como las decisiones en materia de las políticas de tierras.
- ✓ Por tanto, debería consultarse a los tasadores a la hora de formular políticas de planificación y recurrirse a ellos para garantizar condiciones equitativas de transferencia de derechos de tenencia tras la ejecución de programas de reforma redistributiva.
- ✓ Los tasadores profesionales deberían calcular la compensación en un proceso participativo y debería concederse a las partes afectadas el derecho de apelación.
- ✓ Los tasadores deberían calcular la compensación por los derechos formales, informales y consuetudinarios de tenencia que se hayan perdido o se hayan visto afectados por una expropiación, así como los perjuicios y la pérdida de medios de vida conexos.
- ✓ Los tasadores son fundamentales para la aplicación y el mantenimiento de impuestos sobre tierras y propiedades.
- ✓ Los tasadores proporcionan información importante a prestamistas y prestatarios acerca del valor de los derechos de tenencia que se emplean como garantía de préstamos.
- ✓ La valoración periódica de tierras y propiedades es de vital importancia para empresas, Estados y personas, de modo que puedan adoptar decisiones fundamentadas en materia de inversiones y cumplir con las normas internacionales de información financiera.

# 4

¿Qué supone  
realizar una  
valoración?





[Página 53](#)

4.1 Puntos clave

[Página 53](#)

4.2 Antecedentes

[Página 55](#)

4.3 Comprender y acordar la tarea de valoración

[Página 55](#)

4.4 Recopilación de información

[Página 58](#)

4.5 Realización de una valoración

[Página 73](#)

4.6 Presentación de informes sobre valoración

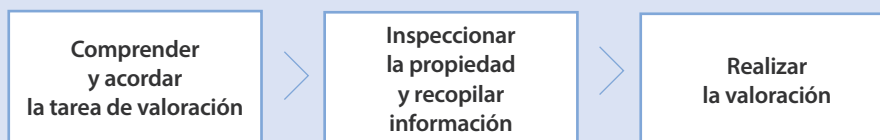
[Página 75](#)

4.7 Resumen

## 4. ¿Qué supone realizar una valoración?

### 4.1 Puntos clave

- El proceso de valoración normalmente implica comprender y acordar la tarea de valoración, inspeccionar la propiedad, recolectar y analizar información comparable, y realizar la valoración en sí. Los pasos pueden codificarse en normas de valoración como una manera de promover la coherencia del enfoque.

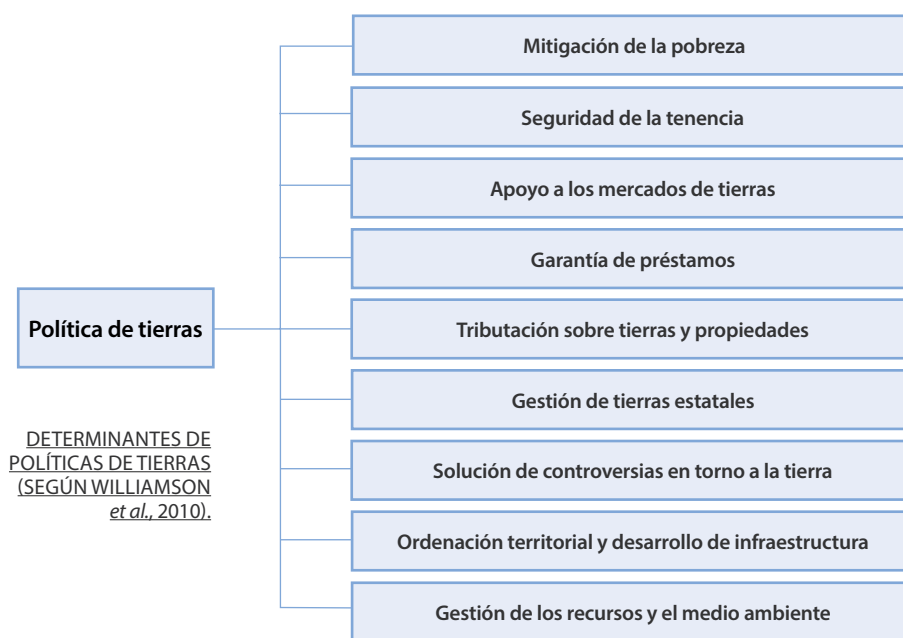


- Mientras que los métodos de valoración reconocidos a nivel internacional se centran en el valor comercial por ser este el enfoque más equitativo y fiable para estimar el valor, los derechos de tenencia tienen la capacidad de conceder beneficios no comerciales a las personas, comunidades y sociedades. En consecuencia, están surgiendo métodos para tasar los derechos de tenencia que se centran en el valor no comercial.
- La estimación del valor no comercial se basa en enfoques y métodos que intentan expresar los beneficios sociales y ambientales en términos monetarios, o identificarlos, de modo que puedan representarse y contabilizarse en términos no monetarios. Los métodos son difíciles de aplicar, pero son esenciales para captar las expresiones integrales de valor en la sociedad.

### 4.2 Antecedentes

Es importante ubicar la valoración en el contexto de la política de tierras. La valoración desempeña una función decisiva en las decisiones en este ámbito, ya que:

- suministra estimaciones sobre los precios de las transacciones en los mercados de tierras y propiedades;
- calcula el valor de los derechos de tenencia que se utilizan como garantía de préstamos;
- respalda las estimaciones de la base imponible;
- ayuda a optimizar el uso de tierras estatales;
- soluciona controversias;
- analiza las implicaciones sobre el valor de los bienes de la ordenación territorial y el desarrollo de infraestructuras.



La relación entre los determinantes de las políticas de tierras y la valoración es simbiótica. Los mercados dinámicos de tierras y propiedades y unos elevados niveles de actividad crediticia generan información muy necesaria sobre los precios de mercado. Resultan sumamente importantes la existencia de una oficina para el registro de tierras, junto con información precisa, completa y accesible de la titularidad de los derechos de tenencia. La garantía del Estado sobre la precisión de los registros catastrales o la disponibilidad de seguros de títulos contribuyen a reducir los riesgos. La existencia, la previsibilidad y la observancia de las normas de zonificación y uso de la tierra revisten particular importancia para la valoración, así como es la existencia y el cumplimiento de los códigos de construcción y las normas de seguridad en el caso de las edificaciones.

Del mismo modo, el derecho empresarial, concretamente la legislación que guarda relación con contratos, compromisos y agravios ejercerá una gran influencia en los valores y en el ejercicio de la valoración. La política tributaria y la legislación conexas también son pertinentes para el ejercicio de la valoración, dado que establecen el marco y las normas para la estimación de la base imponible.

El grado en que dichas políticas y leyes influyan en el ejercicio de la valoración dependerá de su redacción específica. Es posible estipular una definición precisa de valor, junto con supuestos respecto de qué factores deben descartarse o tomarse en cuenta, por ejemplo, en el caso de la valoración con fines fiscales o la valoración con fines de expropiación. En su defecto, las definiciones podrían redactarse más vagamente y dejar que los tribunales decidan los detalles. Sería preferible que las definiciones se dejaran abiertas a la interpretación, de modo que los participantes en el mercado puedan decidir los términos precisos que sean pertinentes en el momento en que se efectúa la negociación. Los tribunales pueden intervenir cuando sea preciso dar alguna aclaración o en casos de desacuerdo.

Los mercados de tierras y propiedades, ya sean mercados de desarrollo, ocupación, inversión o finanzas, pueden hacer una contribución importante a la economía de un país. Por ello, es aconsejable la representación de un tasador en las altas esferas de gobierno. A veces los requisitos más técnicos para la valoración se dividen entre el ministerio de finanzas (a



menudo responsable de la valoración asociada a la tributación de propiedades inmuebles), el banco central (valoración en el ámbito de la actividad crediticia) y un ministerio u organismo encargado del área de tierras (que puede encargarse de la valoración con fines de expropiación, la gestión de tierras estatales, etc.). Se recomienda que la presencia de un tasador sea al nivel de la formulación de políticas, desde donde puedan supervisarse estos ámbitos. De esta forma, podrán entenderse los temas transversales que afectan a los valores, tales como una contracción de los mercados, las fluctuaciones monetarias o la inestabilidad política.

En el Capítulo 5, se consideran los componentes de un sistema eficaz de valoración. En este capítulo, se explican las fases de una valoración típica:

- comprender y acordar la tarea de valoración;
- inspeccionar la propiedad;
- recopilar y analizar información comparable;
- realizar la valoración.

### 4.3 Comprender y acordar la tarea de valoración

La valoración en el sector público —por ejemplo, la tributación sobre tierras y propiedades o la expropiación— suele hacerse en respuesta a requisitos reglamentarios y las instrucciones detalladas para hacerla suelen estar prescritas en leyes y reglamentos. La valoración en el ámbito del sector privado, por otra parte, tiende a estar motivada por las necesidades del mercado. El proceso de valoración y los resultados no están establecidos por ley, por lo que es de vital importancia que los clientes entiendan lo que reciben cuando solicitan una valoración y que tengan derecho a una compensación por negligencia profesional si surgiera la necesidad.

Antes de confirmar una orden de valoración, es importante comprender el carácter exacto de los intereses en las tierras y propiedades que han de tasarse y el motivo de la valoración, lo cual ayuda a determinar la magnitud de la tarea, el tipo de valoración requerida y el método o los métodos que probablemente habrán de utilizarse. De este modo, también se garantiza que el tasador cuente con las calificaciones necesarias para hacer el trabajo y se contribuye a detectar algún conflicto de intereses que pudiera haber.

Además, es importante determinar qué normas nacionales e internacionales de valoración son aplicables y si la valoración se verá afectada por la legislación o la reglamentación estatal. Por ejemplo, en algunos países solo los tasadores calificados debidamente autorizados están autorizados por ley para realizar valoraciones para la estimación de impuestos sobre propiedades.

### 4.4 Recopilación de información

#### Inspecciones

Las actividades de inspección e investigación son partes fundamentales del proceso de valoración y deberían realizarse de una manera lógica y metódica, y documentarse debidamente. Una inspección física suele preceder a una valoración, pero no es obligatoria; la valoración masiva con fines fiscales bien podría prescindir de las inspecciones físicas de

cada unidad imponible. En una inspección deberían registrarse los atributos descritos en el Capítulo 2, como:

**El carácter y el alcance de los derechos de tenencia:** incluyendo información detallada sobre los contratos de arrendamiento o subarrendamiento, servidumbres y otros derechos legales, restricciones, por ejemplo, en el uso o ulterior explotación y toda mejora que un arrendatario haya podido hacerle al sitio.

**Las características del lugar:** en particular, la disponibilidad de infraestructura, comunicaciones y otras instalaciones que afecten al valor.

**El carácter físico y la extensión de tierras y propiedades, incluyendo:**

- dimensiones y superficies de terrenos y edificios. Las mediciones deberían estar en conformidad con las Normas Internacionales de Medición Inmobiliaria o con normas de medición adoptadas a nivel nacional;
- uso(s);
- antigüedad y construcción de mejoras;
- descripción del alojamiento, instalaciones, comodidades, servicios, grifería, accesorios, mejoras y toda planta y maquinaria que normalmente formarían parte integrante del edificio;
- estado de conservación y condiciones de toda mejora al terreno, si se ha mantenido adecuadamente y cualquier defecto básico que hubiere;
- la grifería y los accesorios normalmente se excluyen de la valoración, a menos que la propiedad se esté tasando como parte de una entidad operativa.

**Costos de operación:** debería determinarse cuáles son y quiénes se hacen responsables de los mismos, por ejemplo, cuando se hace una distinción entre la titularidad y la ocupación por vía de un contrato de arrendamiento.

**Cuestiones relativas a la planificación y el medio ambiente:** estas revisten particular importancia si el edificio ha de utilizarse o ampliarse, e incluyen:

- condiciones anormales del terreno;
- minas y canteras históricas;
- erosión costera;
- riesgos de inundación;
- proximidad de equipos eléctricos de alta tensión;
- contaminación (sustancias potencialmente peligrosas o nocivas en los terrenos o construcciones);
- materiales peligrosos (material potencialmente nocivo que aún no ha contaminado los terrenos o construcciones);
- materiales perjudiciales (materiales de construcción que se deterioran con los años, causando problemas estructurales).

## Información secundaria

La información recabada durante la inspección debería complementarse con la información obtenida del propietario, el ocupante y otras fuentes. Estas podrían ser: teledetección, imágenes desde satélites y fotografías aéreas; mapas topográficos, mapas de suelos, mapas de zonificación; registros catastrales y de propiedad; registros de ventas y arrendamientos; valoraciones, agrimensura e inspecciones anteriores. Es posible que haya que combinar conjuntos de datos si, de forma individual, cada uno de ellos contiene parte pero no toda la información necesaria. Por tanto, es importante asegurarse que puedan identificarse inequívocamente las unidades individuales de tierras y propiedades y los derechos individuales de tenencia.

No hace falta que la identificación geográfica sea una dirección postal; pueden ser códigos únicos de identificación, tal vez basados en coordenadas espaciales. Asimismo, es importante compartir esos identificadores, de modo que puedan combinarse los datos

relativos a las mismas tierras y propiedades. Puede resultar difícil identificar por separado las partes ocupadas de los edificios, tales como apartamentos y locales comerciales, por lo que es fundamental contar con un modelo sólido de datos. La norma ISO 19152:2012 Información Geográfica - Modelo para la Administración del Territorio, es un modelo conceptual descriptivo que sirve como referencia para los sistemas que describen las relaciones entre las personas y la tierra.

Los tasadores deberían adoptar medidas razonables para verificar toda información de la cual depende su trabajo. En este sentido resulta útil que haya a disposición información de fácil acceso sobre la procedencia de datos secundarios, como la fuente, la fecha de recopilación, la frecuencia de su actualización, etc. La información sobre los clientes que no sea de dominio público y se obtenga al efectuar la valoración de una propiedad debe tratarse de forma confidencial.

Los requisitos de información para realizar la valoración se centran en la necesidad de comprender la propiedad en cuestión, las transacciones de propiedades comparables y el contexto comercial más general:

**La información relativa a la propiedad en cuestión incluye:**

- los derechos de tenencia;
- el/los uso(s) actual(es): mayor y mejor uso, otra información sobre uso a futuro;
- información detallada sobre la parcela: la dirección, el tamaño, (la ubicación en relación con) servicios públicos, etc.;
- información detallada sobre las mejoras: tamaño, número, tipo, antigüedad de las construcciones, etc.;
- el estado de mantenimiento (quizá haciendo una distinción entre las áreas externa e interna) y la calidad.

**La información relativa a las transacciones de propiedades comparables incluye:**

- la calidad y la disponibilidad de información antes de la venta;
- la imparcialidad y la confidencialidad del proceso de licitación;
- el tipo de transacción: venta libre, regalo, etc.;
- los costos de transacción;
- la dirección;
- la fecha;
- el precio;
- información detallada sobre la titularidad y la tenencia, incluyendo los términos del contrato de arrendamiento donde corresponda.

**El contexto más general incluye:**

- el tamaño y el tipo de mercado;
- las partes interesadas: ocupantes, inversionistas, patrón de tenencia predominante (tierras de propiedad del Estado, número de parcelas por tipo, número registrado, etc.);
- la actividad de transacciones (número de transacciones por año y como porcentaje de las propiedades);
- el tipo de transacciones: de capital o alquiler, por sector (agrícola, comercial, residencial);
- los precios: los valores del capital y de alquiler;
- la actividad de desarrollo (nueva oferta, demanda, eliminación de antiguas existencias);
- los niveles de desocupación;
- la actividad crediticia (porcentaje de existencias bajo hipotecas, relaciones préstamo-valor, tasas de financiación);
- la oferta y la demanda: influencias económicas y sociales, la competencia.

La información debería ser tan oportuna (actualizada), exhaustiva (amplia cobertura) y detallada como sea posible. Es más fácil decirlo que hacerlo, incluso en países con los mercados más desarrollados de derechos de tenencia.

## 4.5 Realización de una valoración

### Bases del valor

A la definición precisa de valor en la que se basa la valoración se hace referencia como “base de valor”. Suele estar acompañada de un conjunto de supuestos que aclaran la definición. Para evitar ambigüedades, las Normas Internacionales de Valoración (NIV) proporcionan un marco conceptual y explican el significado de las bases de valoración en términos precisos. Las normas garantizan que se apliquen bases de valor y supuestos de valoración coherentes. Otras definiciones de valor pueden estar prescritas por ley a nivel nacional. La base sobre la que se calcula el valor debería indicarse claramente en la valoración.

### El valor comercial

La base de valor más utilizada es el valor comercial (valor de mercado), definida por el International Valuation Standards Council (IVSC, Consejo de Normas Internacionales de Valoración), y su alquiler de mercado equivalente anualizado. Estas bases corresponden al concepto económico de valor de cambio. Cada derecho específico de tenencia tendrá distintos valores de uso para distintas personas, pero en un mercado, la expectativa es que los participantes alcancen un consenso respecto del valor de cambio.

**Valor comercial:** el importe estimado por el cual un activo o un pasivo deberían intercambiarse en la fecha de valoración entre un comprador dispuesto y un vendedor dispuesto, en una transacción en condiciones de igualdad, tras una negociación apropiada en que las partes hayan actuado con conocimiento de causa, de manera prudente y sin coacciones.

**Alquiler a precio de mercado:** importe estimado por el cual una propiedad, o un espacio dentro de esa propiedad, debería alquilarse en la fecha de valoración entre un arrendador dispuesto y un arrendatario dispuesto bajo unos términos de arrendamiento adecuados, en una transacción en condiciones de igualdad, tras una negociación apropiada, en que las partes hayan actuado con conocimiento de causa, de manera prudente y sin coacciones.

El valor comercial (que de aquí en adelante incluirá el alquiler a precio de mercado) no es un hecho sino una estimación basada en un modelo del mercado. Es el precio más probable que puede obtenerse bajo criterios razonables en un mercado abierto y que refleja el mayor y mejor uso (MYMU), en otras palabras, el uso que incrementa al máximo el potencial siempre que siga siendo posible, admisible y viable desde el punto de vista financiero.

El valor comercial puede incluir al valor sinérgico. Este es un valor que puede atribuirse a la fusión de dos o más activos inmobiliarios físicos o dos o más conjuntos de derechos de tenencia. Los activos podrían ser parcelas de tierra adyacentes en una urbanización o podrían ser derechos de tenencia superiores o subordinados en la misma propiedad. El valor sinérgico existe si el valor combinado de los activos inmuebles o derechos de tenencia es mayor que la suma de los intereses individuales.

El valor comercial no incluye ningún elemento de valor especial, es decir, el valor para un comprador especial más allá del valor que tiene en el mercado en general. Aquí podría incluirse un precio incrementado o rebajado por circunstancias especiales, tales como acuerdos inusuales de financiación o una relación personal entre las partes de la transacción. El valor especial puede indicarse separadamente de la estimación del valor comercial.

Existen otras dos bases de valor reconocidas a nivel internacional que define el IVSC: el valor de inversión y el valor justo.

**Valor de inversión:** valor de un activo para el propietario o futuro propietario como inversión individual o con fines operativos.

**Valor justo:** precio estimado para la transferencia de un activo o un pasivo entre las partes debidamente identificadas, dispuestas y adecuadamente informadas, que refleje los respectivos intereses de esas partes.

El valor de inversión representa el valor para el propietario o futuro propietario. Al menos en las economías desarrolladas, este valor es principalmente económico o financiero y representa el valor de una propiedad, ya sea como inversión o como parte de una entidad operativa.

#### El valor comercial y el valor de inversión

En algunos países puede resultar difícil aplicar la definición de valor comercial del International Valuation Standards Council (IVSC, Consejo de Normas Internacionales de Valoración), porque el comercio de derechos de tenencia tiene ciertas limitaciones. Por ejemplo, es posible que no se pueda vender derechos de tenencia, de modo que puede ser imposible determinar el valor comercial. Es posible que los derechos de uso estén restringidos, por lo que tampoco se puede determinar el MYMU. Esos derechos de tenencia podrían tasarse, en cambio, en base al valor de inversión, dado que el valor es específico para su poseedor actual. En su defecto, podrían tasarse suponiendo un uso existente (asignado) que se haya concedido a otro usuario mediante el pago de una prima.

A simple vista, la definición de valor justo se parece a la definición de valor comercial, pero pueden hacerse dos distinciones. En primer lugar, aunque es posible que las partes no tengan relación entre sí y negocien en igualdad de condiciones, la propiedad no tiene por qué estar expuesta al mercado más general. En segundo lugar, es posible que el precio convenido refleje las ventajas (o desventajas) concretas de la titularidad para las partes en cuestión, no así para el mercado en general. Un ejemplo sería el precio convenido entre un arrendador y un arrendatario al prorrogar un contrato de arrendamiento. El valor justo puede incluir un valor especial.

#### El valor no comercial

“ En las políticas y leyes relativas a la valoración se debería tratar de asegurar que los sistemas de valoración tomen en cuenta valores no comerciales, como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental, cuando sean aplicables (Sección 18.2 de las Directrices).

El valor no comercial es el reconocimiento de la importancia que las personas atribuyen a los derechos de tenencia que no puede expresarse en términos económicos. Refleja los beneficios sociales y ambientales relacionados con la posesión de derechos de tenencia. El reconocimiento de este valor no comercial es fundamental a la hora de tasar

la compensación por la expropiación de derechos de tenencia, porque la parte afectada no es un vendedor dispuesto y, por consiguiente, el valor comercial (una estimación del valor de cambio) no refleja plenamente el valor de uso.

En muchas sociedades, los poseedores de derechos de tenencia custodian recursos escasos. El valor comercial es solo un enfoque —económico— para medir esos recursos; ignora los valores sociales, culturales y ambientales. Por ejemplo, si han de expropiarse derechos de tenencia de un propietario, el marco jurídico pertinente podrá establecer que la cuantía que ha de ofrecerse debería basarse en el valor que se acordaría en el mercado libre entre, hipotéticamente, un comprador y un vendedor dispuestos. Sin embargo, es posible que el vendedor real tenga una noción de valor (no comercial) que exceda al valor comercial. Si se pudiera cuantificar ese exceso en términos económicos, equivaldría al importe por encima del valor económico que se necesitaría para compensar a los poseedores de los derechos de tenencia expropiados. Sin embargo, un intento de determinar esos atributos no comerciales en términos económicos podría no reflejar adecuadamente su valor intrínseco en lo que respecta al mejoramiento de la calidad de vida. Consideremos cómo puede diferir el valor que un grupo comunitario le atribuye a los derechos de tenencia, que mantienen en custodia para los miembros futuros, del valor asignado por un inversionista.

En cierta medida, las definiciones del IVSC de valor comercial y valor de inversión reconocen el valor no comercial en la medida en que estos no se limitan a una cantidad

#### **Los valores pasados, presentes y futuros**

Según Small y Sheehan (2008), algunas comunidades consideran que la tierra, su titularidad y la transferencia de la titularidad, son parte de una matriz espiritual o cultural de derechos, obligaciones y relaciones. La tierra podría considerarse propiedad colectiva de todos los miembros de la comunidad, tanto del pasado y el presente como del futuro. Los vivos son meros custodios. En esta situación, es probable que el valor represente algo más que el valor actual correspondiente a los beneficios económicos futuros y, por tanto, una venta a ese precio no solo significaría menospreciar la tierra, sino también privar de sus derechos a futuros miembros de la comunidad. Básicamente, si bien es posible estimar la renta económica que podría cobrarse por un período fijo de ocupación de las tierras comunitarias (o parte de ellas), no puede estimarse de forma fiable el valor del capital de una venta total y permanente.

monetaria e insinúan que los procesos y las relaciones —por ejemplo, conocimientos especializados—, así como objetos materiales, pueden tener valor. Pero las Directrices van más allá: en la Sección 18.2 se reconoce que hay valores por los cuales y con los cuales las personas pueden comerciar, pero que algunos valores no se comercian en absoluto. Estos valores sociales, culturales, religiosos, espirituales y ambientales constituyen una parte importante de la identidad de una persona o comunidad. Para abarcar los conceptos de valor comercial y no comercial, debería ubicarse al concepto económico convencional de valor comercial en un contexto social y ambiental.

Este contexto podría ser cultural, religioso y espiritual o puede hacer referencia al valor ecológico o de uso recreativo que confieren los derechos de tenencia.

He aquí una tarea difícil: cómo identificar y cuantificar los valores no comerciales. Por ejemplo, puede pedirse a un tasador que estime el “valor” de los árboles u otros accidentes topográficos naturales que tienen significado espiritual para una comunidad. Los accidentes topográficos pueden tener valor comercial en términos de su capacidad productora de frutos o materiales, pero su valor no comercial religioso y cultural para la comunidad local puede ser mucho mayor.

### La cuantificación del valor no comercial

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, además del pago de la compensación, los propietarios y ocupantes de una “vivienda” pueden reclamar un pago adicional, al que se conoce como pago por la pérdida del hogar. El desplazamiento debe ser resultado de una expropiación de derechos de tenencia y la vivienda tiene que haber sido ocupada como residencia principal durante un año antes de la expropiación. La cantidad pagadera a un propietario absoluto o al arrendatario de un arrendamiento superior a tres años es del 10 por ciento del valor comercial de la participación adquirida, sujeto a un máximo de 53 000 libras esterlinas y un mínimo de 5 300 libras esterlinas a partir del 1 de octubre de 2015. Se debe poner especial cuidado para garantizar que un solo pago refleje adecuadamente la pérdida de medios de vida, especialmente en el caso de pequeñas explotaciones agrícolas, agricultura de subsistencia y otras actividades económicas marginales, ya que son difíciles de sustituir, debido a la falta de tierras alternativas adecuadas. Un pago insuficiente no podrá mantener a la familia por mucho tiempo, obligando a la parte afectada a buscar una alternativa de vida, a menudo en el mercado de mano de obra no calificada.

Las economías desarrolladas con mercados inmobiliarios consolidados pueden fijar fórmulas estándar para cuantificar la compensación por una expropiación de derechos de tenencia con respecto al valor no comercial, lo cual puede ser aceptable porque los derechos de tenencia pueden identificarse claramente.

Sin embargo, es más difícil cuando los derechos de tenencia son consuetudinarios e informales. Los beneficios asociados con tales derechos de tenencia suelen sentirse más allá de las personas y comunidades que poseen esos derechos. Por ejemplo, los beneficios relacionados con los bosques (productos maderables y no maderables, regulación del clima, secuestro de carbono, servicios de cuencas hidrográficas, estabilización de suelos/lucha contra la erosión, calidad del aire, biodiversidad, recreación y turismo, etc.) tienen un carácter más de servicio público que de beneficio personal. Además, esos derechos suelen ser ambiguos desde el punto de vista jurídico. Por ejemplo, los derechos de carbono no están bien definidos en muchos países (Felicani-Robles, 2012). Lo mismo sucede con muchos de los otros servicios en que los dueños de títulos pueden o no estar reconocidos ni considerarse “propietarios” de los beneficios.

A medida que se sigue intentando reconocer y cuantificar el valor no comercial de los derechos consuetudinarios, comunales e informales de tenencia, la profesión puede ir mejorando la base sobre la que se realizan estos tipos de valoración.

La dificultad de cuantificar el valor no comercial se ve exacerbada por el principio económico de los modelos de valoración convencionales, que está encapsulado en el concepto de “descontar” los valores futuros y estimar un valor más alto para los beneficios contemporáneos que para los futuros. Los dueños de derechos de tenencia pueden tener horizontes temporales mucho más prolongados que los de aquellos que toman decisiones económicas. El concepto económico de valor comercial, por tanto, no tiene en cuenta adecuadamente el valor ambiental y social, lo cual constituye, básicamente, un ejemplo de ineficacia del mercado. Muchos países reconocen esto y han puesto en práctica reglamentaciones ambientales y de uso de la tierra como manera de tomar en cuenta el valor no comercial.

Es importante acordar el método para determinar tanto el valor comercial como el valor no comercial con todos los participantes.

## Supuestos de la valoración

Además de acordar la base apropiada sobre la cual tasar los derechos de tenencia, también es posible que haga falta convenir en ciertas suposiciones.

SUPUESTOS TÍPICOS DE VALORACIÓN	Título .....
	Ocupación, por ejemplo, desocupado, sujeto a un contrato de arrendamiento .....
	Uso, por ejemplo, como entidad operativa o activo individual para dar de baja .....
	Estado de terrenos y construcciones, por ejemplo, en cuanto a calidad y estructura del suelo, contaminación y sustancias peligrosas .....
	Disponibilidad de servicios, por ejemplo, electricidad, agua .....
	Autorización de la autoridad planificadora .....
	Titularidad de la planta y las maquinarias .....
	Fiabilidad de los registros proporcionados .....

En una valoración podría suponerse que una propiedad está en buenas condiciones, que los servicios están en funcionamiento, que no hay materiales nocivos, defectos estructurales o materiales peligrosos presentes y que se han cumplido los requisitos reglamentarios relativos a la construcción. Suele suponerse que el terreno pueda explotarse o desarrollarse sin costes anormales, sin restos arqueológicos ni contaminación o riesgo de inundaciones. Si el terreno contiene minerales o es adecuado para instalar una planta para procesar desechos, es posible que tenga que incluirse un supuesto que se refleje en la valoración.

A menudo hay que tasar la planta y las maquinarias por separado, especialmente en el caso de propiedades industriales donde pueden representar una parte significativa de los activos tangibles. El valor de la planta y las maquinarias puede tasarse in situ o puede suponerse que han de trasladarse (a expensas del comprador).

Los supuestos especiales suponen realidades que difieren de las que existen en la fecha de valoración.

SUPUESTOS TÍPICOS DE VALORACIÓN	Se da por terminado el desarrollo o renovación de una propiedad cuando de hecho aún está en curso .....
	Se ha arrendado una propiedad bajo términos específicos cuando en realidad está desocupada (o al revés) .....
	Se ha concedido, o se concederá, la autorización para la planificación del desarrollo .....
	Hay un período limitado para vender la propiedad .....
	Se proyectan los ingresos futuros, quizás de un proyecto agrícola-ambiental o del rendimiento de compraventa previsto en el caso de propiedades de índole comercial .....



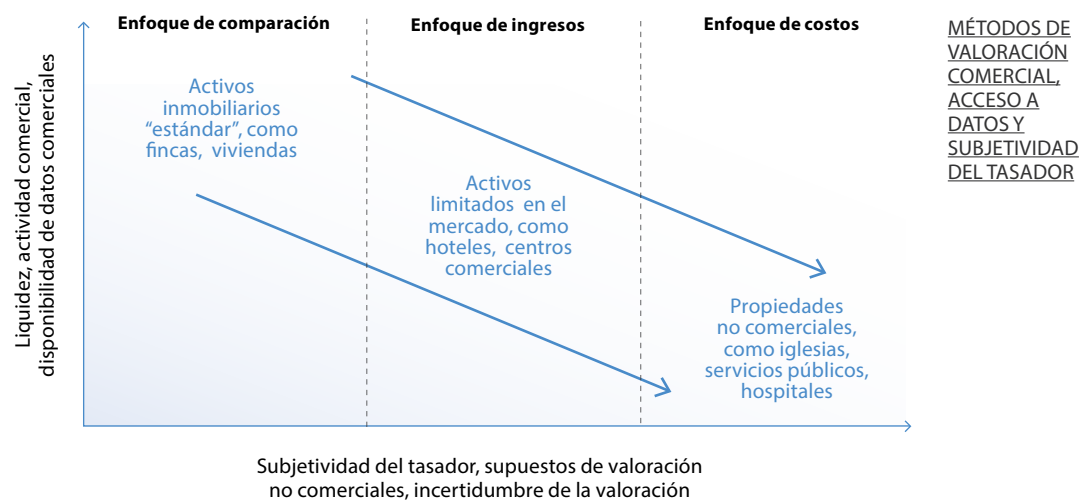
Cuando se ha dañado un activo, los supuestos especiales pueden incluir desde tratarlo como restaurado, considerarlo como sitio despejado con permiso de planificación para el uso existente o como rediseñado para un uso para el que existe la posibilidad de obtener un permiso de planificación. Por ejemplo, al tasar una parcela de tierras de desarrollo urbanístico con fines crediticios, puede ser útil suponer que la urbanización propuesta está terminada. Los criterios específicos del préstamo determinarían entonces cómo y cuándo liberar el dinero para financiar la urbanización.

## Métodos de valoración

En las Directrices se reconoce la existencia de una amplia gama de valores y se promueve su reconocimiento. La distinción clave que se hace es entre el valor comercial y el valor no comercial. Los conocimientos especializados de los tasadores se han dedicado, por lo general, a estimar el valor comercial, aunque en algunos casos las evaluaciones del impacto ambiental y social pueden complementar las valoraciones comerciales para garantizar que las personas afectadas estén plenamente informadas y, si procede, que se logren acuerdos justos. Estas evaluaciones bien podrían requerir un conjunto de conocimientos especializados diferentes al que manejan los tasadores convencionales.

### Estimación del valor comercial

Cualquiera que sea el método empleado, debería reflejar el comportamiento de los participantes en el mercado. En la figura siguiente se muestra que en los mercados activos, donde se lleva a cabo una gran cantidad de transacciones de propiedades con características similares, la función del tasador es básicamente la de interpretar las señales del mercado y aplicarlas a la propiedad en cuestión, es decir, aplicar un enfoque de comparación. Debido a la escasa disponibilidad de información sobre el mercado, los métodos de la valoración comercial se basan cada vez más en los costos. Los tasadores se ven obligados a contemplar más supuestos, lo cual aumenta la incertidumbre de la valoración.



## 1. Enfoque de comparación

El enfoque de comparación para la valoración comercial echa mano de los precios de compraventa y los alquileres generados por las transacciones comerciales para proporcionar la información fidedigna en la que se basa la estimación del valor comercial. Por supuesto, no hay dos propiedades que sean iguales, por lo que el tasador debe realizar ajustes que tomen en cuenta las diferencias de los derechos de tenencia, las características de las tierras y propiedades o la fecha de transacción. El enfoque depende de unos registros completos y actualizados de la actividad comercial.

### a) Comparación de ventas

El valor se calcula analizando los precios de los derechos de tenencia comparables que se hayan negociado en el mercado recientemente. Los tasadores recopilan información fidedigna de las transacciones y eliminan aquellas que no se hayan realizado en condiciones de igualdad (entre compañías matrices y filiales, por ejemplo). Las transacciones pueden ser ventas (que revelan información sobre el valor del capital y las utilidades) o nuevos arrendamientos (que revelan información sobre el valor de los alquileres). También pueden emplearse otros tipos de transacciones para obtener información fidedigna sobre los alquileres a precio de mercado, como renovaciones de contratos de arrendamiento existentes, acuerdos de revisión del alquiler y asignaciones. La información puede clasificarse en cuanto a su fiabilidad, a saber:

- transacción terminada, mismo tipo de propiedad, información completa, exacta y verificable;
- transacción completada, propiedad similar, gran parte de la información está disponible y es bastante fiable;
- información verificable proveniente de medios de comunicación y fuentes públicas;
- información incompleta, no verificable sobre transacciones pactadas de propiedades similares;
- precios de venta que pide el vendedor.

Índices e información de otro tipo (por ejemplo, extraída de una base de datos masiva): durante el proceso de selección y adaptación de datos comparables, las variaciones de tamaño de tierras y propiedades se reconcilian recurriendo a unidades de comparación como el precio de venta por hectárea o del alquiler por metro cuadrado. El tasador calcula entonces el grado de similitud entre la propiedad cuyo valor ha de tasarse y los arrendamientos o ventas comparables, teniendo en cuenta diversos parámetros de comparación.

#### Los parámetros de comparación incluyen:

- la ubicación: proximidad a la propiedad que se está tasando;
- el tipo de derechos de tenencia: grado de similitud en términos de carácter y alcance de los derechos que se poseen;
- la fecha de la transacción: incluyendo las condiciones del mercado en el momento de la venta o alquiler;
- los atributos físicos: como los usos actuales y posibles de la tierra.

Las transacciones comparables pueden clasificarse o sopesarse y, dependiendo del grado de detalle de la información a disposición, pueden aplicarse ajustes monetarios o porcentuales al precio de venta o alquiler de cada propiedad comparable. La extensión geográfica a partir de la cual pueden seleccionarse transacciones comparables depende del tipo de propiedad y la situación del mercado.

La fiabilidad del método de comparación de ventas disminuye cuando las condiciones del mercado son volátiles o cuando se tasán tierras y propiedades de características particulares para las que hay poca información comercial fidedigna. Sin embargo, puede que sea viable emplear determinantes generales de valor, como la calidad de la tierra, la disponibilidad de infraestructura, la accesibilidad, y el tamaño, tipo, antigüedad y calidad de la construcción.

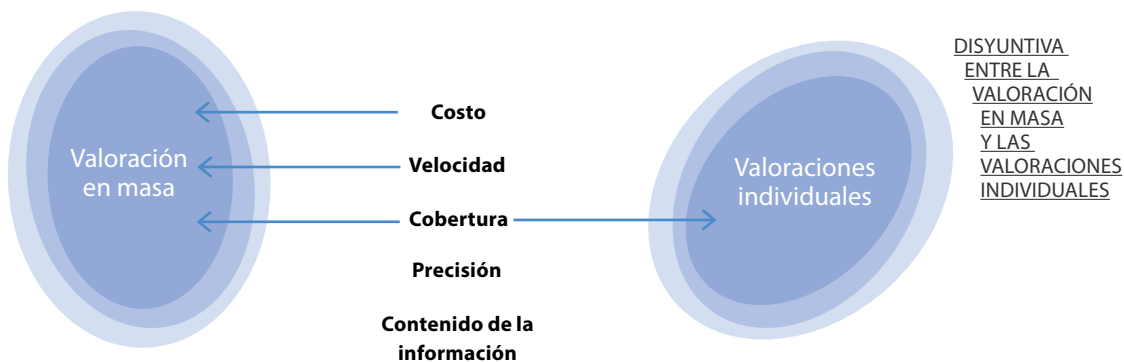
### b) Valoración masiva

Es posible tasar un gran número de activos de tierras y propiedades con rapidez recurriendo a modelos matemáticos que suelen basarse en el análisis de ventas comparables, a fin de deducir las relaciones estadísticas entre el valor y los determinantes de valor. El método, conocido como valoración masiva o tasación en masa, suele emplearse para calcular el valor a efectos fiscales.

La valoración masiva ofrece el potencial para realizar valoraciones rápidas y económicas, pero hacen falta conjuntos de datos completos para construir modelos estadísticos de valoración, junto a recursos y capacidad suficientes, tanto en términos de valoración como de análisis estadístico. Es fundamental identificar y recopilar información precisa y oportuna sobre los factores determinantes del valor y comprobar que no haya ningún error u omisión en los datos. Debe seleccionarse y probarse un modelo estadístico adecuado.

Por ejemplo, las tierras y propiedades relativamente homogéneas pueden agruparse, normalmente sobre la base de la ubicación y el uso de la tierra. Sobre la base de un análisis de datos fidedignos y comparables de ventas, puede derivarse un valor por parcela o área unitaria y luego aplicarse a través de un modelo de tasación en masa para tasar todas las propiedades de un grupo. El valor de propiedades heterogéneas puede calcularse mediante un análisis individual más detallado.

Existe la disyuntiva entre hacer una valoración masiva, rápida y de bajo costo, y una de valoraciones individuales que proporciona abundantes matices e información. Las valoraciones individuales son capaces de integrar datos más completos que las valoraciones masivas; una inspección puede revelar características que incrementan el valor o el tasador puede dar seguimiento a otras interrogantes para obtener información detallada que de otro modo podría pasarse por alto. En la tarea de valoración se ponen de manifiesto todos los conocimientos y la experiencia del tasador.



Muchos mercados son imperfectos y puede que sea difícil obtener suficiente información sobre precios para calibrar adecuadamente un modelo de valoración masiva. En su lugar, pueden realizarse estimaciones de la base imponible tomando como referencia determinante clave de valor, como el tamaño de las parcelas, la antigüedad de los edificios, la superficie construida o el número de plantas. Estos actúan como subindicadores de

valor y puede ser posible encontrar información acerca de estos atributos con mayor facilidad que información sobre los precios, en particular en las economías emergentes. Con el tiempo, a medida que mejora la información de mercado en términos de cobertura, accesibilidad y fiabilidad, pueden usarse los precios en su lugar.

## 2. Enfoque de ingresos

### *a) Método de inversión*

Las tierras y propiedades pueden poseerse como inversión cuando la persona que posee los derechos de tenencia cede algunos de esos derechos a una tercera parte a cambio de pagos periódicos. El arreglo más común es cuando un propietario arrienda unos derechos de ocupación a un arrendatario. El arrendatario paga un alquiler al propietario y el nivel del alquiler está determinado por la oferta y la demanda para ese tipo de propiedad en el mercado de bienes raíces.

Para el propietario, el alquiler representa la rentabilidad de la inversión y el valor de la propiedad puede estar determinado por la capitalización del alquiler a una tasa de descuento adecuado. Esta tasa de descuento normalmente deriva del análisis de las transacciones recientes de propiedades comparables.

El flujo de efectivo de algunas propiedades generadoras de ingresos puede ser complejo, por ejemplo, un proyecto de desarrollo en fases o en una explotación agrícola con varios arrendatarios que tienen distintos acuerdos de arrendamiento. El flujo de efectivo puede consistir en los ingresos netos previstos en concepto de alquiler durante un período especificado, además de un valor de reversión o reventa. Será preciso realizar estimaciones del período de previsión, el alquiler neto, el valor de reversión y la tasa de descuento, que deberían basarse en un análisis de la actividad del mercado siempre que sea posible. Por ejemplo, en algunos mercados, el alquiler bruto (antes de toda deducción por gastos) se utiliza como unidad de comparación, mientras que en otros mercados se utiliza el alquiler neto. El tasador debe definir claramente la base de comparación.

#### **Estimar el valor comercial y el valor no comercial**

Una comunidad rural obtiene beneficios tangibles del ejercicio de derechos comunales e individuales legítimos sobre sus tierras, como el derecho a pescar, criar ganado, cultivar y cosechar cultivos, recolectar alimentos silvestres, leña, madera y paja para techar. Estos derechos de acceso, extracción y exclusión permiten la recolección de los productos necesarios para subsistencia y medios de vida, y suelen generar ingresos adicionales mediante la venta de los excedentes de producción en el mercado. El valor de los derechos que generan las ventas de productos tangibles puede tasarse utilizando el enfoque de comparación y el valor de los derechos que generan un flujo habitual de ingresos puede estimarse utilizando el enfoque de ingresos. Asimismo, puede que sea posible estimar el valor comercial de algunos productos que se consumen "al interno", es decir, dentro de la comunidad. El valor de algunos beneficios, sin embargo, no puede estimarse mediante enfoques de valor comercial. Por ejemplo, es posible que algunos productos, como las hierbas medicinales, no se comercien en un mercado, por lo que falta información sobre los precios. En estos casos, deberían emplearse los enfoques de valoración no comercial que estudiaremos más adelante.

Las propiedades especiales exigen una investigación detallada y un buen conocimiento de los mercados específicos. Por ejemplo, las inversiones forestales son en su mayoría de largo plazo, con poca o ninguna rentabilidad económica hasta que los árboles se corten, lo que puede tardar décadas. El cálculo de valoración requiere, por tanto, una previsión detallada de los futuros requerimientos de madera, costos y flujos de efectivo y la precisión de la valoración será extremadamente sensible a las tasas de descuento que se adopten. La guía de la FAO sobre valoración forestal, aunque precede a las Directrices, proporciona algunas orientaciones pertinentes en este campo especializado.

Los inversionistas son reacios a los riesgos y esto debe reflejarse en la valoración. Los riesgos que guardan relación con los ingresos pueden manejarse haciendo ajustes al flujo de efectivo. Los riesgos que se relacionan con la seguridad de las tierras y propiedades como inversión deben manejarse haciendo ajustes a la tasa de descuento

- cuanto mayor sea el riesgo percibido, mayor será la tasa de descuento. En los mercados emergentes puede haber riesgos adicionales resultantes de: tasas de inflación elevadas y otro tipo de volatilidad macroeconómica; controles sobre el capital y reglamentos de otro tipo; cambios políticos, guerras, conflictos civiles; contratos mal precisados o poco respetados; controles contables laxos; y corrupción.

### *b) Método de beneficios*

Ciertos tipos de tierras y propiedades están estrechamente vinculados a las empresas que operan en ellos; las características especiales de la ubicación o las instalaciones son fundamentales para la capacidad de la empresa de generar ingresos. Esas tierras y propiedades relacionadas con el comercio podrían considerarse especializadas, ya sea porque se han desarrollado con un determinado propósito o tienen un cierto valor de monopolio debido a su condición jurídica o como proyectos aprobados. Ejemplos de esto son los derechos mineros, los hoteles, los casinos y los bares. Otras empresas pueden cotizarse bien simplemente sobre la base de su singular ubicación, como sucede con las pesquerías, los parques de vida silvestre y las estaciones de servicio, por ejemplo.

Las tierras y propiedades especializadas relacionadas con el comercio pueden tasarse capitalizando el potencial comercial previsto en el futuro en vez de capitalizar los ingresos previstos en concepto de alquiler. Se depende mucho de las cuentas y demás información financiera de la empresa, así como de conocimientos especializados para tasar el renombre comercial de la misma, como las reservas anticipadas. Es posible que haya que tasar los bienes personales junto con las propiedades inmuebles y, para reflejar esto, hará falta formular un supuesto especial.

## 3. Enfoque de costos

Los enfoques de comparación y de ingresos para tasar el valor comercial se basan en la disponibilidad de información sobre los precios de mercado. Para ciertos tipos de tierras y propiedades, las transacciones de mercado son escasas o inexistentes. Si no existe un mercado para los derechos de tenencia, es posible que se pueda “generar” uno mediante el uso de un proceso de licitación o subasta. Este enfoque puede ser apropiado en el caso de adquisiciones de tierras a gran escala o la venta de derechos inusuales, tales como ondas de radio para redes de telefonía móvil. De no ser posible, entonces puede que sea adecuado aplicar un enfoque de costos.

### *a) Costo de reposición*

El enfoque del costo de reposición se emplea para tasar propiedades especializadas que rara vez, si acaso, se comercian en el mercado abierto y, por lo tanto, hay pocos datos comprobados, o ninguno, sobre precios de mercado comparables en los que basar las estimaciones de valor. Este método debería considerarse un último recurso, porque el costo de reposición es un indicador muy inexacto del valor comercial.

Algunas propiedades están especializadas, porque su uso les exige que se construyan de un modo particular. Ejemplos de ello son: las plantas de fabricación de productos específicos, tales como las plantas químicas y las refinerías de petróleo; las instalaciones de la administración pública, como prisiones, escuelas y universidades, hospitales, ayuntamientos, galerías de arte y sedes de tribunales; y

#### **Uso del costo de reposición en casos de expropiación**

Ha de expropiarse una gran superficie de terreno y es probable que tenga repercusiones significativas en las comunidades rurales locales, lo que obliga a la reposición de algunas de sus tierras y propiedades comunales como consecuencia de una reubicación parcial o total. Las propiedades suelen ser estructuras en una aldea que tienen que abandonarse y luego declararse en ruinas o desmantelarse y volverse a montar en otra ubicación. Esto podría suceder con escuelas, centros médicos, salas de reunión y edificios religiosos. Debería compensarse la pérdida de tierras y propiedades y debería estimarse su valor utilizando el método relativo al costo de reposición.

la infraestructura de transporte, como aeropuertos y edificios ferroviarios. En su defecto, la propiedad podría estar especializada en virtud de su tamaño o ubicación, como una gran planta de investigación y desarrollo ubicada en un lugar remoto, que es ideal para un requerimiento determinado de una empresa, pero que tiene poca o ninguna demanda en el mercado abierto.

El método puede aplicarse en el sector privado para tasar propiedades especializadas con fines contables. También se emplea para estimar los costos de restauración de construcciones a efectos de seguro. En el sector público, este método se utiliza para tasar ciertos tipos de propiedades especializadas con fines fiscales y de expropiación.

Una valoración basada en el costo de reposición consta de dos partes: una valoración de los terrenos en su estado no mejorado y una valoración de las mejoras realizadas en estos. Normalmente la tierra se tasa con el método de comparación de ventas, mientras que las mejoras se tasar calculando el costo de construcción de una nueva reposición para luego aplicar una provisión por depreciación que refleje todo deterioro y obsolescencia inherente a la propiedad existente.

En una valoración con fines de seguro suele suponerse que el lugar sigue existiendo a pesar del tipo de catástrofe que haya podido afectar a las construcciones. Por lo tanto, no se incluye una valoración del terreno. Además, si la póliza de seguros prevé un reemplazo con una propiedad “nueva” (mediante una póliza de “nuevo por viejo”, como a veces se la llama), no se aplica ninguna provisión de depreciación.

#### *b) Valor de desarrollo*

El valor comercial debe reflejar el mayor y mejor uso y, si el terreno no se está utilizando en su máximo potencial, hay que estimar su valor de renovación. Puede ser muy difícil

#### **Estimar y distribuir el valor de desarrollo de asentamientos informales**

El Gobierno de Mongolia está formalizando y reurbanizando los asentamientos informales que rodean Ulan Bator. Se ha adoptado un proceso de valoración de dos fases. En primer lugar, se estima el valor de desarrollo de los terrenos que han de distribuirse como compensación a los ocupantes afectados. Esto se logra a través de una segunda valoración —desde la perspectiva de los ocupantes— que estima el valor justo de cada parcela dentro de una superficie de terreno que ha de venderse al urbanizador. La valoración comprende los siguientes pasos:

- a. Se analizan las ventas de terrenos y los costos de construcción de mejoras que se hayan hecho recientemente para calcular un valor de referencia por metro cuadrado, que se aplica a cada parcela.
- b. Un agrimensor toma mediciones de la zona, se identifican las estructuras y se calculan las distancias a destinos clave, como puestos de agua, corredores de transporte, paradas de transporte público, zonas de tiendas, sitios religiosos y parques. Los valores más bajos se asignan a las parcelas que se encuentran más lejos de estos lugares. A través de inspecciones, se determina la duración de la titularidad, el número de residentes, la antigüedad y el estado de las estructuras y se obtiene información detallada de todas las empresas.
- c. Las mejoras se clasifican de acuerdo con la antigüedad, el tamaño y el material utilizado y su costo de reposición depreciado. Se establece un costo máximo de reposición depreciado, de manera que la compensación no supere el valor de referencia.
- d. Se ofrece a los ocupantes de parcelas con actividades comerciales (que suelen ser informales) más espacio residencial o espacio para una propiedad comercial en la nueva urbanización. Se clasifica a cada empresa según la complejidad de la reubicación, así como por su potencial para que siga funcionando en la nueva urbanización. Se aplica una prima a las empresas de la economía formal y se limita la compensación a un máximo de tres años de la ganancia neta prevista.
- e. Se aplica un coeficiente basado en la duración de la titularidad y luego se aplica otro según el número de personas registradas como residentes en esa dirección concreta por un período superior al año. Los coeficientes usados para los años de titularidad y el número de personas registradas son flexibles y se ajustan de forma que, dejando un margen para las negociaciones, no superen el 80 por ciento del valor de las tierras de desarrollo.
- f. Una vez que se hayan estimado todos los componentes de valor, se suman hasta alcanzar un valor justo por parcela.

obtener datos fidedignos comparables sobre el valor de tierras de desarrollo; cada lugar es diferente en términos de tamaño, condición, uso potencial, densidad de desarrollo permitida, restricciones, etc., lo cual hace casi imposible hacer ajustes para obtener un valor estándar por hectárea. En lugar de ello, se emplea un enfoque de valoración basada en los costos, conocido como método residual. El método se basa en un simple concepto económico: el valor de desarrollo del terreno puede calcularse como excedente o residual restante tras haber deducido los costos de desarrollo previstos (incluyendo los costos de financiación y las ganancias previstas del urbanizador) del valor estimado de la urbanización terminada.

Los métodos de valoración como este presentan algunos desafíos. Los precios existentes de la tierra tienden a ser bajos y es posible que no equivalgan a una superficie de alojamiento lo suficientemente grande en una nueva urbanización, especialmente cuando se toma en cuenta el número promedio de miembros del hogar. Además, solo se compensa a los propietarios de las parcelas. Es posible que, por tanto, sea necesario prestar asistencia, tal vez en forma de provisión de viviendas sociales o con planes de alquiler con opción a compra para ayudar a que las personas tengan acceso a propiedades formales.

La formalización de terrenos ocupados de modo informal puede fomentar su expansión pero ignorarla puede dar lugar a compensaciones injustas desde el punto de vista social, ya que muchos ocupantes pueden haber construido mejoras importantes y costosas sobre el terreno. Para resolver este problema, es posible que haya que establecer una fecha más allá de la cual no se compensará por las mejoras adicionales que se hayan realizado en terrenos de ocupación informal. La gobernanza deficiente puede conducir a desconfianza entre las partes afectadas que temen perder lo que suele ser su reserva más grande de riqueza. La corrupción, los conflictos de interés y las motivaciones políticas de los funcionarios electos, junto con los urbanizadores que pueden prometer más de la cuenta y entregar menos de lo convenido cuando se trata de proyectos inmobiliarios, significa que los ocupantes sean reacios a participar, a menos que se les otorguen garantías considerables y una prima de riesgo.

Los programas de renovación urbana en gran escala atraen a especuladores. El carácter público (y a menudo político) de los proyectos que se han planeado durante varios años habrá elevado las expectativas dentro de la comunidad, lo cual influye en el mercado. Los tasadores deben ser conscientes de esto y efectuar los ajustes para compensar el efecto de este valor de desarrollo previsto.

El valor de desarrollo está sujeto a un alto grado de incertidumbre incluso en los mercados desarrollados. En las economías emergentes, los mercados pueden ser volátiles, con breves plazos de demanda previsible, y una lista larga de suposiciones agravan esta incertidumbre. Es importante garantizar, por tanto, que las competencias y capacidades técnicas de los tasadores, junto con el acceso a los datos de mercado, sean lo suficientemente sólidos.

### **Estimar el valor monetario del valor no comercial de los derechos de tenencia**

Como se señaló antes, los derechos de tenencia pueden otorgar un valor no comercial a las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto. Este valor puede adoptar la forma de beneficios sociales y ambientales. Los beneficios sociales pueden ser culturales, religiosos, espirituales, recreativos, estéticos, inspiradores, educativos, comunitarios o simbólicos. Los beneficios ambientales incluyen la regulación del clima, la mitigación de

enfermedades e inundaciones, la desintoxicación, el secuestro de carbono y la calidad del suelo y el agua, así como el apoyo a la diversidad biológica, el ciclo de elementos nutritivos y la producción primaria. Los poseedores actuales pueden “consumir” estos beneficios o retenerlos como opción para uso de las generaciones futuras. El “valor” que tienen para las personas y comunidades que los usan va más allá del valor monetario.

No es necesario calcular el valor monetario para los valores no comerciales relativo a los beneficios sociales y ambientales en los casos en que no se transfieran derechos de tenencia o no haya ningún cambio significativo en el uso de la tierra. Los ciudadanos pueden considerar que es imposible poner precio a un sitio importante del patrimonio nacional y, mientras esté protegido como parte del patrimonio nacional, no hay ninguna razón para tratar de asignarle un valor monetario. Del mismo modo, las comunidades pueden ver sus territorios históricos como parte de su legado inalienable. Hay quienes, por tanto, podrían considerar poco ético fijar un precio para esos derechos.

Aunque, por definición, tales derechos de tenencia no figuran en el mercado, pueden ser objeto de transacciones, y quizás cada vez más seguido. Un motivo común es la expropiación a causa de proyectos de infraestructura y desarrollo en gran escala promovidos por el Estado. Otro ejemplo es el de una comunidad que desea arrendar una parte de sus tierras a personas ajenas a la comunidad. En tales casos, la decisión de no tasar la tierra puede significar un valor cero, lo que a su vez supondrá que los poseedores de derechos legítimos de tenencia no recibirán una compensación adecuada por la pérdida de esos derechos. Para evitar esta situación,

es fundamental que se utilicen metodologías apropiadas y se calcule el valor a efectos de compensación en consonancia con los principios y las orientaciones contenidas en las Directrices voluntarias. Si bien es muy difícil hacer esto, tanto desde el punto de vista profesional como técnico, dado que cada caso y cada contexto son únicos, es un asunto de particular importancia y preocupación en cuanto a las comunidades y los usos no comerciales, como suele ser el caso, por ejemplo, con las comunidades indígenas y algunas comunidades tradicionales y con los sitios de patrimonio religioso y cultural. (Para obtener información más detallada y más contexto, véase el número 10 de la serie de estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra, *Compulsory acquisition of land and compensation* [Adquisición de tierras por expropiación y compensación].) Varias jurisdicciones cuentan con metodologías bien establecidas y aceptadas para abordar los derechos de tenencia que caen dentro de estas categorías, como, por ejemplo, en Nueva Zelandia, el Tribunal de Waitangi y, en el Reino Unido, unas disposiciones del código de compensación referentes a los activos no comerciales, tales como terrenos y edificios religiosos, etc.

Una “actividad de valoración de tierras y recursos naturales de la comunidad” puede proporcionar un acercamiento rápido al valor implícito de las tierras comunales para una comunidad local (Knight, 2015). Los facilitadores solicitan a los miembros de la comunidad que:

- a. proporcionen una lista de todas las maneras en que utilizan sus tierras;
- b. enumeren los principales recursos que recolectan de la tierra;
- c. pongan un precio de mercado a cada recurso;
- d. determinen la composición de una “familia tipo”;
- e. determinen cuánto tendría que gastar una familia tipo por semana, mes y año para reemplazar la cantidad de cada recurso utilizado.

Entonces se calcula una “canasta básica” de 6-10 bienes para calcular el “costo de reposición” anual para una familia tipo, que luego se multiplica por un número de familias de la comunidad.

Los facilitadores entonces estudiarán las actividades y los beneficios no comerciales, como las ceremonias, las celebraciones y las actividades culturales que tienen lugar en las tierras de la comunidad, aunque no puedan tasarse en el mercado. A esto pueden seguir otras preguntas en relación con la disposición de pagar para retener los activos no comerciales.

Esta actividad ofrece a las comunidades locales una apreciación del valor de los recursos y las actividades no comerciales, lo cual puede convertirlos en socios más resueltos en las negociaciones, con los cuales será más fácil colaborar y asociarse.



Si se va a llevar a cabo una transacción, ya sea mediante negociación o expropiación, y no puede hacerse una restitución que no sea en términos monetarios, claramente es preferible calcular el valor monetario de la forma más precisa posible. Sin embargo, asignarle un valor a un activo no comercial es una tarea difícil y, a menudo, muy subjetiva. La principal dificultad es no saber si una valoración está “bien”, ya que no hay información fidedigna comparable a la que se puede recurrir. El acto de valoración de tierras y propiedades no comerciales puede establecer puntos de referencia, pero es probable que estos sean casos aislados y heterogéneos.

Los métodos para estimar el valor no comercial intentan convertir en valor monetario los atributos sociales y ambientales de las tierras y propiedades que valoran los poseedores de derechos de tenencia. Se basan en modelos de evaluación del impacto y de los costos y beneficios sociales y ambientales y, como tales, los métodos no coinciden directamente con los que manejan los tasadores profesionales. Sin embargo, el objetivo es combinar los

métodos convencionales de valoración comercial con métodos no comerciales, a fin de llegar a una estimación justa del valor de los derechos de tenencia.

Como punto de partida, al estimar un valor no comercial, los tasadores deberían comparar atributos semejantes, salvo que en este contexto deben darse cuenta de que el dinero no es el medio de intercambio habitual.

Los tasadores tienen que poseer mostrar una visión amplia y profunda, y ejercer un criterio equilibrado a la hora de tasar las vidas, lugares y valores objeto de consideración. Para ello, los tasadores tienen que estar capacitados para poder ocuparse de tareas tanto complejas como complicadas y de la interrelación de hechos y valores pertinentes de todo tipo.

Una tarea fundamental es recopilar datos fidedignos sobre los que basar una estimación del valor no comercial. En los enfoques para elaborar modelos sociales y ambientales se suele preguntar a los participantes que expresen su disposición a pagar por un derecho de tenencia no comercial o su voluntad para aceptar una compensación por la pérdida de ese derecho. Por ejemplo, en el caso de las propiedades comunales, se ha abogado por el concepto de valor de reposición a partir de la estimación de cuánto les costaría a los miembros de la comunidad si ya no pudieran usar sus propiedades comunales para pastoreo, corte de árboles y extracción de productos forestales no madereros como frutas y plantas medicinales, etc.

Las técnicas que más se usan para conocer las preferencias de los informantes son las entrevistas personales y las encuestas con base a cuestionarios. Es importante asegurarse de que los participantes estén tomando decisiones como “ciudadanos” y no como consumidores. Las preguntas deberían formularse en modo tal de identificar la percepción que tiene la sociedad acerca del valor en lugar de la que tiene un individuo. Es posible que los miembros pudientes de la sociedad estén dispuestos a pagar más por un activo no comercial que aquellos menos pudientes, porque pueden pagar más, pero el valor no comercial no debería juzgarse en términos de capacidad de pago.

#### ¿Cómo cuantificar el valor no comercial?

Anderson (2006) se pregunta si se asigna suficiente “valor” a la capacidad de la tierra para proporcionar alimentos, techo y medios de vida a los poseedores de derechos consuetudinarios de tenencia, así como ganancias menos tangibles en términos de cohesión social y reproducción cultural, y sugiere que podrían obtenerse valores equivalentes de alimentos y techo si se comparan con los precios de mercado existentes. Esto podría ayudar a calcular un costo de oportunidad de la tierra más justo. También habrá que tomar en consideración los bienes y servicios secundarios y los valores futuros.

Knight (2015) también sugiere que, a fin de estimar el valor de terrenos rurales, se calcula el costo de reposición total anual de una canasta básica de bienes para una familia tipo y este costo puede multiplicarse por el número de familias de la comunidad.

**Métodos para estimar el valor no comercial:**

La valoración condicional es un método de recabar declaraciones de valor. En lugar de deducir los precios de los mercados observados, se pide a los participantes que informen sobre su disposición a pagar para obtener un derecho de tenencia o sobre su voluntad de renunciar a él. La mayoría de los métodos de valoración condicional emplean opciones dicotómicas, ya sea si alguien pagaría por un derecho o renunciaría a él por un determinado precio. Las preguntas de seguimiento refinan la valoración, ya que se añade información nueva y se identifica toda respuesta estratégica. Es un proceso deliberativo e inclusivo que es más consensual y orientado a la participación de una comunidad local, por lo que puede ayudar a fomentar la confianza mutua.

Los modelos de opciones plantean varias alternativas ante los informantes, a menudo incluyendo el statu quo, y se les pide que elijan la opción que prefieren. Se les presenta a los informantes un cambio hipotético en el carácter o el alcance de sus derechos de tenencia y se les pide que declaren su disposición a pagar o su voluntad para aceptar el cambio. No obstante ello, ni la valoración condicional ni los modelos de opciones consideran explícitamente las preferencias de las generaciones futuras (Carson *et al.*, 2001).

Los enfoques participativos suelen hacer partícipes a grupos pequeños para profundizar en las preguntas. Puede solicitarse a los miembros de la comunidad que lleven un registro diario de actividades, que luego se verifica con otros diarios y entrevistas. Cuando se recurre a consultas, se brinda la oportunidad de ganar confianza y respeto mutuos, un elemento deseado en el proceso de valoración participativa.

Un jurado de ciudadanos es un pequeño grupo que delibera sobre una cuestión normativa (Kenyon *et al.*, 2001), permitiendo así que los participantes vayan aprendiendo y tomando decisiones más fundamentadas a medida que evoluciona el proceso. A medida que va cambiando la información a disposición, pueden ir cambiando los valores de los participantes. Un jurado de ciudadanos pone de manifiesto las ventajas y los deseos que fundamentan las decisiones, lo cual, en combinación con los resultados cuantitativos de, por ejemplo, una valoración condicional, podría dar a la valoración un enfoque deliberativo, participativo y de construcción de preferencias.

Si bien es improbable que las estimaciones del valor no comercial sean precisas, lo que importa es que revele que los participantes están dispuestos a hacer concesiones, lo cual implica que valoran el uso real de los derechos de tenencia no comerciales, así como las opciones sobre su uso potencial.

**Recurrir a un *numéraire* [estándar de valor] para estimar el valor**

Consideremos la forma en que una comunidad local podría valorar los derechos consuetudinarios sobre terrenos forestales. Es posible que estos derechos no estén reconocidos legalmente; pueden ser de carácter cultural o espiritual, pertinentes solo para determinados grupos de personas. Podrían utilizarse para leña, pastoreo, miel/colmenas, medicinas, frutas silvestres, caza y madera. Si la economía fuera de subsistencia en vez de monetaria, entonces podría determinarse un *numéraire* no monetario. Es posible que los participantes también puedan fijarle un valor monetario, por ejemplo, una vaca lechera o una bicicleta. A los derechos, incluido el *numéraire*, se les otorga un puntaje mediante contadores, lo que permite convertir cada derecho en un equivalente del *numéraire* y, dado que se conoce el valor monetario del *numéraire*, también en un equivalente en dinero.

Los valores no comerciales, al igual que los valores comerciales, derivan gran parte de su valor de los beneficios futuros que suponen los derechos de tenencia. En el caso del valor comercial, se adopta un enfoque económico en virtud del cual los ingresos estimados a futuro se capitalizan a una tasa que toma en cuenta el riesgo percibido asociado con esos ingresos. Pueden obtenerse datos fidedignos del mercado para elegir la tasa de descuento.

La elección de una tasa de descuento adecuada puede ser mucho más difícil cuando se tasan activos no comerciales. En el caso de los activos sociales y ambientales, la preferencia temporal puede reflejar una actitud colectiva, la cual es menos oportuna y supone una visión intergeneracional a largo plazo.

**Tipos de descuento social**

En la India, el Tribunal Supremo encargó a un comité de expertos que preparara un sistema de pagos de valor presente neto, (VPN) “[...] que se utilizaría para desarrollar planes ecológicos y para la regeneración de bosques y el mantenimiento del equilibrio ecológico y el ecosistema. El pago de VPN sería para la protección del medio ambiente, y no guardaría relación con ningún derecho de propiedad”, y pagadero respecto de zonas forestales cuando se desviara hacia un uso no-forestal. El concepto de VPN utilizado por el Comité hacía referencia a “la suma descontada del valor en rupias de bienes y servicios ecosistémicos que se derivarían de un bosque por un período de tiempo, neto de los gastos realizados”. El Comité propuso la distribución de los fondos de compensación del VPN entre las partes interesadas a distintos niveles, a saber:

- local: el 100 por ciento de los productos forestales no madereros, leña y forraje, el 50 por ciento de los servicios de las cuencas hidrográficas y el 45 por ciento de la biodiversidad;
- estatal: el 100 por ciento del ecoturismo, el 50 por ciento de los servicios de las cuencas hidrográficas, el 90 por ciento del carbono y el 45 por ciento de la biodiversidad;
- nacional: el 10 por ciento de la biodiversidad y el 10 por ciento del carbono.

En Himachal Pradesh se llevó a cabo un estudio de casos con el VPN calculado durante un período de 20 años con una tasa de descuento social del 5 por ciento.

## 4.6 Presentación de informes sobre valoración

El resultado del proceso de valoración está determinado por la finalidad de la valoración. En muchas valoraciones del sector público —por ejemplo, con fines fiscales o de expropiación— podría bastar una simple cifra. De hecho, en el caso de la estimación de la base imponible, es posible que haya que llevar a cabo muchos miles de valoraciones y las cifras de la valoración, junto con información básica sobre tierras y propiedades, suelen ser los únicos resultados.

En el sector privado, las valoraciones suelen formar parte de una asesoría más general. Una valoración con fines crediticios puede estar acompañada por una evaluación de riesgos, y una valoración a efectos contables puede incluir la estimación del valor de una propiedad con el uso actual que se le da y su valor potencial de desarrollo. Para ello, suele añadirse una cifra de valoración en un informe. Como resultado de una relación contractual entre el tasador y el cliente, el contenido de un informe de valoración implica una responsabilidad jurídica. Los errores, faltas y omisiones pueden conducir a denuncias por negligencia y, en algunos casos, las pérdidas pueden ser considerables.

Teniendo en cuenta lo mencionado, así como la importancia que tiene un informe de valoración para la toma de numerosas decisiones empresariales y financieras, muchas asociaciones de tasadores profesionales establecen los requisitos de los informes de valoración para que exista coherencia en los resultados y se reduzca al mínimo la posibilidad de omitir información. De hecho, las compañías que aseguran a los tasadores suelen insistir en la observancia de unos requisitos de presentación de informes como una condición del seguro.

Como mínimo, en el informe de valoración debería identificarse al cliente, la finalidad y el objeto de la valoración, el tipo de propiedad y el uso que se le da, el interés legítimo que se ha tasado y la base sobre la que se realizó la valoración. Deberían registrarse las fechas de inspección, valoración y presentación del informe junto a todo supuesto (por ejemplo, en cuanto a títulos de propiedad, estado de los edificios, planificación, contaminación y

sustancias peligrosas, asuntos ambientales y de sostenibilidad), condición (tales como el manejo de la tributación, los gastos, los costos de las transacciones, el renombre comercial, grifería y accesorios), reservas, instrucciones especiales y divergencias. También debería incluirse la situación del tasador e información de cualquier participación anterior, el alcance de las investigaciones y el carácter y la fuente de la información en la que este se basó. Debería informarse el monto de valoración (y la moneda en que se expresa) con los siguientes:

- una declaración del enfoque aplicado;
- el consentimiento o restricciones de publicación;
- toda limitación o exclusión de responsabilidades a otras partes que no sean el cliente;
- confirmación de que la valoración se llevó a cabo de conformidad con normas idóneas de valoración nacional. Con referencia a las Directrices, las mismas deberían estar de conformidad con las normas internacionales de valoración;
- información detallada de la base sobre la cual se calcularán los honorarios;
- el procedimiento de para presentar reclamos o una referencia al mismo;
- la firma del tasador.

Al informar sobre el valor de una cartera de propiedades, si se sospecha que el valor de la cartera en su conjunto difiere de la suma de los valores de cada una de las propiedades, debería mencionárselo en el informe. También debe informarse por separado sobre los valores negativos.

El IVSC afirma que en un informe de valoración debe comunicarse de forma inequívoca la valoración a la parte mandante y otros usuarios previstos presentando una descripción clara y precisa del alcance del ejercicio y la finalidad de la valoración, revelando supuestos y supuestos especiales, incertidumbres materiales y condiciones restrictivas (IVSC, 2013). En el informe debería hacerse referencia a:

- la identificación y la situación del tasador;
- la identificación del cliente y cualquier otro usuario previsto;
- la finalidad de la valoración;
- la identificación de los activos o pasivos que ha de tasarse;
- la base de valor;
- la fecha de valoración;
- el alcance de la investigación;
- el carácter y la fuente de información en que se confió;
- los supuestos y supuestos especiales;
- las restricciones de uso, distribución y publicación;
- la confirmación de que el ejercicio se ha realizado de conformidad con las Normas internacionales de valoración;
- el razonamiento y enfoque de valoración;
- el importe;
- la fecha del informe.

Un informe de valoración puede adoptar diversas formas; un modelo establecido, por ejemplo, para prestamistas hipotecarios, memorandos internos o informes completos por escrito. Es probable que algunos informes sean más detallados que otros. Un informe

detallado podría incluir un listado de datos fidedignos comparables acompañado de un análisis de dichos datos. Puede contener una observación sobre las condiciones actuales del mercado, la actividad comercial y las propuestas de desarrollo futuro. Algunos clientes requieren que los cálculos de valoración estén debidamente sustentados y explicados, mientras que a otros realmente solo les interesa la cifra final resultante de la valoración.

El carácter y el alcance de los elementos que constituyen un informe de valoración deberían acordarse antes de que se lleve a cabo la valoración. Es probable que los registros que sustentan una valoración estén en archivos de ordenador, "notas de trabajo" manuscritas, notas de llamadas telefónicas, copias de detalles de venta, etc. Estos deberían conservarse, pero no hace falta que formen parte del informe o que se compartan con el cliente. Las normas de valoración deberían establecer un contenido mínimo para los informes de valoración y los tasadores deberían poder producir un registro de su proceso de toma de decisiones de surgir la necesidad.

Varios países cuentan con recopilaciones muy detalladas de normas nacionales de valoración que están a disposición del público, como Australia, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido. Si bien las mismas tienden a guardar relación con la labor de valoración en economías desarrolladas con mercados consolidados de derechos de tenencia, constituyen un recurso útil para los países que están estudiando la posibilidad de redactar sus propias normas.

## 4.7 Resumen

- ✓ La valoración debería ubicarse en el contexto de la política de tierras. Es aconsejable contar con la representación de un tasador en las altas esferas de gobierno.
- ✓ Las actividades de inspección e investigación son una parte fundamental del proceso de valoración y deberían realizarse de una manera lógica y documentarse debidamente. Si bien es habitual llevar a cabo una inspección física, es fundamental que se recopile y analice información oportuna, exhaustiva y detallada sobre tierras y mejoras (titularidad, uso, etc.), las transacciones y el contexto del mercado más general (la actividad económica, la legislación y la reglamentación relativa a la planificación).
- ✓ Deben definirse claramente las bases del valor y los supuestos de la valoración.
- ✓ Cualquiera que sea el método de valoración que se utilice, debería reflejar el comportamiento de los participantes y las partes afectadas.
- ✓ Los tasadores deberían reconocer, identificar y dar cuenta tanto del valor no comercial como del valor comercial. Los tasadores deberían ser conscientes de los desafíos que plantea estimar el valor no comercial y concebir técnicas para hacerles frente. En particular, estos incluyen el carácter a largo plazo e interrelacionado, y el carácter comunitario y no financiero, de los beneficios que pueden derivarse. Si bien están surgiendo métodos para contabilizar el valor no comercial, todavía hay mucho por hacer.
- ✓ El informe de valoración debería ser pertinente a la finalidad estipulada y cumplir con las normas más elevadas de ética profesional, presentación de informes y responsabilidad.



# 5

**¿Qué asegura  
la eficacia de  
un sistema de  
valoración?**

Página 79

5.1 Puntos clave

Página 80

5.2 Información sobre tierras y propiedades

Página 83

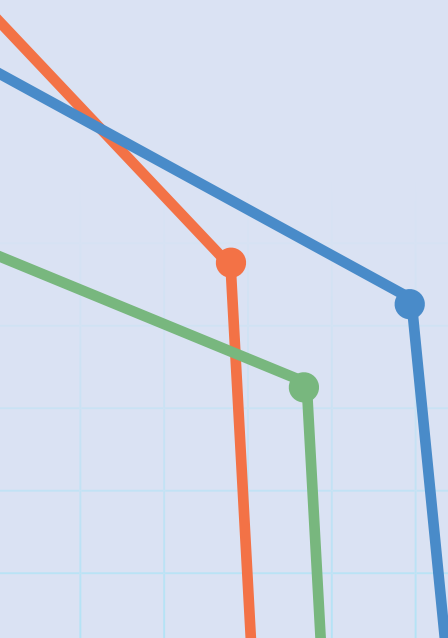
5.3 Capacidad de valoración

Página 89

5.4 Gobernanza

Página 92

5.5 Resumen



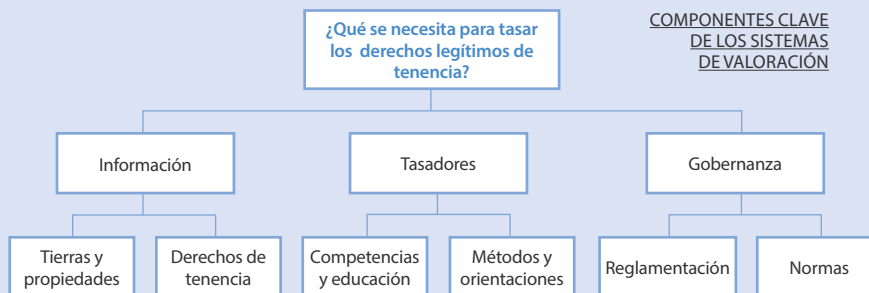


# 5. ¿Qué asegura la eficacia de un sistema de valoración?

“ Los Estados deberían asegurar que se utilicen sistemas apropiados para la valoración justa y oportuna de los derechos de tenencia con fines específicos, como el funcionamiento de los mercados, la garantía de préstamos, las transacciones de derechos de tenencia como resultado de inversiones, la expropiación y la tributación (Sección 18.1 de las Directrices).

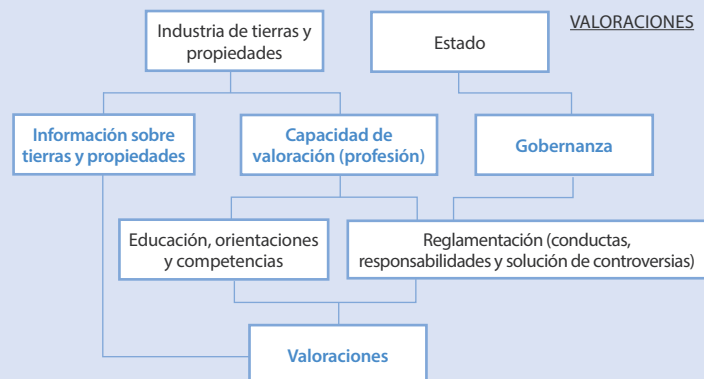
## 5.1 Puntos clave

- En los sistemas eficaces de valoración existen tres componentes clave: en primer lugar, el acceso a información sobre la naturaleza y la extensión de las tierras y propiedades que han de valorarse , junto a datos fidedignos e información comparables sobre el mercado más general; en segundo lugar, una profesión de valuación que cuente con competencias y recursos suficientes; y, en tercer lugar, una gobernanza sólida de esa profesión.



- Los sistemas y procesos de valoración deberían estar en capacidad de gestionar estructuras complejas de derechos formales e informales de tenencia.
- Un sistema de valoración aislado no logra buenos resultados; precisa del funcionamiento de los mercados de tierras y propiedades, de la industria y del apoyo financiero y político del Estado.

- La gobernanza de la valoración es fundamental y abarca el marco normativo, jurídico y reglamentario, la reglamentación para los tasadores, la reglamentación de las valoraciones y la educación. Unas normas internacionales bajo supervisión continua y revisión periódica rigen las responsabilidades y ética del tasador. Las normas locales pueden proporcionar orientación sobre los métodos de valoración.



## 5.2 Información sobre tierras y propiedades

“ Los Estados deberían elaborar políticas y leyes que fomenten el intercambio, según proceda, de la información territorial y de otro tipo relativa a los derechos de tenencia (Sección 6.5 de las Directrices).

“ Los Estados y otros actores deberían velar por que la información sobre las transacciones y los valores de mercado sea transparente y tenga amplia difusión, si bien con restricciones de privacidad (Sección 11.4 de las Directrices).

“ Los Estados deberían disponer de unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de mejorar la seguridad de tales derechos, incluyendo aquellos en manos del Estado y el sector público, el sector privado y los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, así como para el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados (Sección 17.1 de las Directrices).

“ Los Estados deberían elaborar políticas y leyes que promuevan y exijan la transparencia en la valoración de los derechos de tenencia. Los precios de venta y otras informaciones pertinentes deberían ser objeto de registro, análisis y publicación, con el fin de constituir una base de valoración exacta y fiable (Sección 18.3 de las Directrices).

Un acceso equitativo y efectivo a la información sobre tierras y propiedades es indispensable para llevar a cabo negociaciones y transacciones relacionadas con los derechos de tenencia de forma justa y abierta. Esta información es, por tanto, de gran importancia para los tasadores.

En muchos países, el comercio de derechos de tenencia puede ser poco frecuente, podría no haber mecanismos para compartir información sobre las transacciones o podría ser difícil identificar los derechos que se están negociando o los compradores y vendedores, lo cual tiene consecuencias para los poseedores de esos derechos, en particular si son los miembros más vulnerables de la sociedad. Es posible que los eventuales compradores tengan poder o acceso a recursos (habilidades y conocimientos, así como información) que pueden no estar a disposición de los poseedores de derechos legítimos de tenencia.

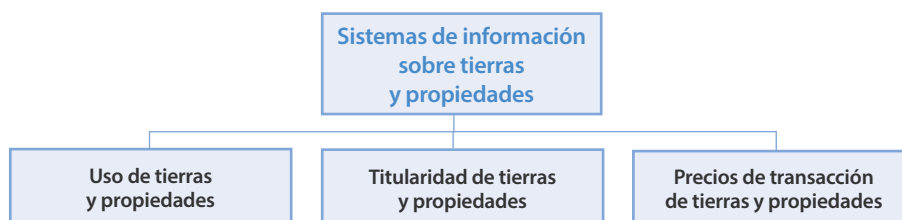
Estas posiciones asimétricas de negociación pueden conducir a la adquisición de derechos de tenencia a precios que no son un fiel reflejo de su valor comercial, por no hablar de su valor no comercial. Si estas adquisiciones de derechos de tenencia son obligatorias —tal vez con fines de expropiación— entonces esta combinación de escasez de información y asimetría de poder puede ser conflictiva. Semejantes transacciones, por tanto, no han de tenerse en cuenta como indicadores de valor comercial, ya que no cumplen de forma satisfactoria con la definición del IVSC.

Las disputas son particularmente evidentes en los lugares que experimentan cambios. En los lugares que se urbanizan con rapidez, tal vez en los suburbios de una ciudad, los mercados rurales y urbanos interactúan y aumenta la presión para convertir los terrenos agrícolas de menor valor en terrenos urbanos más valiosos. Si todas las partes no tienen un acceso adecuado a información sobre el mercado y no cuentan con unos profesionales de la valoración que sean capaces de proporcionar una interpretación objetiva de esa información, es posible que no se remunere como corresponde a los poseedores de derechos de tenencia de terrenos agrícolas cuando se adquieran sus derechos con fines de desarrollo. En circunstancias en que se adquieren vastas extensiones de terreno, el problema es todavía más grave.

Es solo en mercados transparentes que los valores en alza pueden observarse con facilidad. Si las negociaciones comerciales no son visibles, tampoco puede actualizarse la información sobre los precios ni estimarse el valor de la tierra. Como resultado, es posible que los precios de las transacciones no reflejen plenamente el mayor y mejor uso de la tierra.

## Sistemas de información

Muchas de las acciones relacionadas con la administración de tierras y propiedades se benefician enormemente del intercambio de información sobre propiedad, usos y precios a nivel de las parcelas. Si esta información se mantiene actualizada y accesible para todos, entonces las partes interesadas pueden tomar decisiones fundamentadas acerca del uso y desarrollo futuros de tierras y propiedades.



COMPONENTES DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TIERRAS Y PROPIEDADES

La responsabilidad del desarrollo y mantenimiento de un sistema integral de información de tierras y propiedades suele recaer en el Estado. Esto es porque el Estado suele iniciar la formación de sistemas de cobertura nacional para registrar e inscribir títulos de propiedad e información sobre precios en apoyo de la planificación, la tributación y otras funciones de gobierno.

En muchos países el Estado ha establecido un impuesto sobre tierras y propiedades. Esto motiva la creación de bases de datos especializadas, a las que a veces se denomina catastros fiscales, para registrar información sobre la ubicación o la dirección, junto a información detallada acerca de la propiedad, el uso y el valor en relación con derechos individuales y comunitarios de tenencia. Estas bases de datos pueden ser útiles con fines de registro, ya que constituyen esencialmente el fundamento de un catastro multifunción o un sistema de información de tierras y propiedades. Es indispensable que, al mantener una base imponible sobre tierras y propiedades, se comparta información entre los departamentos de valoración y tributación y otros departamentos de administración de la tierra, como las oficinas de registro de tierras, planificación, agrimensura y servicios públicos. De esta manera, se garantiza que las nuevas unidades imponibles se añaden a la lista de valoración y que se registran todos los cambios a las unidades que ya figuran en la lista.

Los sistemas de registro de la tenencia y otros sistemas de información de tierras y propiedades deberían desarrollarse, mantenerse y financiarse adecuadamente. Es probable que haga falta coordinación cuando los distintos sistemas se desarrollen y mantengan en distintos departamentos gubernamentales. En estas circunstancias, es esencial contar con referencias comunes e identificadores únicos, especialmente con la creciente transición hacia sistemas integrados de información sobre tierras.

## Información sobre los derechos consuetudinarios e informales de tenencia

En muchos países no se puede acceder con facilidad a la información sobre los derechos consuetudinarios e informales de tenencia, lo cual hace que los mercados de esos derechos sean más riesgosos. Los inversionistas financieros fijarán una mayor tasa de descuento ajustada a los riesgos en los ingresos potenciales e impondrán criterios más estrictos para la concesión de préstamos, lo que devaluará los derechos de tenencia. Los compradores en potencia tendrán que dedicar más tiempo y recursos a la diligencia debida, ya sea tratando de obtener la información que necesitan para tomar una decisión o adquiriendo un seguro para cubrirse de los riesgos asociados con la transacción.

### Los tasadores necesitan datos

Una empresa de suministro de electricidad quería construir una línea eléctrica de alta tensión y una estación termoeléctrica. La compañía debía compensar a los propietarios de los terrenos expropiados a causa del proyecto. Se contrataron tasadores para estimar el valor de los terrenos expropiados. A pesar del requisito legal de utilizar registros de ventas formales como base para la valoración, los tasadores no lograron encontrar transacciones suficientes en la localidad. Después de décadas de conflicto armado en el país, los derechos de tenencia y propiedad eran poco claros y, en algunos casos, los registros eran inexistentes. En su lugar, los tasadores sustituyeron el valor de la tierra por el valor de la producción de madera, las cosechas agrícolas y las estructuras construidas.

Si bien es difícil mantener información sobre derechos de tenencia informales, consuetudinarios o no registrados, es muy útil a la hora de tasar esos derechos.

### Creación de una base de información para la valoración

A fin de introducir un impuesto sobre la propiedad en Jamaica, se realizaron inspecciones de campo para identificar a los propietarios y ocupantes tanto de tierras registradas como sin registrar y se crearon mapas "barriales" mediante un sistema de información geográfica (SIG). Este sistema también proporciona registros de "pruebas de titularidad" cuando se está buscando un título formal. Como los cambios rutinarios de posesión o propiedad se facilitan mediante la presentación de formularios estándar, el modelo funciona básicamente como un registro para las tierras que están sin registrar. La inclusión de propiedades no registradas en la lista de valoración ha permitido al Gobierno emplear métodos novedosos para reducir el costo del registro de tierras. Por ejemplo, las tasas *ad valorem* se basan en un valor estimado mucho menor (respecto del valor comercial).

### Acceso a información sobre tierras y propiedades

Ha habido un aumento notable del acceso en línea a información sobre tierras y propiedades. Por ejemplo, en 2013 el Gobierno de los Países Bajos tomó la decisión de que la valoración fiscal de las propiedades residenciales debía hacerse pública. Lo que esto significa en la práctica es que todos los dueños de propiedades residenciales tienen acceso al valor estimado de todas las propiedades residenciales de los Países Bajos. Se adoptó esta decisión para reducir el número de errores en las valoraciones, garantizar que los errores pudieran identificarse y corregirse de manera oportuna y permitir que los contribuyentes compararan sus valoraciones fiscales con otras.

## Información sobre transacciones comerciales

Una tarea clave del tasador es obtener datos sobre los precios de las transacciones, junto con información detallada sobre derechos de tenencia, terrenos y propiedades e información más general de contexto, y utilizarlos en la valoración. La publicación y el acceso a los datos sobre transacciones sigue siendo difícil en muchos países y la confidencialidad es un verdadero obstáculo para el acceso a los datos.

La información relativa a todas las transacciones que implican transferencias de derechos de tenencia debería registrarse y hacerse accesible al público. Esto debería suceder con las transacciones de compraventa y alquiler, con las tierras de propiedad estatal y

privada, y con los mercados formales e informales. Los Estados deberían decidir qué tipo de información sobre “tierras y propiedades” debería ser accesible al público y qué tipo de información “personal” debería permanecer confidencial. Por ejemplo, podrían divulgarse la dirección, la fecha y el precio de venta, no así el nombre del propietario.

Puede recaer en el sector privado iniciar la recopilación e intercambio de datos. Es posible que las grandes empresas puedan recopilar sus propios datos, pero deberían acordarse protocolos que garanticen la coherencia en la interpretación y el análisis de mercado. Las empresas más pequeñas suelen trabajar en lugares o sectores comerciales específicos y pueden convertirse en fuentes valiosas de información detallada y especializada.

Los tasadores del Estado podrían tener la responsabilidad de la estimación de la base imponible sobre tierras y propiedades y de la administración del impuesto de transferencia. Recopilar y registrar información sobre los precios es una parte importante de la base de información para realizar estas tareas. Un Estado también puede ocuparse de la tierra directamente —por ejemplo, vendiendo y arrendando tierras de propiedad estatal— y esta es una fuente importante de información sobre los precios.

Los impuestos de transferencia elevados son perjudiciales para la transparencia de los mercados, ya que generan un incentivo para que se declararan precios más bajos a fin de reducir la carga impositiva.

Unos impuestos de transacción más bajos reducen este incentivo y, por tanto, pueden mejorar la fiabilidad y la precisión de los datos sobre las transacciones que registra el Estado. Cuando se hacen accesibles los datos de las transacciones, se mejorará la capacidad de detectar errores y declaraciones falsas sobre el precio pagado. La creación de un impuesto sobre las ganancias del capital puede resultar en informes más precisos sobre los precios de adquisición, ya que es un aliciente para la presentación de informes periódicos y veraces sobre el valor de tierras y propiedades.

#### **Recopilación de información sobre transferencias de derechos de uso de la tierra**

En algunos países todas las tierras son propiedad del Estado y no pueden venderse ni transferirse. En lugar de ello, el Estado puede otorgar derechos transferibles de uso de la tierra. Cuando se transfiere un derecho de uso de la tierra, debe pagarse un impuesto basado en el precio de transacción declarado o el precio que determine la autoridad fiscal. Es necesario, por tanto, que la autoridad fiscal obtenga información detallada de la transacción, como el precio, la fecha de la misma, el uso de la tierra, las partes involucradas y el monto del impuesto de transferencia.

### **5.3 Capacidad de valoración**

“ En la medida en que lo permitan los recursos, los Estados deberían asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales dispongan de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para poner en marcha las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz y con sensibilidad ante las cuestiones de género. El personal, en todos los niveles organizativos, debería recibir una capacitación continua y contratarse teniendo en cuenta adecuadamente la igualdad de género y social (Sección 6.1 de las Directrices).

“ Las asociaciones profesionales competentes involucradas en los servicios relacionados con la tenencia deberían elaborar, divulgar y supervisar el cumplimiento de comportamientos éticos de alto nivel. Los agentes del sector público y privado deberían cumplir las normas éticas aplicables y, en el caso de que las violen, deberían ser sometidos a medidas disciplinarias. Cuando no existan tales asociaciones, los Estados deberían procurar un entorno que facilite su establecimiento (Sección 6.8 de las Directrices).

En las Directrices se reconocen las complejidades asociadas con la prestación de servicios relacionados con la tenencia. Una administración eficaz de la tierra exige el establecimiento de marcos institucionales sólidos que respalden las funciones de levantamiento catastral, ordenación territorial, registro, valoración, tributación y facturación y recaudación. Estas funciones dependen de profesionales altamente calificados, quienes, a su vez, requieren un entorno propicio de capacitación académica, una normativa profesional y una conducta ética para prestar servicios justos, equitativos, transparentes y sostenibles.

En muchos países, la insuficiencia de recursos presupuestarios, una administración ineficiente y la falta de reglamentación han conducido a una prestación de servicios deficiente e incluso corrupta. En muchos países en desarrollo y países en transición, los organismos de gobierno se caracterizan por la falta de personal calificado y bajos niveles de remuneración, mientras que los profesionales del sector privado suelen trabajar en entornos poco reglamentados. En las Directrices se alienta a los Estados a que proporcionen recursos suficientes, a menudo considerables, a fin de garantizar que se fomente y mantenga la capacidad, incluida la capacidad de valoración, y se proporcione un entorno favorable para el establecimiento de asociaciones profesionales.

#### **Tasadores del sector público que trabajan con tasadores del sector privado**

Un gobierno que busca implementar un impuesto *ad valorem* sobre tierras y propiedades puede requerir la valoración de miles de casos, lo cual puede ser costoso, en especial si la política fiscal exige revalorizaciones periódicas. Los tasadores del Estado pueden poseer los conocimientos especializados necesarios para realizar una valoración con fines tributarios, pero es posible que carezcan de conocimientos sobre las condiciones del mercado. El resultado puede ser un abordaje mecanicista a la valoración o que no tome en cuenta las condiciones del mercado, así como una base imponible que rara vez se actualice para reflejar las reales condiciones del mercado.

Es posible que surjan una serie de cuestiones similares al realizar una valoración con fines de expropiación. Sin una comprensión suficiente de las condiciones del mercado local (como la oferta y la demanda de tierras para distintos usos y el potencial de desarrollo de las tierras), la compensación que se paga a los poseedores de derechos de tenencia puede basarse en los costos de reposición del uso existente en lugar del valor justo.

#### **La valoración en el sector público**

En el sector público un organismo central de tasación podría llevar a cabo la administración de las valoraciones (elaboración de técnicas de valoración, gestión de tasaciones masivas, elaboración y mantenimiento de bases de datos), lo cual tiene la ventaja de prestar un servicio único a aquellas oficinas del gobierno que requieren valoraciones con fines fiscales, de expropiación y de arrendamiento de tierras estatales. El establecimiento de un servicio único de valoración debería reducir la duplicación de recursos, fomentar el intercambio de datos y beneficiarse de las economías de escala en términos de manipulación de datos. Asimismo, debería fomentar al desarrollo de competencias y conocimientos en esferas especializadas de la valoración, como en locales especializados, infraestructuras, servicios públicos, y plantas y maquinaria.

El alcance de la prestación de servicios de valoración en el ámbito del sector público es una cuestión que ha de

considerarse en vista de la disyuntiva entre la necesidad de contar con datos y análisis de mercado (en lo que suele desempeñarse mejor el sector privado) y con experiencia en las esferas jurídica, técnica y administrativa (en la cual suele destacarse el sector público).

Es posible que el sector público asuma la función de facilitador, recopilando los datos de uso de la tierra, titularidad y transacciones, y el sector privado combine esto con sus conocimientos de transacciones en el mercado. Una alianza público-privada de este tipo puede constituir la base para el desarrollo de una profesión de valoración que pueda orientar sus conocimientos especializados a la información sobre los mercados y garantizar que las valoraciones reglamentarias tengan fundamento en información de mercado fidedigna.

## La valoración en el sector privado

En el sector privado hay una creciente demanda de valoración por parte de personas, grupos y empresas, no solo en respuesta a valoraciones reglamentarias, por ejemplo, al apelar frente a estimaciones de la base imponible o impugnar la compensación por la expropiación de derechos de tenencia, así también en respuesta a valoraciones como garantía para un préstamo y valoraciones de tierras y propiedades (véase el Capítulo 3). Muchos países no cuentan con capacidad suficiente para llevar a cabo estas valoraciones utilizando recursos locales. En cambio, tasadores extranjeros pueden realizar las valoraciones, en particular en el caso de tierras y propiedades de grandes empresas multinacionales. Es importante ser conscientes de la posible asimetría de información y conocimientos a la hora de negociar con poseedores locales de derechos de tenencia.

### La provisión de servicios de valoración en el sector privado

En China hay tres niveles de operaciones de valoración (Hemphill *et al.*, 2014). Las empresas internacionales disponen de una amplia gama de servicios y de recursos suficientes para desempeñar funciones de adquisición y síntesis de datos. Hay grandes empresas nacionales con capitales y capacidades que realizan tasaciones por cuenta de empresas y grandes corporaciones estatales. Otras empresas pequeñas se dedican a trabajar con el sector residencial donde prestan servicios adicionales de gestión y administración de bienes raíces.

## Las asociaciones de tasadores profesionales

El establecimiento de una asociación que represente a los tasadores puede ser un factor clave a la hora de garantizar que exista un número suficiente de tasadores para satisfacer la demanda. Una asociación de tasadores puede:

- supervisar la educación y el desarrollo de competencias, incluyendo la preparación y actualización de directrices sobre procesos y métodos de valoración;
- reglamentar la conducta de los tasadores, incluyendo consideraciones éticas y garantías de responsabilidad civil por mala práctica mediante un seguro de responsabilidad profesional;
- proporcionar un medio asequible y accesible para la resolución de controversias;
- por último, y quizás lo más importante, puede tener una estructura de gobernanza que incluya un conjunto de normas de valoración que ayuden a garantizar la objetividad de cada valoración y la integridad de los tasadores.

## La educación y el desarrollo de competencias

Un componente fundamental de un sistema eficaz de valoración es una institución educativa que pueda ofrecer formación y educación adecuadas. Dispondrá de conocimientos especializados, centrados en los métodos de valoración.

### Lograr el conjunto preciso de competencias

Las experiencias de algunos países que emergieron de las áreas de influencia soviética sugieren proceder con cierta cautela. A pesar de la gran necesidad de valoraciones basadas en el mercado para facilitar la transición de una economía dirigista, se establecieron profesiones de valuación en contextos sin prácticas de mercado y se reclutaron tasadores de las profesiones de ingeniería y agrimensura. Estos grupos a menudo se las arreglaban para “hacerse” de la profesión de valuación y exageraban los aspectos técnicos y jurídicos de la valoración a expensas de los aspectos económicos y financieros, lo cual se reflejó luego en los planes de estudio y formación y, por último, en la metodología de valoración.

Los planes de estudios de valoración dependerán del entorno político, jurídico y económico en el que trabajen los tasadores, aunque incluirán siempre algunas esferas fundamentales de conocimientos, como la economía del territorio y las finanzas, y las leyes relativas a la propiedad, los contratos y los daños y el derecho administrativo (en particular, la planificación del uso de la tierra y la tributación).

Normalmente, la idoneidad de un plan de estudios se supervisa mediante un proceso de acreditación profesional, de modo que es frecuente el desarrollo simultáneo de un sistema de educación y una asociación profesional. A veces una profesión de valuación se desarrolla en forma aislada respecto de las transacciones en el mercado, en cuyo caso la profesión puede volverse excesivamente técnica. Este tipo de separación puede reducirse con una formación y una representación de la profesión que abarque tanto la valoración reglamentaria como la del mercado junto a unos vínculos estrechos con las responsabilidades de gestión, corretaje y transacciones.

Las instituciones que regulan la profesión de la valuación deberían garantizar que existan oportunidades suficientes para su desarrollo. Reviste vital importancia que el desarrollo educacional y profesional cuente con financiación y mantenimiento suficientes.

Para fomentar la capacidad de valoración, es importante que los futuros tasadores puedan desarrollar habilidades sobre cuestiones atinentes al mercado inmobiliario y técnicas de valoración mediante una formación y educación acreditada profesionalmente, incluyendo cursos de grado, pasantías y formación profesional continua. Aunque existen instituciones internacionales de valoración que pueden acreditar programas educativos, debería existir suficiente capacidad local para capacitar y educar a los tasadores.

Es fundamental que se supervise el contenido de los planes de capacitación y estudio y es improbable que el Estado por sí solo pueda hacer esto bien. Un cuerpo profesional es el que está en mejores condiciones de asumir el liderazgo intelectual respecto de los requisitos educativos para ingresar a la profesión, las competencias y la formación que se precisan y la manera en que pueden ofrecerse.

### **Regulación de la conducta**

“ Los Estados y los actores no estatales deberían tratar de impedir la corrupción con respecto a los derechos de tenencia. Los Estados deberían alcanzar este objetivo especialmente a través de la consulta y la participación, el imperio de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas. Los Estados deberían adoptar y aplicar medidas para combatir la corrupción, tales como el establecimiento de controles y contrapesos, la limitación del uso arbitrario del poder, la resolución de los conflictos de intereses y la adopción de normas y reglamentos claros. Los Estados deberían facilitar la revisión administrativa o judicial de las decisiones de los organismos de ejecución. Los empleados que trabajen en la administración de la tenencia deberían rendir cuentas de sus actos. Se les deberían proporcionar los medios para desempeñar con eficacia sus funciones. Deberían gozar de protección ante las interferencias en sus funciones y ante las represalias por la denuncia de actos de corrupción (Sección 6.9 de las Directrices).

“ Los organismos de ejecución en materia de valoración de los derechos de tenencia deberían poner a disposición del público sus informaciones y análisis de valoración de acuerdo con las normas nacionales. Los Estados deberían empeñarse en evitar la corrupción en los procedimientos de valoración mediante la transparencia en la información y en las metodologías, en la administración de los recursos públicos y las compensaciones, así como en la contabilidad y los préstamos de las empresas (Sección 18.5 de las Directrices).



La reglamentación para los tasadores debería centrarse en la elaboración y adopción de códigos profesionales de conducta y ética. Los gobiernos deberían respaldar tales actividades y fomentar la apertura y transparencia del proceso de valoración.

El objetivo es fomentar la confianza en las actividades que realizan los tasadores velando por que estos actúen con independencia, integridad y objetividad, tengan conocimientos suficientes de los derechos de tenencia y los activos de tierras y propiedades pertinentes, y posean las aptitudes y experiencia necesarias para llevar a cabo la valoración de manera competente. También contribuye a que los tasadores puedan resistir las presiones externas, la influencia de los clientes y el potencial de corrupción.

Asimismo, es importante contar con normas de procedimiento y garantías de calidad, a fin de proteger a los usuarios, de modo que entiendan lo que están adquiriendo, y proteger a los tasadores, cuya reputación podría verse afectada si los usuarios no están satisfechos con el servicio que reciben. Por tanto, las normas de procedimiento exigen que los tasadores expliquen lo que ha de hacerse (los términos del acuerdo de servicio o compromiso) y lo que se ha hecho (el resultado de la valoración). También apoyan la apelación y la revisión de las valoraciones mediante audiencias y tribunales.

Si quiere garantizarse la confianza en las valoraciones, entonces estas deberían ser transparentes, coherentes y congruentes, y deberían llevarse a cabo por tasadores honestos, imparciales y competentes.

Los tasadores que realizan valoraciones con miras a presentar informes financieros y análisis con fines crediticios pueden ser objeto de una presión intensa de los clientes, por lo que deberían colaborar con las autoridades reguladoras para luchar contra esto. En algunos países los tasadores pueden depender en gran medida de un reducido número de clientes muy importantes, como las empresas propiedad del Estado. La capacidad para resistirse ante las influencias y presiones de los clientes tendrá que ser particularmente fuerte en estas circunstancias.

Si no puede responsabilizarse a los tasadores por sus errores, omisiones y otras faltas, entonces serán muy pocos los incentivos para que eviten caer en malas prácticas que podrían beneficiarlos de algún modo. Algunos países imponen a los tasadores la obligatoriedad del seguro, lo cual compromete a las compañías de seguros en procurar un control de calidad en la profesión. Es importante la existencia y el uso de un seguro de responsabilidad profesional.

### Solución de controversias

“ Los Estados podrán estudiar el establecimiento de tribunales u órganos especializados dedicados únicamente a dirimir las disputas sobre los derechos de tenencia, y crear en el seno de las autoridades judiciales puestos de peritos para encargarse de los asuntos técnicos. Los Estados podrán asimismo crear tribunales especiales para solucionar las disputas sobre el ordenamiento regulado del territorio, la agrimensura y la valoración (Sección 21.2 de las Directrices).

“ Los Estados deberían reforzar y desarrollar formas alternativas de resolución de conflictos, especialmente en el plano local. En los casos en que existan formas consuetudinarias o de otro tipo para

#### Los peligros de una reglamentación para tasadores ineficaz:

- Aumento del nivel de variación en las valoraciones, por lo que los tasadores no logran ponerse de acuerdo en un grado aceptable.
- Inexactitud en las valoraciones, tan diferentes de los precios de mercado que resultan inaceptables.
- Susceptibilidad a la influencia de los clientes, quizás como resultado de una dependencia excesiva de los ingresos por comisiones de un solo cliente, por ejemplo.
- Conflictos de intereses, por los que puede cuestionarse la representación imparcial de los intereses de la parte interesada.
- Negligencia en la valoración y, lo que es todavía más grave
- Fraude y corrupción.

*la solución de controversias, estas deberían comprender procedimientos justos, fiables, accesibles y no discriminatorios de rápida solución de las controversias sobre los derechos de tenencia (Sección 21.3 de las Directrices).*

Dado que los valores comerciales y no comerciales son una creación social, la solución de controversias debería incluir la representación de tasadores que estén bien informados sobre el contexto local. También deberían ser transparentes e imparciales en sus procesos de toma de decisiones.

Esto es particularmente cierto en los casos donde se lleva a cabo una valoración para efectos de expropiación, ya que ella puede afectar a unas partes muy distintas en términos de tamaño, poder y acceso a recursos. Cuando se trata de valores no comerciales, se aplican principios parecidos según la definición pertinente.

Si bien los tribunales deben mantenerse como árbitros finales en las controversias sobre valoración, deberían adoptarse procesos deliberativos e inclusivos (PDI) del carácter descrito previamente antes de llevarlos a juicio, y los resultados obtenidos deberían ponerse a disposición de los tribunales. Unos PDI exitosos podrán establecer las valoraciones, librando así al sistema judicial de esa carga. Algunas jurisdicciones consideran que los tribunales han de aceptar automáticamente las determinaciones en materia de valoración que adopten tribunales especiales compuestos, por ejemplo, por un tasador profesional, un magistrado y una persona ilustre del lugar, a menos que se presenten pruebas suficientes de fraude o negligencia.

En todos esos PDI o en tribunales independientes más formales que se ocupan de valoraciones, es fundamental que las partes afectadas puedan presentar datos fidedignos que sean tanto transparentes como verificables. En los casos de expropiación, a menos que los tribunales determinen luego que las demandas eran infundadas y vejatorias, el costo de representación por expertos debería considerarse una demanda legítima por perjuicios. Por tanto, sujeto a las leyes de la jurisdicción pertinente, el orden preferido para la resolución de controversias en los casos de expropiación sería:

- a. negociaciones entre las partes en igualdad de condiciones;
- b. negociaciones posteriores, poniendo a disposición de las partes la asesoría especializada, incluyendo mediadores, si procede;
- c. PDI, tales como jurados de valor (jurados de ciudadanos encargados de decidir el valor) o talleres de valoración;
- d. tribunales independientes de valoración en lugar de los PDI, dependiendo de la cultura en cuestión;
- e. el sistema judicial.

Cuanto antes se pueda llegar a un acuerdo sobre los valores, mejor será para todos los interesados, aunque nunca deben adoptarse decisiones prematuras. En los casos de estimación de la base imponible, por lo general bastarán solo las fases cuarta y quinta. Sin embargo, una audiencia o un tribunal puede, a su discreción, dar instrucciones a los PDI para ponerlos al corriente en determinadas circunstancias.

## 5.4 Gobernanza

La gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno ya sea en manos del Estado, un mercado, una asociación profesional, una comunidad u otra red social. Los procesos pueden adoptar la forma de leyes y reglamentos, códigos de prácticas o normas aceptadas. Es preciso considerar el grado en que la valoración se autorregulará (por ejemplo, por una asociación de tasadores) o reglamentará por ley. Puede que sea preferible imponer una disposición reguladora a los tasadores junto a la auto-regulación o en su lugar. En todo el mundo hay ejemplos de asociaciones profesionales de tasadores que se autorregulan y otros de regulación reglamentaria para valoraciones y tasadores.

La gobernanza consiste esencialmente en “normas” que se espera que cumplan los tasadores. La gobernanza atribuye responsabilidades por las valoraciones incorrectas y la solución de controversias. Normalmente, estas reglas se codifican como normas de valoración que abordan cuestiones éticas, el proceso de valoración y las solicitudes de valoración. Es importante que la regulación abarque la conducta y la ética, así como la competencia, la objetividad y la transparencia.

### La gobernanza de la valoración en una economía planificada

En Viet Nam, el Estado define tres tipos de valoración de la tierra:

1. Una categoría de valor de la tierra, que vuelve a calcularse cada cinco años.
2. Cuadros regionales de valor de la tierra, que también vuelven a calcularse cada cinco años sobre la base de la categoría de valor de la tierra y situaciones locales específicas. Estas se utilizan para calcular impuestos sobre la tierra, gravámenes, tasas de uso de la tierra y multas por infracciones administrativas.
3. Valores específicos de la tierra en relación con derechos de uso de la tierra de propiedades determinadas.

Dependiendo de la finalidad de la valoración, distintos tasadores emplean distintos métodos. Los tasadores estatales deben utilizar los valores de la tierra que se establecen por ley y que se interpretan por comités. Los precios registrados de las transacciones suelen estar por debajo del valor comercial y ser poco fiables como base para fijar un valor comercial, lo cual, por ejemplo, en los casos de expropiación, da lugar a que la valoración a efectos de compensación tienda a resultar en valores inferiores a los valores comerciales. Si un usuario de tierras apela una valoración, puede que no sea posible modificar la valoración, porque no lo permite la metodología reglamentaria que rige la tasación. Dado que solo el Estado puede solicitar asesoramiento para estimar el valor de la tierra, los tasadores del sector privado sufren una doble presión: presión desde el punto de vista administrativo, ya que están sujetos a la gestión estatal de licencias y permisos para el funcionamiento de las empresas y, desde una perspectiva económica, los clientes de las empresas de tasación de tierras son, en gran medida, organismos del Estado. Hacen falta recursos para realizar controles y auditorías periódicos

### La autorreglamentación

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el modelo de gobernanza es la autorregulación. El Régimen de tasadores registrados de la Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) es un programa independiente de seguimiento para tasadores. El régimen garantiza la aplicación uniforme de las normas de valoración y alienta a adoptar las mejores prácticas a la hora de acordar las condiciones de intervención, la conservación de notas de inspección e información fidedigna comparable y otros archivos, así como la redacción de informes.

En Namibia, el Consejo para la profesión de tasadores de propiedad (Council for Property Valuers Profession) acredita los programas de educación y formación y administra el registro de tasadores profesionales. El Gobierno exige que el Consejo redacte un código de conducta, garantice que los tasadores registrados lo cumplan y establezca medidas para investigar y sancionar las conductas indebidas. El Consejo también puede gestionar un seguro de responsabilidad profesional en nombre de los tasadores registrados.

### Cumplimiento de las normas de valoración

En algunos países existen normas de valoración, pero no se las hace cumplir lo suficiente. Es posible que los órganos e instituciones profesionales no cuenten con recursos suficientes, tanto en términos financieros como humanos. Como resultado del cumplimiento deficiente, profesionales no calificados y fraudulentos que se hacen pasar por tasadores se aprovechan de esta situación, empañando así la imagen y credibilidad de la profesión. Es más, la corrupción es muy perjudicial para la profesión de valuación. Adopta muchas formas, como la influencia de personas poderosas en las valoraciones.

de los tasadores y el ejercicio de la valoración, lo cual garantiza el cumplimiento de las normas y regula las competencias técnicas previstas en la industria. Si se incumplen las normas, habrá que imponer sanciones por incumplimiento o comportamiento fraudulento. Es posible que los tasadores tengan que estar registrados o autorizados por las autoridades reguladoras nacionales a fin de garantizar la objetividad, la independencia y la protección ante posibles conflictos de intereses.

## Normas

“ Los Estados y otros actores deberían elaborar y difundir normas nacionales de valoración para uso por los gobiernos, comercios y otros. Las normas nacionales deberían ser congruentes con las normas internacionales pertinentes. La capacitación del personal debería comprender metodologías y normas internacionales (Sección 18.4 de las Directrices).

Las normas contribuyen a lograr una interpretación más uniforme y fiable de los principios de valoración y su aplicación en la práctica. En las economías desarrolladas se acostumbra cada vez más utilizar un enfoque basado en principios para fijar las normas. En las economías emergentes, es posible que sea más fácil aplicar un conjunto de normas más detalladas basadas en reglas, especialmente cuando las competencias básicas de la valoración no abundan. Es importante que las normas de valoración se hagan cumplir estrictamente y en todo momento.

Deberían codificarse los principios y objetivos, y debería desarrollarse una terminología común para comunicar claramente los conceptos de valor y valoración.

La elaboración y el acatamiento de normas nacionales que estén en consonancia con las normas internacionales contribuyen a evitar incoherencias en las definiciones de valor y en los enfoques y métodos de valoración.

## Normas internacionales

Las normas internacionales de valoración (International Valuation Standards, IVS) esbozan los principios generales de la valoración. Lo hacen regulando el proceso de valoración en vez de los métodos empleados y promoviendo el uso uniforme de definiciones, bases de valoración y normas de presentación de informes. En el marco del IVS que rige dichas normas se describe el contexto para el ejercicio de la valoración y las bases y enfoques que se aplican. En él se hace hincapié en que, al realizar una valoración, debería ejercerse un criterio objetivo e imparcial en un entorno de transparencia y debería reducirse al mínimo la influencia de la subjetividad en el proceso de valoración. El IVSC (International Valuation Standards Council) ha publicado cuatro normas profesionales internacionales en relación con esto:

- un marco de competencias para tasadores profesionales;
- un código de principios éticos para tasadores profesionales;

- cómo establecer y desarrollar una organización profesional de valoración;
- una guía para el proceso de auditoría dirigida a tasadores profesionales.

El IVSC hace hincapié, sin embargo, en que la conducta y el comportamiento ético de los tasadores es un asunto del que deben ocuparse las asociaciones nacionales de tasadores que regulan u otorgan permisos a los tasadores.

Si las valoraciones reglamentarias y las valoraciones comerciales son congruentes con un marco de normas nacionales de valoración que, a su vez, está en consonancia con las normas internacionales de valoración, pueden sentarse bases sólidas para una buena gobernanza de la valoración de derechos de tenencia.

## Normas nacionales

En términos generales, hay dos tipos de normas nacionales: las normas técnicas o basadas en métodos, que tienden a ser prescriptivas; y las normas basadas en principios, que subrayan el criterio y las competencias del tasador para determinar cuáles son los métodos adecuados que han de aplicarse.

Dentro del marco y los principios de las normas internacionales de valoración (IVS), las normas nacionales pueden establecer protocolos más detallados. Las IVS reconocen que los países o las jurisdicciones pueden tener determinados requisitos legislativos o reglamentarios que deben ajustarse a las normas nacionales. Por ejemplo, Mongolia adoptó las IVS en su totalidad y agregó tres capítulos al final con miras a contextualizar su aplicación. Filipinas también las adoptó, agregando párrafos específicos para Filipinas para formular las normas de valoración de Filipinas (Philippines Valuation Standards, PVS). En el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, las IVS están integradas en el sistema nacional de normas de valoración. Este enfoque ha sido exitoso en el mundo de la contabilidad con la adopción de las normas internacionales de información financiera en más de 140 países, lo que se traduce en una serie de normas contables congruentes y adoptadas ampliamente.

Las IVS han sido redactadas por expertos independientes, se ponen a disposición del público para su consulta y se revisan antes de su adopción. La elaboración de normas nacionales de valoración debería ajustarse a un proceso similar.

Las normas nacionales de valoración podrían contener información sobre los códigos y requisitos pertinentes que deben cumplirse al realizar ciertas valoraciones, incluidos protocolos acordados con determinados grupos de clientes tales como prestamistas hipotecarios, quienes quizás requieren una evaluación más detallada de los riesgos. O podrían estipular protocolos para una valoración con fines contables. Cuanto más técnico y específico sea el carácter de las normas nacionales de valoración, más probable es que tengan que actualizarse más seguido que las IVS. Si el objetivo principal es la coherencia del proceso de valoración, entonces los requisitos específicos del país deberían mantenerse al mínimo.

### Normas nacionales de valoración

La Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) es la institución encargada de elaborar normas de valoración para el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Sus normas de valoración reglamentan el proceso en lugar de la función, es decir: qué hacer en vez de cómo hacerlo. Promueven el uso de bases uniformes y otras definiciones y proporcionan un marco reglamentario para brindar asesoramiento en materia de valoración, generan confianza en la valoración al exigir la aplicación de enfoques éticos y transparentes, y ayudan a que los clientes comprendan qué es lo que se está valorando, los supuestos que se manejan y las limitaciones que existen. Desde el punto de vista del procedimiento, las normas establecen la finalidad y el objeto de la valoración y garantizan que el tasador tenga conocimientos y experiencia suficientes, esté libre de conflictos y haya confirmado que los términos y supuestos pactados con el cliente son adecuados. También establecen los requisitos para la presentación de los informes relativos a la valoración.

### Fomento de la capacidad nacional de valoración

Diversas instituciones internacionales han respaldado diversas iniciativas en los países en desarrollo para fortalecer sus normas profesionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está ayudando a que la profesión de valoración en Rwanda avance hacia la adopción de las mejores prácticas internacionales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de la International Real Property Foundation (IRPF), participó en el establecimiento de órganos profesionales inmobiliarios, incluso en la esfera de la valoración, en Europa oriental (IRPF, 2002). En África, la IRPF colaboró en el fomento de la capacidad de los profesionales inmobiliarios de Uganda. El Banco Mundial y la FAO han participado en proyectos de reforma agraria en Europa oriental y Asia central desde comienzos de la década de 1990 y el enfoque de estos proyectos abarca desde la administración y gestión de tierras hasta la valoración y la tributación de propiedades inmuebles. Además de las iniciativas financiadas por instituciones internacionales, en los planos local y nacional se ha puesto todo el empeño en establecer asociaciones profesionales y normas de valoración.

## 5.5 Resumen

- ✓ Los sistemas de registro de la tenencia y otros sistemas de información de tierras y propiedades deberían desarrollarse, mantenerse y financiarse de un modo adecuado. Estos sistemas deberían registrar información sobre la propiedad, el uso y el valor en relación con los derechos de tenencia individual y comunal. Es probable que haga falta coordinar los distintos sistemas cuando estos se desarrollen en distintos departamentos de gobierno. En estas circunstancias, es fundamental contar con referencias comunes e identificadores únicos.
- ✓ Es importante registrar la información relativa a los derechos consuetudinarios e informales de tenencia, así como a los derechos formales. Los sistemas y procesos de valoración deberían estar en capacidad de gestionar estructuras complejas de derechos formales e informales de tenencia.
- ✓ La información relativa a las transacciones de tierras estatales y privadas, de derechos formales e informales de tenencia y de las transacciones de inversión y alquiler deberían estar a disposición del público, con salvaguardias adecuadas para proteger la información personal. Los impuestos sobre las transacciones deberían mantenerse bajos.
- ✓ Las valoraciones deberían ser transparentes, coherentes y congruentes, y deberían llevarse a cabo por tasadores honestos, imparciales y competentes.
- ✓ Se requiere un número suficiente de tasadores con las competencias, calificaciones, conocimientos y experiencia requeridas. Una asociación de tasadores debería supervisar la educación y el desarrollo de competencias, reglamentar la conducta de los tasadores y proporcionar un medio asequible y accesible de resolución de controversias.
- ✓ La reglamentación para los tasadores debería centrarse en la elaboración y adopción de códigos éticos y profesionales de conducta. Los gobiernos deberían respaldar tal actividad y promover la apertura y transparencia del proceso de valoración.
- ✓ El ejercicio exitoso de la valoración exige normas bien elaboradas que efectivamente se hagan cumplir. Las normas internacionales deberían regir las responsabilidades y la ética de los tasadores, y las normas nacionales deberían hacer efectivos el enfoque y el método. Todas las normas de valoración deberían supervisarse de manera constante y revisarse en forma periódica.

## Conclusión

En las Directrices se reconoce la importancia de los recursos naturales para el desarrollo económico y la seguridad alimentaria al promover la seguridad los derechos de tenencia y el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques. A medida que los derechos legítimos de tenencia se vuelven seguros, también se vuelven valiosos, tanto en el sentido comercial como no comercial.

La presente guía técnica resalta la importancia de tasar los derechos de tenencia en una gran variedad de contextos. Solicitan valoraciones las empresas que se ocupan de derechos de tenencia a la hora de desarrollar y hacer uso de tierras, pesquerías y bosques o invertir en ellos. Las solicitan las personas que buscan proteger y mejorar sus hogares y medios de vida, así como los gobiernos para la tributación, la ordenación territorial, el cálculo de compensaciones y el desarrollo de infraestructura.

A través de la valoración, se llenan los vacíos de información en mercados que no siempre son transparentes. Se informa a las partes interesadas y los participantes en los mercados sobre el valor de sus derechos de tenencia, lo cual puede ser fundamental para garantizar la equidad en los intercambios y las adquisiciones de esos derechos. Contar con fácil acceso a información sobre precios y valores en relación con los derechos de tenencia también tiene una influencia estabilizadora en este sector amplio y a veces volátil de la economía.

Las valoraciones son importantes para la planificación: el valor es un muy buen rasero para medir el éxito o el fracaso de la política de planificación del uso de la tierra. Lograr una combinación adecuada de usos de la tierra, y la cantidad apropiada de infraestructura y prestación de servicios en los lugares en que se necesitan, estimulará la actividad económica. La ordenación territorial que optimiza el valor genera mayores ingresos de la tributación sobre tierras y propiedades, lo cual crea un círculo virtuoso, dado que los ingresos fiscales se utilizan para mejorar la infraestructura y la prestación de servicios, y conducen a mayores aumentos de valor. Como el valor es un indicador tan útil del éxito de la política de tierras, puede ser de gran ayuda para los gobiernos consultar con tasadores sobre asuntos de política de tierras.

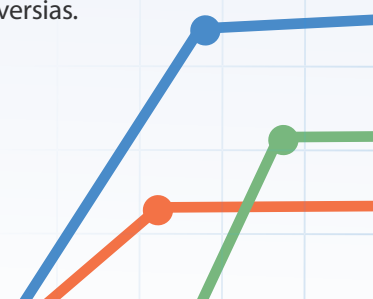
Es importante asegurarse de que la valoración se lleve a cabo por profesionales competentes e imparciales que estén fiscalizados por un organismo o asociación.

Los derechos de tenencia y las tierras y propiedades asociadas están en un estado de evolución constante;

la actividad económica, la participación política y las necesidades sociales y ambientales en evolución hacen que una profesión encargada de tasar los derechos de tenencia tenga que actualizar constantemente los procedimientos en lo que respecta a la orientación, las normas y la gobernanza.

Para concluir, las valoraciones son una parte importante de la formulación de políticas de tierras, ya que revelan el valor inherente de los derechos legítimos de tenencia, forman la base esencial de información para las negociaciones en torno a la transferencia de esos derechos y, por extensión, sirven de fundamento para los mercados de tierras y propiedades. En resumen, las valoraciones:

- 1 garantizan la equidad del cálculo de la base imponible y de la compensación en caso de expropiación;
- 2 garantizan que se tengan en cuenta los valores tanto comerciales como no comerciales a la hora de comprar, vender y arrendar derechos formales, consuetudinarios, comunitarios e informales de tenencia;
- 3 suministran información objetiva sobre los precios a los poseedores de derechos de tenencia en situaciones en que las transacciones son escasas, como la privatización de activos estatales o la adquisición de grandes extensiones de tierra;
- 4 constituyen un componente principal de la evaluación de los riesgos cuando se emplean los derechos de tenencia como garantía de préstamos;
- 5 verifican las implicaciones que tienen en los valores las decisiones en materia de ordenación territorial y desarrollo;
- 6 ayudan a reducir el riesgo asociado con el desarrollo, la inversión y la ocupación de tierras y propiedades;
- 7 proporcionan seguridades a personas y empresas respecto de la equidad en las transacciones de derechos de tenencia y ayudan a minimizar las controversias.



## Referencias

- Anderson, T.** 2006. On the economic value of customary land in Papua New Guinea, *Pacific Economic Bulletin*, 21(1): 138-152.
- Arnold, J.E.M., Contreras-Hermosilla, A., Gregersen, H.M. y Lundgren, A.L.** 1995. *Valoración de los bosques: contexto, problemas y directrices*. Roma, FAO, EPAT/MUCIA, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Bell, M., Bowman, J. y Clark, L.** 2005. *Valuing Land for Tax Purposes in Traditional Tribal Areas of South Africa Where There Is No Land Market*. Documento de trabajo. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Carson, R. Flores, N. y Meade, N.** 2001. Contingent Valuation – Controversies and Evidence, *Environmental and Resource Economics*, 19:173–210.
- FAO.** 2008. *Compulsory acquisition of land and compensation*, Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra, 10 Roma.
- FAO.** 2012. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.
- FAO.** (2013a). *Implementing improved tenure governance in fisheries: a technical guide to support the implementation of the voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Roma.
- FAO.** 2013b. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género*. Roma.
- FAO.** 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas*. Roma.
- FAO.** 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos*. Roma.
- Felicani-Robles, F.** 2013. *Forest carbon tenure in Asia–Pacific: A comparative analysis of legal trends to define carbon rights in Asia–Pacific*. Documento legislativo en línea n.º 89, Roma, FAO.
- Hemphill, L., Lim, J., Adair, A., Crosby, N. y McGreal, S.** 2014. *The role of international and local valuation standards in influencing valuation practice in emerging and established markets*. Londres, Royal Institution of Chartered Surveyors.
- International Real Property Foundation.** 2002. *Assistance to Real Estate Associations in the Eastern European Region 1993 to 2002: A Decade of Progress, Final Report*. Chicago, IRPF.
- International Valuation Standards Council.** 2013. *International Valuation Standards 2013: Framework and Requirements*. Londres.
- Kenyon, W., Hanley, N. y Nevin, C.** 2001. Citizen juries: an aid to environmental valuation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4): 557-566.
- Knight, R.** 2015. “We are looking at gold and calling it rock”: Supporting communities to calculate the replacement costs of their communal lands and natural resources. World Bank Blog: People, Spaces, Deliberation. Washington D.C., Banco Mundial (Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/we-are-looking-gold-andcalling-it-rock-supporting-communitiescalculate-replacement-costs-their>).
- República de Liberia.** *Land Rights Act* (Proyecto, 3 de julio de 2014). Monrovia, Sustainable Development Institute (Disponible en: [http://www.sdiliberia.org/sites/default/files/publications/Land%20Rights%20Act\\_full%20draft.pdf](http://www.sdiliberia.org/sites/default/files/publications/Land%20Rights%20Act_full%20draft.pdf))



**McCluskey, W. y Franzen, R.** 2001. *Land value taxation: a case study approach*. Documento de trabajo. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.

**Nzioki N., M., Swazuri Tracey-White, J. y Yahya, S.** 2013. *Valuation of unregistered lands*, Londres, Royal Institution of Chartered Surveyors.

**Parsa, A. Nakando, F., McCluskey, W. y Page, M.** 2011. Impact of formalisation of property rights in informal settlements: evidence from Dar es Salaam city, *Land Use Policy*, 28(4): 695-705.

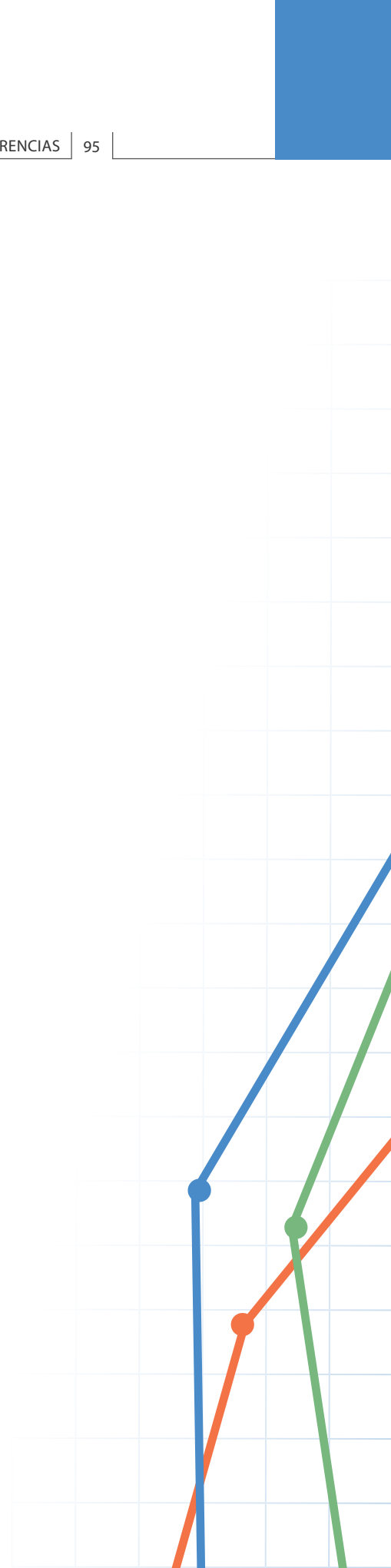
**Professor Kanchan Chopra Committee.** 2006. *Report of the Expert Committee on Net Present Value*. Nueva Delhi, Honorable Corte Suprema de la India (disponible en: <http://www.fedmin.com/upload/npvk.pdf>)

**Small, G. y Sheehan, J.** 2008. *The metaphysics of indigenous ownership: why indigenous ownership is incomparable to Western concepts of property value*. En R. Simons, R. Malmgren y G. Small, eds. *Indigenous Peoples and Real Estate Valuation*, Research Issues in Real Estate. Ch. 6. Nueva York, Springer.

**Gobierno de la India.** *The Scheduled Tribes and other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act 2006, Section 4 (4)*. Nueva Delhi, Gobierno de la India, Centro Nacional de Informática (Disponible en: [http://lawmin.nic.in/Id/P-ACT/2007/The%20Scheduled%20Tribes%20and%20Other%20Traditional%20Forest%20Dwellers%20\(Rognition%20of%20Forest%20Rights\)%20Act,%202006.pdf](http://lawmin.nic.in/Id/P-ACT/2007/The%20Scheduled%20Tribes%20and%20Other%20Traditional%20Forest%20Dwellers%20(Rognition%20of%20Forest%20Rights)%20Act,%202006.pdf))

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Hábitat III).** 2016. *Hábitat III: Nueva Agenda Urbana: Borrador de documento final para su aprobación en Quito*. Nueva York, Secretaría de ONU-Hábitat III.

**Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J. y Rajabifard, A.** 2010. *Land Administration for Sustainable Development*. Redlands, California (EE.UU.), ESRI Press.



## Glosario

### A

**Activo:** bien que se considera de valor, propiedad de una persona o empresa.

**Activos, liquidación de:** la práctica de adquirir una empresa en dificultades financieras y vender cada uno de sus activos por separado obteniendo beneficios sin tener en cuenta el futuro de la empresa.

**Alquiler a precio de mercado:** “[...] el importe estimado por el cual una propiedad, o un espacio dentro de una propiedad, debería alquilarse en la fecha de valoración entre un arrendador dispuesto y un arrendatario dispuesto bajo unos términos de arrendamiento adecuados, en una transacción en condiciones de igualdad, tras una negociación apropiada en que las partes hayan actuado con conocimiento de causa, de manera prudente y sin coacciones” (IVSC).

**Alquiler lucrativo:** la diferencia entre el alquiler real pagado por el arrendatario y el alquiler que el arrendatario pudiera recibir si alquilara los derechos de tenencia a precio de mercado. Un alquiler lucrativo puede ser hipotético si el arrendatario decide no subarrendar, es decir, se interioriza el beneficio económico de pagar un alquiler por debajo de los niveles del mercado.

### C

**Compensación por daños morales (*solatium*):** forma de compensación por perjuicios de carácter más emocional que físico o económico.

**Conflicto de intereses:** los conflictos ocurren cuando un tasador trabaja tanto para el comprador como para el vendedor de una propiedad en la misma transacción, es decir, cuando valúa en nombre de un prestamista mientras asesora al prestatario o cuando valúa una propiedad que ha valuado recientemente para otro cliente. De surgir un conflicto de este tipo, el tasador debe decidir si acepta la orden de valoración. Si acepta la orden, el tasador debería informar al cliente sobre la posibilidad y

la naturaleza del conflicto, recomendar que se solicite asesoramiento independiente y acordar la manera de gestionar el conflicto.

**Costo:** el gasto para producir algo (por ejemplo, una construcción en una parcela); se trata de un concepto relacionado con la producción y un componente importante de muchas valoraciones.

### D

**Descuento, tasa de:** reflejo de una preferencia temporal (la preferencia por el consumo actual y no el que se posterga) y los riesgos percibidos.

- **Descuento, tasa libre de riesgo:** la tasa de rentabilidad que una persona puede esperar de un activo totalmente libre de riesgos. La mayoría de las personas suele utilizar la tasa de bonos del Estado como una tasa libre de riesgo, porque se considera que tienen muy pocos riesgos o ninguno. Por consiguiente, puede entenderse que esta tasa representa el valor del dinero en términos de tiempo o la preferencia temporal pura.

- **Descuento, tasa social de:** tasa utilizada para capitalizar el valor anual de activos no comerciales a fin de tratar de reflejar un valor a largo plazo para las generaciones presentes y futuras. Refleja la valoración relativa que hace una sociedad del bienestar de hoy frente al bienestar en el futuro. Es una tasa de descuento empleada para calcular el valor de los fondos que se gastan en proyectos sociales. Es fundamental elegir una tasa social de descuento que sea adecuada para los análisis de la relación costo-beneficio, lo cual tiene consecuencias importantes en la asignación de recursos. Se utiliza para estimar, entre otras cosas, el valor de hacer cumplir la protección del medio ambiente. Una tasa social de descuento más alta significa que existen mayores riesgos en torno al supuesto de que se materialicen los beneficios.

### E

**Enfoque de ingresos:** enfoque de valoración que se utiliza para tasar las propiedades que se mantienen como inversiones. Tales propiedades generan ingresos en concepto de alquiler y el

valor del capital se calcula como múltiplo de estos ingresos.

**Externalidades:** los efectos secundarios de una actividad que tienen consecuencias para otra actividad, pero que no se reflejan en los precios de mercado; estos efectos pueden ser beneficiosos (externalidades positivas) o perjudiciales (externalidades negativas), por ejemplo, el costo que tiene para la sociedad la contaminación que no es sufragada por una entidad.

**Impuesto *ad valorem*:** impuesto en que el monte gravado se basa en el valor de una transacción o propiedad.

**Impuesto de sucesión:** grava el valor de la propiedad en el momento de la muerte del dueño.

**Impuesto de transferencia:** se calcula como porcentaje del precio reportado de la transferencia de la titularidad.

**Impuesto sobre la ocupación:** impuesto recurrente que generalmente se calcula tomando como referencia el valor del terreno o el valor del terreno y sus mejoras, pagadero por los ocupantes o los propietarios de tierras y propiedades.

**Impuesto sobre la plusvalía:** impuesto sobre todo incremento de valor atribuible a inversiones públicas en infraestructuras o a la concesión de derechos de uso de la tierra.

**Impuesto sobre la propiedad:** véase el impuesto sobre la ocupación.

**Impuesto sobre las ganancias del capital:** recae en activos que se han revalorizado con el tiempo y es pagadero en el momento de venta o transferencia.

**Impuesto sobre las ventas:** véase impuesto de transferencia.

## M

**Mayor y mejor uso:** el uso que incrementa al máximo el potencial siempre que sea posible, admisible y viable desde el punto de vista económico.

**Mercado:** foro en el que interactúan compradores y vendedores. Un mercado "abierto" es uno que

impone pocos obstáculos a la participación, a la información y al comercio. Un mercado suele definirse en términos de extensión geográfica, el tipo de mercancía comercializada (terrenos agrícolas, viviendas o locales para oficinas, por ejemplo), o las características de los compradores y vendedores (tales como inversionistas, ocupantes o urbanizadores) que pueden definirse en términos muy concretos, por ejemplo, las explotaciones mineras comerciales en las islas del Pacífico. Los mercados varían en términos de acceso a la información y de los costos asociados con la compra y venta. La falta de acceso a la información y unos elevados costos de transacción pueden limitar la actividad del mercado. Los mercados de derechos de tenencia que guardan relación con la tierra, la pesca y los bosques son diferentes de los mercados de otros productos comerciables, principalmente a causa de su diversidad, distribución geográfica, el grado de intervención estatal y la opacidad de la actividad comercial. Esto tiene efectos perjudiciales en el nivel de acceso a la información sobre el mercado, especialmente los precios de las transacciones.

**Método de beneficios:** aplicación del enfoque de ingresos que se emplea para tasar las propiedades especializadas de índole comercial. Se calcula considerando el alquiler como un excedente pagadero con dineros de la ganancia neta.

**Método de ingresos y egresos:** véase el método de beneficios.

**Método de inversión:** una aplicación del enfoque de ingresos adoptado en los casos de propiedades que se mantienen como inversiones, tales como tiendas, oficinas y propiedades industriales. El valor de las propiedades más especializadas se calcula utilizando el método de beneficios (véase supra).

## N

**Normas internacionales de medición inmobiliaria [International Property Measurement Standards]:** un método normalizado y aplicable a nivel mundial para medir propiedades ([www.ipmsc.org](http://www.ipmsc.org))

## P

**Prima:** suma de capital en lugar de pago del alquiler que normalmente se paga al inicio de un contrato de arrendamiento.

**Proceso deliberativo e inclusivo:** conjunto de enfoques metodológicos dirigidos a propiciar decisiones mejor informadas que han sido adoptados por todas las partes interesadas y actores pertinentes a partir de un amplio consenso entre ellos. El proceso incluye evaluaciones participativas, grupos focales, el método Delphi, conferencias de consenso y jurados de ciudadanos. Por medio de este proceso, se pretende establecer un proceso para definir y redefinir los intereses que las partes interesadas van presentando a medida que evoluciona la experiencia colectiva de participación. A medida que los participantes van sintiéndose más empoderados, es decir, más respetados y más seguros de sí mismos, pueden estar más listos para adaptarse, escuchar, aprender y dar cabida a un mayor consenso.

**Precio:** concepto relacionado al intercambio que hace referencia al importe solicitado, ofrecido o pagado por algo. El precio depende de la existencia de un mercado en que se intercambian productos. En una sola transacción podría haber un precio de venta anunciado por el vendedor, un precio que ofrece el comprador potencial y, por último, normalmente tras un período de negociación, un precio convenido de venta o intercambio bajo el cual la propiedad cambia de manos.

**Propiedad:** palabra que tiene muchos significados dependiendo del contexto. En esta guía se utiliza principalmente para hacer referencia a terrenos y construcciones de naturaleza física que pertenecen a una persona o entidad o estén ocupados por ella.

**Propiedad inmueble:** tierras, infraestructura, construcciones y otras mejoras, minerales y otros recursos naturales del subsuelo. La propiedad legal de los minerales suele conferirse al Estado.

## T

**Tenencia consuetudinaria:** Si bien las Directrices voluntarias no proporcionan una definición de derechos consuetudinarios de tenencia, normalmente se entiende que la tenencia consuetudinaria hace referencia a las reglas, instituciones y prácticas locales que regulan el uso de la tierra, la pesca y los bosques y que, con el tiempo y el uso, han adquirido legitimidad social y se han arraigado en el tejido de una sociedad. Aunque las normas consuetudinarias no suelen estar escritas,

pueden gozar de una amplia aceptación social y suelen ser acatadas por los miembros de una población local. Los sistemas consuetudinarios de tenencia son sumamente diversos, como reflejo de los distintos ecosistemas, economías, culturas y relaciones sociales.

**Tenencia informal:** puede describirse como los derechos de tenencia que no se derivan de ningún régimen reglamentario o consuetudinario de tenencia. A menudo, las personas que viven en asentamientos informales no pretenden reclamar la propiedad legal de la tierra en virtud de sistemas consuetudinarios de tenencia o cuerpos de leyes sino que se remiten, de momento, a sus inversiones en la tierra.

## V

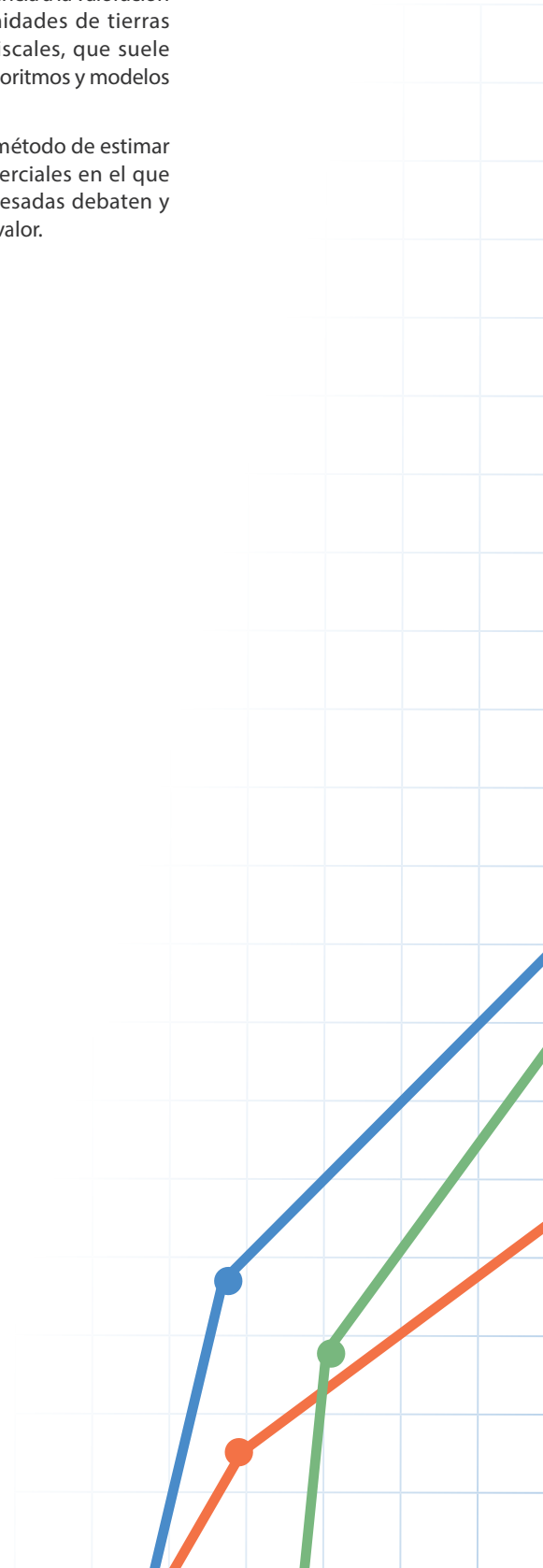
• **Valor: estimación de precio que puede basarse en varias definiciones o bases.** Por ejemplo:

- **Valor comercial:** sinónimo del concepto de “valor de cambio”, es “[...] el importe estimado por el cual una propiedad debería intercambiarse en la fecha de valoración entre un comprador dispuesto y un vendedor dispuesto en una transacción en condiciones de igualdad, tras una negociación apropiada en que las partes hayan actuado con conocimiento de causa, de manera prudente y sin coacciones” (IVSC).
- **Valor del capital:** valor del alquiler capitalizado (véase *infra*).
- **Valor de desarrollo:** valor de un sitio suponiendo que se lo desarrolle o remodele para su mayor y mejor uso.
- **Valor de terrenos no mejorados:** a veces denominado “valor de terrenos llanos”, es el valor del terreno sin mejoras. El valor de los terrenos mejorados es el valor del terreno y de las mejoras realizadas. A veces la distinción entre terrenos no mejorados y mejorados puede ser difícil de discernir. Por ejemplo, los terrenos no mejorados pueden incluir ciertas mejoras, tales como desbroces, drenajes, etc., que se han fusionado con un terreno y, por ende, se toman en cuenta como parte del valor total.

- **Valor del alquiler:** un estimado del pago anual por la posesión de derechos de tenencia.
- **Valor de inversión:** “[...] el valor de un activo para el propietario o futuro propietario de una inversión individual o de los objetivos operacionales” (IVSC).
- **Valor de reversión:** el valor que puede obtener el titular de los derechos de tenencia cuando se dan por terminados los derechos subsidiarios sobre el mismo activo inmobiliario, por ejemplo, en un arrendamiento.
- **Valor especial:** “[...] un monto que refleja unos atributos particulares de un activo que solo son de valor para un comprador especial” (IVSC).
- **Valor estimado:** normalmente una base de valor establecida por ley con fines fiscales, a veces se lo denomina valor “catastral”.
- **Valor justo:** “[...] precio estimado para transferir un activo o un pasivo entre las partes dispuestas y adecuadamente informadas que se han identificado, que refleje los respectivos intereses de esas partes” (IVSC).
- **Valor negativo:** podría plantearse cuando los gastos superan los ingresos, por ejemplo, un interés de alquiler en que el alquiler principal excede el subalquiler.
- **Valor no comercial:** el valor intrínseco que puede atribuirse a los beneficios sociales y ambientales que puede ofrecer una propiedad inmueble.
- **Valor sinérgico:** “[...] un elemento adicional del valor generado por la combinación de dos o más activos o intereses cuando el valor combinado es mayor que la suma de los valores por separado (IVSC).
- **Valoración masiva:** también conocida como tasación en masa, hace referencia a la valoración de un gran número de unidades de tierras y propiedades con fines fiscales, que suele llevarse a cabo mediante algoritmos y modelos estadísticos.
- **Valoración participativa:** método de estimar el valor de activos no comerciales en el que las principales partes interesadas debaten y deciden sobre la cuantía de valor.

**Valoración:** el proceso de formar una opinión sobre el valor de algo.

- **Registro de la propiedad:** lista de las unidades de tierras y propiedades que mantiene el Estado con fines legales y tributarios.
- **Valoración condicional:** método para estimar el valor basado en el supuesto de que los usuarios del producto pueden revelar con precisión su percepción del valor afirmando la disposición a pagar un cierto importe por el producto.





## Guías técnicas sobre la gobernanza de la tenencia

**FAO.** 2013. *Gobernar la tierra en beneficio de las mujeres y los hombres: una guía técnica para apoyar la gobernanza de la tenencia de la tierra responsable y equitativa en cuanto al género.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 1. Roma.

**FAO.** 2013. *Mejorar la gobernanza de la tenencia forestal: una guía práctica.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 2. Roma.

**FAO.** 2014. *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 3. Roma.

**FAO.** 2015. *Salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en el contexto de las inversiones agrícolas* Guía técnica sobre cómo salvaguardar los derechos de tenencia de la tierra en consonancia con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, destinada a las autoridades gubernamentales que se ocupan de promover, aprobar y supervisar inversiones agrícolas. Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 4. Roma.

**FAO.** 2016. *La gobernanza responsable de la tenencia y el derecho: una guía para juristas y otros proveedores de servicios jurídicos.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 5. Roma.

**FAO.** 2016. *Improving governance of pastoral lands: implementing the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 6. Roma.

**FAO.** 2016. *Gobernanza responsable de la tenencia: guía técnica para inversionistas.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 7. Roma.

**FAO.** 2016. *Gobernar los derechos de tenencia de propiedades comunales. Guía técnica de apoyo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 8. Roma.

**FAO.** 2017. *Crear un sistema para registrar los derechos de tenencia y realizar un primer registro.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 9. Roma.

**FAO.** 2017. *Mejorar la manera de registrar los derechos de tenencia.* Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia n.º 10. Roma.

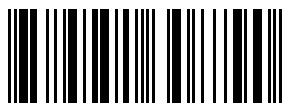
**E**l Estado y el sector privado requieren la valoración de los derechos de tenencia por una amplia gama de motivos, a menudo fundamentando y sentando las bases de las transacciones, la tributación, la compensación y la contabilidad. Si bien el valor y el proceso de valoración tienen repercusiones jurídicas y económicas directas en nuestra vida cotidiana, suelen estar envueltos en misterio y no se los comprende con claridad.

En las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca

y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional se reconocen las complejidades de lograr una administración eficaz de la tierra asociada a la prestación de servicios relacionados con la tenencia, y se hace referencia específicamente a la importancia de la valoración. La presente guía arroja luz sobre las cuestiones relacionadas con la identificación y la valoración de los derechos de tenencia con distintos fines, y proporciona orientaciones sobre la manera de garantizar que la valoración se realice de un modo justo, fiable y transparente en respeto de las normas internacionales.



ISBN 978-92-5-130879-0



9 789251 308790

18252ES/1/08.18