

LCDA. CYNTHIA TORRES TORRES

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN PUERTO RICO

Ley, Jurisprudencia, Estudio y Guía Práctica

CAPÍTULO PRIMERO

La propiedad y la ley han nacido juntas y morirán juntas. Antes que hubiese leyes no había propiedad; quitad las leyes, y toda propiedad acaba. Hon. José M. Calderón citando a Gutiérrez Fernández en ELAV. Rosso, 95 D.P.R. 501 (1967).

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. Cuestiones generales

a. Poder soberano

La expropiación forzosa no es un derecho que tiene el Estado adquirido mediante una ley ordinaria, sino un poder que está por encima de cualquier derecho que se cree para proteger la propiedad privada. Este poder reside en el Estado y no en el Gobierno o administración política determinada, pero sin embargo, es uno de los mecanismos esenciales que estos tienen para funcionar. A no ser por el reconocimiento de dicho poder, los gobiernos difícilmente podrían existir.

El poder de expropiación forzosa emana de la soberanía, que es inherente a cada país independiente, pero esta soberanía se limita a las propiedades que se encuentran dentro de sus fronteras,¹ ya que de lo contrario, su ejercicio chocaría con la soberanía de otros países. Sin embargo, hay ocasiones donde el Estado lleva a cabo ciertos actos cuyos resultados implican una expropiación de propiedades localizadas fuera de sus límites territoriales.² Ante dicha

¹ Nichols on Eminent Domain, 3ra ed., New York, Mathew-Bender, 1998, vol. 8, A, sec. 19.08.

² Ibid., sec. 19.03, se explica el caso de *Gasser v. U.S.*, donde las obras de construcción y operación de unas represas en el Río Colorado (que discurre por los estados de Utah y Arizona, antes de cruzar a México) redujeron el flujo de las aguas y posteriormente causaron su desbordamiento, alterando el nivel altitudinal de una finca en México, lo que provocó a su vez la pérdida de las cosechas allí existentes.

situación y en el caso de los Estados Unidos, surge la obligación de compensar³ porque, aunque el poder de expropiación no emana de una Constitución sino de la condición de soberano, actuaciones de esta naturaleza están sujetas al pago de la justa compensación.⁴ En ese sentido, si bien el poder de expropiación es fronterizo, no así la garantía de la justa compensación que ordinariamente se activa cuando el Estado ha ejercido dicho poder por encima de la soberanía que le compete.⁵

b. La expropiación forzosa en Puerto Rico

Antes de la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el poder de expropiación forzosa se ejerció en nuestro país mediante la Ley española de 1879 y el art. 349 del Código Civil español. Posteriormente, bajo el régimen norteamericano, dicho poder se continuó ejerciendo al amparo del art. 355 del Código Civil de Puerto Rico de 1902, que a partir de 1930 pasó a ser el art. 282, y de la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos que, mediante la Enmienda Decimocuarta, le aplicó también a Puerto Rico. De igual forma, la expropiación se rigió por el art. 8 del Código Político, nuestra actual Ley de Expropiación Forzosa que data de 1903, la Ley Jones de 1917, y por el estado de Derecho vigente de aquel momento.

Al tratarse de un poder que reside en la soberanía de cada país, la expropiación forzosa no necesita de ley alguna para existir. Sin embargo, para que su ejercicio no resulte opresivo y se pueda preservar y proteger la propiedad privada, tanto como el orden social y económico, el mismo

necesita de leyes que limiten su ejecución y lo instrumenten adecuadamente. De esta forma se armonizan los derechos e intereses de los propietarios con las necesidades de la comunidad en general. Comunidad de la cual los propietarios también forman parte.

2. Garantía constitucional

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico específicamente dispone:

"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." Art. II, Sec. 9.

Esta cláusula tomó como base el texto de la Ley Jones acerca de la disposición que existía sobre expropiación forzosa en esa Carta Orgánica, e incorporó además, el estado de Derecho que se había desarrollado en Puerto Rico. Dicho estado de Derecho incluyó no sólo los preceptos de la Constitución Federal sino también la normativa establecida en la jurisdicción norteamericana.

Al referirse al lenguaje que se utilizó en la cláusula constitucional sobre la expropiación de propiedad privada, se expresó en la Convención Constituyente:

"Sr. BENITEZ: Yo, lo único que quería decir era que el lenguaje que se ha usado aquí es textualmente el mismo que existe en la actualidad en la Carta Orgánica; y se ha usado deliberadamente para incorporar los derechos y las prerrogativas conocidas en ese sentido, y las decisiones."

³ Ibid., secs. 19.08 (1) y (2).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

"Sr. BÉNITEZ: Esta disposición no hace otra cosa que *reñer 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.*"⁶

De acuerdo a los Delegados de la Convención Constituyente, el lenguaje que se utilizó en la sec. 9 de nuestra Carta de Derecho enmarcó esencialmente la intención de que dicha garantía constitucional sirviera como una limitación al poder soberano del Estado para expropiar y, como una protección para el propietario contra los abusos y arbitrariedades que dicho poder podía generar. Así, para asegurar el pago de una justa compensación que incluyera tanto el valor de la propiedad expropiada como los daños que la expropiación ocasionara al remanente de la misma, o lo que se conoce como *several[sic.] damage*.⁷

Desde la celebración de dicha Convención, se aclaró que una vez la ley haya declarado la necesidad y utilidad pública de una propiedad y el Estado deposite en la corte *el valor que él cree justo*,⁸ puede entrar en posesión de la misma junto con su título. En ese sentido, el Estado no tendrá la necesidad de esperar a que se dicte sentencia final en el procedimiento para comenzar la obra pública. Sin embargo, la garantía constitucional para el pago de la justa compensación no se extenderá a aquellos colindantes

que por razón de una expropiación vecina aleguen que su propiedad fue perjudicada. Para que dicha garantía les pueda cobijar, la propiedad deberá haber sido directamente afectada o *tocada*. Por eso, se tomó la precaución de sustituir la expresión "por razón de uso público" por la actual expresión "para uso público".⁹

Asimismo, nuestra Constitución le impone como condición al poder de expropiación del Estado, que la finalidad de la expropiación sea no sólo pública, sino de necesidad y utilidad para el público.¹⁰

Como puede verse, el Estado ejerce el poder de expropiación basado en su soberanía, y la Constitución garantiza que el mismo sólo se ejercerá conforme a las condiciones que dispone. No obstante, para la implementación de dicha garantía hace falta que exista alguna ley que la viabilice, debido a que la misma no opera *ex proprio vigore*.¹¹ De esta forma, encontramos tanto en nuestra actual Ley de Expropiación Forzosa como en el art. 282 de nuestro Código Civil y el art. 8 del Código Político, entre otras disposiciones, la guía necesaria para poner en vigor la garantía constitucional sobre la expropiación de propiedad privada.

3. Bienes que se pueden expropiar

La Ley General de Expropiación Forzosa es el mecanismo que esencialmente instrumenta la cláusula constitucional sobre la expropiación que el Estado hace de propiedad privada. Parecido a nuestra Constitución, la Ley de Expropiación Forzosa dispone que:

⁶ Ibid., tomo 4, pág. 2333.

¹⁰ Ibid., tomo 3, pág. 1553.

¹¹ *Autoridad de Hogares de Puerto Rico v. Corte de Distrito de Arecibo*, 68 D.P.R. 54 (1948).

⁶ *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, ed. 1961, tomo 3, págs. 1554 y 1555.

⁷ Ibid., pág. 1555.

⁸ Ibid., pág. 1554.

"Nadie será privado de todo o parte de su propiedad, sino de acuerdo con las disposiciones del Artículo 282 del Código Civil y de esta Ley."

Cuando en nuestro ordenamiento jurídico y en términos legales nos referimos a la propiedad privada tenemos que acudir en primer lugar al Código Civil. De acuerdo a éste, la propiedad es un concepto amplio que está vinculado a las cosas.¹² La propiedad es el derecho que tiene una persona sobre una cosa.¹³ Ese derecho le permite al que lo ostenta gozar y disponer de ésta, sujeto a las limitaciones que imponen las leyes.¹⁴ El derecho de propiedad puede ser total o parcial y se puede ejercer de forma colectiva.¹⁵ También puede ser temporal.

Por implicación, dentro del derecho de expropiaciones el objeto de propiedad debe ser un bien. Un bien es cualquier cosa, que represente riqueza o fortuna.¹⁶ A tenor con el Código Civil de Puerto Rico el "bien" a que nos referimos, además de privado o patrimonial,¹⁷ puede ser mueble o inmueble, al igual que un derecho tangible o intangible¹⁸ como son las acciones judiciales.

Aunque nuestra Ley de Expropiación Forzosa establece algunos fines para los cuales se puede tomar la propiedad

¹² La propiedad es el derecho por virtud del cual una *cosa* pertenece en particular a una persona con exclusión de cualquier otra. Cód. Civil de P.R., 1930, art. 280.

¹³ Cód. Civil de P.R., 1930, art. 280.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cód. Civil de P.R., 1930, art. 257.

¹⁶ Cód. Civil de P.R., 1930, art. 252. Debemos tener presente que para que la propiedad sea compensada además de haber sido tomada o perjudicada ha de tener valor económico.

¹⁷ Bienes patrimoniales son aquellos que pertenecen al Estado y que no son de dominio público como las playas, ríos, y otros de uso público mientras ese sea su destino.

¹⁸ Cód. Civil de P.R., 1930, arts. 255 a 257.

privada, ésta no precisa que propiedad puede ser esa. Sólo dispone que los bienes pueden ser muebles,¹⁹ o inmuebles.²⁰ No obstante, ofrece ejemplos de derechos o intereses particulares que se pueden expropiar o perjudicar. Entre estos derechos se encuentra el del arrendatario, acreedor hipotecario, usufructuario, censualista, y cualquier otro derecho real.²¹

Un derecho real es la autoridad que tiene una persona para disponer y usar una cosa. Y como mencionamos, si la propiedad está atada y recae sobre las cosas, entonces, cuando en expropiaciones nos referimos a un derecho real, nos referimos también a un derecho de propiedad, en ese sentido ambos son lo mismo.

Esa autoridad llamada derecho real o de propiedad se puede hacer valer frente a los demás.²² Nuestro Código Civil enumera varios derechos reales, pero la doctrina ha interpretado que en nuestro sistema prevalece el criterio de "números abiertos".²³ Por consiguiente, la existencia de los derechos reales, así como los de propiedad, no se limitan a los establecidos en nuestro Código Civil y la jurisprudencia, sino que el surgimiento y evolución de estos dependen de las cosas que permitidamente sean susceptibles de apropiación, disposición y disfrute.

El criterio de "números abiertos" también encuentra apoyo en la normativa federal sobre expropiaciones. La jurisprudencia federal ha reconocido el dinamismo y

¹⁹ Por su parte el Cód. Político de P.R., art. 8, dispone que: "El Gobierno de Puerto Rico puede adquirir o autorizar a otros para adquirir, títulos o bienes inmuebles o muebles para uso público, en los casos y en la forma que previene la ley". Esta forma general de adquisición también incluye a las que se hacen por expropiación forzosa.

²⁰ 32 L.P.R.A. sec. 2904.

²¹ 32 L.P.R.A. sec. 2902.

²² José Ramón Vélaz Torres, *Curso de Derecho Civil*, 1992, San Juan, Puerto Rico, tomo II, *Los Bienes, Los Derechos Reales*, pág. 21.

²³ *Ibid.*, pág. 29.

diversificación que ha caracterizado el desarrollo de la propiedad privada. Así, se han identificado como bienes incautados por el Estado aquellos intangibles como, por ejemplo, el interés propietario que se afecta por la divulgación del Estado de lo que constituyen "secretos del negocio".²⁴

4. Bienes que *no se pueden expropiar*; las imprentas

Respecto a las imprentas nuestra Constitución dispone que:

"No se aprobará ley alguna autorizando a expropiar imprentas, maquinarias o material dedicados a publicaciones de cualquier índole. Los edificios donde se encuentren instaladas sólo podrán expropiarse previa declaración judicial de necesidad y utilidad públicas mediante procedimientos que fijará la Ley, y sólo podrán tomarse antes de la declaración judicial, cuando se provea para la publicación un local adecuado en el cual pueda instalarse y continuar operando por un tiempo razonable."

Como se puede observar, la Constitución prohíbe, de forma absoluta, que se expropien las imprentas. Los únicos bienes relacionados a éstas que se pueden expropiar, son los edificios donde se encuentran las mismas.²⁵ Sin embargo, el hecho de que se haya incorporado en su texto la forma en

²⁴ *William D. Ruckelshaus v. Monsanto Company*, 467 U.S. 986 (1984).

²⁵ En *E.L.A. v. Registrador de la Propiedad de San Juan*, 111 D.P.R. 117 (1981), el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que el poder de expropiación del Estado estaba limitado en nuestra Constitución entre otros, "...por una exclusión a favor de las imprentas y restitución respecto a los edificios en que se hallen instaladas."

que estos bienes en particular podrán expropiarse, resalta la importancia que tiene el trámite que se debe seguir. Por esta razón se puede interpretar que el trámite judicial para la expropiación de los edificios donde éstas se encuentran, debe ser uno especialmente diseñado a esos fines.

En principio, los *edificios* donde estén localizadas las imprentas, maquinarias o material dedicado a publicaciones, sólo podrán expropiarse cuando exista previamente una declaración *judicial* de necesidad y utilidad pública. En ese aspecto son los tribunales, no las agencias o corporaciones públicas, los autorizados constitucionalmente para hacer este tipo de declaración. Al igual que en las demás expropiaciones judiciales, esta declaración se debe obtener antes de instar los procedimientos. Sólo se puede prescindir de dicha declaración cuando anticipadamente se haya conseguido otro edificio para que la imprenta continúe operando.

Es importante señalar que según se desprende de la referida cláusula constitucional, la declaración judicial de necesidad y utilidad pública se debe obtener conforme al trámite que para ello disponga y requiera la ley. Sobre las disposiciones de alguna ley, respecto a los procedimientos particulares que se deben seguir para la expropiación de los *edificios* donde ubiquen las imprentas, *quare*.

5. Propósito de la expropiación

Nuestra Constitución permite que la propiedad particular sea tomada por el Estado siempre que se pague la justa compensación y que el fin de la misma sea para uso público. La definición de uso público no está plasmada en la Constitución, así como tampoco en la Ley de Expropiación Forzosa, ni en la jurisprudencia. La frase "fin público" necesariamente está vinculada al beneficio social que se

ofrezca y a la cantidad de personas cuyas necesidades se satisfagan.²⁶ Pero, a medida que las comunidades han ido creciendo y los tiempos cambiando, se ha hecho cada vez más relativo lo que es un fin público y lo que es una necesidad. Así, para ciertos sectores existen comodidades que han pasado a convertirse en servicios y facilidades esenciales para su desarrollo.

Conscientes de esta realidad, los tribunales estatales y federales le han atribuido gran deferencia a los proyectos de obra pública que realiza la legislatura a través de las agencias e instrumentalidades del gobierno. Son las agencias o entidades gubernamentales especializadas las obligadas a identificar las distintas necesidades de la población y a encontrar la forma de disparlas.²⁷ Los tribunales han establecido que esta función es eminentemente política. Por eso han precisado que no les corresponde imponer su criterio sobre la forma de satisfacer dichas necesidades o pasar juicio sobre su conveniencia.²⁸ Mientras que la determinación de la justa compensación es un asunto constitucional y, por consiguiente, de Derecho, de competencia judicial, la determinación del fin público es esencialmente una responsabilidad legislativa.

²⁶ La frase "fin público" se ha traducido en "utilidad pública" que también es "utilidad social", "interés social" o "bienestar común". Op. Sec. Just. Núm. 38 de 1987; *E.L.A. v. Rosso*, 95 D.P.R. 501 (1967). Estas expresiones constituyen las múltiples acepciones o sinónimos que tiene el fin público pero no definen el concepto. No es esencial que toda una comunidad disfrute directamente del beneficio que persigue la expropiación para que el fin sea público. *E.L.A. v. Fajardo Sugar Co.*, 79 D.P.R. 321 (1956).

²⁷ La legislatura tiene amplia facultad para determinar el fin público. *McCormick v. Marro*, 64 D.P.R. 260 (1944).

²⁸ No hace falta la previa determinación administrativa de lo que será el fin público si de su Ley Habilitadora se puede inferir dicho fin. *Pueblo v. Saldaña*, 69 D.P.R. 711 (1949). El fin público es un asunto de política pública y no judicial; *Martínez v. Tribunal Superior*, 85 D.P.R. 1 (1962); *Mercado v. Tribunal Superior*, 85 D.P.R. 370 (1962); *E.L.A. v. Pérez*, 98 D.P.R. 781 (1970); *E.L.A. v. Rexco Industries, Inc.*, 137 D.P.R. 683 (1994).

De esta forma, la Asamblea Legislativa puede válidamente delegar en entidades privadas el poder de expropiación para un propósito en particular si dicha delegación es necesaria para proveer un beneficio especial al público. Igualmente, el hecho de que ciertas entidades privadas también se beneficien de la obra de gobierno, no le quita el carácter público a la obra en cuestión.²⁹ Esto implica que el fin público no se ve afectado por los mecanismos que se escogían para conseguirlo o el resultado que en última instancia estos tengan.

Si bien la Ley de Expropiación Forzosa dispone los fines públicos para los cuales se puede expropiar, destruir o dañar la propiedad privada, dicha enumeración no es taxativa. Estos no son otra cosa que ejemplos de situaciones en las que se permite expropiar, ya que las necesidades de las comunidades pueden ser tan noveles, variadas y particulares como ellas mismas.

A tenor con las disposiciones de la ley,³⁰ estos fines, entre otros pueden ser para:

1. Construcción de carreteras, caminos, calles, y vías terrestres.
2. Construcción de canales de riego, encañados, acueductos, alcantarillados, sumideros, puentes via-ductos, diques y represas.
3. Cementerios, plazas, parques públicos, granjas agrícolas estaduales, barradas obreras, mataderos, tribunales.
4. Escuelas, edificios públicos para el uso del Gobierno de Puerto Rico, de Estados Unidos o Municipio.

²⁹ El beneficio incidental que puedan recibir las entidades privadas no afecta el fin público. *Pueblo v. 632 Metros Cuadrados*, 74 D.P.R. 961 (1953); *E.L.A. v. Gaultien*, 81 D.P.R. 580 (1959).

³⁰ 32 L.P.R.A. secs. 2903 y 2904.

5. Construcción de faros, estación de señales, suministro de electricidad, servicio público alumbrado y fuerza motriz.
6. Construcción de muelles, obras para mejorar la navegación, estaciones militares y navales.
7. En términos generales para propósitos de reconstrucción económica.
8. Redistribución de tierras.
9. Como parte de cualquier plan de siembra de productos alimenticios para casos de emergencia ocasionada por guerra, intercepción del servicio de transportación marítima, paro agrícola, huracán, terremoto, plaga o calamidad.

Como dijimos anteriormente, el desarrollo de las comunidades ha disipado antiguas necesidades y ha provocado que surjan otras. Sin embargo, aunque muchos de los fines especificados en la ley continúan siendo de especial importancia, sabemos que hay otros que sólo la tuvieron por el momento histórico que les sirvió de trasfondo.

Recientemente la Ley de Expropiación Forzosa se enmendó mediante la Ley Núm. 334 del 2 de septiembre de 2000, con el propósito de incluir otro fin público. La misma dispone que la propiedad privada puede ser ocupada, destruida o perjudicada siempre que la misma haya sido declarada estorbo público conforme lo dispone la Ley de Municipios Autónomos.³¹ Debido a la amplia facultad que se le ha reconocido a muchas entidades del gobierno para definir lo que es un fin público, entendemos que la disposición de la ley que establece los fines para los que se puede expropiar, dejó de tener la importancia que originalmente tuvo. Hoy la mayoría de los fines para los cuales las entidades pueden expropiar están enmarcados

en sus leyes orgánicas. Estas generalmente les confieren a las mismas suficiente flexibilidad en la identificación y determinación de estos para que así puedan cumplir con los propósitos de su creación. De esta forma, resulta inmeritorio que se continúe con la práctica de enumerar y ampliar los fines para los cuales el gobierno puede expropiar.

La Ley de Expropiación Forzosa dispone que cuando se trate de la expropiación de bienes para los fines públicos allí indicados, no será necesario que la entidad que los va a expropiar declare la utilidad pública de dicha adquisición.³² Dichos bienes así expropiados son declarados de utilidad pública expresamente por la ley.

La ley, además, dispone que ninguna porción de terreno declarado de utilidad pública para los fines que en ella se establecen, podrá destinarse a fines distintos a los que motivaron dicha declaración.³³ Bajo la legislación anterior un cambio en el fin público daba lugar al derogado derecho de reversión. Este cambio podía ocurrir incluso cuando el Estado no había destinado la propiedad expropiada al fin que se indicaba en la demanda dentro del término de seis (6) meses.³⁴ Sin embargo, a tenor con la amplia facultad que hoy tienen las agencias del gobierno para determinar el fin público, un mero cambio en el uso de la propiedad no dará lugar a que se revierta una expropiación consumada, ni activará el derecho del antiguo dueño a readquirir la propiedad.³⁵

³² 32 L.P.R.A. sec. 2904.

³³ 32 L.P.R.A. sec. 2903 (a).

³⁴ Ley de 12 de marzo de 1908, sec. 7.

³⁵ Sobre cambio en el fin público, ver Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1983; *Autoridad Sobre Hogares v. Colón*, 73 D.P.R. 215 (1952); *Autoridad de Hogares v. Sagastivelza*, 72 D.P.R. 235 (1951). Actualmente lo que nace en los casos donde luego de expropiar una propiedad el Estado decide disponer de ella es un derecho preferente a favor del antiguo dueño a readquirir la propiedad, sujeto a lo que establece la Ley General de Terrenos Públicos en 28 L.P.R.A. sec. 31(a); *Infra*, Cap. Octavo, sec. 3.

6. Etapa preliminar a la acción de expropiación forzosa

a. Inspección de la propiedad

El inicio de la expropiación forzosa está precedido de varias etapas o gestiones administrativas que se rigen por la Orden Ejecutiva del 30 de junio de 2001, contenida en el Boletín Administrativo Núm.: OE-2001-29, y por las disposiciones que sobre la materia especifican los reglamentos de las distintas entidades gubernamentales. Sin embargo, a pesar de que la Ley de Expropiaciones enfoca el proceso en sí de la expropiación, la misma también nos presenta un aspecto preliminar a ésta. Dicho aspecto trata de la entrada a la propiedad por los representantes de la entidad expropiante, con el propósito de evaluarla.

La ley dispone que la entidad que tiene la intención de expropiar tiene el derecho, previa notificación al dueño de la propiedad o a su representante, de entrar en ella con el fin de examinar y estudiar la condición, adaptabilidad y conveniencia de los bienes a ser expropiados.³⁶ Tal parece que la mera notificación al propietario por parte de la agencia o corporación que expropia, es suficiente para justificar la presencia del gobierno en la propiedad privada.

Dentro del derecho penal y administrativo (con miras a saber si se ha violado algún reglamento) toda entrada de los agentes del gobierno en propiedad privada se presume irrazonable, ilegal y más aún, la violación de una garantía constitucional.³⁷ Por eso se le requiere a la entidad gubernamental que obtenga una orden judicial antes de infringir en la propiedad. Para que un tribunal expida una orden que autorice la inspección, el peticionario le debe

informar al juez el propósito de la entrada (si fuera penal, mayor sería el rigor para dicha autorización), la ausencia de arbitrariedad en la selección del lugar, naturaleza, alcance y pertinencia de la intervención, entre otros.

En el caso de la Ley de Expropiación Forzosa tenemos que la misma establece el propósito de la entrada a la propiedad, la naturaleza y su alcance. Los requisitos necesarios que servirían de base para la orden judicial previa surgen de la ley. Aún cuando todos los fines públicos que motivan la inspección de la propiedad no están contemplados en la ley, las entidades gubernamentales tienen gran laxitud en la determinación de los mismos. A base de estas razones se puede interpretar que de su faz la Ley de Expropiación Forzosa contiene todas las garantías y limitaciones que propician la orden judicial previa, por lo que en principio es innecesario la obtención de ella. De otra parte, lo que está en juego en estos casos no es un derecho personal como la libertad, sino un derecho económico o de propiedad, que no será despojado sin la debida compensación.

No obstante, aunque la inspección beneficia al propietario toda vez que como resultado de la misma el Estado puede abandonar su intención de expropiar, la presencia desautorizada del Estado en la propiedad puede atentar contra el derecho a la intimidad. Por esta razón el asunto se reduce a si el Estado está obligado a obtener una orden judicial previa cuando el dueño se opone a la inspección.³⁸ Por un lado vimos que la respuesta puede

³⁶ 32 L.P.R.A. sec. 2904.

³⁷ Const. E.L.A., Art. II, Sec. 10 (Carta de Derechos).

³⁸ En *E.L.A. v. Northwestern Corp.*, 103 D.P.R. 377 (1975) el Tribunal Supremo de Puerto Rico citando al Tribunal Supremo de los Estados Unidos reconoció que el Estado puede entrar en la posesión física de una propiedad sin autorización judicial. No obstante, este acto en sí mismo constituye una expropiación *per se*, por lo que, no se debe confundir con la entrada a la propiedad con intención de evaluarla. De confundirse el propósito de ambas entradas se estaría obligando al Estado a pagar prematura e innecesariamente una compensación.

ser que no, pero a pesar de que la ley no lo requiere, lo más aconsejable es que se cuente también con la sanción judicial.

En *López v. A.E.E.*, 2002 T.S.P.R. 113, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que aún cuando el Estado advenga titular de una propiedad, eso no le da derecho a ejecutar actos dañinos contra los bienes de los dueños anteriores, que a pesar de una orden judicial de entrega material de la propiedad, todavía permanecen en la propiedad expropiada.

Para que el Estado logre el desalojo de una propiedad expropiada debe primero obtener una orden judicial a esos fines particulares. En ese caso, el Tribunal reiteró el principio que establece que "no se debe tomar la justicia en las manos." Las limitaciones al derecho de propiedad, que evita el uso irrestricto o los actos indiscriminados para protegerla, también le son aplicables al Estado cuando éste intenta proteger sus derechos de propiedad.

Si se armoniza la norma establecida en *López*, supra, con el derecho que tiene el Estado a inspeccionar la propiedad que pretende expropiar, se puede concluir que ante la renuencia del dueño a permitirle la entrada, el Estado también debe obtener una orden judicial previa. En una situación así hay que tener presente que, aunque las leyes autoricen ciertas actuaciones, la oposición a la ejecución de éstas requiere que se acuda a los tribunales para que sean estos los que ordenen su cumplimiento. Dicha diligencia es todavía más importante en esa etapa preliminar, porque el Estado aún no es el titular de la propiedad.

b. Cumplimiento con la Orden Ejecutiva 2001-29 y otros requisitos

La Orden Ejecutiva del 30 de junio de 2001 publicada en el Boletín Administrativo Núm. OE-2001-29 establece

las normas a seguir por las distintas entidades del gobierno en la adquisición de bienes inmuebles.

Esta Orden Ejecutiva aplica a las adquisiciones que ocurren por medio de una compraventa o expropiación forzosa y cubre además los casos de arrendamientos.

La misma dispone que antes de realizarse cualquier transacción, en el caso de las expropiaciones, entiéndase antes de que se inicie el procedimiento judicial, las entidades deben contar primero con los siguientes documentos:

1. Copia certificada de la consulta de uso y ubicación emitida por la Junta de Planificación.³⁹
2. Copia de la resolución emitida por la Administración de Reglamentos y Permisos autorizando la adquisición y segregación de la propiedad.
3. Los planos de mensura del proyecto.
4. Certificación registral de la propiedad a adquirirse, que incluya los gravámenes. Estas no deberán tener más de seis (6) meses de expedidas al momento de lograrse la transacción.
5. Certificación del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM). Al igual que la Certificación Registral no deberá tener más de seis (6) meses de expedida al momento de lograrse la transacción.
6. Requerir del dueño de la propiedad la Certificación de Deuda expedida por el Departamento de Hacienda. Esta certificación no podrá tener más de seis (6) meses de emitida.
7. Carta o documento oficial del funcionario de la agencia o de su Junta de Gobierno autorizando la transacción.

³⁹ Salvo las entidades que fueron exentas por la misma Junta de Planificación de Puerto Rico de cumplir con este requisito para cierto tipo de proyectos. En ese caso sólo se acreditaba la exención.