ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

3 de junio de 2015

Hon. José R. Nadal Power
Presidente
Comisión de Hacienda y Finanzas Públicas
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Número 1410,** que propone enmendar la Sección 5B de la Ley de 12 de marzo de 1903, según enmendada, conocida como la "Ley de Procedimientos Legales Especiales", para proveer cómo se computarán los intereses en casos de expropiaciones; proveer el mecanismo para el pago de tales sentencias; y para otros fines.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la Carta de Derechos de nuestra Constitución consagra el derecho fundamental del ser humano al disfrute de la propiedad y establece que no se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público, a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley. Se indica pues, que a través de la jurisprudencia se ha establecido que la justa compensación a la que tiene derecho el dueño de un predio expropiado, es aquella que represente el valor de la propiedad en el mercado al momento de expropiarse.

Explica la medida que dicho valor se ha definido como el precio que un comprador en una venta voluntaria estaría dispuesto a pagar y aquel que un vendedor estaría dispuesto a aceptar, consideradas las condiciones en que se halle el terreno en la fecha de la expropiación y el uso más productivo y beneficioso a que el dueño pudiese dedicarlo dentro de un futuro razonablemente cercano. Sin embargo, añade la medida que en casos de expropiaciones donde medie el pago de una suma de dinero, también procede el pago de intereses.

La Asamblea Legislativa arguye pues, que la norma general es el pago de un interés simple, pero que sin embargo, esto ha generado una controversia en los tribunales, los que se dividen en torno a si lo que procede es el pago de un interés simple o uno compuesto. Ante ello, esta medida propone aclarar que no proceden los intereses compuestos en casos de expropiaciones, sino que se pagará al interés simple.

Expuesto el propósito de la presente medida, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre la misma, de acuerdo a nuestras áreas de competencia.

De entrada, debemos señalar que, como es de conocimiento general, las finanzas gubernamentales atraviesan una difícil situación en estos momentos. Los retos fiscales que enfrentamos han requerido ajustes dramáticos en el gasto público e iniciativas encaminadas a lidiar con la nueva realidad económica

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

del país. Lo anterior ha requerido además, que se haga un balance en el presupuesto del País, que permita cumplir con las operaciones del gobierno ante el limitado acceso a financiamiento a un costo asequible, mientras que a su vez, se destina una mayor cantidad de recursos para el pago de la deuda.

Es pertinente señalar que para este año fiscal hemos implementado una serie de reservas por la cantidad de $125 millones, de forma que los gastos sean cónsonos con los recaudos. Ello, siguiendo los principios de política pública establecidos por esta Administración que requieren que cualquier ajuste realizado no afecte la prestación de los servicios a la ciudadanía ni requiera despedir empleados públicos. Todo, en un esfuerzo legítimo por mantener un presupuesto balanceado. Por lo que, el presupuesto ajustado totaliza $9,440 millones ($9,565-$125).

Conforme con ello, esta Administración ha tomado distintas medidas para atender la crisis por la que atravesamos, incluyendo la implantación de medidas significativas de control de gasto. A modo de ilustración podemos destacar las siguientes: i) reducción en tarifas de servicios comprados y profesionales; ii) modificación de la estructura reglamentaria y fiscal de transporte escolar; iii) modificación de múltiples medidas de índole gerencial dirigidos a la sana administración fiscal en elementos de control de gastos y de gerencia financiera y; iv) la aplicabilidad de las mismas medidas de control de gastos a las corporaciones públicas.

Por tanto, continuamos en el esfuerzo de identificar áreas donde podamos lograr eficiencias que a su vez conduzcan a una reducción en el gasto. Además, seguimos trabajando con medidas correctivas para encaminar nuestra recuperación, buscando alternativas para asegurar el flujo de liquidez del Estado y la restauración de nuestro crédito. Como por ejemplo, podemos mencionar que, actualmente el Primer Ejecutivo contempla un plan que consistirá de: (i) recorte de gastos, sin despidos, en todas las ramas de gobierno; (ii) un plan presupuestario y de ajuste fiscal a cinco años; (iii) la aplicación de criterios más rigurosos de prioridad en la asignación de fondos discrecionales; (iv) reestructurar radicalmente el Departamento de Hacienda para mejorar aún más la captación de ingresos; entre otros.

En este contexto, la presente medida propone establecer de manera clara, que en los casos de justa compensación por expropiación en que el Estado pague luego de pasado un semestre entre la incautación y el pago total, los intereses se computarán de forma simple y no compuesta. Conforme a ello, entendemos pertinente explicar que el interés es la retribución del dinero prestado.[1] Particularmente, el interés simple se basa solamente en la cantidad principal que se adeuda, mientras que un interés compuesto está basado en el principal y el interés acumulado.[2] Una clarificación en cuanto a cómo ha de computarse el interés en los casos de expropiaciones permitiría lograr un ahorro sustancial en el pago de estas sentencias, donde no se justifica el pago de un interés contrario a la norma general establecida para los casos ordinarios de pago de sentencia.

La Sección 9 del Art. II de la Constitución de Puerto Rico establece, en su parte pertinente, que "[n]o se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley." *Véase, además* 31 L.P.R.A. sec. 1113. La obligación del Estado de compensar surge **desde que ocurre la incautación**. *Culebra Enterprises Corp. v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, 143 D.P.R. 935 (1997); *Pamel Corp. v. E.L.A.*, 124 D.P.R. 853, 856

---

[1] Codera Martín, J. Diccionario de Contabilidad. 8va Ed. 1992. España. Ediciones pirámide.
[2] http://www.investopedia.com/ask/answers/042315/what-difference-between-compounding-interest-and-simple-interest.asp

(1989). Según el Tribunal Supremo de Puerto Rico, la obligación del Estado de pagar una justa compensación se puede manifestar de tres maneras: (1) mediante el ejercicio directo del poder de dominio eminente, instando un recurso de expropiación; (2) por medio de su reglamentación; y (3) cuando ocurre una incautación de hecho al afectar sustancialmente el uso de la propiedad físicamente. *Autoridad de Carreteras v. 8,554,741 m/c, II*, 172 D.P.R. 1050 (2008).

La justa compensación es aquella que pone al dueño en una posición pecuniaria tan buena a la que estaría si la propiedad no se hubiese expropiado. *Id.* La dilación en el pago por la incautación de la propiedad se compensa mediante la imposición de intereses. *Estado Libre Asociado v. Rexco Industries*, 137 D.P.R. 683 (1994); 32 L.P.R.A. sec. 2907. Además, resuelto está que el pago de intereses es una parte integral del mandato constitucional sobre justa compensación. *Id.*

Por otro lado, la Ley General de Expropiación Forzosa, del 12 de marzo de 1903, según enmendada, por su parte dispone que el "... Estado Libre Asociado de Puerto Rico pagará el importe de la diferencia entre la suma así fijada por el demandante y depositada por él en el tribunal y la cantidad que a tal efecto haya determinado el tribunal como justa compensación por dicha propiedad o derechos en las mismas objeto de tal procedimiento, con intereses a razón del tipo de interés anual que fije por Reglamento la Junta Financiera de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras y que esté en vigor al momento de dictarse la sentencia, de conformidad con la Regla 44.3 de las de Procedimiento Civil de 1979, según enmendada, sobre tal diferencia a contar desde la fecha de la adquisición de tal propiedad o derechos y desde esta fecha hasta la del pago de dicha diferencia...". [3]

Como bien menciona la medida, y como podrán notar, de la Ley que está vigente al día de hoy, no se desprende de forma inequívoca cómo ha de computarse el interés al que tiene derecho, como justa compensación, el propietario que está siendo expropiado. La misma se limita a requerir que la justa compensación incluya "intereses al tipo anual que fije por reglamento la Junta Financiera de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF) y que esté en vigor al momento de dictarse la sentencia". Dicha disposición codifica lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Rexco,* donde se dispuso que las fluctuaciones del mercado debían ser consideradas al computar el interés aplicable en casos de expropiación forzosa, por lo que debía utilizarse el interés fijado por OCIF.

Recientemente, en el caso *ACT v. Adquisición de 8,554.741 m/c I,* 172 D.P.R. 278 (2007), el Tribunal de Puerto Rico tuvo la oportunidad de evaluar la controversia sobre si las tasas de interés prescritas en el Reglamento 78-1 de OCIF debían ser aplicadas de manera fija (es decir, si debía aplicarse de forma fija el interés prevaleciente al momento de dictarse la sentencia) y si eran "razonables y justas". En dicho caso, el Tribunal Supremo determinó que, a los fines de servir el propósito de satisfacer una justa compensación, se debían considerar las variaciones en las tasas de interés durante los distintos semestres. Interpretada así su aplicación, el Alto Foro sostuvo la constitucionalidad de las tasas de interés establecidas semestralmente por OCIF. *Id.,* a las págs. 300 a 301.

> El instrumento financiero utilizado en el presente por la OCIF para fijar la tasa de interés en los casos de "sentencias impuestas al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sus municipios, agencias, instrumentalidades, corporaciones públicas o funcionarios en su carácter oficial", es los "U.S. Treasury Bills", que es el mismo utilizado en la jurisdicción

---

[3] Artículo 5(b), Ley General de Expropiación Forzosa de 12 de marzo de 1903, según enmendada.

> federal para los mismos propósitos. Este instrumento financiero, sea cual fuese el término de madurez del mismo, es el que el mercado considera como de menor riesgo crediticio, entre todos los instrumentos financieros disponibles. Es por ende, el instrumento financiero que una persona razonable, actuando prudentemente, invertiría sus fondos para producir un rédito razonable sin arriesgar el valor del principal.
>
> Debemos aclarar que el riesgo al valor del principal tiene dos componentes; uno es el riesgo crediticio y el otro es el riesgo de la inflación que reduce el valor real del principal. El riesgo crediticio es aquel cuando el deudor no puede pagar el principal (con intereses acumulados) al acreedor. Este riesgo es casi inexistente en el caso de los "U.S. Treasury Bills", como señaláramos anteriormente. El riesgo al valor real del principal de cualquier instrumento financiero, que representa la inflación, está considerado en la tasa de interés establecida por el mercado. En otras palabras, las tasas de interés de todo instrumento financiero incorporan, las expectativas inflacionarias en un momento dado.
>
> En el caso de un instrumento financiero con un término de madurez de, por ejemplo, seis (6) meses, la tasa de mercado prevaleciente incorpora las expectativas inflacionarias para los próximos seis (6) meses. Similarmente, la tasa de mercado prevaleciente para un instrumento con un término de madurez de, digamos, cinco (5) años, incorpora las expectativas inflacionarias para los próximos cinco (5) años. En el caso, donde la tasa de interés aplicable, como el caso de autos, es la de un instrumento financiero con un término de madurez de seis (6) meses, para proteger el valor del principal del riesgo inflacionario, durante un periodo en exceso de seis (6) meses, es necesario que la referida tasa se revise semestralmente. De esta manera se cumple con el requisito constitucional de justa compensación del inmueble expropiado.

172 D.P.R., a las págs. 301 a 302.

Posteriormente, en *Aut. Carreteras v. 8,554.741 m/c II*, 172 D.P.R. 1050 (2008), el Tribunal Supremo reiteró que el utilizar solo la tasa de interés vigente al momento de dictar sentencia no proveía una justa compensación y sostuvo que, en los casos donde el periodo entre la incautación y el pago total del Estado exceda un semestre, el Tribunal debe considerar las variaciones en las tasas de interés durante los distintos semestres. Al explicar cómo se realizaría el cómputo del interés legal, el Tribunal Supremo explicó lo siguiente:

> Así las cosas, resolvemos, que en los casos de expropiaciones forzosas, donde el período entre la incautación y el pago total del Estado excede un semestre, el Tribunal de Primera Instancia tiene que considerar las variaciones en las tasas de interés durante los distintos semestres, según surgen del Reglamento 78-1 de la OCIF. El Tribunal debe tomar la diferencia entre la incautación inicial y el valor final y añadirle al mismo la cantidad que resulte de aplicarle a dicho valor la tasa de interés anual prevaleciente en el correspondiente semestre, según se establece en el documento que emite la OCIF (Reglamento 78-1), por los correspondientes meses hasta el final del semestre. Al valor que resulte se le aplica la tasa de interés anual prevaleciente en el siguiente semestre, según se establece en el documento que emite la OCIF (Reglamento 78-1), por los correspondientes meses del semestre. Este proceso se repite hasta la consignación final del valor de la propiedad expropiada que así resulte.

172 D.P.R., a las págs. 1064 a 1065. Nótese que en este caso, el Tribunal Supremo reitera que la tasa de interés debe ser computada de forma variable al interés prevaleciente cada semestre. Sin embargo, como un *dictum,* añadió que dicho valor debía ser sumado cada semestre (o lo que se ha denominado "interés compuesto"). Aunque el Tribunal Supremo nunca tuvo ante sí específicamente la controversia de si el interés variable debía ser computado de forma fija o compuesta, de su *dictum* se ha inferido que en estos casos procede el pago de intereses compuestos.

Sin embargo, a nivel federal, la jurisprudencia ilustra que no se pude presumir la obligación del Estado con relación al pago de intereses computados de forma compuesta. *U.S. v. Isthmian Steamship Co.,* 359 U.S. 314 (1959). Incluso, expresamente se ha rechazado la procedencia de intereses compuestos en casos de expropiaciones. *Walker v. Acting Director, Dept. of Higways v. Schumacher,* 590 P.2d 1110 (1979). Por otro lado, en el contexto de partes privadas que pactan el pago de interés compuestos, se ha establecido como condición para la validez de los mismos que la capitalización de interés no debe ser frecuente, porque lo contrario podría infringir las normas que prohíben la usura. *First Nat. Bank v. Waddell,* 85 S.W. 417 (1905). En este contexto, se ha determinado que podría constituir usura cuando el interés es capitalizado en intervalos más cortos que un año. *Heald v, Friss-Hansen,* 345 P.2d 457 (1959).

De conformidad con todo lo anterior, es nuestro criterio que no existe un imperativo constitucional al pago de intereses compuestos como justa compensación en casos de expropiación. Por tanto, entendemos que lo propuesto medida, al establecer de manera clara que el interés que el Estado pagará en este tipo de acción será el interés simple, permite un mejor balance de los intereses presentes y conllevará un ahorro sustancial en el pago de estas sentencias. Ello además proveerá estabilidad, equidad y confianza al proceso de expropiación ya que se conocerá con certeza el tipo de interés a ser recibido por la parte a quien el Estado expropiada para cumplir con el fin público.

De hecho, ya previamente la Asamblea Legislativa ha encaminado iniciativas para atender este asunto. Sobre este particular, véase el trámite legislativo del P. de la C. 3990 de 10 de mayo de 2012, el cual recibió informe favorable en ambos Cuerpos Legislativos. En importante señalar que durante el trámite de dicha medida, el Departamento de justicia consigno su criterio legal de que esta iniciativa legislativa cumple con el interés apremiante del Gobierno de garantizar el acceso a sus fondos para continuar realizando obra pública en beneficio de toda la ciudadanía, y que no se causa perjuicio alguna a la parte. *Véase,* Informe Positivo del P. de la C. 3990 rendido por la Comisión de Jurídico el 20 de junio de 2012.

A su vez, esta pieza legislativa también provee para que el pago de las sentencias se realice con cargo a las asignaciones aprobadas para el pago de tales sentencias, y que le aplicará el orden de prioridad establecido en el inciso (c) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada. Lo anterior es corolario de la Sección 8 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual dispone que "[c]uando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley."

Conforme a lo anteriormente expuesto, nuestra Oficina avala la aprobación del **Proyecto del Senado Núm. 1410,** ya que entendemos que es cónsono con la política pública establecida por la actual Administración en cuanto al control de gastos.

Esperamos que nuestros comentarios sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la medida presentada.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista