

**GOBIERNO DE PUERTO RICO
JUNTA DE PLANIFICACIÓN
SAN JUAN, PUERTO RICO**

12 de diciembre de 2024

Resolución JPI-ZMT-00-2024

RESOLUCIÓN PARA ACLARAR PARTICULARES SOBRE LA FACULTAD DEL DEPARTAMENTO DE RECURSOS NATURALES CONDICIONAR EL DESLINDE DE LA ZONA MARTIMO TERRESTRE A LA CESIÓN Y TRASPASO MEDIANTE ESCRITURA PUBLICA LA FRANJA DE SEPARACIÓN DE 20 METROS MEDIANTE UNA ESCRITURA PUBLICA, AFECTANDO LOS DERECHOS PROPIETARIOS DE LOS PROPONENTES.

El día 18 de octubre de 2024 la Oficina de Asuntos Legales recibió una petición de aclaración particulares por MRC Consulting Group sobre la facultad del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. (en lo siguiente DRNA), cuando se solicite el deslinde de la Zona Marítimo Terrestre por parte de un proponente privado, para que se dedique a uso público y que se ceda al DRNA la zona de separación de 20 metros en escritura pública al Departamento.

La Junta de Planificación en su Artículo 4, Propósitos Generales. de la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, "Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico" (23 L.P.R.A § 62c) dispone que "Los poderes concedidos en esta ley se ejercerán con el propósito general de guiar el desarrollo integral de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado, económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades sociales y los recursos humanos, ambientales, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes, y aquella eficiencia, economía y bienestar social en el proceso de desarrollo, en la distribución de población, en el uso de las tierras y otros recursos naturales, y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables para que la sociedad pueda desarrollarse integralmente."

Como parte de este deber la Junta de Planificación tiene la facultad inherente de crear, enmendar y actualizar sus reglamentos, de igual forma tiene la facultad de interpretar y aclarar las disposiciones reglamentarias que esta agencia promulga.

En la solicitud presentada se contemplan algunas disposiciones reglamentarias del DRNA, fuera del alcance jurisdiccional de la Junta de Planificación. Sin embargo, se incluyeron otras disposiciones reguladas por el Reglamento Conjunto 2023. Estas últimas tienen como génesis una normativa creada por leyes relacionadas al manejo de la Zona Costanera, la Ley de Costas y Muelles de 1886, la ley que define la Zona Marítimo Terrestre. Esto nos da la oportunidad de interpretar y aclarar nuestras disposiciones reglamentarias para la aplicación de esta por parte de la Oficina de Gerencia de Permisos.

El capítulo 6.4 del Reglamento Conjunto 2023 establece las disposiciones para "LA ZONA COSTANERA Y DE ACCESOS A LAS PLAYAS Y COSTAS DE PUERTO RICO". Este Capítulo tiene el propósito de guiar y controlar el uso y desarrollo de terrenos y cuerpos de agua en la zona costanera de Puerto Rico, sus costas, playas y para requerir, fomentar o prohibir, basado en el bienestar general, los accesos a las playas de Puerto Rico. Estas disposiciones son aplicables a toda construcción, reconstrucción, demolición o alteración de estructuras, segregaciones de terrenos, desarrollos, urbanizaciones y cualquier otro proyecto que se proponga dentro de la Zona Costera de Puerto Rico.

En la sección 6.4.2.1 del Reglamento Conjunto 2023 se dispone que para autorizar un proyecto colindante al litoral marítimo o lacustre es mandatorio proveer un acceso público desde la vía principal hacia la zona marítima. Este acceso debe constar en escritura pública. Sin embargo, existen varias excepciones a esta disposición. Por ejemplo, cuando existe una vía accesible y pública a la costa, playa o cuerpo lacustre con una distancia menor a la separación de accesos reglamentada, cuando la topografía del terreno convierta el acceso en uno de alto riesgo al público o cuando el desarrollo propuesto sea un proyecto en que el solar a desarrollarse no exceda de dos mil (2,000) metros cuadrados, entre otras.

Por su parte el Reglamento Conjunto 2023 define la zona de separación como: Todo proyecto para la construcción de edificios, de segregación o de urbanización de terrenos, con frente a la costa o playas de Puerto Rico, se requerirá que se dedique, para uso público, una franja de terreno de al menos veinte (20) metros de ancho, paralelo y medido desde la zona marítimo terrestre. Tampoco se erigirán estructuras permanentes en una franja de terreno de treinta (30) metros de ancho, contiguas a la anterior. La Zona Marítimo Terrestre dispone que para cualquier uso será necesario que se someta junto con los otros documentos y requisitos, el Plano de Deslinde de la Zona Marítimo Terrestre, certificado por el DRNA. Sin embargo, este deslinde según el Reglamento Conjunto, no se entenderá que concede derechos de propiedad permanentes, a ninguna Agencia, ya que lo que representa son los Límites de la Zona Marítimo Terrestre al momento del diseño. Este podría variar por causas naturales cuando la naturaleza altere el contorno de la costa, por lo que este deslinde tiene una vigencia de 5 años.

Con referencia al Reglamento 4860 de DRNA, en su artículo 3.2, Información necesaria para la Certificación del Deslinde la Zona Marítimo Terrestre, (sin que esto se considere una interpretación por parte de la JP). Este artículo lee como sigue.

“Toda petición de deslinde de la zona marítimo terrestre deberá incluir la información necesaria para establecer la demarcación tierra adentro histórica de dicha zona. En áreas donde exista evidencia de la alteración humana de las playas, riberas y orillas del mar mediante rellenos , dragados , excavaciones , diques , rompeolas, construcciones o cualquier otro medio, el Departamento presumirá que el límite histórico tierra adentro de la Zona Marítimo Terrestre es aquel más distante tierra adentro que pueda determinarse haciendo referencia a estudios topográficos e hidrográficos, planos de autorizaciones, concesiones, licencias, franquicias o permisos anteriores, mapas, o cartas de mareas o de navegación. Esta información podrá suplementarse mediante registros apropiados de suelo, fotografías, otros documentos, récords escritos y cualquier otra fuente de información que sería utilizada por personas razonables como parte del manejo de sus negocios. De igual manera, el Departamento podrá hacer uso o requerir el uso de estudios, planos, mapas, fotos, modelos de computadoras y documentos sobre la Zona Marítimo Terrestre o el movimiento de las olas o, marejadas en las costas de Puerto Rico preparados por agencias e instrumentalidades gubernamentales locales y federales, tales como, pero sin limitarse al, Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Administración Federal de Manejo de Emergencia ("FEMA" , por sus siglas en inglés) y el U.S. Geological Survey (U.S.G.S.), el Negociado de Meteorología y otros .”

No es necesario hacer una interpretación, ya que de su lectura no se desprende que exista una transferencia de titularidad alguna al DRNA para certificar un deslinde de ZMT.

Por su parte, la Ley 151 de junio de 1968, conocida como la Ley de Muelles y Puertos de 1968, define lo que constituye la Zona Marítimo Terrestre en la costa de la isla de Puerto Rico, incluyendo en dicha zona las playas. Esta zona de la costa es un bien de dominio público por disposición de la *Ley de Puertos para la Isla de Puerto Rico*, vigente el 5 de febrero de 1886. Como el mar es dinámico, por causas naturales avanza tierra adentro, con la consecuencia de integrar terrenos que antes estaban fuera de su zona natural, denominados, así como “terrenos ganados por el mar”. Este fenómeno natural afecta las propiedades privadas, convirtiéndolas en propiedades de dominio público por afectación natural.

El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales es el organismo gubernamental responsable de custodiar dicha zona, protegiéndola de presentes y futuras ocupaciones privadas. El deslinde de la propiedad privada y la propiedad de dominio público que certifica el DRNA ha provocado innumerables controversias entre los propietarios y el gobierno, y/o entre el DRNA y el Pueblo. Por un lado, el DRNA y el Pueblo reclaman como parte de la zona, terrenos que el mar ha ganado (aquellos que una vez fueron privados). Por el otro lado, los propietarios protestan y cuestionan el deslinde de la *Zona Marítimo Terrestre* para recobrar sus terrenos.

La falta de consenso en la interpretación de las frases y de los términos incluidos en la definición legal de la Zona Marítimo Terrestre ha provocado la investigación que nos ocupa para identificar las causas de las controversias, para analizar la definición legal de la *Zona Marítimo Terrestre* y para buscar soluciones a la problemática existente. A base del estudio realizado y recopilado en este escrito, se concluye que el gobierno y las personas privadas en Puerto Rico han interpretado incorrectamente las frases y los términos incluidos en la ley para definir la *Zona Marítimo Terrestre*.

La Ley de Puertos de 1880 define la Zona Marítimo Terrestre como el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean. La Zona Marítimo Terrestre se extiende incluso por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas. Artículo 1 de la Ley de Puertos de 1880; **Dicha zona quedó declarada de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares, como se desprende del texto de la ley, los derechos propietarios no se ven afectados por la delimitación de esta zona.**

Posteriormente, la Ley de Muelles y Puertos, supra, definió la Zona Marítimo Terrestre como el espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde las mareas no son sensibles, e incluye los terrenos ganados al mar y las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas, y el término, sin condicionar, significa la Zona Marítimo-Terrestre de Puerto Rico. Esta definición se incorporó en iguales términos en el Reglamento Núm. 4860 del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de 30 de diciembre de 1992, el cual rige el deslinde de esta zona.

Ciertamente, esta regulación está sujeta, en términos sustantivos, a que: (1) se le haya delegado a la agencia el poder de reglamentar; (2) la actuación administrativa esté autorizada por ley; (3) la reglamentación promulgada esté dentro de los amplios poderes delegados, y (4) la reglamentación no sea arbitraria o caprichosa. (177 D.P.R. 415 **Buono Correa v. Srío. Rec. Naturales Blás Buono Correa, Peticionario v. Hon. Javier Vélez Arocho, Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico, Recurrido**)

Resulta claro que la aplicación de esta zonificación es causa de frecuente controversia por que aun responde a leyes anacrónicas cuyo propósito no es de aplicación hoy día. Por ejemplo, en la Ley de 3 de agosto de 1866 se expone que: "se establecen sobre las heredades limítrofes las servidumbres de salvamento y vigilancia, con las cuales quedan superficialmente atendidos los intereses de la navegación, en casos de naufragios, y los de hacienda pública para vigilancia de las costas, sin necesidad de condenar a perpetua esterilidad terrenos que en algunas comarcas son susceptibles de cultivo". El Artículo 9 de la Ley de Puertos Española de 1880 dispone: "La servidumbre de salvamento no es obstáculo para que los dueños de los terrenos contiguos al mar siembren, planten y levanten, dentro de la Zona Marítima-Terrestre, en terreno propio, edificaciones agrícolas y casa de recreo". Por consiguiente, los terrenos sometidos a las servidumbres de salvamento son terrenos generalmente apropiados para el cultivo, a diferencia de los terrenos comprendidos en la Zona Marítimo Terrestre, que son terrenos estériles o baldíos.

En tiempos más recientes por virtud de la ley Núm. 3 de 22 de agosto de 1990 eximió de la servidumbre de vigilancia litoral, y por ende de la servidumbre de salvamento, a los terrenos donde radicaban el Centro de Convenciones y los Hoteles Condado y La Concha, por existir construcción sobre la misma, y estableció una servidumbre de nueve metros de ancho entre las estructuras. A la luz de la norma antes señalada se desprende que aun cuando la zona de separación se debe dedicar a uso público, estos bienes se deben considerar como bienes no sujetos a apropiación. Los bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales pertenecientes al Gobierno de los Estados Unidos, así como los del pueblo de Puerto Rico y sus municipios, los pertenecientes a particulares individual o colectivamente son distinguibles de los anteriores por estar bajo el dominio de un particular incluyendo al gobierno.

Todo bien destinado a uso público debe ser considerado como un bien de dominio público tal cual, no como bienes patrimoniales. Por tanto, estos no deben ser negociables, enajenables, prescriptibles, ni estar sujetos a gravámenes. Por lo que, no es necesario que estos sean traspasables o cedidos al gobierno. Esta distinción resulta de suma importancia que se distinga, ya que la limitación que se le impone al propietario de ceder el predio no implica una expropiación por parte del gobierno. Esto debido a que su afectación es basada en una realidad geográfica provocada por la naturaleza. Sin embargo, no se le debe añadir restricciones adicionales, porque entonces el estado estaría regulando de manera arbitraria y caprichosa.

La planificación, es un proceso técnico y político que se centra en el desarrollo y diseño del uso del suelo y el entorno construido, dentro y fuera de las áreas urbanas, como el transporte, las comunicaciones y las redes de distribución y su accesibilidad. Sin embargo, no se da en el vacío y no puede ser absoluto en una sociedad con un gobierno participativo y de normas de derecho y un marco constitucional de derechos individuales. Es imperativo que la JP evite que las regulaciones impongan restricciones sobre cómo los propietarios pueden usar sus terrenos, estas restricciones, aunque necesarias para el bien común, son una limitación al derecho de propiedad privada.

Como parte de los deberes de la Junta de Planificación se encuentra el encontrar el equilibrio entre el interés público y los derechos individuales. La Junta de Planificación interviene como un ente cohesivo por su principal responsabilidad de garantizar un desarrollo ordenado y sostenible del desarrollo urbano y social, protegiendo tanto los intereses públicos como privados.

Determinación:

A tenor con lo anterior, la Junta de Planificación dentro de su facultad estatutaria e inherente de interpretar leyes y reglamentos vigentes e instrumentos de planificación **INTERPRETA Y ACLARA** que, no existe una imposición en ley o reglamento para que el DRNA condicione el endoso y certificación del deslinde de la zona marítimo terrestre a que se ceda y traspase los terrenos dentro de la zona de separación de 20 metros al DRNA. Resulta en un interpretación caprichosa e irrazonable de la agencia interpretar la Sección 6.4.2.2 del Reglamento Conjunto para imponer lo que resulta en una expropiación reglamentaria.

Se le instruye a la OGPe a que no limite las determinaciones finales de cualquier proponente al que el DRNA de manera caprichosa y arbitraria imponga esta obligación.

ADOPTADA en San Juan, Puerto Rico hoy, 12 de diciembre de 2024.

JULIO LASSÚS RUIZ, LLM, MP, PPL
Presidente

JOSÉ DÍAZ DÍAZ, MEM, BSIE
Miembro Asociado

LEMUEL RIVERA RIVERA, BSEE, CAPM
Miembro Asociado

REBECCA RIVERA TORRES, MRP, PPL
Miembro Alterno

CERTIFICO: Que la anterior es copia fiel y exacta de la Resolución adoptada por la Junta de Planificación de Puerto Rico en su reunión celebrada el 12 de diciembre de 2024 y para conocimiento y uso general expido la presente copia bajo mi firma y sello oficial de esta Junta.

En San Juan, Puerto Rico hoy DEC 27 2024



EDGARDO VAZQUEZ RIVERA
Secretario de Junta Interino