

LA JUSTA COMPENSACIÓN EN LA EXPROPIACIÓN PARCIAL

ARTÍCULO

*Jaime Alverio Ramos**

*“La propiedad tiene por único y glorioso origen la fuerza;
principia y se conserva por la fuerza; en eso es augusta, y
solo cede a una fuerza mayor”.*

Anatole France¹

I. Introducción	475
II. La expropiación forzosa como modo de adquirir la propiedad.....	478
III. La justa compensación en una expropiación forzosa parcial	487
IV. Recomendaciones.....	496
V. Conclusión	498

I. Introducción

En muy raras ocasiones el Estado recurre a los tribunales en contra de un ciudadano prudente, razonable y obediente de la ley. No es así en los casos en los que el Estado utiliza el poder de la expropiación forzosa para adquirir una propiedad. Un ciudadano puede estar tranquilo en su casa, sin provocar acción

* Estudiante de tercer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Completó el grado de bachillerato en Matemáticas en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez. El autor es tasador general de Bienes Raíces, miembro del Instituto de Evaluadores de Puerto Rico y miembro designado SRA del Appraisal Institute. El autor desea expresar su más profundo agradecimiento al Prof. Luis R. Rivera Rivera por sus aportaciones al desarrollo de este artículo.

¹ Jacques Anatole François Thibault, conocido por el sobrenombre de Anatole France, “homme de lettres”, fue poeta, periodista y novelista francés. Nació en París (1844), y murió en Saint-Cyr-sur-Loire (1924). Como novelista fue exitoso, varias de sus obras están entre las más vendidas.

del Estado en su contra, y aun así ser notificado de que le van a quitar su propiedad mediante el poder de la expropiación. Este poder es la facultad que tiene el Estado de tomar propiedad privada para uso público mediante el pago de una justa compensación. El derecho de expropiación no depende de ningún contrato entre el titular del terreno expropiado y el Estado, sino que es una de las facultades inherentes y pertenecientes a la soberanía del Estado.² Esta elevada facultad debe ejercerse en todo gobierno de acuerdo con la ley, y los derechos del propietario deben compensarse.³ Luego de reclamar la utilidad pública de la propiedad y determinar su justo precio, el ente expropiador tomará posesión de la propiedad una vez deposita en el tribunal el justo valor correspondiente. También puede tomar posesión de una propiedad de manera extraordinaria, como serían las expropiaciones de hecho o temporales. No obstante, esos tipos de expropiaciones están fuera del alcance de este artículo, cuyo foco es el proceso de expropiación ordinario establecido por la *Ley de Expropiación Forzosa*.⁴

En nuestro ordenamiento jurídico está asentada la forma de calcular la justa compensación cuando se toma la totalidad de una propiedad privada para uso público. Es materia de controversia, sin embargo, cómo calcular la justa compensación cuando al Estado sólo le interesa expropiar una parte de la propiedad; modalidad que se denomina *expropiación parcial*.

Las expropiaciones parciales pueden ocasionar las siguientes consecuencias sobre la porción de propiedad no expropiada: a) que sufra daños y su valor se afecte negativamente; b) que sufra daños pero que su valor **no** se afecte negativamente; c) que **no** sufra daños y que su valor se afecte negativamente; o d) que **no** sufra daños y su valor **no** se afecte negativamente.

Al calcular la justa compensación en una expropiación parcial, el asunto medular debe ser si el expropiado, luego de la expropiación, quedará en las mismas condiciones en las que se encontraba antes de la expropiación.⁵ Hay dos métodos generalmente reconocidos para calcular la justa compensación en expropiaciones parciales: el método usual (*usual method* o *state rule*), y el método de análisis de valor antes y después (*before and after analysis* o *federal rule*).⁶ Algunas jurisdicciones de Estados Unidos emplean híbridos de estos dos métodos pero la mayoría utiliza uno de los dos, con algunas variaciones.⁷

El Tribunal Supremo de Puerto Rico enfrentó por primera vez este problema en 1946 en *Pueblo v. García*.⁸ Las decisiones subsiguientes sobre esta materia

² *Junta Escolar de Carolina v. Saldaña*, 14 D.P.R. 348, 8 (1908).

³ *Id.*

⁴ *Ley de Expropiación Forzosa* de 12 de marzo de 1903, 32 L.P.R.A. §§ 2901-2913.

⁵ En los casos de expropiación forzosa la justa compensación sustituye la propiedad incautada por el Estado y esta debe tener el efecto de dejar al dueño de la propiedad en la misma situación pecuniaria en la que se encontraba antes.

⁶ Ambos métodos son explicados y analizados en la sección III (D) de este trabajo.

⁷ Jim Eaton, *Real Estate Valuation in Litigation* 23 (2da. ed., Appraisal Institute 1995).

⁸ *Pueblo v. García*, 66 D.P.R. 504 (1946).

ocurrieron a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, período de gran crecimiento y ebullición económica en Puerto Rico.⁹ En esa época, el gobierno tuvo que realizar expropiaciones parciales para impulsar su plan económico y de vivienda pública. Esto generó una serie de casos de expropiaciones parciales en los cuales el Tribunal Supremo pareció confundir el método usual y el método de valor antes y después.¹⁰ El interés del Tribunal Supremo de tratar de manera aislada los

⁹ Véase e.g. *E.L.A. v. Fonalledas Córdova*, 84 D.P.R. 573 (1962) [en adelante *Fonalledas*]; *Estado Libre Asociado v. Bravo*, 79 D.P.R. 779, 784 (1956), *Pueblo v. Sucn. Rabell*, 72 D.P.R. 574 (1951), *Pueblo v. Soc. Agríc. Mario Mercado e Hijos*, 72 D.P.R. 793 (1951); y *Pueblo v. Anadón*, 69 D.P.R. 822 (1949).

¹⁰ En *Fonalledas*, 84 D.P.R. págs. 592-594, Tribunal Supremo hace un recuento de todas sus decisiones en este tema hasta ese momento en un intento de aclarar y establecer cual es la doctrina correcta:

Localmente, la primera referencia a daños por desmembración aparece en *Pueblo v. García*, 66 D.P.R. 504 (1946). Se trataba de la expropiación de dos parcelas de 1200.04 metros cuadrados y 1.819 cuerdas, segregadas de una finca principal en la cual enclavaba una casa que el demandado destinaba a vivienda. En adición al valor en el mercado de las dos parcelas expropiadas se reclamaron daños por la depreciación sufrida por la casa debido a la privación de acceso directo a la carretera que se construyó en lo expropiado y a la gran cantidad de polvo de la carretera que invadía la casa y la hacía inhabitable. Expresamos, a la página 513, que el daño sufrido consistía en ‘la diferencia entre el valor que la casa tenía en el mercado antes de construirse el viaducto y después’. Según podrá apreciarse, el tribunal insinuó que el método apropiado para determinar los daños por desmembración era el ‘usual’, pues estimó que la compensación a concederse no sólo incluiría el valor en el mercado de lo expropiado, sino también los daños sufridos por una casa que formaba parte del remanente.

En *Pueblo v. Anadón*, 69 D.P.R. 822 (1949), a pesar de que claramente dijimos que los daños por desmembración ‘nada tienen que ver con el justo valor, en sí, de la parcela expropiada a que como compensación tienen derecho los apelantes’ (pág. 826), nos apartamos de la norma insinuada en el caso de *Pueblo v. García, supra*, y anunciamos que ‘correspondía a los apelantes demostrar el justo valor que tenía la finca [se refiere a la finca principal completa] antes de segregársele las diez cuerdas [expropiadas] y el justo valor que tiene después de la segregación.’ Citamos con aprobación a los comentaristas Nichols y Lewis, op. cit., y de la opinión emitida en *Baetjer v. United States*, 143 F.2d 391, 396 (C.C.A. 1, 1944) para sostener que ‘la prueba necesaria para demostrar los daños por depreciación’ es la diferencia entre el justo valor en el mercado de toda la finca antes de la expropiación y el justo valor del remanente. Sin embargo, si se leen detenidamente las autoridades citadas se observará inmediatamente que la diferencia en valor a que aluden es la medida para determinar la compensación total (que incluye, por supuesto, los daños por desmembración), pero no es la medida para aisladamente determinar el importe de dichos daños, que luego se sumará al valor en el mercado de la parcela expropiada. Si ello fuera así, es claro que se estaría incluyendo dos veces el importe de los daños en la compensación total final.

Dos años después, en *Pueblo v. Sucn. Rabell*, 72 D.P.R. 574, 579-580 (1951), desestimamos la impugnación que hizo el poder expropiante de la concesión al demandado de una partida de \$512.50 por concepto de daños por desmembración, y que se calculó tomando en cuenta el valor del remanente antes y después de la segregación. Una vez más aceptamos la regla ‘usual’ para determinar estos daños, a los cuales nos referimos como ‘una merma real y efectiva en el valor de esa parcela en el mercado.’ En igual forma-- depreciación del remanente, no de la finca principal en conjunto--nos referimos en *Pueblo v. Soc. Agríc. Mario Mercado e Hijos*, 72 D.P.R. 793 (1951) a la determinación de los daños sufridos por el

daños al remanente al valor de la parcela expropiada es el posible génesis de esta confusión.

En 1956, parte de la finca donde ubica hoy el centro comercial Plaza Las Américas se expropió para construir el residencial público Nemesio R. Canales. En este caso, el Tribunal Supremo de Puerto Rico tuvo la oportunidad de discutir ambos métodos con alguna profundidad y adoptó el método usual en nuestro ordenamiento jurídico.¹¹ Esta doctrina se continúa utilizando por el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Apelaciones sin el Tribunal Supremo pasar juicio de nuevo sobre la pertinencia actual de ambos métodos. Lo que debería reexaminarse por nuestro más Alto Foro, máxime cuando ese análisis les resultó tan confuso en su origen.

En este trabajo analizaré tanto las ventajas como las desventajas de ambos métodos y cómo dichos métodos garantizan que el expropiado, después de la expropiación, quede en las mismas condiciones en las que se encontraba antes. Por último, propondré alternativas fundamentadas en la pertinencia actual de cada método y cómo esto busca proteger los escasos fondos públicos, según mandata nuestra Constitución.¹²

II. La expropiación forzosa como modo de adquirir la propiedad

Aunque los orígenes de la expropiación forzosa se desconocen, el concepto data desde los tiempos antes de Cristo. La primera expropiación forzosa documentada está en el libro de Reyes 1:21 de la Santa Biblia.¹³ En este caso, al finalizar el juicio,

expropiado con relación a una parcela de la finca principal que quedó separada, a cinco pies bajo el nivel de la vía de comunicación a construirse en la parcela expropiada: ‘la medida de daños a la parcela A no podía circunscribirse al costo del acceso sino a la disminución de su valor en el mercado ...’

En *Estado Libre v. Bravo*, 79 D.P.R. 779, 784 (1956), dijimos por vía de *dictum*, que ‘la regla para determinar la medida de los daños por desmembración (*severance damages*) como consecuencia de la expropiación de parte de una finca, ha sido ya establecida por las decisiones de este Tribunal, como la diferencia entre el valor razonable en el mercado de toda la propiedad como unidad antes de la expropiación y el valor razonable en el mercado de la parte que queda después.’ No tenemos duda alguna de que esta afirmación respondió a la expresión contenida en el caso de *Pueblo v. Anadón*, *supra*, que previamente comentamos. Como hemos demostrado en la discusión de nuestras decisiones sobre el particular, este Tribunal parece haber adoptado la regla de mayoría, o sea, la regla ‘usual’ y en ese sentido debe entenderse que lo que intentamos establecer en el caso de *Bravo* fue que la medida de los daños por depreciación es la diferencia en el valor en el mercado del remanente antes y después de la expropiación. Esta diferencia en valor, que se traduce en una cantidad específica de dinero, sumada al importe del valor en el mercado de la parcela expropiada, constituye la compensación total a que tiene derecho el propietario de un fundo expropiado.

¹¹ *Id.* pág. 594.

¹² Const. P.R. art. VI, § 9. Esta sección dispone que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”.

¹³ Sociedad Bíblica Católica Internacional, *La Biblia* 441 (20ma. ed., Editorial Verbo Divino 1995).

se determinó que el rey sí tenía facultad para expropiar un bien privado.¹⁴ La justa compensación para el dueño de la propiedad fue lapidación, es decir, lo apedrearon hasta la muerte por negarse a vender su propiedad de manera voluntaria.¹⁵ Por fortuna, el estado de derecho ha avanzado mucho desde entonces.

En la ley romana, los derechos de los ciudadanos romanos se trataban con tanto respeto que en la actualidad se suscita una seria duda sobre si la incautación de la propiedad para uso público estaba autorizada.¹⁶ El que los acueductos y los caminos militares se construyeran en línea recta parece indicar que existía alguna forma de poder compulsorio, aunque muchas de estas estructuras se construyeron en territorios conquistados que ya pertenecían al gobierno.¹⁷ Si bien se conoce que el emperador compensaba por el daño causado a las estructuras o tierras adyacentes durante la construcción de acueductos y caminos públicos, no existe ninguna provisión sobre el ejercicio del dominio eminente en el Instituto Justiniano.¹⁸ Hay serias dudas, entonces, sobre cómo y hasta dónde se extendía la ejecución de este poder por los romanos.¹⁹ Con la caída del Imperio Romano, desapareció durante siglos todo rastro del poder de dominio eminente.²⁰ Más tarde, durante el período medieval, cuando había poca demanda de mejoras públicas y los derechos individuales tenían poca importancia, el poder de dominio eminente no se consideraba ni discutía.²¹

En el sistema feudal, como toda la tierra era propiedad del soberano, en ningún caso la construcción de obra pública implicaba la incautación, en el sentido moderno de la palabra. El poder de dominio eminente se empezó a reconocer gracias al debilitamiento del sistema feudal y al fortalecimiento del concepto moderno de la propiedad individual y de los derechos individuales a la propiedad privada.²²

En el derecho civil francés, las calles podían construirse en la propiedad privada sin compensación.²³ El derecho de dominio eminente, en su sentido moderno, no se reconoció en Francia hasta la revolución.²⁴ Aunque en su origen, cuando se construía un camino sólo se pagaba por las mejoras, no por la tierra utilizada.²⁵

En Inglaterra, una de las prerrogativas del rey reconocidas por el Derecho Común era que podía entrar a la propiedad privada con el propósito de defenderse de ataques

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Julius L. Sackman, *Nichols on Eminent Domain* vol. 1, cap. 1 § 1.2 (3rd. ed., Mathew-Bender & Company, Inc. 2013).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ Sackman, *supra* n. 16, § 1.21.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

enemigos.²⁶ Otra prerrogativa de la Corona que equivale al poder de expropiación forzosa como lo entendemos hoy, era que el rey, si pagaba una valorización justa, tenía el derecho de tomar propiedad privada sin el consentimiento del dueño.²⁷

En Estados Unidos, luego de independizarse de Inglaterra, la situación era distinta. Muchos de los estados federados, en sus inicios, ejercieron el poder de expropiación sin pagar una justa compensación.²⁸ Esta práctica se aceptaba cuando se expropiaban tierras no mejoradas. Para entonces la tierra era abundante y podía ser remplazada con bastante facilidad. Hoy está establecido con firmeza que tanto los cincuenta estados como el gobierno federal tienen que pagar una justa compensación para poder expropiar.²⁹

Desde que Puerto Rico pertenecía a España, ya existía el poder de expropiar bajo la Ley española de 1879³⁰ y el Artículo 349 del Código Civil español.³¹ Tras la llegada del régimen militar de los Estados Unidos a Puerto Rico en 1898, el poder para expropiar se rigió por la Ley Jones del 1917³² y el Artículo 355³³ del Código Civil de Puerto Rico revisado en 1902,³⁴ que en 1930 pasó a ser el Artículo 282.³⁵ En la actualidad, la expropiación forzosa en Puerto Rico se rige por la *Ley de Expropiación Forzosa*; el Artículo II, Sección 9 de la Constitución del E.L.A.; la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos; el Artículo 282 del Código Civil,³⁶ y el Artículo 8 del Código Político.³⁷ Los aspectos procesales, por su parte, se rigen por las Reglas de Procedimiento Civil de 2009, con algunas excepciones.

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ Eaton, *supra* n. 7, pág. 14.

²⁹ *Id.*

³⁰ Cynthia Torres Torres, *La expropiación forzosa en Puerto Rico: ley, jurisprudencia, estudio y guía práctica 2* (First Book Publishing of P.R. 2002).

³¹ Código Civil Español, art. 349, “Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado”.

³² 39 Stat. 951 (1917).

³³ 31 L.P.R.A. § 1392.

³⁴ El Código Civil Español, vigente cuando el cambio de soberanía, fue a tenor con la Ley del 11 de mayo de 1888, y aprobado por Decreto el 24 de julio de 1889. Fue hecho extensivo a las islas de Puerto Rico, Cuba y Filipinas, por Real Decreto del 31 de julio de 1889 y empezó a regir en Puerto Rico el 1 de julio de 1890, *Rodríguez v. San Miguel*, 4 D.P.R. 208 (1903). El Código Civil de 1902 se adoptó según enmendado en la Asamblea Legislativa, y publicado en los “Estatutos Revisados y Códigos de Puerto Rico” de conformidad con la Ley del 1 de marzo de 1902. Aunque no contaba con una disposición en cuanto a su fecha de vigencia, el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó en *Sucesiones Morales v. Registrador*, 16 D.P.R. 114 (1910) que empezó a regir el 1 de julio de 1902.

³⁵ 31 L.P.R.A. § 1113.

³⁶ *Id.*

³⁷ 1 L.P.R.A. § 5.

El Estado necesita el poder de expropiar bienes privados para poder realizar mejoras a la infraestructura existente y obras públicas nuevas. Si existe la necesidad y utilidad pública, una vez consignada en el tribunal la justa compensación, podrá tomar posesión de la propiedad y de su título.³⁸ Al hacerlo, le será posible comenzar la obra pública sin necesidad de que se dicte una sentencia final y firme.³⁹

Por tanto, el también llamado *dominio eminente*,⁴⁰ que reside en el Estado como parte de su soberanía, permanece latente hasta que se ejerce la expropiación por medio de una ley.⁴¹ Permanecerá potencial mientras la ley no lo autorice, y el Estado no podrá ejercitarlo.⁴² Al ejercer la facultad para tomar la propiedad privada basada en el poder del dominio eminente, la entidad expropiante tendrá que identificar e invocar la ley que le confiere tal autoridad.⁴³ La ley debe conferir el derecho a ejercitar el poder de dominio eminente, y hay que interpretarla con rigurosidad.⁴⁴

El gobierno federal podrá expropiar bienes privados en Puerto Rico para fines navales, militares u otros fines públicos.⁴⁵ Cuando la propiedad se adquiere mediante expropiación forzosa y el gobierno de Estados Unidos toma posesión de ella, desaparece toda autoridad por parte del Pueblo de Puerto Rico sobre esa propiedad.⁴⁶ Si luego el gobierno de Estados Unidos enajena las tierras adquiridas mediante expropiación, el pueblo de Puerto Rico recuperará la autoridad sobre tales propiedades.⁴⁷

A. Principios constitucionales

La Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, que se extendió a Puerto Rico mediante la Enmienda XIV, establece que la propiedad privada no se tomará para uso público sin una justa compensación.⁴⁸ Esta misma prescripción se encuentra en todas las constituciones de los estados federados, con excepción de Carolina del Norte.⁴⁹ Las constituciones de los estados federados solo regulan el derecho inherente del soberano.⁵⁰ La Constitución del Estado Libre Asociado de

³⁸ Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 4.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ El dominio eminente es el poder de expropiar bienes privados para dedicarlos al uso público, mediante la razonable compensación. Véase Ignacio Rivera García, *Diccionario de Términos Jurídicos* 78 (3era. ed. Lexis-Nexis of Puerto Rico, Inc. 2000).

⁴¹ *Matter of Poughkeepsie Bridge Co.*, 108 N.Y. 483, 490 (1888).

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *P.R. Railway, Light & Power Co. v. Ortiz*, 59 D.P.R. 921, 930 (1942).

⁴⁵ *Moore v. Corte*, 59 D.P.R. 620, 624 (1941).

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Eaton, *supra* n. 7, pág. 16.

⁵⁰ *Junta Escolar de Carolina v. Saldaña*, 14 D.P.R. 348, 10 (1908).

Puerto Rico dispone específicamente 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 las formas provistas por ley.⁵¹ Esta cláusula es casi una copia exacta de las disposiciones sobre expropiación forzosa de la *Ley Jones*⁵² que, a su vez, provienen de la Quinta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos: “No person shall... nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use without just compensation.”⁵³

La intención de mantener un esquema muy similar al existente entonces en los Estados Unidos sobre el tema de la expropiación forzosa quedó plasmada con claridad en la discusión que sostuvieron los delegados en la Convención Constituyente de la Constitución del Estado Libre Asociado.⁵⁴ Al momento de redactar nuestra Constitución, ya en Estados Unidos existía muchísima jurisprudencia interpretativa sobre este tema y los delegados no querían apartarse de esa realidad.⁵⁵ En lo relativo a mantener en nuestra Constitución un lenguaje similar al de la Carta de Derechos de la Constitución de Estados Unidos, la Convención Constituyente se expresó de la siguiente manera:

Sr. GUTIÉRREZ FRANQUI: Señorita Presidenta. Mi única objeción a la enmienda es que la misma tiende a trastornar un lenguaje que ha sido objeto de innumerables decisiones judiciales e interpretado infinidad de veces, tanto por ser el lenguaje de la Constitución de los Estados Unidos en materia de expropiación, como por haber sido el lenguaje hasta ahora existente en la Carta Orgánica.

En la enmienda quinta de la Constitución, se dispone: “Nor shall private property be taken for public use without just compensation.”

Es todo lo que dice. Y en la Carta Orgánica de Puerto Rico, la disposición correspondiente dice: “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”.

Los tribunales han decidido que es facultad y deber de la Asamblea Legislativa declarar el fin público de la ley que autorice la expropiación específica o que haga la asignación de los fondos necesarios para la expropiación, y que compete a las cortes, no cuestionar la facultad de la [Asamblea] Legislativa para hacer la declaración de fin público, sino para pesar la justicia de la declaración al hacerla la Asamblea Legislativa.

⁵¹ Const. P.R. art. II, § 9.

⁵² 39 Stat. 951 (1917).

⁵³ Const. EE. UU. enm. V.

⁵⁴ 3 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1550 (1961).

⁵⁵ *Id.*

No creo por un lado que debamos estar constantemente amarrados aquí a un lenguaje conocido y estricto; pero el lenguaje que tiene abundante y rica jurisprudencia de interpretación, no creo que debamos variarlo innecesariamente, cuando a nuestro juicio el concepto que trata de incorporar el compañero está implícito en este lenguaje.⁵⁶

1. Capacidad para expropiar

Como se vio, el poder de expropiación del Estado es un atributo inherente a su soberanía y, por ende, de superior jerarquía a todos los derechos de propiedad.⁵⁷ Este poder sólo queda limitado por la Constitución: “[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”.⁵⁸

Dominio eminente es el derecho que tiene el Estado, pero que puede delegarse para expropiar la propiedad privada para un uso público.⁵⁹ El poder de expropiación lo ejerce la Asamblea Legislativa directamente o encomendándolo a otras entidades o funcionarios públicos.⁶⁰ Cuando el gobierno ejerce el poder de expropiación forzosa, se extinguen todos los derechos anteriores que existían sobre la propiedad.⁶¹ Esta facultad es del Estado, pero para llevarla a cabo se requiere acción legislativa para legislar las ocasiones y manera en que puede expropiarse.⁶² Así ocurrió con la “Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico”.⁶³ Más tarde, la Ley No. 232 de 2004⁶⁴ enmendó el Artículo 2 inciso (e) y el Artículo 4 de esta ley, para así asegurar la participación comunitaria en casos en que los municipales pretendan expropiar en las Comunidades Especiales. A partir de esta enmienda, para que un municipio pueda expropiar en una Comunidad Especial tiene que realizar una consulta comunitaria en donde el 75% de los que voten aprueben las expropiaciones.⁶⁵ En la actualidad, esta ley es objeto de discusión pública ante los intentos del alcalde de Guaynabo de impulsar el megaproyecto turístico Guaynabo City Waterfront, en la barriada Vietnam.⁶⁶

⁵⁶ *Id.* págs. 1550-1551.

⁵⁷ *A.C.T. v. Adquisición de 780.6141 Metros Cuadrados*, 165 D.P.R. 121, 130 (2005).

⁵⁸ Const. P.R. art. II, § 9.

⁵⁹ *Mun. de Guaynabo v. Adquisición M2*, 180 D.P.R. 206, 216 (2010).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *A.C.T.*, 165 D.P.R. pág. 130.

⁶² *Autoridad sobre Hogares de P.R. v. Corte*, 68 D.P.R. 54, 60 (1948).

⁶³ *Ley para el desarrollo integral de las comunidades especiales*, Ley Núm. 1-2001, 21 L.P.R.A. §§ 962-967.

⁶⁴ Ley Núm. 232 de 27 de agosto de 2004: *Ley para enmendar la Ley Núm. 1 de 2001 y el art. 9.003 de la Ley de Municipios Autónomos* de 1991.

⁶⁵ *Id.* § 2.

⁶⁶ Israel Rodríguez Sánchez, *La guerra del vietnam boricua*, 4-6 *El Nuevo Día* (15 de septiembre de 2013).

2. Requisitos para expropiar

Para que el Estado pueda ejercer el poder de expropiación forzosa deben cumplirse dos requisitos.⁶⁷ El primero, establecer la necesidad y utilidad pública de una propiedad.⁶⁸ El segundo, depositar en el tribunal la cuantía de lo que estime es la justa compensación.⁶⁹ Una vez cumpla con estas dos cláusulas, la entidad expropiadora podrá tomar posesión de la propiedad y de su título.⁷⁰

3. Utilidad pública

A la Legislatura se le reconoce una amplia discreción para determinar qué es un fin público.⁷¹ Existe una presunción de validez en favor del fin público.⁷² Esta afirmación valida las expropiaciones de fincas privadas con el propósito de eliminar arrabales y así proveer hogares a personas de escasos recursos económicos, por tratarse de un fin público.⁷³

Para que un proyecto público propuesto constituya un uso público no es esencial que toda la comunidad se beneficie directamente.⁷⁴ Para determinar si se trata de un uso público no solo se consideran las necesidades actuales de la comunidad, sino también las futuras.⁷⁵ Así, por ejemplo, se reconoce que la eliminación de arrabales es un fin público de desarrollo urbano.⁷⁶ Ese fin público se logra si el gobierno adquiere los edificios en ruina y también toda el área donde ubican, con el propósito de superar el estado de deterioro en que se encuentra la zona.⁷⁷ La determinación sobre qué constituye un fin público es una función que ejerce la Legislatura, ya sea de modo directo o delegándola en agencias o funcionarios públicos.⁷⁸ A los tribunales no les corresponde determinar la sabiduría, conveniencia, naturaleza, extensión del derecho a adquirirse, la extensión de terreno a expropiarse ni la necesidad o lo adecuado del sitio en particular.⁷⁹

⁶⁷ Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 4.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ *McCormick v. Marrero*, 64 D.P.R. 260, 267 (1944).

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *E.L.A. v. Fajardo Sugar Co.*, 79 D.P.R. 321, 335 (1956).

⁷⁵ *M. Mercado e Hijos v. Triunal. Superior*, 85 D.P.R. 370, 377-378 (1962).

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

4. La justa compensación

La Constitución de Estados Unidos, la de los estados federados y la de Puerto Rico no define justa compensación. Son los tribunales quienes interpretan el requisito y lo han definido.⁸⁰ Se reconoce que justa compensación es el valor del interés que tiene el dueño sobre lo que se expropia.⁸¹ El Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en *E.L.A. v. Rexco Industries, Inc.*, 137 D.P.R. 683, 689 (1994), citando a *Seaboard Air Line Ry. v. U.S.* 655, que la justa compensación es: “[A]quella que ponga al dueño en una posición pecuniaria tan buena a la que estaría si la propiedad no se hubiera expropiado”.⁸²

En algunas jurisdicciones la justa compensación no equivale necesariamente a valor en el mercado; es un concepto jurídico determinado por un tribunal.⁸³ Por lo general, un perito en valoración es el que determina el valor en el mercado.⁸⁴ Aunque es una herramienta importante para que el juzgador pueda llegar a la justa compensación, no es la única herramienta que tiene disponible. Los tribunales utilizan la prueba pericial como guía para llegar al justo valor en el mercado de la propiedad, pero el juzgador no está obligado a seguir las opiniones vertidas por un perito.⁸⁵

El Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que cuando el Estado expropia para uso público, se debe pagar al dueño el valor del bien en el mercado.⁸⁶ No obstante, los dueños no pueden aprovecharse de la necesidad que tiene el gobierno de obtener esa propiedad para exigir que se les pague más de lo que vale en realidad.⁸⁷ Además, la Ley de Expropiación Forzosa especifica con claridad qué debe y qué no debe incluir la justa compensación:

[E]n el caso de compra o expropiación forzosa de la propiedad particular para fines de utilidad pública o beneficio social, la indemnización deberá basarse en el valor razonable en el mercado de tal propiedad sin incluir incremento alguno por razón de expectativa fundada y razonable de que la propiedad adquirida, u otra propiedad similar a la misma, o que se encontrara dentro de la localidad en que estuviera aquella situada . . .⁸⁸

⁸⁰ Véase *Pueblo v. García*, 66 D.P.R. 504, 509 (1946), citando al Tribunal Supremo de los Estados Unidos en, *Olson v. U.S.*, 292 U.S. 246 (1934); *Pueblo v. Sucn. Rabell*, 72 D.P.R. 574 (1951); *Autoridad de Hogares v. Viera*, 72 D.P.R. 732 (1951).

⁸¹ *Pueblo v. McCormick*, 78 D.P.R. 939, 963 (1956).

⁸² *E.L.A. v. RexCo Industries Co.*, 137 D.P.R. 683, 689 (1994), citando a *Seaboard Air Line Ry. v. U.S.*, 256 U.S. 655 (1921).

⁸³ *Eaton*, *supra* n. 7, pág. 19.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *McCormick*, 78 D.P.R. pág. 954.

⁸⁶ *Autoridad sobre Hogares v. Hutton*, 60 D.P.R. 463, 466 (1942).

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ 32 L.P.R.A. § 2915.

La justa compensación a la que tiene derecho el dueño es aquella cantidad que representa todo el valor de la propiedad al momento de la incautación y los intereses correspondientes.⁸⁹ Como no existe una definición estatutaria sobre el concepto de valor en el mercado, el Tribunal Supremo de Puerto Rico adoptó el criterio del valor en plaza, y lo define como:

[E]l precio que un comprador en una venta no forzada estaría dispuesto a pagar y aquel en que un vendedor, en las mismas circunstancias, estaría dispuesto a vender, consideradas las condiciones en que se halle el terreno, en la fecha de la expropiación, y el uso más productivo a que el dueño pudiere dedicarlo dentro de un futuro razonablemente cercano.⁹⁰

Para lograr fijar este valor, se requiere tomar en consideración varios factores, entre ellos un balance entre el derecho de los propietarios y las necesidades de la comunidad, excluidas las consideraciones especulativas.⁹¹

La justa compensación que se determine no solo debe ser justa para el dueño de la propiedad objeto de expropiación forzosa, sino también para la entidad expropiante.⁹² Es menester que sea una compensación razonable, ya que se trata de fondos públicos pertenecientes al erario que hay que cuidar y velar con celo. Resultaría injusto compensar al dueño más allá del valor razonable de la propiedad.⁹³

Una justa compensación incluye todos los elementos de valor del bien expropiado, pero su valor debe ser razonable en el mercado.⁹⁴ La justa compensación al dueño no depende de los usos a los que este dedicó la propiedad, sino a todos los fines posibles del inmueble.⁹⁵

En los casos de expropiación forzosa, el tribunal no está obligado a tomar la valoración fijada por una de las partes.⁹⁶ El tribunal debe aquilatar la prueba, llegar a sus conclusiones y fijar la justa compensación de acuerdo con su propio criterio; más aún cuando los peritos más competentes y preparados difieren con frecuencia en sus opiniones de valor sobre la misma propiedad.⁹⁷ Esto es así pues no existe un método de aplicación rígida para determinar valor.⁹⁸

⁸⁹ *Pamel Corp. v. E.L.A.*, 124 D.P.R. 853, 857 (1989).

⁹⁰ *Pueblo v. Huyke*, 70 D.P.R. 754, 757 (1950).

⁹¹ *Fonalledas*, 84 D.P.R. pág. 579.

⁹² Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 137.

⁹³ *Id.*

⁹⁴ *García*, 66 D.P.R. pág. 509.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Buscaglia, Tes. v. Tribunal de Contribuciones*, 70 D.P.R. 225, 231 (1949).

⁹⁷ *Id.*

⁹⁸ *García*, 66 D.P.R. pág. 510.

III. La justa compensación en una expropiación forzosa parcial

Está claro que cuando se expropia la totalidad de una propiedad debe pagarse su valor en el mercado, y que tal cuantía representa la justa compensación. Pero existe un gran reto a la hora de determinar la justa compensación cuando solo se expropia parte de la finca y el remanente sufre algún daño o disminución de valor debido a la segregación.

A. Expropiación parcial

Se denomina expropiación parcial al acto en el que la entidad expropiante adquiere una parte de una propiedad y deja fuera uno o varios remanentes.⁹⁹ Como el Estado no tiene que expropiar todo el bien cuando decide desarrollar un proyecto de infraestructura de beneficio público en terrenos privados, sólo adquirirá lo que necesite para realizar con éxito el proyecto. Así, por ejemplo, si la Autoridad de Carreteras proyecta construir una nueva carretera que pasará por una finca de cien cuerdas, no tendrá que expropiar toda la finca, sino solo aquella parte por donde pasará la carretera. Sin embargo, el Estado tiene el mandato constitucional de compensar al dueño de esta propiedad, tanto por la franja de terreno expropiada como por los daños que sufra el resto de la finca que no fue objeto de expropiación.¹⁰⁰ Estos daños a veces se manifiestan al momento de la segregación pero, en algunas ocasiones, no se perciben hasta finalizar el proyecto.

Una obra pública también podría ser beneficiosa para el remanente si aumenta el valor de la parte que no se expropió. Dichos beneficios pueden repercutir en la comunidad en general (beneficios generales), o sólo en unos pocos lotes, incluido el remanente objeto de análisis (beneficios especiales).¹⁰¹

1. Beneficios especiales

Los beneficios especiales son aquellos que solo recibe el remanente de la finca o un número reducido de estos, todas las demás propiedades de esa comunidad se excluyen.¹⁰² En teoría, los beneficios recibidos por el remanente del bien expropiado, ya sean generales o especiales, podrían considerarse como parte de la compensación por los daños causados a una propiedad. No obstante, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoce que solo pueden considerarse los beneficios especiales o directos recibidos por la propiedad no expropiada al momento de calcular la justa

⁹⁹ Varios tribunales federales han definido la adquisición parcial de la siguiente manera: "...generally refers to an appropriation in fee of a portion of a larger tract.". Véase Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 173 citando a *United State v. 8.41 Acres of Land*, 680 F. 2d 388 (1992) y *United States v. 158.24 Acres of Land, In Bee City, Texas*, 515 F. 2d 230 (1975).

¹⁰⁰ 3 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1555 (1961).

¹⁰¹ Eaton, *supra* n. 7, pág. 323.

¹⁰² *Id.*

compensación.¹⁰³ Sin embargo, no es así en los beneficios generales obtenidos por la comunidad con motivo de la obra a construirse.¹⁰⁴

2. Beneficios generales

Los beneficios generales son los que recibe el remanente de la finca y las demás propiedades de la comunidad de forma general, como resultado de la obra realizada por el gobierno.¹⁰⁵

B. Parcela principal

El concepto de parcela principal¹⁰⁶ (*larger parcel*) se utiliza para designar aquel supuesto en que un bien inmueble es una unidad de uso integral de explotación económica. Como regla general, debe tener unidad de uso, unidad de título y continuidad.¹⁰⁷ En general, los daños que sufre un remanente como resultado de una expropiación parcial se determinan por su depreciación.¹⁰⁸ Para llegar a esta valoración la propiedad objeto de un procedimiento de expropiación forzosa parcial, se valora como una unidad, como parte del todo.¹⁰⁹ Para que el dueño del bien expropiado pueda ser compensado por estos daños, se requiere que la parte expropiada y el remanente estén contiguos, salvo algunas excepciones.¹¹⁰

C. Daños al remanente

Los daños al remanente resultado de una expropiación parcial podría provocar una pérdida en su valor.¹¹¹ Cuando el Estado decide tomar toda la propiedad, la justa compensación es el valor total del bien expropiado sin necesidad de compensar por daños, pues no existirán remanentes afectados. La dificultad se presenta cuando la expropiación es parcial y los remanentes sufren daños como consecuencia del acto. En un procedimiento de expropiación forzosa en Puerto Rico, solo se compensa por los daños directos (propiedad tomada) y los daños al remanente.¹¹² Los daños al remanente más comunes son por la reconstrucción de edificios y otras mejoras; pérdida de acceso o aislamiento; reducción de tamaño; cambio de forma a una

¹⁰³ *García*, 66 D.P.R. pág. 513.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ *Eaton*, *supra* n. 7, pág. 75.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Fonalledas*, 84 D.P.R. pág. 590.

¹⁰⁹ *Id.* págs. 588-599.

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ *Id.* pág. 590.

¹¹² *Torres Torres*, *supra* n. 30, pág. 173.

irregular; cambio de uso; cambio de nivel; pérdida de proximidad; falta de drenajes adecuados, ruido excesivo y pérdida de vista.

El dueño del bien expropiado puede reclamar compensación por los daños que le ocasione la expropiación al remanente de su propiedad que no fue expropiado.¹¹³ Estos daños no pueden ser especulativos o insignificantes y deben demostrarse con prueba afirmativa.¹¹⁴

1. Daños no compensables

El concepto *valor* se refiere al valor en el mercado de la propiedad expropiada.¹¹⁵ No responde a las necesidades de las partes, sino a la interacción de la demanda y la oferta de ese tipo de propiedades.¹¹⁶ Las pérdidas de ganancias, daños a la plusvalía, gastos de mudanza y reinstalación no se consideran daños compensables por la justa compensación.¹¹⁷ No obstante, en los proyectos públicos que cuenten con fondos federales para financiar la obra, parcial o totalmente, de cualificar el expropiado, sí se pagarían gastos de mudanza o relocalización.¹¹⁸ Ni los daños indirectos, especulativos o irreales son compensables.¹¹⁹ Todo daño por el que se quiera recibir compensación deberá probarse afirmativamente como daño directo y real.¹²⁰

El gobierno sólo debe pagar por lo que expropia y los daños que causa, pero no por las oportunidades que pueda perder el dueño de la propiedad al ser expropiado.¹²¹ Debemos tener presente que los daños personales o de negocio, como la pérdida de un negocio en marcha, no son compensables dentro del procedimiento de expropiación forzosa.¹²²

a. Daños por pérdida parcial de los accesos

La expansión urbana y el aumento poblacional hacen inevitable la construcción de nuevos expresos y la conversión de carreteras a expresos. Cuando se construyen nuevos expresos o cuando se convierte una carretera en un expreso, no se compensa al dueño por la pérdida de algún acceso debido a que se trata de un ejercicio justificado y necesario del ‘poder de razón del Estado’ (*police power*).¹²³

¹¹³ *Fonalledas*, 84 D.P.R. págs. 589-590.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *McCormick*, 78 D.P.R. pág. 963.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ Uniform Relocation Assistance and Property Acquisition Policies Act, 42 U.S.C.A. § 460, *et seq.*; *Ley de Obras Públicas*, Ley Núm. 80-1970, 22 L.P.R.A §§ 10h-10k.

¹¹⁹ *Pueblo v. Saldaña*, 69 D.P.R. 711, 724 (1949).

¹²⁰ *Fonalledas*, 84 D.P.R. pág. 590.

¹²¹ *McCormick*, 78 D.P.R. pág. 958.

¹²² *Id.*

¹²³ *Texaco Inc. v. Srio. de Obras Públicas*, 85 D.P.R. 712, 729 (1962).

Al convertir una carretera en expreso los nuevos accesos a los predios colindantes son, por lo regular, a través de calles marginales que resultan ser inferiores a las existentes antes de la conversión.¹²⁴ En otros casos, se construye un tramo que conecta con una calle vecinal que, a su vez, enlaza con el sistema general de vías públicas.¹²⁵ Estos accesos más largos e indirectos no justifican una compensación, porque son molestias que los propietarios tienen que compartir con el resto de la comunidad.¹²⁶

Los accesos nuevos, aunque no tienen que resultar tan directos como fueron antes del proyecto público, sí deben ser razonables al ‘mejor y más provechoso uso’ de la propiedad luego de la expropiación. Si no lo fueran, entonces habría derecho a una compensación por los daños que esta nueva condición genere. En una propiedad rural cuyo mejor y más provechoso uso es ‘residencial de baja intensidad’, no sería razonable exigir al Estado la construcción de un acceso diseñado para camiones de arrastre.

2. Trasfondo histórico de la teoría de daños

El estado de Illinois enmendó su constitución en el año 1870 para garantizar que la propiedad privada no se expropiaría para uso público sin el pago de una justa compensación.¹²⁷ La enmienda garantizó, además, que el remanente no expropiado no resultaría perjudicado.¹²⁸ Muchos de los demás estados y el Congreso federal al redactar y más tarde aprobar nuestra Carta Orgánica siguieron ese ejemplo.¹²⁹ En la actualidad, cerca de la mitad de los estados de Estados Unidos establecen en sus constituciones disposiciones relacionadas a la compensación por daños al remanente, como resultado de una expropiación.¹³⁰ Sin embargo, en los estados federados, donde su constitución no contempla daños al remanente en una expropiación parcial, está establecido con claridad que los daños son parte del requisito constitucional de la justa compensación.¹³¹

Antes de esta enmienda, cuando se expropiaba parte de un bien, el gobierno no asumía responsabilidad por los daños que sufrieran los remanentes no expropiados.¹³² Con los nuevos requisitos constitucionales, el gobierno es responsable de todo daño que sea compensable (*severage damage*) resultante de una expropiación parcial.¹³³

La justa compensación sirve para limitar el poder del Estado para expropiar bienes privados, pues al ejercerlo debe pagar tanto por el bien expropiado como por los

¹²⁴ *E.L.A. v. Rodríguez*, 103 D.P.R. 636, 642 (1975).

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ *Rodríguez v. Municipio de San Juan*, 53 D.P.R. 49, 6 (1938).

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ *Id.*

¹³⁰ Eaton, *supra* n. 7, pág. 16.

¹³¹ *Id.*

¹³² *Id.*

¹³³ *Id.*

daños ocasionados a la parte no expropiada.¹³⁴ En cuanto a este asunto la Asamblea Constituyente se expresó de la siguiente manera:

Sr. FERNÁNDEZ MÉNDEZ: Es para una pregunta . . . Al presidente de la Comisión, el doctor Benítez—una pregunta a los fines de aclarar el concepto, en el Diario de Sesiones, sobre la expropiación de propiedades por el Estado por razón de uso público. Si ese lenguaje, tal como está insertado hoy en el artículo correspondiente aquí y que acabamos de discutir, incluye la responsabilidad del Estado para indemnizar no solo por la propiedad específica que se expropia, sino además por lo que jurídicamente se llama “several damage”, o sea, daño al remanente; en Puerto Rico existe hoy eso así. Si esto no varía en absoluto ese estado de cosas hoy.

Sr. BENÍTEZ: Esta disposición no hace otra cosa que retener las disposiciones de la Carta Orgánica y las decisiones de los tribunales sobre el particular, con el derecho, desde luego, de los tribunales y de la [Asamblea] Legislativa, de actuar como han venido actuando y como han tenido derecho a actuar dentro de las disposiciones que hasta este momento han estado rigiendo en Puerto Rico.

Sr. FERNÁNDEZ MÉNDEZ: Por eso mi pregunta es la siguiente para clarificar todavía más si es que puede. Que ésta no es una cuestión de discreción judicial interpretativa, sino que es mandato constitucional el lenguaje ahí existente, de que incluye la compensación por el daño a la propiedad que se expropia, así como el “several damage” que se cause al remanente de la propiedad no expropiada.¹³⁵

3. Daños por la segregación (*Several Damages*)

Los daños por la segregación son los que sufre el remanente como resultado de la segregación de la parcela expropiada. En algunas ocasiones es difícil identificarlos, porque solo se manifiestan como una disminución en el valor del remanente. Es indispensable, al reclamar daños por segregación, probar que la propiedad era una unidad de uso integral de explotación económica antes de la expropiación.¹³⁶ También, que el remanente después de la expropiación tenga un valor menor del que tenía antes de la expropiación como parte de un todo, y que esa devaluación del remanente sea consecuencia directa de la expropiación parcial.¹³⁷

¹³⁴ 3 *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* 1555 (1961).

¹³⁵ *Id.* págs. 1554-1555.

¹³⁶ *Anadón*, 69 D.P.R. págs. 825-826.

¹³⁷ *Id.*

El peso de la prueba recae sobre el dueño que los reclama.¹³⁸ Así se demuestra que la expropiación parcial causó daño al resto del bien.¹³⁹ Si estos daños no se demuestran con prueba afirmativa y con un estimado razonable del valor, la compensación se limitará al valor de la parte que se expropió (*direct damages*).¹⁴⁰ Los daños causados al remanente que sean compensables (*severance damages*) forman parte de la justa compensación total y deben probarse independiente del justo valor de la parcela expropiada.¹⁴¹

4. Daños por el cambio de uso

Cuando una obra pública requiere que se realice una rezonificación del área a una zonificación inferior de la que existía antes de la expropiación parcial, el acto puede provocar daños al remanente. Este cambio de zonificación también podría cambiar el ‘mejor y más provechoso uso’ de la propiedad. En esos casos, el mejor y más provechoso uso de la propiedad podría ser inferior luego de la expropiación, afectándose negativamente el valor del remanente. Entonces, sería necesario compensar por esta pérdida. No obstante, se puede reglamentar con el propósito de proteger, entre otras cosas, la salud, la seguridad y el bienestar general mediante el uso del poder de razón del estado.¹⁴² En estos casos en que el valor de la propiedad se afecta negativamente por la reglamentación, el Estado no tiene que compensar, siempre y cuando no prive a los dueños de todo uso económico del bien.¹⁴³

5. Daños por cambio de nivel

En algunos casos, como parte de una obra pública, se rellenan terrenos o se hacen cortes terrestres. Estas actividades pueden provocar que el remanente quede a un nivel distinto del de la obra pública: más bajo o más alto.¹⁴⁴ Esta diferencia en niveles podría afectar negativamente al remanente y provocar una disminución de su valor.¹⁴⁵

6. Daños por pérdida total de los accesos

Cuando se pierde todo acceso al remanente como resultado de una expropiación parcial, el ente expropiante debe adquirir todo el bien o construir un acceso razonable

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*

¹⁴² Raúl Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y de Puerto Rico* vol. II, § 4B, 871 (Centro Gráfico del Caribe 1998).

¹⁴³ *Arenas Procesadas, Inc. v. E.L.A.*, 132 D.P.R. 593, 603 (1993).

¹⁴⁴ *García*, 66 D.P.R. pág. 513 (1946).

¹⁴⁵ *Id.*

de acuerdo con el uso de la propiedad.¹⁴⁶ Si tiene diferentes accesos y pierde uno o varios por la expropiación, pero aún le queda alguno que sea razonable para el mejor y más provechoso uso del remanente, no se compensará al dueño por esta pérdida.¹⁴⁷ Lo que se requiere es que la propiedad no quede enclavada y tenga un acceso razonable, aunque sea menos atractivo que el acceso previo.¹⁴⁸

D. Métodos para calcular la justa compensación

Los tribunales de Estados Unidos, en los casos de expropiación parcial, emplean dos métodos para determinar la justa compensación que incluyen los daños por desmembración.¹⁴⁹ Algunas jurisdicciones adoptaron la regla usual (*usual rule* o *state rule*),¹⁵⁰ mientras que otras usan el método de valor “antes y después” (*before and after method* o *federal rule*).¹⁵¹ A lo largo de la historia, la mayoría de los estados federados prefirieron el método usual, pero con el paso del tiempo algunos abandonaron este método y adoptaron el método de valor antes y después.

1. Método de valor antes y después

El método “antes y después” se utiliza para determinar la justa compensación en expropiaciones parciales, en los casos federales y en la mayoría de los estados de Estados Unidos. Es en los siguientes: Alabama, Arkansas, Connecticut, Delaware, Hawaii, Iowa, Maine, Maryland, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Carolina del Norte, Nueva Hampshire, Nueva Jersey, Nuevo México, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, Rhode Island, Dakota del Sur, Tennessee, Virginia, Washington, Wisconsin y Wyoming.¹⁵²

Esta regla establece que la justa compensación será la diferencia entre el valor del bien antes de la expropiación y el valor del remanente después de la expropiación.¹⁵³ Se trata de un proceso de valoración indivisible, sin diferentes partidas de compensación.¹⁵⁴ Es por esto, que poco a poco algunas jurisdicciones de Estados Unidos abandonan la regla usual y adoptan el método de valoración “antes y después”. Lo hacen porque es un método más exacto, y evita la posibilidad de que se conceda alguna doble compensación.¹⁵⁵

¹⁴⁶ Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 176.

¹⁴⁷ *Texaco Inc.*, 85 D.P.R. pág. 729.

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ Eaton, *supra* n. 7, pág. 23.

¹⁵⁰ Randall Bell, *Real Estate Damages* 89 (2da. ed., Appraisal Institute 2008).

¹⁵¹ *Id.*

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ *Id.* pág. 88.

¹⁵⁴ *Fonalledas*, 84 D.P.R. pág. 591.

¹⁵⁵ Bell, *supra* n. 150, pág. 89.

a. Problemas con esta regla

La implantación de la regla de valor antes y después presenta tres problemas principales. El primero consiste en que no permite excluir de la justa compensación los beneficios especiales al remanente como resultado de la expropiación parcial.¹⁵⁶ El segundo problema que presenta este método es que no se pueden excluir de la justa compensación los daños no compensables. Por último, la situación más seria es que pueden existir situaciones en las que el valor del remanente, después de la expropiación, sea mayor que el valor de toda la propiedad antes de la expropiación.¹⁵⁷ Esto resulta en que la justa compensación sería inexistente y, por ende, no pasaría el cedazo constitucional.

2. Regla usual

La “regla usual” es el método adoptado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico para determinar la justa compensación en expropiaciones parciales tras rechazar el método de valor “antes y después”.¹⁵⁸ Para el Supremo este método brindaba ciertas ventajas contributivas al expropiado, ya que facilita determinar de cuales partidas de la compensación son tributables.¹⁵⁹ En dos casos recientes, el Tribunal de Apelaciones por primera vez tuvo la oportunidad de utilizar la doctrina establecida en el caso *E.L.A. v. Fonalledas*.¹⁶⁰

En la reseña normativa que antecede, advertimos que nuestra jurisprudencia acoge el llamado método usual o la regla usual (*usual rule*), según descrito en el caso de *E.L.A. v. Fonalledas*, 84 D.P.R., en la pág. 593 . . .¹⁶¹

Existen dos métodos para determinar los daños al remanente. *E.L.A. v. Fonalledas Córdova, supra*. El primero de estos se conoce como la regla “usual” (*usual rule*)...El segundo método es conocido como el “antes y después” (*before and after method*) . . . No obstante, el Tribunal Supremo

¹⁵⁶ Eaton, *supra* n. 7, págs. 42-43.

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ *Fonalledas*, 84 D.P.R. 573 (1962).

¹⁵⁹ El caso de *Fonalledas* establece que:

“El método ‘usual’ ofrece ciertas ventajas inmediatas al expropiado desde el punto de vista contributivo, ya que a los fines de calcular el beneficio tributable sólo se considerará la suma que se le adjudique como valor en el mercado de la parcela expropiada, excluyendo los daños por desmembración. La cantidad concedida en concepto de daños meramente reduce la base o costo del remanente. Véanse, *Seaside Improvement Co. v. Commissioner*, 105 F.2d 990 (C. C. A. 2, 1939); *Estate of Appleby*, 41 B.T.A. 18 (1940)”.

¹⁶⁰ *Fonalledas*, 84 D.P.R. págs. 592-594.

¹⁶¹ *Municipio Autónomo de Carolina v. Golder Corner, Inc.*, sentencia de 30 de octubre de 2012, KLAN201200315.

de Puerto Rico adoptó la regla “usual” como método para determinar los daños causados a un remanente por motivo de una expropiación forzosa.¹⁶²

La regla usual consiste en determinar el valor de la parte expropiada, sumarlo al de los daños sufridos por el remanente y luego restar de los daños los beneficios especiales obtenidos por el remanente, como resultado de la expropiación forzosa.¹⁶³ Este método requiere un análisis mucho más profundo y detallado que el de valor “antes y después”. Un ejemplo de la utilización del método usual es: Una propiedad tiene un valor, antes de la expropiación, de \$900,000.00, y el gobierno sólo expropia una franja de terreno que, antes de la expropiación, tenía un valor de \$200,000.00 como parte del todo. La diferencia entre estas dos partidas es de \$700,000.00, que representa el valor del remanente antes de la expropiación. Una vez efectuada la expropiación se toma el valor del remanente, cuyo monto en nuestro ejemplo es de \$600,000.00. La diferencia entre esta cantidad y el valor del remanente previo a la expropiación es \$100,000.00, lo que representa los daños al remanente. Presumamos que en este ejemplo existen unos beneficios especiales al remanente de \$50,000.00, que deben restarse del valor de los daños. Esta operación sumará un total de \$50,000.00. En este caso hipotético, la justa compensación que tendría que pagar el Estado sería \$250,000.00. La cantidad representaría los daños directos de \$200,000.00 por la franja tomada más los daños al remanente ascendentes a \$100,000.00, menos los beneficios especiales al remanente de \$50,000.00.

Como hemos visto se trata de un método complicado, con partidas difíciles de determinar. Por esta razón, algunos estados la abandonaron para adoptar el método de valor de “antes y después”. Los estados que utilizan el método usual en la actualidad son Arizona, California, Colorado, Florida, Georgia, Idaho, Illinois, Indiana, Kansas, Luisiana, Massachusetts, Montana, Nebraska, Nevada, Nueva York, Dakota del Norte, Oregón, Carolina del Sur, Texas, Utah, Virginia, Vermont y Virginia del Oeste.¹⁶⁴

a. Problemas con esta regla

La regla usual tiene el problema potencial de permitir una compensación doble por los daños que sufre el remanente, lo que implicaría sobrepago al expropiado.¹⁶⁵ También tiene la dificultad de considerar la parcela expropiada como parte de la finca principal, a los fines de la fijación de su valor en el mercado.¹⁶⁶ Muchas autoridades en este tema entienden que la complejidad de este método y el potencial que tiene de

¹⁶² *Municipio de Vega Baja v. Sucesores de Sobrino, Inc.*, sentencia de 27 de septiembre de 2012, KLAN 201000652.

¹⁶³ Bell, *supra* n. 150, pág. 88.

¹⁶⁴ *Id.* pág. 89.

¹⁶⁵ Eaton, *supra* n. 7, págs. 42-43.

¹⁶⁶ *Id.*

otorgar una compensación doble por los daños son tan considerables, que solo debe adoptarse el método “antes y después”, aunque se reconozcan sus debilidades.¹⁶⁷

IV. Recomendaciones

Estas recomendaciones se basan principalmente en los siguientes dos puntos:

1. Que el expropiado, después de la expropiación, debe quedar en las mismas condiciones pecuniarias que tenía antes de la expropiación, y
2. Que la justa compensación debe ser razonable, ya que son fondos públicos pertenecientes al pueblo de Puerto Rico que hay que velar y cuidar con celo; compensar al dueño de la propiedad más allá del valor razonable resultaría injusto.

Tanto el método de valor “antes y después” como el método “usual” tienen fortalezas y debilidades. Si prescindimos de las debilidades de ambos métodos y adoptamos sus fortalezas, nuestro ordenamiento jurídico podría emplear un método más justo para todas las partes. Las ventajas más importantes del método usual es que permite excluir de la justa compensación, los daños no compensables; los beneficios especiales al remanente, como resultado de la expropiación parcial; y que la justa compensación nunca sería cero. En contraposición, la ventaja del método de valor “antes y después” es que no permite que se compense doblemente por los daños que sufra el remanente. Además, su aplicación es mucho menos compleja que la del método usual.

Para resolver todas estas situaciones a la hora de determinar la justa compensación en una expropiación parcial, debe adoptarse la fórmula recomendada por el *Uniform Eminent Domain Code*.¹⁶⁸ El *National Conference of Commissioners on Uniform*

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ Uniform Eminent Domain Code, § 1002 [Compensation for Taking]

(a) Except as provided in subsection (b), the measure of compensation for a taking of property is its fair market value determined under Section 1004 as of the date of valuation.

(b) If there is a partial taking of property, the measure of compensation is the greater of (1) the value of the property taken as determined under subsection (a) or (2) the amount by which the fair market value of the entire property immediately before the taking exceeds the fair market value of the remainder immediately after the taking.

COMMENT

Subsection (a) states the basic rule that the measure of just compensation under the Uniform Code is the market value of the “take”. Where there is a partial taking, Subsection (b) qualifies the basic rule by authorizing a greater (but not a smaller) recovery, if greater compensation is warranted under a comparison of the respective market values of what the condemned possessed before the taking and what he had left afterwards. The principal difference between the rule expressed in Subsection (b) and the conventional “before and after” approach followed in several states and in federal condemnation practice is that the latter can sometimes result in a zero award (if the remainder after the taking is more

*State Laws*¹⁶⁹ concibió este código uniforme para remediar la percepción del potencial de injusticias en casos de expropiaciones forzosas, debido a lo diverso de los procesos entre los estados. La idea del código uniforme se pensó en un principio como parte de un proyecto de este comité, que comenzó en 1967.¹⁷⁰ En 1971, el *Commissioners on Uniform State Laws* nombró un subcomité especial para desarrollar un borrador de este código uniforme.¹⁷¹ El *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* aprobó en 1975 la versión final del *Uniform Eminent Domain Code*.¹⁷² Más tarde, el estado de Alabama adoptó el *Uniform Eminent Domain Code* y redactó una nueva ley de expropiación forzosa que entró en vigor el 1 de enero de 1986, basada en su totalidad en el código uniforme.¹⁷³ En los casos de expropiaciones parciales, este código uniforme propone un método híbrido en el cual el expropiado, después de la expropiación, queda en la misma condición pecuniaria en que se encontraba antes, además. Tomando en cuenta estas recomendaciones, la justa compensación debe calcularse de la siguiente manera:

1. Determinar el valor como parte del todo de la porción del bien que se tomó por la expropiación forzosa.
2. Determinar, mediante el método de valor “antes y después”, la diferencia entre el valor de toda la propiedad antes de la expropiación y el valor del remanente después de la expropiación.
3. La justa compensación sería el valor más alto de los que se obtengan en los pasos 1 y 2.

Este método es un híbrido entre el método “usual” y el método de valor “antes y después”. Es más armónico con las realidades del mercado y evita la valorización de los daños o beneficios especiales al remanente. Calcular correctamente los daños y beneficios especiales al remanente es, en muchas ocasiones, un asunto muy complicado que requiere mucho peritaje. Aun si se cuenta con los peritos más capacitados, existe la posibilidad que se cometan errores que aumenten innecesariamente el costo de los proyectos públicos. Además, el calendario de las únicas dos salas especializadas en expropiación forzosa en nuestro sistema judicial puede sobrecargarse.¹⁷⁴

valuable than the entire property before the taking), while under the present section, the award cannot be less than the value of the “take”.

¹⁶⁹ Uniform Law Commissioner, *Model Eminent Domain Code* <http://www.uniformlaws.org/shared/docs/Eminent%20Domain/MEDC74.pdf> (accedido 15 de marzo de 2013).

¹⁷⁰ Committee on Condemnation Law, *A Review Uniform Eminent Domain Code*, 10 Rev. Prop. Prob. & Tr. J. 614, 614 (1975).

¹⁷¹ *Id.*

¹⁷² Uniform Eminent Domain Subcommittee of the Condemnation Committee, *The Uniform Eminent Domain Code, Its Status and Its Future*, 12 Rev. Prop. Prob. & Tr. J. 281, 281 (1977).

¹⁷³ Ala. Code, Section 18-1A-311.

¹⁷⁴ Ambas salas están localizadas en el Centro Judicial de San Juan; sala 1002 presidida por la Honorable Jueza Mabel Ramón Milián, y la sala 1003 presidida por la Honorable Jueza Leticia Ortiz Feliciano.

Con este método “híbrido”, la justa compensación sería el valor que se determine mediante el método de valor antes y después, pero con la garantía de que nunca será menos que el valor de la porción tomada en la expropiación forzosa. Este método propuesto garantiza, además, que se cumpla a cabalidad con el mandato constitucional de una justa compensación.

V. Conclusión

Puerto Rico, así como Estados Unidos y gran parte del mundo, atraviesa una grave situación económica. Hace varios años que la economía está en contracción y la tasa de desempleo aumentó de forma considerable.¹⁷⁵ Para el Estado es muy difícil, en la actualidad, allegar nuevos fondos a sus arcas. La situación no solo afecta al gobierno central y a la economía en general, sino también a las agencias y corporaciones públicas. La Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) y la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), entre otras, son las entidades que más necesitan recurrir al poder de expropiación forzosa para completar sus proyectos. Precisamente, estas corporaciones públicas son las más afectadas por la actual situación económica que vive Puerto Rico. No podemos perder de perspectiva que un gobierno que no tenga la capacidad de expropiar por no poder pagar la justa compensación, difícilmente podrá subsistir.¹⁷⁶

Muchas de las expropiaciones que se realizan en Puerto Rico para proyectos públicos son expropiaciones parciales. En ellas se utiliza, para calcular la justa compensación, un método adoptado por nuestro Tribunal Supremo hace más de cincuenta años. Las autoridades en este tema rechazan este método y algunas jurisdicciones de los Estados Unidos lo han abandonado. El método que se usa en nuestro país alberga el gran peligro de pagar una compensación doble al expropiado, lo que pone en riesgo los fondos públicos que vienen llamados a defender los propios tribunales.

La *Ley de Expropiación Forzosa* es una de las leyes más antiguas que sigue vigente en nuestro ordenamiento jurídico. Data del 12 de marzo del 1903 y ha sufrido pocas enmiendas en los más de 110 años de vigencia.¹⁷⁷ Aunque esta ley contempla

¹⁷⁵ Para más información véase los siguientes enlaces: <http://www.gdbpr.com/spa/economy>; <http://www.unctad.org>.

¹⁷⁶ Torres Torres, *supra* n. 30, pág. 1.

¹⁷⁷ Enmiendas a la *Ley de Expropiación Forzosa*: las leyes de 1908, 1930, 1942 y 1948 enmendaron la ley en términos generales; Ley Núm. 479, 26 de abril de 1946, para evitar la especulación y para fijar normas para la justa y razonable indemnización y para otros fines; Ley Núm. 178, 4 de mayo de 1949, sobre la aplicabilidad de las Reglas de Procedimiento Civil y termino para contestar demanda; “Consejo Ejecutivo” fue sustituido con “Gobernador o el funcionario o la agencia por él designada” a tenor con el Plan de Reorganización Núm. 12 de 1950, arts. 2 y 4, que aparece en la nota bajo la sec. 31 del Título 3; “Pueblo” fue sustituido con “Estado Libre Asociado” e “Insular” con “Estadual” a tenor con la Constitución; Ley Núm. 220, 5 de mayo de 1950 para facultar al Gobernador a adquirir mediante expropiación forzosa en beneficio de los municipios; Ley Núm. 46, 26 de junio de 1987,

asuntos procesales, es la Regla 58 de las de Procedimiento Civil del 2009¹⁷⁸ la que en realidad regula el procedimiento de la expropiación forzosa. La ley es vaga y no toma en cuenta muchas áreas críticas para regular el poder de expropiación que tiene el gobierno. A lo largo de los últimos 100 años, el Tribunal Supremo de Puerto Rico llenó esos vacíos legislativos. Pero las circunstancias cambiaron y algunos de los análisis de nuestro Tribunal Supremo en sus decisiones pasadas ya no tienen vigencia ante la situación económica actual, como lo hizo en el caso *E.L.A. v. Rodríguez*: “En la consideración del problema no puede soslayarse que la tierra en Puerto Rico es un recurso natural escaso y de continuo incremento en valor, resultado natural del aumento poblacional y desarrollo industrial”.¹⁷⁹

Es de conocimiento general que, en la última década, la población de Puerto Rico disminuyó, los valores de la tierra se desplomaron y el desarrollo industrial es casi inexistente. Ante este nuevo panorama, ya es hora de que la Asamblea Legislativa cree un Código de Expropiación Forzosa que sea abarcador y atienda todas las áreas de este asunto, incluyendo los aspectos procesales. Debe también atemperarse a las nuevas tendencias económicas y contemplar las realidades del mercado de bienes raíces y sus diferentes ciclos. Es menester que la Asamblea Legislativa legisle sobre asuntos tan neurálgicos como los resultantes de decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el tema de expropiación forzosa, como es el caso de *Kelo*.¹⁸⁰ El mandato constitucional de que el expropiado quedará, después de la expropiación, en la misma condición pecuniaria en la que se encontraba antes de la expropiación, debe ser la consideración más importante de esta nueva legislación. Todo esto, sin olvidar que la justa compensación sea razonable y que se paga con los escasos fondos del erario. Y estos fondos deben cuidarse con celo.

para establecer termino máximo que pueden ser reservados terrenos privados; Ley Núm.187, 26 de diciembre de 1997, sustituyó en el segundo párrafo “Estadual” con “Estatal” y “de seis (6) por ciento” con “que fije por reglamento . . . de este título” y la Ley Núm. 334, 2 de septiembre de 2000, añadió el inciso (g).

¹⁷⁸ R.P. Civ. 58 (2009).

¹⁷⁹ *Rodríguez*, 103 D.P.R. pág. 642.

¹⁸⁰ *Kelo v. City of New London*, 545 U.S. 469 (2005).

