

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

LA NUEVA CONSTITUCIÓN  
DE  
PUERTO RICO

Edición facsimilar de la  
primera edición  
publicada en 1954



LA EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO



lando la prohibición constitucional.<sup>1</sup> Alegan estos escritores que, al llevarse a cabo tales investigaciones, se hacen acusaciones públicas sin que medien las garantías fundamentales que acompañan a todo acusado en las cortes, y que en esta forma, no importa el resultado de la investigación, generalmente se destruye la reputación del individuo y se le causan graves perjuicios sociales y económicos. Para los efectos reales y prácticos, resulta convicido en un procedimiento legislativo.

Este problema, sin embargo, debe estudiarse cuando se consideren las disposiciones relacionadas con la rama legislativa. Por lo tanto, no se sugieren cambios en la cláusula de la carta de derechos sobre leyes *ex-post-facto* y *bills of attainder*.

### Compensación por uso de propiedad privada.

El poder de expropiar propiedad privada para uso público mediante el pago de una compensación adecuada se considera como uno de los atributos de la soberanía.<sup>2</sup> La Constitución de los Estados Unidos en la Enmienda Quinta contiene la limitación de que no se tomará la propiedad privada para uso público sin una justa compensación.<sup>3</sup> El art. 2 de la Ley Orgánica de Puerto Rico es un poco más amplio en su expresión al disponer que «la propiedad particular no será tomada ni perjudicada para uso público, a no ser mediante el pago de una justa compensación fijada en la forma provista por ley».

Casi cualquier clase de propiedad privada puede tomarse para uso público. Esto incluye tierras, edificios, agua, servidumbre, contratos y franquicias.<sup>4</sup> El Gobierno Federal puede tomar la propiedad de un estado o de un territorio, pero la doctrina de supremacía federal impide la práctica recíproca.<sup>5</sup>

1 Robert E. Cushman, «American Civil Liberties in Mid-Twentieth Century,» *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CCLXXV (mayo, 1951), 1-8; Francis D. Wormuth, «On Bills of Attainder, A. Non-Communist Manifesto,» *The Western Political Quarterly*, III (marzo, 1950), 52.

2 Weaver, *op. cit.*, pág. 541; Willis, *op. cit.*, pág. 814.

3 Esta limitación es aplicable a los estados bajo la limitación de debido proceso de la Enmienda Carorce; *Searl v. School District*, 133 U. S. 553 (1890); *Missouri Pacific R. R. v. Nebraska*, 164 U. S. 403 (1896). En *People of Puerto Rico v. Eastern Sugar Associates*, 156 F. 2d 316 (1946) se resolvió que la limitación de la Ley Orgánica impuesta al Gobierno Insular es sustancialmente igual a la impuesta a los estados por la Enmienda Carorce.

4 Willis, *op. cit.*, pág. 815.

5 *United States v. Gettysburg Electric Ry.*, 160 U. S. 668 (1896); *Utah Power and*

Hay, sin embargo, algunas clases de propiedad que no pueden tomarse. Las más importantes son: dinero,<sup>1</sup> propiedad usada por el gobierno para fines gubernamentales<sup>2</sup> y, en algunos casos, propiedad sujeta a acciones judiciales.<sup>3</sup>

Uso público no significa que la propiedad tomada va a ser usada por toda la comunidad. Significa que la propiedad será útil para el público, aun- que sólo beneficie directamente a cierto número de personas y no a todo el pueblo. El concepto es muy similar al de «propósito público» bajo el poder de imponer contribuciones y al de «interés social» bajo el poder policial (*police power*).<sup>4</sup> La frase no cubre únicamente necesidades ordinarias, sino que se extiende a cuestiones de salud, recreación y deportes. No está limitada a las exigencias del presente, sino que también puede incluir aquellas que puedan anticiparse razonablemente.<sup>5</sup>

El estado puede conceder el derecho de expropiación a corporaciones privadas o individuos para el cumplimiento de un deber público o para desarrollar servicios públicos.<sup>6</sup>

Se considera que se ha tomado la propiedad cuando el estado o un agente suyo realiza un acto que interfiere substancialmente con su uso, al privar al dueño de su dominio legal sobre el todo o parte de la cosa y sin que dicho acto sea uno que caiga bajo el ejercicio del «poder policial». No es necesario que se destruya la propiedad por completo, ni tampoco es indispensable que se realice el acto físico de posesión.<sup>7</sup> Basta con que se afecte uno de los derechos o privilegios que son esenciales al derecho de propiedad.<sup>8</sup>

Es imposible, dentro del ámbito de este informe, explicar las diversas teorías y los complicados métodos que existen para medir la compensación. En términos generales puede decirse que la indemnización debe basarse en el

*Light Co. v. United States*, 243 U. S. 389 (1917). Los estados mantienen su jurisdicción corriente sobre las propiedades expropiadas por los Estados Unidos, excepto cuando dichas propiedades se destinan al uso del Gobierno Federal; *James v. Dravo Contracting Co.*, 302 U. S. 134 (1937).

1 *Burnet v. The Mayor and Common Council of the City of Sacramento*, 12 Calif. 76 (1859).

2 Milton Colvin, «Property Which Cannot be Reached by the Power of Eminent Domain for a Public Use or Purpose,» 78 *University of Pennsylvania Law Review* 1 (1929).

3 *Cary Library v. Bliss*, 25 N. E. 92 (1890).

4 Willis, *op. cit.*, pág. 818.

5 Weaver, *op. cit.*, pág. 546.

6 *Strickley v. Higglund Boy Mining Co.*, 200 U. S. 527 (1906); *Clark v. Nash*,

198 U. S. 361 (1905).

7 Weaver, *op. cit.*, pág. 550.

8 *Richards v. Washington Terminal Co.*, 233 U. S. 546 (1914).



precio que tenga la propiedad en el mercado,<sup>1</sup> lo que significa, no el valor para el dueño, sino para un comprador hipotético en una compra-venta voluntaria en que no hubiera obligación para las partes de comprar o vender.<sup>2</sup>

La compensación debe incluir el pago por todos los intereses que se toman.<sup>3</sup> En algunas jurisdicciones esto incluye, por ejemplo, mejoras hechas al terreno, daños por la destrucción de un negocio o por la pérdida del valor comercial de la reputación (*good will*) si es el negocio en sí el que es objeto de expropiación. En Puerto Rico no se da compensación por la pérdida del *good will*.

Finalmente, debe pagarse por todos los usos probables a que pueda estar sujeta la propiedad,<sup>4</sup> como por ejemplo para propósitos residenciales, para muelles, para un acueducto, etc.

No puede, sin embargo, reclamarse indemnización por daños indirectos, ni daños sufridos bajo el ejercicio constitucional del *police power*, ni por daños a que esté sujeto el público en general. En las palabras del Juez Douglas:

El soberano debe pagar únicamente por lo que toma y no por las oportunidades que el dueño pueda perder.....

La Enmienda Quina concede al dueño solamente el valor razonable de la propiedad en el mercado; no le garantiza la ganancia que correspondería a su inversión.<sup>5</sup>

En cuanto a esta limitación constitucional tenemos que repetir la advertencia que ya hemos hecho sobre otras cláusulas de la carta de derechos. Las normas flexibles que se refieren al «uso público» y a la «compensación adecuada» son imprescindibles para que puedan ajustarse en la práctica a las circunstancias cambiantes. Por eso vale la pena conservar la redacción actual. Podría considerarse la posibilidad de seguir la fórmula de la Constitución Federal, eliminando la frase adicional de que la propiedad no puede ser perjudicada. Puede alegarse, del otro lado, que si de todos modos la cláusula nuestra significa lo mismo que la federal en la práctica, no hay necesidad de suscitar temores infundados por un cambio de redacción sin consecuencias.

- 1 *United States v. New River Collieries*, 262 U. S. 341 (1923).
- 2 *Louisville and N. R. Co. v. Cornelius*, 22 S. W. 2d 1033 (1929).
- 3 *Monongahela Navigation Co. v. United States*, 148 U. S. 312 (1893); *Denver v. Denver Union Water Co.*, 246 U. S. 178 (1918).
- 4 *Born v. Patterson*, 98 U. S. 403 (1878); *Roe v. Kanar*, 278 U. S. 191 (1929).
- 5 *United States ex rel. Tennessee Valley Authority v. Powellson*, 319 U. S. 282, 285 (1943).

Menoscabo de contratos.

La cláusula sobre los contratos, incluida en el párrafo 5 del artículo 2 de nuestra Ley Orgánica, dice: «No se pondrá en vigor ninguna ley que menoscabe el valor de los contratos». La cláusula correspondiente en la Sección 10, artículo I de la Constitución Federal, en el sentido de que ningún estado podrá aprobar ley alguna que menoscabe el cumplimiento de las obligaciones contractuales, tuvo su origen, según se ha reconocido generalmente, «debido en gran parte al temor de que las condiciones económicas existentes pudieran generalizar la aprobación de leyes estaduales, repudiando las deudas públicas y privadas». También se sabe que «algunas de sus aplicaciones más importantes se han hecho, sin embargo, en otros campos que no son el de las relaciones entre deudor y acreedor».<sup>2</sup>

Es cosa del pasado la gran importancia de esta cláusula para facilitar el control de la Corte Suprema sobre las relaciones entre los estados y sus respectivos habitantes.<sup>3</sup> Desde que se aprobó la Enmienda Décimocuarta en 1868, la atención se ha concentrado en su cláusula del *due process*.<sup>4</sup> Hoy día la efectividad de la cláusula contractual está limitada casi exclusivamente a los contratos en que se halla comprometido un estado, o una división subordinada del Gobierno, como parte.<sup>5</sup> Su efecto principal ha sido el de contribuir a moldear el *stays* del contrato con relación a la omnipotente cláusula sobre el debido procedimiento de ley.

Puede decirse que una ley estadual menoscaba el valor de un contrato y es, por lo tanto, nula: a) cuando altera los términos del contrato imponiendo nuevas condiciones; b) cuando amplía o disminuye la intención de las partes; c) cuando adelanta o pospone el término para la ejecución del contrato; d) cuando reduce o disminuye materialmente el valor del contrato; e) cuando invalida el contrato; f) cuando restringe sustancialmente o rearda irrazonablemente el cumplimiento de un derecho

- 1 *Rortschaefter, op. cit.*, pág. 558.
- 2 *Ibid.*
- 3 «The Contract Clause of the Federal Constitution», 32 *Columbia Law Review* 476 (1932).
- 4 *Willoughby, op. cit.*, II, 1252; Johnson, «The Contract Clause of the United States Constitution», 16 *Kentucky Law Journal* 222, 234 (1928); Collins Denny Jr., «The Growth and Development of the Police Power of the State», 20 *Michigan Law Review* 173, 183-188 (1921).
- 5 *Association of American Law Schools, Selected Essays on Constitutional Law*, Libro 2 (1938), eds. Committee of the Association of American Law Schools (Chicago: The Foundation Press, Inc., 1938), pág. 366; Maurice H. Merrill, «Application of the Obligations of Contract Clause to State Promises», 80 *University of Pennsylvania Law Review*, 639 (1932).