

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS
APARTADO 8218
SANTURCE 29, PUERTO RICO

Dirija toda comunicación oficial al
SECRETARIO DE OBRAS PUBLICAS



6-602-558

No.....

Sírvase mencionar este número
cuando se refiera a este asunto.

27 de febrero de 1958.

MEMORANDUM:-

Al: Sr. Roberto Sánchez Vilella,
Secretario

De: Federico Rodríguez Gelpí,
Director, Oficina de Servicios Legales

Asunto:- Enmienda al Artículo 8 de la Ley de Relaciones
Federales.

Re:
Aguas
Navegables.

El Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales provee que las leyes de los Estados Unidos para la protección y mejoramiento de las aguas navegables de los Estados Unidos y para la conservación de los intereses de la navegación y del comercio, serán aplicables a la Isla de Puerto Rico y aguas adyacentes. Esto significa que el "River and Harbor Act" del 3 de marzo de 1899 y el "General Bridge Act" del 2 de octubre de 1946, que se fundamentan en los poderes del Congreso de los Estados Unidos para reglamentar el comercio interestatal, son aplicables en Puerto Rico.

Esta intervención de la legislación federal antes mencionada, dificulta las obras públicas que se llevan a cabo sobre las aguas y terrenos a que hace referencia el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales, ya que se requiere el consentimiento de las autoridades pertinentes del Gobierno de los Estados Unidos como requisito previo, antes de poderse llevar a cabo obra alguna. En el caso de los ríos de Puerto Rico, aparentemente todos innavegables, no se justifica el obtener el permiso en cuestión de las autoridades federales.

Con miras a eliminar totalmente la intervención federal, se ha creído conveniente recomendar al Congreso de los Estados Unidos que enmiende el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales. La técnica de construcción estatutoria para llevar a cabo la enmienda sugerida y la justificación práctica de la misma, en nuestra opinión, no envuelve dificultades mayores. Por el contrario, el historial

legal del citado Artículo 8, necesario para explicar la enmienda, es confuso. Resumimos y comentamos el mismo a continuación.

En los Estados Unidos el Gobierno Federal tiene ingerencia sobre los ríos navegables y otras aguas por razón de su poder regulador sobre el comercio interestatal. El "River and Harbor Act" del 3 de marzo de 1899 y el "General Bridge Act" del 2 de octubre de 1946, como ya hemos indicado, se fundamentan sobre ese poder.

En Puerto Rico el Gobierno de los Estados Unidos basa su autoridad directa sobre las aguas navegables y terrenos sumergidos, en el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales y la ejerce por vía de los dos estatutos antes indicados.

De eliminarse lo dispuesto en favor del Gobierno de los Estados Unidos sobre dichas aguas en el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales, perdería el Gobierno de los Estados Unidos la ingerencia directa sobre las mismas, aunque su poder regulador sobre el comercio interestatal pudiera proyectarse sobre el uso que se le dé a las aguas navegables y terrenos sumergidos de Puerto Rico.

Ahora bien, enmendado el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales en forma tal que queden eliminados los poderes que en él se reserva el Gobierno de los Estados Unidos en relación con la navegación y comercio, todavía queda la duda de si por razón de haber colocado el Gobierno de los Estados Unidos las aguas y terrenos que identifica el Artículo 8, "..... under the control of the Government of Puerto Rico, to be administered in the same manner and subject to the same limitations as the property enumerated in the preceding section:....." se reservó un derecho de propiedad especial sobre esas aguas y terrenos, que permitiría revivir en cualquier momento unilateralmente su ingerencia sobre los mismos. Para aclarar esa duda, se haría necesario reformar totalmente el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales.

Textualmente parece darse en el Artículo en cuestión, una relación de propietario y administrador entre el Gobierno de los Estados Unidos y el de Puerto Rico, pero, contra el texto de la Ley, creemos que es incierto que jurídicamente haya existido la tal relación.

Existe una opinión del Departamento de Justicia que lleva fecha 26 de abril de 1955, donde se discute el citado Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales. Es nuestra intención resumir dicha opinión y luego añadir algunos comentarios sobre la posibilidad de

que el Gobierno de los Estados Unidos no pudo ceder el control al Gobierno de Puerto Rico sobre las aguas a que hace referencia el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales, por el hecho de que esas aguas y terrenos quizás nunca pasaron al "control" del Gobierno de los Estados Unidos por virtud del Tratado de París.

La opinión del 26 de abril de 1955 del Secretario de Justicia, parte del hecho de que por razón del Artículo 8 del Tratado de París las aguas y terrenos objeto de reglamentación por el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales fueron cedidos a los Estados Unidos por la Corona de España. El texto del primer párrafo de dicho Artículo 8 del Tratado de París, lee como sigue:-

"En cumplimiento de lo convenido en los artículos I, II y III de este tratado, España renuncia en Cuba y cede en Puerto Rico y en las otras islas de las Indias Occidentales, en la Isla de Guam y en el Archipiélago de las Filipinas, todos los edificios, muelles, cuarteles, fortalezas, establecimientos, vías públicas y demás bienes inmuebles que con arreglo a derecho son del dominio público, y como tal corresponden a la Corona de España."

Adquiridos bajo el Tratado de París las aguas y terrenos antes indicados, el Congreso de los Estados Unidos ejerció en varias ocasiones sus plenos poderes sobre los mismos. Así lo hizo bajo el Artículo 13 de la Ley Foraker, bajo la Ley Pública Núm. 221 del 11 de junio de 1906 y luego bajo el Artículo 8 de la Carta Jones.

Cita el Secretario de Justicia en su opinión, el caso de Laur-naba y Compañía, Sucres. vs. Vélez, et al, 19 D.P.R. 290, 295, donde se indica que los ríos de Puerto Rico y sus cauces fueron cedidos a los Estados Unidos por virtud del Artículo 8 del Tratado de París y cita también del 54 Cong. Record 2252, donde al discutirse el Artículo 7 de la Carta Jones, el Senador a cargo del proyecto indicó que el "título" de los bienes que se incluían en dicha sección y cuyo control era cedido al Gobierno de Puerto Rico permanecía en el Gobierno de los Estados Unidos. Comenta el Departamento de Justicia en su opinión, con relación a esa cita del Congressional Record, que aunque no se discutió el Artículo 8, "hay una fuerte inferencia de que la actitud legislativa era análoga al significado y alcance de la frase 'bajo el dominio de' ("under the control of") que aparece en el Artículo 8, constituyendo por lo tanto, prueba adicional de que el Congreso de los Estados Unidos siempre entendió que las aguas y otros terrenos cedidos por el Tratado de París son del Gobierno de los Estados Unidos y que sobre ellos ejerció sus poderes plenarios. En las páginas 13 y 14 de la opinión del 26 de abril de 1955, se resume la cuestión de la siguiente manera:-

"Si consideramos que el cauce de los ríos navegables pasó a ser propiedad del Gobierno de los Estados Unidos, mediante el artículo 8 del Tratado de París; que el Congreso en distintas ocasiones ejerció su autoridad sobre éstos, según hemos indicado; y que todo tiende a indicar que la expresión "aguas navegables de los Estados Unidos", según se empleara en el River and Harbor Act de 1899 y en el General Bridge Act de 1946, conlleva su acepción más abarcadora de modo que incluye todos aquellos cuerpos de agua que legítimamente caen bajo la autoridad del Congreso, ya sea por virtud de la cláusula de comercio o de sus poderes plenarios sobre los territorios, o sus poderes generales en el plano de las relaciones internacionales, hay base para inferir que estos estatutos eran aplicables en Puerto Rico durante el régimen anterior.

Si se parte del supuesto de que esa legislación era aplicable en Puerto Rico con anterioridad a la aprobación de la Ley Pública Núm. 600, aprobada en 3 de julio de 1950, y a la vigencia de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tendríamos que concluir --de acuerdo con los casos de Cosentino v. I.L.A. y Mirabal v. González, resueltos por la Corte Federal de Puerto Rico respectivamente en octubre y noviembre de 1954-- que la legislación aludida es aplicable actualmente en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, por virtud del convenio entre el pueblo de Puerto Rico y el Congreso de los Estados Unidos --que adoptó los artículos 8 y 9 de la Carta Orgánica incorporándolos al Estatuto de Relaciones Federales-- en la misma forma que se aplicaría en los Estados de la Unión. Véase también nuestra Opinión, emitida a instancia del Gobernador de Puerto Rico, el 10 de febrero de 1955, relacionada con el Reglamento de la Comisión Federal de Comunicaciones."

De lo anterior hemos de concluir entonces, que por virtud del Tratado de París el Gobierno de los Estados Unidos adquirió de la Corona de España todos los bienes inmuebles situados en la Isla de Puerto Rico que no pertenecían a particulares. Si esto es así, ¿cuál es el objeto del Artículo 8 del Tratado de París de mencionar que la Corona Española cede a los Estados Unidos determinados bienes inmuebles que "con arreglo a derecho" le pertenecían? ¿Era la intención de este Artículo referirse únicamente a la cesión de los bienes del dominio privado del Estado Español, distinguiendo de los bienes

del dominio público que para el uso común administraba el Estado Español?

Según opinión preponderante en derecho y en términos generales, los bienes del dominio público son aquellos sobre los cuales el Estado solamente realiza una gestión administrativa que no incluye el derecho a enajenar, en contraposición a los bienes del dominio privado del Estado, sobre los cuales el Estado realiza una gestión similar a la de un dueño particular.

Creemos que hay base para arguir que en la interpretación del Artículo 8 del Tratado de París, la distinción entre los dos tipos de bienes antes indicada debe prevalecer sobre cualquier otra, pues la cesión se refiere estrictamente a aquellos bienes que "con arreglo a derecho" ("in conformity with law"), pertenecían a la Corona Española. Si los bienes del dominio público del Estado no pertenecían a la Corona Española "con arreglo a derecho", los mismos no podían ser cedidos a los Estados Unidos.

El texto del Artículo 8 dice que España cede en Puerto Rico, "... los edificios, muelles, cuarteles, fortalezas, establecimientos, vías públicas y demás bienes inmuebles que con arreglo a derecho son del dominio público, y como tal corresponden a la Corona de España." Ahora bien, en la lista de inmuebles antes citada, se da uno de uso común, a saber, las vías públicas. Surge la duda, si la inclusión de estos inmuebles en la lista deja sin efecto la interpretación sugerida de que este Artículo únicamente traspasó los bienes del dominio privado que "con arreglo a derecho" pertenecían a la Corona Española.

Creemos, que al redactarse el Artículo 8 del Tratado y a juzgar por la lista de bienes y por la referencia que en él se hace a otros "inmuebles", se pensó en términos de estructuras y terrenos no destinados al uso común y por lo tanto, en los bienes privativos del Estado. La inclusión de vías públicas como caso aislado, en mi opinión, no es suficiente para desvirtuar esta conclusión. Nótese que la zona marítima terrestre y los ríos y sus cauces, ambos bienes del dominio público, no fueron incluidos en el Artículo 8 del Tratado de París. Creemos entonces, que hay base para arguir que por el Artículo 8 del Tratado de París se intentó únicamente el traspaso de estructuras y terrenos patrimoniales y que "con arreglo a derecho" solo pudieron pasarse aquellas estructuras que eran bienes del dominio privado del Estado de acuerdo al Código Civil vigente en Puerto Rico a la fecha de la ratificación del Tratado. Entendemos también, que aquellos bienes del dominio público que así lo eran, por estar destinados a un servicio público (v.g. las fortalezas), en distinción de los destinados al uso común, fueron propiamente enajenados por el Tratado de París como bienes privativos del Estado, ya que con el cambio de soberanía cesó la autoridad que sobre ellos tenía el Estado Español, que los

dedicaba al servicio público y por consiguiente, su condición de inalienables.

Cabe aclarar que la frase "son del dominio público", que en el texto en inglés aparece como "belong to the public domain", no guarda relación con la frase "bienes del dominio público" según la hemos usado aquí. Dominio o "domain" según es usado en el Tratado, se refiere al derecho total de disposición que tiene el dueño de toda propiedad según la definición aceptada del vocablo. Es decir, que la cesión de las propiedades o bienes procedía en tanto la Corona Española tuviera el dominio o el derecho de disposición, que ciertamente lo tenía sobre todas las estructuras y terrenos, salvo quizás las vías públicas, que se indican en el Artículo 8 del Tratado de París.

Como hemos dicho anteriormente, sobre los bienes del dominio público el Estado únicamente tiene una gestión muy parecida a la de administrador y por consiguiente, no puede ejercer sobre ellos todos los derechos de un propietario, a saber, el derecho de uso, el derecho de percibir frutos o rentas y el derecho de enajenar; ya que el uso está en el público en general, no se perciben frutos de los bienes en cuestión y no puede el Estado enajenar los mismos. No podía por lo tanto, ceder la Corona Española lo que no poseía con carácter de dueño.

Nótese también, que la frase "y como tal corresponden a la Corona de España" ("and as such belong to the Crown of Spain"), añadida a aquella otra "con arreglo a derecho" ("in conformity with law"), indican que la estricta propiedad de la Corona Española habría de constituir la característica principal de la cesión.

Resulta curioso notar para los fines que estamos estudiando, que en la segunda mitad del Artículo 8 del Tratado de París se hace referencia a la conservación y uso de archivos y documentos que se relacionan con la cesión. Puede inferirse de ello, que se tenían en mente los bienes del dominio privado del Estado, como son los inmuebles que en el Artículo se indican y cuya identidad e historial era conveniente conocer de acuerdo a las prácticas hipotecarias correspondientes al tiempo de la cesión.

Ahora bien, suponiendo que no hubo la tal cesión de las aguas navegables y terrenos sumergidos y de los ríos y sus cauces, nos hemos de preguntar cuál ha sido entonces la suerte legal de esas aguas y terrenos. Si es correcta la contención de que dichas aguas y terrenos son bienes del dominio público por razón del Derecho Civil vigente en Puerto Rico al tiempo del Tratado de París, hemos de

concluir también que ese carácter de bienes del dominio público no se ha perdido en ningún momento desde el Tratado de París hasta la fecha, porque el Código Civil ha continuado vigente en Puerto Rico sin modificaciones sobre la cuestión que nos ocupa, desde dicho Tratado hasta hoy.

Igualmente hemos de concluir, que los gobiernos sucesivos de la Isla han sido los administradores de dichos bienes. Antes del Tratado de París lo fué la Corona Española, actuando posiblemente a través del Gobierno Autónomo. Después de la ocupación, fué el Gobierno de los Estados Unidos a través de su gobierno militar. Y con las Cartas Foraker y Jones, entendemos, que la administración de los bienes del dominio público radicaba en el Gobierno de Puerto Rico, quien ejercía los poderes públicos a que hace relación el Código Civil.

En cuanto al Gobierno de los Estados Unidos, entendemos, que bajo las Cartas Foraker y Jones no se reservó el derecho de administración sobre los bienes de dominio público (en el caso que nos concierne, aguas navegables, terrenos sumergidos y los ríos y sus cauces), sino que actuó siempre presumiendo un derecho de propiedad, que decía se derivaba del Artículo 8 del Tratado de París. Ambas Cartas al hablar de los bienes públicos en Puerto Rico hacen incapié en el hecho de que fueron adquiridos por, o traspasados al Gobierno de los Estados Unidos, no indicándose en ningún sitio que el Gobierno de los Estados Unidos entendía que sobre dichos bienes ejercía un derecho de administración en armonía con la naturaleza jurídica de los mismos.

Cabe aclarar, que en la Ley de Puertos Española y en otras leyes, se usa el vocablo "propiedad" con referencia a los bienes del dominio público, indicando que dicha propiedad está en el Estado o en diferentes organismos administrativos, pero la palabra en cuestión no está usada con todo rigor técnico y por lo tanto, no debe entenderse que incluye el derecho de enajenar los inmuebles dedicados al uso común o al servicio público.

Si contrario a todo lo anteriormente dicho concluyéramos que por virtud del Tratado de París el Gobierno de los Estados Unidos adquirió todos los inmuebles situados en Puerto Rico, salvo aquellos propiedad de individuos particulares, hemos igualmente de concluir que desde la ratificación de dicho Tratado hasta la creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952), el Gobierno de Puerto Rico era un administrador de todas las propiedades inmobiliarias de la Isla que no fuesen de dueños particulares. Es decir, que la soberanía de los Estados Unidos se identificaba con un derecho de propiedad absoluta sobre todos los bienes del Estado. La excepción a lo ante-

rior, hubieran sido los inmuebles adquiridos por el Gobierno de Puerto Rico con posterioridad a la Carta Foraker.

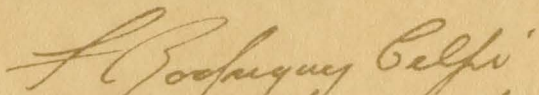
Por todo lo anterior vemos que desde el Tratado de París hasta el 1952, ha habido una serie de delegaciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos en el Gobierno de Puerto Rico de sus derechos sobre los bienes inmuebles que pudo haber adquirido de España, pero reservándose en todo caso el derecho final sobre los mismos, como surge del Artículo 13 de la Carta Foraker y de los Artículos 7 y 8 de la Carta Jones.

Ahora bien, con el advenimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el año 1952, dos cosas pudieron haber ocurrido con referencia a los inmuebles en cuestión dependiendo de como se interpreten los orígenes jurídicos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Si el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es un sucesor para estos fines inmobiliarios del anterior Gobierno de Puerto Rico, la calidad de propietario asumida por el Gobierno de los Estados Unidos sobre las aguas y terrenos a que hace referencia el Artículo 8 de la Carta Jones, continúa sin cambio alguno.

Por otro lado, puede arguirse que el carácter de convenio que tienen las relaciones de los Estados Unidos con Puerto Rico dió fin a la calidad de propietario asumida por el Gobierno de los Estados Unidos sobre los inmuebles en cuestión, surgiendo en su lugar el de las concesiones mutuas en armonía con el carácter jurídico del convenio, concediendo Puerto Rico que el Gobierno de los Estados Unidos administre para los fines de la navegación y el comercio, las aguas y terrenos a que se refiere el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales. Es decir, que esta administración que normalmente quedaría en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico pasa por delegación convenida al Gobierno de los Estados Unidos.

Puede inferirse por lo tanto, que todo lo que conste en la Ley de Relaciones Federales como mengua de los derechos naturales de cada una de las partes contratantes, existe así porque tal es la voluntad de las partes en el acuerdo y no por el ejercicio de un poder predominante.

Entendemos, que este último enfoque al problema unido a las dudas que ya hemos expresado anteriormente, sobre si los Estados Unidos adquirió o no los bienes del dominio público, especialmente las aguas y terrenos a que hace mención el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales, facilitaría en mucho la justificación legal de una enmienda a dicho estatuto.


Federico Rodríguez Gelpi,
Director,
Oficina de Servicios Legales.