



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

11 de diciembre de 2007

Hon. Aníbal Acevedo Vilá
Gobernador
Estado Libre Asociado de Puerto Rico
La Fortaleza
San Juan, Puerto Rico

Consulta Núm. 07-130-B

Estimado señor Gobernador:

I. INTRODUCCIÓN

*“In our worship of certainty, we must distinguish
between the sound certainty and the sham,
between what is gold and what is tinsel;
and then, when certainty is attained,
we must remember that it is not the only good;
that we can buy it at too high a price;
that there is danger in perpetual quiescence
as well as in perpetual motion;
and that a compromise must be found
in a principle of growth.”*

Benjamin N. Cardozo, The Growth of the Law 125 (1924)

La presente opinión surge del largo y tortuoso devenir de una investigación que tuvo comienzo inocente, desarrollo ciclópeo y conclusión aún incierta. Lo que tuvo atisbo de controversia pequeña, aunque importante, sobre un sencillo derecho de

acceso a un monumento a nuestra historia, poco a poco se ha ido transformando – curiosa metáfora de la adolescencia de nuestro pueblo – en estudio de insólito zigurat de errores y complicaciones, tanto en proceso como en sustancia. La plétora de asuntos por dilucidar en cuanto al ya celeberrimo Proyecto Paseo Caribe, así como en cuanto a los demás proyectos y terrenos aledaños o relacionados con el mismo,¹ ha requerido, y continuará requiriendo, una multiplicidad de esfuerzos por parte de este Departamento de Justicia, así como de diversos otros componentes tanto de nuestro gobierno como del resto de nuestra ciudadanía. Uno de estos esfuerzos conlleva introspección institucional de parte del Departamento de Justicia. En este sentido, nos toca hoy reevaluar algunos pronunciamientos legales que hemos hecho en el pasado, desde la estricta perspectiva del derecho, y determinar si hemos errado. Y si hemos errado, nos toca hoy corregir, y establecer una nueva posición oficial institucional del Gobierno de Puerto Rico en cuanto a los referidos asuntos de derecho, los cuales son de gran importancia y trascendencia para el Pueblo de Puerto Rico, no por su pertinencia a los edificios y los terrenos que nos conciernen hoy, sino por su potencial impacto en el progreso de nuestro ordenamiento jurídico hacia el futuro. Así pues, como discutiremos con lujo de detalle a continuación, al menos un asunto central de toda esta madeja de líos precisa ya una finalidad parcial.

Como es de conocimiento general, el Departamento de Justicia está conduciendo una investigación sobre el desarrollo y los trámites de permisología relativos a un complejo proyecto de construcción localizado en la entrada a la Isleta de San Juan, popularmente conocido como el Proyecto Paseo Caribe. Durante el transcurso de la misma, han surgido dudas importantes en cuanto a la titularidad de una parte de los terrenos sobre los que ubican tanto el referido Proyecto Paseo Caribe como el Hotel Caribe Hilton. Así pues, se ha cuestionado tanto pública como privadamente la posibilidad de que algunos de los terrenos objeto de análisis sean de dominio público por haber sido ganados al mar litoral puertorriqueño mediante el relleno de terrenos sumergidos bajo el mismo. Este asunto presenta complejísimas disyuntivas legales. No obstante, el mismo se reduce, al fin y al cabo, a una cuestión pura de derecho que podemos atender mediante opinión. Así lo hacemos,

¹ La investigación del Departamento de Justicia a la que hacemos constante referencia en la presente opinión versa sobre un verdadero sinfín de asuntos legales y fácticos sobre: el Proyecto Paseo Caribe; otros proyectos aledaños o relacionados al mismo; los terrenos en los cuales dichos proyectos están localizados; el proceso de concesión de permisos para todos estos proyectos; y los terrenos en los cuales el Hotel Caribe Hilton está localizado; entre otros. Sin embargo, para propósitos de brevedad y simpleza, en esta opinión nos referiremos a todos estos asuntos, proyectos y terrenos objeto de investigación como “el Proyecto Paseo Caribe”, “el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados” o “el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados”.

pues, en el día de hoy, comenzando a aclarar el panorama nubloso que da la bienvenida a la Isleta de San Juan.

El asunto de derecho objeto de la presente opinión no es una novedad. Así pues, ya el Departamento de Justicia emitió en el pasado dos opiniones que versan sobre el mismo. Son esas dos opiniones las que establecieron una interpretación legal oficial que, hasta el día de hoy, pauta la política pública aplicable y ha servido como base para las actuaciones de otras entidades del Gobierno de Puerto Rico. Hoy, sin embargo, ante el inmenso interés público involucrado, y dada la amplia encomienda que el señor Gobernador nos diera de investigar estos asuntos hasta las últimas consecuencias, estimamos necesario y apropiado, en el mejor interés del Pueblo de Puerto Rico, reevaluar los pronunciamientos anteriores que este Departamento de Justicia hubiera hecho al respecto. El análisis que sigue, pues, extenso y delicado por demás, surge del interés, y más aún, de la necesidad, de establecer clara y definitivamente la interpretación oficial institucional, que han de seguir las demás entidades gubernamentales concernidas, sobre un asunto de derecho por demás complicado. Sólo así podemos asegurar la legitimidad de nuestras instituciones, cimentar la ley y el orden en nuestro país, y tener cuentas claras con todos los sectores de nuestro pueblo, el cual es, al fin y a la postre, soberano en estas tierras.

Hay momentos en nuestra historia institucional en los que no podemos dejar pasar la oportunidad de cubrir a nuestras instituciones de la legitimidad que sólo puede brindarles un acto justo y necesario. Escondernos hoy en el uso y la costumbre dejaría para los días por venir un legado triste de indiferencia y miedo, que no podría más que infundir en el pueblo puertorriqueño un sentimiento de impotencia y pequeñez. Rechazamos esa posibilidad. En vez, precisa reconstruir nuestras instituciones hoy en plena claridad. Sobre estos extremos, ha insistido nuestro Tribunal Supremo:

El temor de que se nos tache de inconsistentes no debe impedir que reconsideremos la opinión emitida en este caso.... Persistir en el error para realzar la consistencia de lo decidido constituiría una abdicación del deber que tenemos ... de impartir justicia y de pautar el derecho.

Reyes Coreano v. Loubriel, 110 D.P.R. 40 (1980). La opinión que emitimos hoy, pues, responde a la necesidad que tiene un gobierno de enmendar su curso y ajustar su entendimiento del derecho a los momentos históricos durante los cuales le toca

navegar el devenir de un pueblo. El progreso exige cambio, a veces. Y las instituciones que no se deslizan ágilmente por las arenas del tiempo, o se derrumban como la arena o se ahogan en ella.

II. TRASFONDO HISTÓRICO, FÁCTICO Y PROCESAL

“Toda historia no es otra cosa que una infinita catástrofe de la cual intentamos salir lo mejor posible”.
Italo Calvino

Comencemos, primeramente, por el final. Antes de entrar en un detallado análisis de todo el alargadísimo trasfondo histórico, fáctico y procesal de los asuntos ante nuestra consideración, conviene recordar cómo llegaron tales asuntos a estar ante nuestra consideración. Además, es meritorio hacer un breve recuento inicial del estatus de la investigación que conduce este Departamento de Justicia. Concluidos tales preliminares, haremos un detallado recuento de los sucesos históricos que nos traen hasta donde estamos hoy. Como veremos a continuación, estos detalles son de trascendental importancia para el análisis que hacemos hoy sobre la titularidad de ciertos terrenos objeto de controversia.

A. *La investigación del Departamento de Justicia*

En resumen, el Departamento de Justicia comienza su comprehensiva investigación sobre el Proyecto Paseo Caribe, y otros proyectos y terrenos relacionados, en busca de garantizar libre acceso al Fortín San Jerónimo del Boquerón (“Fortín”)². Esta sencilla, aunque importante, encomienda ha generado, sin embargo, un sinfín de cuestionamientos.

La referida investigación del Departamento de Justicia se inició originalmente en febrero de 2007, debido a la investigación paralela que realiza la Comisión de Asuntos Federales y del Consumidor del Senado (“Comisión”), según autorizada por la Resolución del Senado 2364 de 22 de junio de 2006, sobre la accesibilidad de los ciudadanos al Fortín San Jerónimo del Boquerón ubicado en el Barrio Puerta de Tierra en San Juan. No obstante, la investigación del Departamento de Justicia ha crecido exponencialmente a través de los pasados meses, al descubrirse múltiples

² El nombre oficial del Fortín es “Fortín San Jerónimo del Boquerón”. No obstante, a través de los años, diversas personas y entidades se han referido incorrectamente al mismo como el “Fortín San Gerónimo”. Entendemos prudente aclarar este asunto ortográfico de manera, esperamos, definitiva.

ángulos problemáticos y complejos. Así pues, el grupo de trabajo asignado a la investigación del Departamento consta ya de catorce abogados de distintas divisiones y especialidades, incluyendo funcionarios de la Fiscalía, el Registro de la Propiedad, la Oficina de Litigios Generales, la División de Opiniones y la División de Legislación, concedores del Derecho Civil, Penal, Ambiental, Hipotecario, Procesal, Administrativo, Constitucional e Internacional.

El análisis legal y fáctico requerido, como veremos sólo parcialmente a continuación, es de extrema complejidad. El caso ha requerido la evaluación de las múltiples transacciones que se han dado en los terrenos objeto de estudio desde la firma en 1898 del Tratado de París entre España y los Estados Unidos de América. Además, ha sido necesario considerar la aplicación de un sinnúmero de disposiciones legales, a través de más de 100 años de historia, a todo este cúmulo de transacciones. Hasta este momento, además, el Departamento de Justicia ha podido identificar unas quince fincas distintas y trece escrituras públicas que inciden sobre el asunto ante nos.

De igual forma, la determinación final sobre las acciones penales, civiles o administrativas que pueda tener a bien el Estado iniciar sobre este caso depende de la interpretación que se haga de una multiplicidad de jurisprudencia tanto puertorriqueña como estadounidense y española. También incluye el análisis de leyes tanto puertorriqueñas como federales, e incluso españolas, aprobadas desde los 1860 como, por ejemplo, y según veremos en más detalle a continuación: la Ley de Aguas Española de 1866; la Ley de Puertos de 1880; la Ley Foraker de 12 de abril de 1900; el Código Civil de Puerto Rico de 1902; la Ley Jones de 2 de marzo de 1917; la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, según enmendada; la Ley Núm. 59 de 30 de abril de 1928, según enmendada, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico”; la Ley Núm. 66 de 25 de abril de 1940; la Ley Núm. 49 de 20 de abril de 1949; la Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico”; la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales”; la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada; la Ley Núm. 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”; entre otras. Este análisis, también, incluye Opiniones del Secretario de Justicia de los Estados Unidos de América, Opiniones del Secretario de Justicia de Puerto Rico, y Órdenes Ejecutivas y Proclamas del Presidente de los Estados Unidos de América, las cuales datan desde inicios del siglo XX hasta inicios del siglo XXI, e

inciden sobre los terrenos bajo estudio. De hecho, el Departamento de Justicia ha tenido también que analizar detalladamente algunas de sus propias opiniones y reevaluar sus pronunciamientos sobre temas de trascendental importancia, tanto para esta controversia específica como para el bienestar del Pueblo de Puerto Rico en general.

Al momento, se han entrevistado decenas de testigos y se han diligenciado decenas de extensas *subpoenas* o citaciones a distintos individuos, agencias y otras entidades. Hay testigos adicionales citados y *subpoenas* en curso. Además, se han recopilado y se están analizando alrededor de treinta cajas de evidencia, compuestas por más de cien expedientes distintos, los cuales incluyen sobre cien pliegos de planos y mapas, así como decenas de miles de páginas de documentación. También se han realizado inspecciones oculares de los terrenos objeto de controversia.

Los numerosos documentos incluyen escrituras públicas, planos, estudios, memoriales, opiniones legales y expedientes judiciales, entre otros. Un gran número de entidades gubernamentales están involucradas en este caso, incluyendo, entre otras, la Junta de Planificación, el Instituto de Cultura Puertorriqueña, la Administración de Reglamentos y Permisos, la Junta de Calidad Ambiental, la Autoridad de Terrenos, la Compañía de Turismo, la Corporación de Desarrollo Hotelero, la Compañía de Fomento Industrial, el Departamento de Transportación y Obras Públicas y el Municipio de San Juan. La investigación, además, ha requerido la preparación de estudios periciales que aún están en proceso.

Aunque este asunto ha sido objeto de estudio por otras agencias, entidades y ciudadanos particulares, el deber ministerial de este Departamento de Justicia es llegar a unas conclusiones basadas en un análisis sosegado y mesurado de los hechos y del derecho aplicable. Así pues, el Departamento de Justicia ha necesitado tiempo para poder hacer un estudio serio y cuidadoso de una multiplicidad de asuntos legales y fácticos que forman parte de una realidad tanto jurídica como práctica que ha sido sumamente dinámica y cambiante durante el transcurso de un periodo de más de un siglo, y que ha involucrado una verdadera plétora de actores, tanto individuales como institucionales, e incluso soberanos.

Cabe destacar también que gran parte de la complejidad de la investigación en curso surge de un fundamental desfase entre las realidades registrales, *de facto* y *de jure* de los terrenos involucrados en la presente controversia. Así pues, aunque al

momento todavía se desconoce la precisa extensión y delimitación de los terrenos ganados al mar existentes en el área objeto de controversia, ya el Departamento de Justicia ha recopilado suficiente información para concluir que al menos parte del Hotel Caribe Hilton, del Proyecto Paseo Caribe y de otros proyectos relacionados, ubican en terrenos ganados al mar. A base de este hallazgo parcial, el Departamento de Justicia ya ha podido llegar a unas conclusiones firmes en cuanto a ciertas cuestiones de derecho que son centrales a las controversias objeto de la investigación. En particular, a tenor del análisis que esbozamos en esta opinión, hemos concluido que algunos de los terrenos ocupados tanto por el Proyecto Paseo Caribe como por otros proyectos relacionados y por el Hotel Caribe Hilton, son terrenos de dominio público. Por no haber razón para posponer el anuncio público de tal determinación, hemos determinado emitir la presente opinión, y hacer ciertas recomendaciones a las entidades gubernamentales pertinentes, incluyendo a la Asamblea Legislativa. Entendemos que es necesario y apropiado tomar ciertas acciones en este momento, según discutiremos a continuación, aun mientras continúe la investigación comprehensiva de los demás diversos ángulos involucrados en la misma.

B. El acceso al Fortín San Jerónimo del Boquerón

Desde el año 2002, el Instituto de Cultura Puertorriqueña (“ICP”) ha estado en negociaciones con el San Gerónimo Caribe Project (“SGCP”) y el Hotel Caribe Hilton para lograr establecer los accesos públicos necesarios al Fortín San Jerónimo del Boquerón, tanto para su reparación y mantenimiento como para el disfrute del mismo por el público en general. Estas negociaciones se detuvieron en el año 2004 por entender el ICP que las dos entidades privadas estaban proponiendo condiciones muy restrictivas para el acceso, así como debido a un asunto relacionado a la titularidad de los terrenos relacionados al mismo. Según nos indicó el ICP, a fines del pasado año, los desarrolladores insistieron en el otorgamiento de una escritura de servidumbre que incluía ciertas condiciones restrictivas. Sin embargo, durante una vista legislativa celebrada el 9 de febrero de 2007, el Hotel Caribe Hilton y SGCP acordaron reunirse nuevamente con el ICP para otorgar la escritura libre de restricciones.

Por otra parte, el 23 de enero de 2007, el Senador Eduardo Báez Galib, envió al Departamento de Justicia copia del Informe Preliminar de la Comisión relativo a la antemencionada investigación senatorial sobre estos asuntos y solicitó que evaluáramos la posibilidad de instar un recurso de *quo warranto* para solucionar la

situación de acceso al Fortín. Posteriormente, el 13 de febrero de 2007, el Presidente de la Comisión, Senador Orlando Parga, solicitó al Departamento de Justicia que asesorara al ICP para finalizar lo concerniente a los instrumentos públicos, con miras a lograr el acceso peatonal y vehicular al Fortín. El Departamento de Justicia, entonces, tomó cartas en el asunto e inició sus gestiones coordinando una reunión entre las partes que se celebró el 23 de febrero de 2007 en el ICP.

Posteriormente, las partes se reunieron y firmaron un Acuerdo de Reconocimiento de un Acceso Irrestricto y a Perpetuidad del Pueblo de Puerto Rico al Fortín San Jerónimo del Boquerón. En dicho convenio, las partes estipularon que se otorgaría una escritura en la que se establecería el rango de derecho que ostenta el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, representado por el ICP, en dicho acceso. Sin embargo, es de apuntar que el Departamento de Justicia se aseguró de no conceder ningún planteamiento respecto a la titularidad de los terrenos objeto de la controversia. Por esto, precisamente, no se recomendó otorgar ningún tipo de escritura constituyendo ningún tipo de servidumbre de paso. La razón para no hacerlo es que la constitución de una servidumbre de paso presume la existencia de un predio sirviente cuya titularidad es ajena. Como veremos a continuación, sin embargo, la titularidad de los que podrían ser predios sirvientes aún estaba en controversia.³

Ahora bien, como parte del proceso de análisis que comenzó con el objeto de garantizar el acceso público al Fortín, fueron surgiendo otras interrogantes que no sólo tenían repercusión sobre los terrenos aledaños al Fortín, sino sobre otras parcelas ubicadas en los terrenos donde se están construyendo el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados, y donde ubica el Hotel Caribe Hilton. En específico, surgieron interrogantes en cuanto a la titularidad de ciertos terrenos ganados al mar en el área.

Así pues, fue éste el génesis de la anteriormente descrita investigación que hoy conduce el Departamento de Justicia sobre todos estos asuntos. Ahora bien, para poder analizar el asunto específico mencionado de la titularidad de los terrenos

³ De hecho, existe controversia en cuanto a la titularidad de los terrenos que podrían ser predios sirvientes por más de una razón. En esta opinión sólo atendemos el asunto del posible carácter de dominio público de los terrenos ganados al mar existentes en el área. Algunos otros asuntos sobre los terrenos cercanos al Fortín, tanto relativos a su inscripción en el Registro de la Propiedad como a su titularidad, son aún objeto de la investigación que conduce el Departamento de Justicia.

ganados al mar en el área – objeto principal de la presente opinión – se hace necesario plasmar aquí el trasfondo histórico pertinente.

C. Construcción del Fortín bajo el Gobierno de España y cesión de los terrenos a los Estados Unidos de América por virtud del Tratado de París

El Fortín San Jerónimo del Boquerón es un baluarte de la primera batería de defensa militar establecida en Puerto Rico. Esta plaza militar fue un punto focal dentro del sistema de defensas y comunicaciones del imperio español en América. En el año 1587, se construye la batería llamada el Boquerón, cuya misión era proteger la segunda entrada de la bahía y evitar invasiones a la Isleta de San Juan Bautista. Este Fortín detuvo el ataque del inglés Sir Francis Drake en 1595 y fue destruido en 1598 por el Conde Cumberland. En 1608, el Gobernador Gabriel Rojas reedificó el Fortín, y en el año 1609, le nombra San Jerónimo del Boquerón.

En el año 1899, el Fortín, junto a todas las tierras de Puerto Rico propiedad de la Corona Española, fueron adquiridos por el Gobierno de los Estados Unidos de América a tenor de lo establecido en el Artículo VIII del Tratado de París, con fecha de 10 de diciembre de 1899, al finalizar la Guerra Hispanoamericana. Dicho artículo dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

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 responden a la Corona de España.

Queda por lo tanto declarado que esta renuncia o cesión, según el caso, a que se refiere el párrafo anterior, en nada puede mermar la propiedad, o los derechos que correspondan, con arreglo a las leyes, al poseedor pacífico, de los bienes de todas clases de las provincias, municipios, establecimientos públicos o privados, corporaciones civiles o eclesiásticas, o de cualesquiera otras colectividades que tienen personalidad jurídica para adquirir y poseer bienes en los

mencionados territorios renunciados o cedidos, y los de los individuos particulares, cualquier que sea su nacionalidad...

Art. VIII, Tratado de París, L.P.R.A., Tomo 1. Véase además Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada).

D. Reserva de los terrenos para fines militares y navales, y su posterior arrendamiento a Virgil Baker

La Ley Pública de los Estados Unidos de América de 12 de abril de 1900, conocida popularmente como la Ley Foraker, 31 Stat. 80, L.P.R.A., Tomo 1, constituyó un cuerpo político bajo el nombre de “El Pueblo de Puerto Rico”, y le otorgó los poderes enumerados en dicha legislación. Sec. 7 de la Ley Foraker. A tenor de la Sección 13 de la Ley Foraker, algunos de los bienes públicos de la Corona de España pasaron de los Estados Unidos de América al gobierno insular creado por dicha ley para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Además, dicha ley delegó facultad a la Asamblea Legislativa de ese nuevo gobierno para legislar en cuanto a los asuntos relacionados a estos bienes. Id. Los bienes cedidos al gobierno insular fueron los siguientes: puentes públicos; casas camineras; fuerza motriz de agua; carreteras; corrientes no navegables y los lechos de las mismas; aguas subterráneas, minas o minerales bajo la superficie de terrenos particulares; toda propiedad que al tiempo de la cesión pertenecía, bajo las leyes de España entonces en vigor, a las varias Juntas de Obras de Puerto en Puerto Rico; y todas las orillas de los puertos, muelles, embarcaderos y terrenos saneados, pero sin incluir la superficie de los puertos o aguas navegables. Estos bienes, como ya hemos señalado, quedaron “bajo la dirección” del gobierno establecido por la Ley Foraker para ser “administrados a beneficio de El Pueblo de Puerto Rico”. Sec. 13 de la Ley Foraker. Obsérvese, sin embargo, que la Ley Foraker sólo traspasó al gobierno insular una enumeración específica de cierto tipo de bienes. Sin embargo, la misma dejó en manos de los Estados Unidos de América todo otro remanente de bienes que originalmente pertenecían a la Corona de España. En particular, cabe destacar que **la Ley Foraker no traspasó al gobierno insular las aguas navegables ni los terrenos sumergidos bajo éstas.**

Ahora bien, mediante la Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902, 32 Stat. 731, L.P.R.A., Tomo 1, todos los terrenos y edificios públicos propiedad de los Estados Unidos de América en Puerto Rico, que no fueran reservados por el Presidente según permitía dicha ley, y que no incluyeran áreas de

bahías, ríos y cuerpos de aguas navegables y las tierras sumergidas debajo de éstos, se cedieron al Gobierno de Puerto Rico para que los mantuviera y dispusiera de ellos para uso y beneficio del pueblo. Por otra parte, es importantísimo destacar que dicha ley autorizó al Presidente para que, dentro de un año de la aprobación de la misma, éste pudiera hacer reservas de terrenos y edificios públicos pertenecientes a los Estados Unidos de América en Puerto Rico para fines militares, navales, cuarentenas, faros, correo, aduana, cortes de Estados Unidos de América y otros fines públicos, según el Presidente creyere necesario. De hecho, la cesión de bienes de los Estados Unidos de América al gobierno insular fue a condición expresa de que el Gobierno de Puerto Rico renunciaría a cualquier interés o reclamación en los terrenos y edificios reservados por el Presidente bajo las disposiciones de la ley. A su vez, pues, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley de 16 de febrero de 1903, mediante la cual autorizó al Gobernador de Puerto Rico para efectuar dicha cesión y renuncia de derechos sobre terrenos reservados por el Presidente de los Estados Unidos de América. En fin, mediante la citada Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902, los Estados Unidos de América traspasaron al gobierno insular todo aquel remanente de bienes que quedó en manos estadounidenses luego de aprobada la Ley Foraker, con dos notables excepciones. En primer lugar, los Estados Unidos de América conservaron para sí aquellos bienes que el Presidente reservara a tenor de las disposiciones de la propia ley. Además, **los Estados Unidos de América mantuvieron control sobre las aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo éstas.** Por otra parte, como discutiremos en mayor detalle más adelante, el 2 de marzo de 1917, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la Carta Orgánica de 1917, popularmente conocida como la Ley Jones, 48 U.S.C.A. § 748. Mediante dicha ley, todos los terrenos y edificios públicos no reservados hasta ese momento por los Estados Unidos de América para fines públicos fueron traspasados al Gobierno de Puerto Rico. Además, tras la aprobación de la Ley Jones en 1917, por primera vez, tanto las aguas navegables en Puerto Rico como los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño pasaron al dominio del Gobierno de Puerto Rico para ser administrados en beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Ahora bien, a tenor de la anteriormente citada Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902, mediante Orden Ejecutiva de 26 de junio de 1903, el Presidente de los Estados Unidos de América reservó para fines militares ciertos terrenos conocidos como la Reserva Militar de San Juan. Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 a la pág. 6. De modo similar, mediante Orden Ejecutiva de 30 de junio de 1903, el Presidente reservó tierras públicas para usos públicos,

incluyendo una parcela de terreno para el hospital de la Marina. Estas reservas incluían al menos parte de los terrenos en los cuales están localizados tanto el Hotel Caribe Hilton como el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados. En 1919, parte de los terrenos de la mencionada Reserva Militar de San Juan fueron traspasados formalmente al Departamento de la Marina de los Estados Unidos de América, llamándoseles entonces Reserva Naval San Jerónimo. Cabe mencionar en este punto, sin embargo, que, como explicaremos luego, dichas reservas no podían incluir, como cuestión de derecho, ningún terreno que en ese entonces estuviese sumergido bajo el mar litoral puertorriqueño, ya que la Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902 no facultó al Presidente para reservar este tipo de terreno.

Así las cosas, el 12 de julio de 1921, el Congreso de los Estados Unidos de América autorizó al Secretario de la Marina a arrendar o traspasar permanentemente parte de los referidos terrenos al Teniente Comandante Retirado Virgil Baker (“Baker”). 42 Stat. 122, 139, 140. Esto culminó una serie de gestiones que llevara a cabo Baker para obtener dichos terrenos.

As a result there was included in the Naval Service Appropriation Act of July 12, 1921, at the request of the Secretary of the Navy, the following provision: “Sec. 5. That as consideration for a suitable site and requisite rights, privileges, and easements for a receiving and distant-control radio station in Porto Rico, the Secretary of the Navy be, and he hereby is, authorized to exchange or lease for such period as he may deem proper any land under naval control in Porto Rico not otherwise required for naval purposes: Provided, That in time of war or national emergency, if necessary, the Navy Department shall have without cost free and unlimited use of any land so exchanged or leased.”

Id. Véase además U.S. v. San Gerónimo Development Co., 154 F.2d 78 (1st Cir. 1946). El contrato de arrendamiento entre los Estados Unidos de América y Baker disponía lo siguiente:

The Secretary of the Navy, representing the United States of America and the Navy Department, and having been duly authorized by the Congress under the provisions of Section 5 of the Naval Appropriation Act approved by the President of the United States on July 12, 1921,

does hereby Lease to the said Lieutenant Commander Virgil Baker, U.S. Navy (retired) and his heirs and assigns, for a period of nine-hundred and ninety-nine (999) years from the date hereof, for such use and improvement as they may deem proper, the following described site of land with right of way thereto, which site of land is not otherwise required for Naval purposes and is located in the San Geronimo naval reservation in the Island of Porto Rico: [Descripción de la parcela].

The Lease of the above-described site of land in the San Geronimo Naval Reservation is made in consideration of the transfer, by the said Lieutenant Commander Virgil Baker, U.S. Navy (Retired), and his wife, Stella May Baker, to the United States of America, represented by the Secretary of the Navy, of a Tract of Land and Easements for a distant-control radio station in Porto Rico, as described in the Deed number Twenty-eight executed on the seventh day of June, nineteen hundred and twenty, at San Juan, Porto Rico, before the Notary Don Eduardo Acuna Aybar, and in further consideration of the payment this date to the United States of America of the sum of one dollar (\$1.00) by the said Lieutenant-Commander Virgil Baker, U.S. Navy (retired); and in recognition of services rendered by him in the war against the German Empire and in other wars; and in recognition of valuable services rendered by him in May, nineteen hundred and twenty, while not on active duty, which services aided materially in saving the U.S. Army Transport Northern Pacific, then stranded in a dangerous position on a reef off the Island of Porto Rico.

In accordance with the desire of the party of the first part this Lease is granted in lieu of the complete Transfer of Title provided for in previous agreements hereinbefore mentioned, and is accepted by the party of the second part in complete and entire satisfaction of all such previous agreements. It is also mutually understood and agreed that this Lease is not revocable except by mutual agreement of both parties, but that the Navy Department shall retain title to said site of land and, in accordance with the Provisions of the Act of Congress authorizing the Grant of this Lease, it is mutually understood and agreed that the Navy Department shall have in time of war or national

emergency, if necessary, free and unlimited use, without cost, of the site of land herein leased.

Véase además San Gerónimo, 154 F.2d 78. Con la firma de dicho contrato, el Secretario de la Marina dio en arrendamiento parte de los terrenos de la Reserva Naval San Jerónimo, por un término de 999 años, a Baker, sus herederos, sucesores y cesionarios. Obsérvese, sin embargo, que, como discutiremos con lujo de detalles más adelante, el referido arrendamiento no podía incluir, como cuestión de derecho, ningún pedazo del mar litoral puertorriqueño ni algún terreno sumergido debajo de éste, ya que tales bienes habían sido transferidos por la Ley Jones al Gobierno de Puerto Rico en 1917, años antes de que el Congreso autorizara, y los Estados Unidos de América otorgara, el referido contrato de arrendamiento con Baker.

No obstante, en 1928, el Gobierno de los Estados Unidos de América demandó para anular por fraude el contrato de arrendamiento a favor de Baker. El Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos de América para el Primer Circuito sostuvo la validez de dicho contrato. Baker v. United States, 27 F.2d 863 (1st Cir. 1928). Es importante indicar que **el Pueblo de Puerto Rico intervino en dicho pleito alegando que era titular de los terrenos sumergidos incluidos en el arrendamiento de Baker**. Sobre este asunto, los demandantes (Baker y otros) negaron que el arrendamiento incluyera terrenos sumergidos y, en la alternativa, que el Pueblo de Puerto Rico fuera dueño de dichos terrenos, pero dijeron no tener interés en los terrenos sumergidos. Así pues, ofrecieron transferir al Pueblo de Puerto Rico cualesquiera derechos que ellos pudiesen tener sobre los terrenos sumergidos, sin perjuicio a los derechos del Gobierno Federal. Sin embargo, no hemos encontrado constancia de que Puerto Rico aceptase en aquel momento la oferta de Baker y los demás demandantes. Sobre la reclamación del Pueblo de Puerto Rico, el Tribunal de Apelaciones expresó lo siguiente:

The people of Porto Rico have filed a bill of intervention, alleging that the deed by the United States to Baker includes underwater area, and that United States could not lease such area to Baker, because it belonged to the insular government, the people of Porto Rico, and that Baker defrauded the United States. The defendants answered, tendering a quitclaim deed by Commander Baker to the people of Porto Rico of all rights which the defendants had in such area, without prejudice to the interests of the United States.

It will be seen that the government included the underwater area in their lease. The bill of complaint alleges that the tract, including the underwater area, belonged to the United States. We do not think it necessary to discuss the action of the people in the insular government with reference to this underwater area. So far as this suit is concerned, we think this question is settled by the tender by Commander Baker of a quitclaim deed to the insular government. This tendered deed was to “release, relinquish, and quitclaim in favor of the people of Porto Rico any right, title, or interest which he has or may have by virtue of the said lease of July 15, 1921, to the submerged area.” **It seems clear to us that, if the insular government in fact owned this area, the lease by the United States to Baker was a nullity to this extent**, and, if any bill of intervention were filed, it should have been directed primarily against the United States. We think the matter is covered by the offer to release by quitclaim deed, and that, in any event, the proofs do not show that Commander Baker has defrauded the government in the matter of the submerged area.

Id. (énfasis suplido).

E. Relleno de terrenos sumergidos aledaños al Coast Guard Parcel

Así las cosas, el 26 de agosto de 1929, mediante Proclama expedida al efecto en virtud de la facultad que le confería el Artículo 7 de la Ley Jones, el Presidente de los Estados Unidos de América traspasó al Pueblo de Puerto Rico todo derecho, título e interés de los Estados Unidos de América en ciertos terrenos, entre los cuales estaban incluidos los terrenos arrendados a Baker. Proclama del Presidente de los Estados Unidos de América Núm. 1889 de 26 de agosto de 1929. Dichos terrenos comprenden el área en donde ubica el Hotel Caribe Hilton y sus alrededores. Parte de la reserva en esa área, aproximadamente cinco acres, sin embargo, fue retenida por los Estados Unidos de América para el uso del Departamento de la Marina en el desarrollo de servicios de comunicación. Dicha parcela llegó a ser popularmente conocida como el “Coast Guard Parcel”. Como parte de las obras de mejoras al Coast Guard Parcel, la Marina de los Estados Unidos de América rellenoó un área de los terrenos sumergidos bajo la Laguna del Condado, adyacente al Coast Guard Parcel, luego de obtener el permiso a esos

efectos del Departamento de Guerra el 10 de febrero de 1941. Véase Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002.

En cuanto al relleno de terrenos sumergidos, según se desprende de una comunicación de 18 de diciembre de 1940, del Departamento del Interior a la Comisión de Servicio Público, dichos terrenos a ser rellenos pertenecían al Pueblo de Puerto Rico conforme a la Sección 8 de la Ley Jones y a la Proclama Núm. 1889 del Presidente de los Estados Unidos de América de 26 de agosto de 1929. Por tanto, se recomendó que se transfiriera la referida porción de dicha parcela a los Estados Unidos de América, conforme lo autorizaba la Ley Núm. 66 de 25 de abril de 1940. Cabe mencionar que, conforme a la Ley Núm. 66 de 25 de abril de 1940, se autorizó al Gobernador de Puerto Rico, a nombre y en representación del Pueblo de Puerto Rico, a traspasar al Gobierno de los Estados Unidos de América los manglares y cuerpos de agua de la Bahía de San Juan. Sin embargo, es importante puntualizar que la Ley Núm. 66 no cambió la naturaleza dominical de los terrenos objeto de la misma que hayan podido ser de dominio público. Como discutiremos en mayor detalle luego, el texto de la Ley Núm. 66 es claro al establecer que los terrenos objeto de la ley se estaban traspasando a los Estados Unidos de América para su **uso público**, la defensa nacional. Además, la Ley Núm. 66 estableció específicamente que, de cesar la necesidad estadounidense de estos terrenos para fines del mencionado uso público de defensa nacional, los mismos revertirían al dominio del Pueblo de Puerto Rico. Así pues, la Ley Núm. 66 no alteró el carácter dominical de cualquier terreno objeto de la misma. Por otra parte, cabe destacar que el permiso otorgado por el Departamento de Guerra de 10 de febrero de 1941, incluía entre sus requisitos que ninguna restricción, excepto las provistas por ley, podría afectar el libre y completo uso por el público de todas las aguas navegables en, y adyacentes a, los trabajos o estructuras. Refiérase Permiso, inciso (c).

A pesar de que, como mencionáramos anteriormente, no han quedado establecidas aún ni la extensión ni la localización precisa de los terrenos ganados al mar a los que hacemos referencia en esta parte de la opinión, la información recopilada por el Departamento de Justicia hasta el momento sí nos permite llegar a la conclusión de que al menos parte del Proyecto Paseo Caribe y los demás proyectos relacionados al mismo ubican en estos terrenos ganados al mar en el Coast Guard Parcel.

F. Desarrollo y relleno de terrenos por la Compañía de Fomento Industrial para fines turísticos

En 1930, Baker cedió todo su interés sobre los terrenos a él arrendados a la San Gerónimo Development Co., Inc., cuyos socios incorporadores eran él y su esposa. Posteriormente, la referida corporación, a su vez, subarrendó diferentes parcelas a varias personas particulares, por el tiempo restante de los 999 años del arrendamiento original. Entre estos subarrendatarios estuvo incluida la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (“Compañía de Fomento Industrial”)⁴, quien obtuvo tal subarrendamiento el 17 de enero de 1947. Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002.

En estos terrenos subarrendados a la Compañía de Fomento Industrial se desarrolló la construcción de un hotel. El 21 de noviembre de 1946, la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico y Hilton Hotels Corporation otorgaron un contrato de arrendamiento de veinte años para la administración del hotel. Dicho hotel tendría aproximadamente 300 habitaciones, con espacios comerciales a ser construidos por la Compañía de Fomento Industrial a un costo de \$2,250,000.00, así como el mobiliario según los diseños, planes y especificaciones que fueran aprobados por las partes.

Además del desarrollo hotelero de los terrenos, el Gobierno de Puerto Rico había realizado gestiones para lograr convertir el área del Fortín en un parque o monumento histórico de carácter público. Ante la imposibilidad de dicha gestión, sin embargo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 49 de 20 de abril de 1949, mediante la cual autorizó al Comisionado del Interior de Puerto Rico para que cediera y transfiriera a los Estados Unidos de América el derecho de nuda propiedad que pertenecía al Pueblo de Puerto Rico con relación a y sobre los terrenos conocidos como la Reserva Naval San Jerónimo, los cuales incluían el Fortín. Específicamente, la Ley Núm. 49 hace referencia a los subarrendamientos realizados por Baker con relación a los terrenos firmes. Así pues, la Ley Núm. 49 limitaba su cobertura a terrenos que formaron parte de la reserva de terrenos hecha por el Presidente de los Estados Unidos de América que luego fueron arrendados a Baker. Como discutiremos en mayor detalle a continuación, sin embargo, dicha

⁴ La Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (“Compañía de Fomento Industrial”) es una corporación pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con personalidad jurídica independiente y separada de éste, y con capacidad para demandar y ser demandada, en virtud de las disposiciones de Ley Núm. 11 de mayo de 1942, según enmendada, conocida como “Ley de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico”, 23 L.P.R.A §§ 271, et seq.

reserva, y el eventual arrendamiento a Baker, no incluían ni podían incluir, como cuestión de derecho, terreno sumergido alguno. Por tanto, la Ley Núm. 49 no dispone asunto alguno sobre los terrenos sumergidos o ganados al mar en el área. Sec. 1 de la Ley Núm. 49.

Ahora bien, sí es de central importancia para los propósitos específicos de la presente opinión, mencionar en este punto que, para la década de los 1950, la Compañía de Fomento Industrial realizó un relleno de terrenos sumergidos, en un área que posteriormente se conocería como el Condado Bay Parcel, para construir allí las facilidades del Hotel Caribe Hilton. Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 a la pág. 8. Al igual que sucede con el Coast Guard Parcel, a pesar de que, como mencionáramos anteriormente, no han quedado establecidas aún ni la extensión ni la localización precisa de los terrenos ganados al mar en el Condado Bay Parcel, la información recopilada por el Departamento de Justicia hasta el momento sí nos permite llegar a la conclusión de que al menos parte del Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y los demás proyectos relacionados al mismo ubican en estos terrenos ganados al mar.

G. Otros detalles de interés sobre el Fortín San Jerónimo del Boquerón

Aunque no son de particular pertinencia para el asunto de derecho objeto de la presente opinión, para propósitos del récord histórico, entendemos apropiado incluir algunos detalles y apuntes adicionales sobre el tracto histórico del Fortín. Así pues, podemos destacar que, el 18 de noviembre de 1949, se emitió una resolución en el caso Puerto Rico v. Baker, Caso Núm. 307 (Tribunal de Expropiaciones de San Juan 1949), sobre expropiación forzosa, cuyo propósito era la restauración, reconstrucción, conservación y mantenimiento del monumento histórico que era el Fortín. Como resultado de la expropiación, se segregaron de la Finca 196, Folio 45 del Tomo 9 de Puerta Tierra, los terrenos del Fortín, y se inscribió el dominio de éstos a favor del Pueblo de Puerto Rico como Finca 389 al Folio 127 del Tomo 19 de Puerta de Tierra, con un área total de 10,309.55 metros cuadrados, de los cuales 3,360.448 metros cuadrados eran tierra firme y 6,949.102 metros cuadrados eran tierras sumergidas.

Cabe mencionar en este punto, además, que, en 1954, nuestro Tribunal Supremo, en el caso De la Haba v. Tribunal, 76 D.P.R. 923 (1954) concluyó que los tenedores del derecho de arrendamiento por 999 años originalmente cedido por los Estados Unidos de América a Baker, así como los tenedores de los posteriores

subarrendamientos de terrenos comprendidos dentro del predio arrendado a Baker por similar número de años, serían considerados, **exclusivamente para propósitos contributivos**, como dueños de los terrenos.

Por otra parte, en el año 1959, el Fortín pasó del Municipio de San Juan a la custodia del Instituto de Cultura Puertorriqueña,⁵ bajo la dirección del Dr. Ricardo Alegría, quien realizó mejoras al mismo y lo convirtió en el Museo de Historia Militar de Puerto Rico. Además, el 27 de abril de 1959, se promulgó la Orden Ejecutiva Núm. 510 de 1959, Boletín Administrativo Núm. OE-1959-210, para que el Secretario de Obras Públicas transfiriera libre de costo una parcela de aproximadamente 0.359 cuerdas de terreno, propiedad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la cual formaba parte del antiguo arrendamiento de Baker, donde radicaba el Fortín, y que estaba adyacente a los terrenos donde ubicaba el Hotel Caribe Hilton, y cuyo valor era de \$10,000.00. La Compañía de Fomento Industrial se proponía adquirir dicha parcela con el propósito de hacer posible una mejor integración de los alrededores del Hotel Caribe Hilton y facilitar además un acceso adecuado al Fortín con el cual se complementara el proyecto de restauración de dicho Fortín. Véase Orden Ejecutiva Núm. 510 1959, Boletín Administrativo Núm. OE-1959-510.

También vale la pena resaltar que, el 11 de octubre de 1983, el Fortín fue incluido en el Registro Nacional de Lugares Históricos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (National Register of Historic Places o NRHP). Este Registro Nacional es el inventario oficial del Gobierno Federal, administrado por el Servicio Nacional de Parques del Departamento del Interior de los Estados Unidos de América. La inclusión del Fortín en el registro implicaba el reconocimiento nacional de su valor histórico y de la necesidad de conservarlo.

Por otra parte, mencionamos que el Reglamento de Zonificación Especial del Condado señala al Fortín como una de las estructuras que merecen conservarse por su valor histórico y cultural. Reglamento de Zonificación Especial del Condado,

⁵ La Ley Núm. 89 de 21 de junio de 1955, según enmendada, establece que el ICP tendrá como propósito “conservar, promover, enriquecer, y divulgar los valores culturales puertorriqueños y lograr el más amplio y profundo conocimiento y aprecio de los mismos”. Sec. 1 de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1195. Con estos propósitos se le otorgó al ICP la autoridad para “[c]onservar, custodiar, restaurar y estudiar los muebles e inmuebles, corporales o incorporales de valor para el mejor conocimiento del patrimonio histórico cultural del pueblo de Puerto Rico, y poner este conocimiento al alcance del público...” Sec. 4(a)(1) de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1198(a)(1). En el descargo de estas funciones, se le delegó al ICP el poder de adquirir “cualquiera bienes muebles e inmuebles, corporales o cualquier derecho o interés sobre ellos”. 18 L.P.R.A. § 1198(b)(4).

Reglamento Núm. 3319, Junta de Planificación, a la pág. 57 (7 de junio de 1986). El mencionado reglamento establece que no se permite la demolición de dicha estructura y otras de la misma categoría, y que en cualquier acto de mejorarlas se deberá respetar su diseño original y su contexto histórico. *Id.* Por último, mediante la Resolución Núm. 2000-(RMSJ)-00-JP-SH de la Junta de Planificación de Puerto Rico (3 de febrero de 2000), se incluyó al Fortín San Jerónimo del Boquerón en el Registro de Sitios Históricos.

H. Traspaso del interés de arrendamiento y venta de parcelas al Hilton International of Puerto Rico, Inc. y, posteriormente, a San Gerónimo Development Corp.

El 21 de octubre de 1998, la Junta de Planificación adoptó y emitió la Consulta Núm. 98-79-0961-JGR, mediante la cual aprobó la cesión y venta de varios predios de terreno en el Barrio Puerta de Tierra de San Juan.⁶ En particular, se contempló en dicha consulta lo siguiente:

1. Cesión de derechos de arrendamiento o subarrendamiento por parte del Hotel Development Corporation (“HDC”) a Hilton International of Puerto Rico, Inc. (“Hilton”) en parcelas donde ubican edificaciones del Hotel Caribe Hilton (parcela denominada Main Leasehold Parcel según plano sometido) y con cabida total de 49,222.86 metros cuadrados.
2. Venta por parte de HDC a Hilton de finca que forma parte del hotel (denominada Beach Front Parcel) y con cabida de 1,411.01 metros cuadrados.
3. Venta por parte de la Administración de Terrenos a HDC y posterior venta por parte de HDC a Hilton de una parcela aledaña al Hotel Caribe Hilton (denominada Coast Guard Parcel) y con cabida de 20,017.8002 metros cuadrados.

⁶ Parte de los terrenos objeto de la consulta están comprendidos dentro de un Distrito CT, según Mapa de Zonificación Especial del Condado, mientras que otra parte de los terrenos están comprendidos dentro de un Distrito ZDE-A1, según el Reglamento de Zonificación Especial para la Entrada a la Isleta de San Juan, Reglamento Núm. 4918, Junta de Planificación (15 de enero de 1993).

4. Cesión gratuita por parte del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, representado por el Departamento de Transportación y Obras Públicas, a la Compañía de Turismo, y posterior venta a Hilton, de parcelas que forman parte del Hotel Caribe Hilton (denominadas Pier Parcel y Condado Bay Parcel) y con cabida total de 21,610.0599 metros cuadrados.

En la escritura otorgada el 6 de noviembre de 1998, HDC, subsidiaria de la Compañía de Turismo, y la Compañía de Turismo de Puerto Rico, transfirieron las propiedades y el derecho sobre el subarrendamiento al Hilton.

Por último, cabe mencionar que, en la Escritura Número Uno, titulada Deed of Purchase and Sale, otorgada por el notario público Javier D. Ferrer Fernández, el 21 de julio de 2000, entre el Hilton y el San Gerónimo Caribe Project, Inc., ésta última, como compradora, convino y acordó cumplir en todo momento con todas las obligaciones o condiciones que le fueran impuestas por cualquier agencia de gobierno requiriendo el proveer acceso al Fortín al público general a través del Coast Guard Parcel.

I. El Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados

El 9 de marzo de 1999, el San Gerónimo Development Corp., como parte del Proyecto Paseo Caribe, antes conocido como “Caribe Village”, presentó una consulta de ubicación ante la Junta de Planificación para la construcción de un edificio de apartamentos, un hotel, espacios para establecimientos comerciales y un estacionamiento. Véase Resolución Núm. 99-79-0155-JPU de la Junta de Planificación de Puerto Rico. El referido desarrollo colinda con el Fortín San Jerónimo del Boquerón y con el Hotel Caribe Hilton. Precisa mencionar que una de las controversias suscitadas en torno al Proyecto Paseo Caribe está relacionada con la naturaleza de los terrenos en que se construye dicho complejo. Específicamente, el mismo ubica sobre terrenos de las dos parcelas conocidas como Condado Bay Parcel y Coast Guard Parcel. Como mencionáramos anteriormente, algunos terrenos sumergidos adyacentes a dichas parcelas fueron objeto de rellenos durante las décadas de los años 1940 y 1950. Así pues, esta opinión va dirigida a establecer y esclarecer el régimen de derecho que aplica a tales terrenos ganados al mar, sobre los cuales ubican, al menos en parte, tanto el Hotel Caribe Hilton como el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados.

III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A. *Rango constitucional de la protección y la preservación de los recursos naturales y el ambiente*

*“This royal throne of kings, this sceptred isle,
This earth of majesty, this seat of Mars,
This other Eden, demi-paradise,
This fortress built by Nature for herself
Against infection and the hand of war,
This happy breed of men, this little world,
This precious stone set in the silver sea,
Which serves it in the office of a wall
Or as a moat defensive to a house,
Against the envy of less happier lands,--
This blessed plot, this earth, this realm, this England.”*
William Shakespeare, King Richard II, Acto 2, Escena 1

Antes de comenzar nuestra discusión y análisis de los asuntos en controversia, conviene recordar el marco constitucional que debe regir nuestro proceder. La protección y la preservación de los recursos naturales y el ambiente puertorriqueño gozan de rango constitucional. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la Sección 19 del Artículo VI, establece que “[s]erá política pública del Estado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”.⁷ Art. VI, Sec. 19, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1. Por medio de la Sección 19 del Artículo VI de nuestra Constitución, pues, se establece como política pública⁸ un doble mandato cuyo fino balance asegura el desarrollo sostenible del país y la protección del medio ambiente para el disfrute de la presente y de las futuras generaciones. Id.

⁷ “Se incluyen en la constitución de un país aquellos principios jurídicos a los cuales desea imprimírseles estabilidad. Se trata de aquellas normas sociales que se consideran vitales para convivencia pacífica, el bien común y la continuidad de una democracia saludable. En suma, son reglas de carácter **tan esencial** para una sociedad, que su permanencia no se abandona a los vaivenes de gobierno o a meros cambios de idiosincrasia.” Colón Cortés v. Pesquera, 2000 T.S.P.R. 60 a la pág. 24, 150 D.P.R. __ (2000) (énfasis suplido).

⁸ El término “política pública” significa “aquel principio de derecho que establece que nadie puede legalmente hacer algo que tienda a ser molesto o dañino para el público o que sea contra el bienestar público”. Ignacio Rivera García, Diccionario de Términos Jurídicos 209 (2da ed. 1985).

El implementar, en lo que respecta a la fase operacional, la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico contenida en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución ha sido delegado por el Gobierno de Puerto Rico al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (“DRNA”). Por virtud de la Ley Orgánica del DRNA, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, esta agencia tiene el deber de poner en vigor programas para la utilización y conservación de los recursos naturales de Puerto Rico. 23 L.P.R.A. § 153.

El Artículo 5(h) de la Ley Núm. 23 establece como una de las responsabilidades del DRNA el ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre; conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento; y establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos. A estos efectos, el DRNA está también facultado para ejercer aquellos poderes y facultades que le puedan ser delegados por cualquier agencia o instrumentalidad del Gobierno Federal bajo cualquier ley del Congreso de los Estados Unidos de América. 23 L.P.R.A. § 155(h).

B. Las cosas comunes, los bienes de dominio público y los bienes patrimoniales

*“La ciencia es como la tierra;
sólo se puede poseer un poco de ella”.*
Voltaire

1. El Código Civil de Puerto Rico

Con el propósito de contestar adecuadamente las interrogantes planteadas, resulta pertinente describir, como cuestión de umbral, lo que constituyen bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Nuestro Código Civil define bienes, en términos generales, como “cualquier cosa que puede constituir riqueza o fortuna. Esta palabra hace relación al mismo tiempo a la palabra *cosas* que constituye el segundo objeto de la interpretación jurisprudencial, según la cual sus principios y reglas se refieren a las personas, a las cosas y a las acciones”. Art. 252 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. § 1021 (énfasis en original). Asimismo, nuestro ordenamiento jurídico establece que “las cosas o los bienes son, o comunes o públicos. Los bienes además son susceptibles de ser, o propiedad de las

corporaciones o propiedad de los individuos”. Art. 253 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1022.

Ahora bien, “[I]as cosas comunes son aquéllas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos los hombres tienen libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas”. Art. 254 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1023. Véase además Michel J. Godreau, Las Concesiones de la Corona y Propiedad de la Tierra en Puerto Rico, Siglos XVI-XX: Un Estudio Jurídico, 62 Rev. Jur. U.P.R. 351, 560 (1993). Así pues, nuestro Código Civil establece expresamente que el mar y sus riberas son cosas comunes. Como tal, su propiedad no pertenece a nadie en particular. Los mismos, por no ser bienes patrimoniales, no se rigen por las disposiciones aplicables a éstos últimos.

De modo similar, el Código Civil dispone que “[s]on bienes de dominio público, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, y otros análogos”. Art. 255 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1024. Por otro lado, “son bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, los caminos estadales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico”. Art. 256 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1025. Y por último, “[t]odos los demás bienes que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o los municipios posean, son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de [este título]”. Id.

Sobre los bienes de dominio público, nos explica el Profesor Godreau:

El uso público es el factor definitorio.

El carácter de dominio público de un bien no depende de su naturaleza física o geológica. Lo determinante es su finalidad: el uso público del mismo. De ahí que un bien, originalmente de dominio público, pueda transformarse en bien patrimonial, susceptible de enajenación, si su uso cesa de ser público.

En tanto la terminación o cesación de la utilidad pública permite que el bien sea enajenado, **tal transformación no puede darse arbitrariamente o sólo mediante la determinación del funcionario**

o de la entidad que tenga su custodia; será necesario, o bien que la inutilidad surja de fenómenos naturales, o bien **que medie un acto legislativo declarando el cese de tal utilidad pública**. La propia Constitución preceptúa en su artículo VI, sección 9 que:

Sólo 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.

Una vez ocurra tal transformación, **la enajenación de dichos bienes no puede realizarse, sino observando la legislación y la reglamentación especial**.

En resumen, todo bien destinado a un uso público será inembargable, imprescriptible e inenajenable, excepto que su uso público cese, en cuyo caso se transformará en un bien patrimonial del Estado.

Godreau, *op. cit.*, a las págs. 563-64 (énfasis suplido). En este sentido, vemos que los bienes de dominio público no pueden perder su carácter como tal sino con la expresa aprobación de la Asamblea Legislativa.

Es importante puntualizar en cuanto a los bienes de dominio público, además, que el estado actúa como un administrador de los mismos. Sobre este asunto, en Angela Figueroa v. Municipio de San Juan, 98 D.P.R. 534, 563 (1970), el Tribunal Supremo de Puerto Rico explica lo siguiente:

Ya hemos indicado que, en nuestra opinión, el derecho de la persona moral, Estado, departamento, municipio, sobre los bienes de su dominio público no es un derecho de propiedad pues no comprende los atributos esenciales de la propiedad *usus, fructus, abusus*. El dominio público pertenece, en tanto que dura su afectación, más bien al uso público que a la persona moral de que depende. La persona moral no tiene sobre esta parte de su dominio más que un derecho de guarda, de gestión, de administración, y no, como se ha dicho equivocadamente en nuestra opinión-derecho de propiedad. Colin y

Capitant, Curso Elemental de Derecho Civil, Tomo Segundo, Vol. II, 3ra. Ed., 1952, págs. 71 y ss.; pág. 80.

Id. Así pues, los bienes de dominio público son bienes sobre los cuales todos los hombres tienen un libre uso, de acuerdo con su propia naturaleza. Los mismos, al igual que las cosas comunes, al no ser bienes patrimoniales, no se rigen por las disposiciones aplicables a éstos últimos. Op. Sec. Just. Núm. 12 de 1956.

En cuanto a los bienes marinos, en Rubert Armstrong v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 97 D.P.R. 588, 617 (1969), nuestro Tribunal Supremo indica que un bien inmueble puede constituir un bien de dominio y uso público de los de aquella categoría que no son susceptibles de enajenación y posesión privada, por ser de eminente uso público por la naturaleza del mismo. En el análisis de la clasificación y régimen de los bienes marítimos, el Tribunal Supremo se remonta a las Partidas bajo el Derecho Justiniano. Entre otros, la Tercera Partida del Rey Alfonso el Sabio ya establecía la distinción entre los distintos tipos de bienes.

Ya en la Tercera Partida del Rey Alfonso el Sabio, año de 1256, se distingue entre bienes de dominio público del Estado y los de uso público no alienables. Comienza el Título XXVIII de dicha Partida: “Gana ome, o pierde el señorío en las cosas, non tan solamente por los juyzios de los Judgadores, de que fablamos en los Títulos ante deste; más aun en otras muchas maneras que mostraremos en las leyes deste Título”.

La Ley III: “Las cosas que comunalmente pertenescen a todas las criaturas que biuen en este mundo, son estas; el ayre, e las aguas de las lluuia, e el mar, en su ribera. Ca qualquier criatura que biua, puede vsar de cada vna destas cosas, según quel fuere menester. E porende todo ome se puede aprouechar de la mar, e de su ribera, pescando ... e faziendo y todas las cosas que entendiere que a su pro son”.

Y la Ley VI: “Los ríos, e los puertos, e los caminos públicos pertenecen a todos los omes comunalmente; en tal manera que también pueden vsar dellos los que son de otra tierra estraña, como los que moran, e biuen en aquella tierra, do son”.

Así pues, es doctrina establecida que la clasificación como bien de dominio público produce los siguientes efectos jurídicos sobre los terrenos comprendidos en ésta: (a) quedan sustraídos del comercio de los hombres, o sea, no son susceptibles de propiedad privada o enajenación; (b) son imprescriptibles; y (c) no se pueden gravar. Id. Véase además Manuel Albaladejo, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo V, Vol. 1, Art. 338 (1990). Además, queda establecido que el carácter de dominio público de un bien no puede ser transformado sin expresa aprobación legislativa. Iguales, y posiblemente aún mayores, limitaciones protegen a las cosas comunes, claro está, debido a su carácter eminente e inherentemente no susceptible de apropiación particular. Véase José Ramón Vélez Torres, Curso de Derecho Civil, Tomo II, a la pág. 41 (enumerando entre los bienes de dominio público en Puerto Rico “algunas cosas comunes, como el mar y sus riberas”).

2. El ordenamiento español y el “common law”

El Artículo 339 del Código Civil de España, vigente cuando se celebró el Tratado de París, enumera algunos de los bienes que tienen carácter de dominio público en esa jurisdicción:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otras análogas.
2. Los que pertenecen privativamente al Estado.

Art. 339 del Código Civil de España.

Por otro lado, en los Estados Unidos de América se utiliza la frase “public property” para designar aquellas cosas que son *public juris*, que están consideradas como pertenecientes al público, el estado o la comunidad, y no limitadas al dominio de una persona privada. Pueblo v. Dimas, 18 D.P.R. 1061, 1073 (1912). A su vez, el término “terrenos públicos” se usa habitualmente en los Estados Unidos de América para designar aquellos terrenos de los Estados Unidos de América o de los estados que se encuentran sujetos a la venta o a cualquiera otra disposición bajo las leyes generales, no estando retenidos ni reservados para ningún propósito público, o especial del gobierno. Id.

De otra parte, el Secretario del Interior de los Estados Unidos de América tiene a su cargo, entre otras cosas, los terrenos públicos. 43 U.S.C.A. § 1457. Sin embargo, “[t]he Secretary of the Interior has no authority under his general power of supervision and control of the public domain to lease any part of it, unless authorized to do so by an act of Congress.” Clyde v. Cummings, 35 Utah 461 (1909). Además, la jurisprudencia federal ha establecido que “the interests in public lands may be acquired only through procedures established by Congress”. United States v. Osterlund, 671 F.2d 1267, 1268 (10th Cir. 1982).

Asimismo, en Shively v. Bowlby, 152 U.S. 1 (1894), el cual establece la doctrina del “public trust”, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América resume los principios que gobiernan los terrenos entre la marea alta y baja en las aguas navegables de la siguiente forma:

Lands under tide waters are incapable of cultivation or improvement in the manner of lands above high water mark. They are of great value to the public for the purposes of commerce, navigation and fishery. The improvement by individuals, when permitted, is incidental or subordinate to the public use and right. Therefore, **the title and the control of them are vested in the sovereign for the benefit of the whole people.**

Id. (énfasis suplido). La regla general es que las aguas navegables y los terrenos sumergidos en los territorios no incorporados de los Estados Unidos de América son retenidos por los Estados Unidos de América “in public trust” para el uso de todas las personas, y no pueden ser objeto de apropiación en ausencia de **autorización específica por el Congreso**. Como tal, los terrenos sumergidos son terrenos de dominio público bajo el “common law”.

Así pues, podemos observar que tanto el “common law” como el régimen civilista español contaban con figuras análogas a los bienes de dominio público que establece nuestro Código Civil. De particular interés es el hecho de que, en el “common law” estadounidense también se ha reconocido el carácter dominical del mar litoral y los terrenos sumergidos bajo éste. En este sentido, bajo la doctrina del “public trust”, las aguas navegables y los terrenos sumergidos en los territorios no incorporados de los Estados Unidos de América no eran susceptibles de enajenación o prescripción adquisitiva en ausencia de autorización legislativa expresa.

Concluida esta breve discusión general sobre los bienes de dominio público en estas tres jurisdicciones, procedemos con una discusión más específica sobre la zona marítimo-terrestre, los terrenos sumergidos y los terrenos ganados al mar.

B. La zona marítimo-terrestre y los terrenos sumergidos

*“How inappropriate to call this planet earth
when it is quite clearly Ocean.”
Arthur C. Clarke*

Para determinar la titularidad de parte de los terrenos en que ubican el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados, es indispensable discutir lo que constituye la zona marítimo-terrestre, así como las características particulares de los terrenos sumergidos y, eventualmente, de los terrenos ganados al mar. Hagamos, pues, un recuento de las autoridades legales pertinentes.

1. La Ley de Aguas Española de 1866

Primeramente, cabe apuntar que, aunque el Código Civil de España enumeraba ciertos bienes de dominio público, otras legislaciones especiales también afectaban con tal carácter dominical a otros bienes no incluidos en la enumeración anteriormente citada del Artículo 339 del Código Civil de España. Así pues, la Ley de Aguas Española de 3 de agosto de 1866, extendida a Puerto Rico por Real Orden de 8 de agosto de 1866, disponía en su Artículo 1 que serían bienes de dominio nacional y uso público los siguientes:

1º Las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos.

2º El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el derecho internacional.

3º Las playas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinocciales. Donde no fueren sensibles las mareas,

empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios.

Art. 1 de la Ley de Aguas Española de 1866. La referida legislación rigió en Puerto Rico hasta el 5 de febrero de 1886, cuando por Real Orden se extendieron a Puerto Rico la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. Rupert Armstrong v. E.L.A., 97 D.P.R. 588, 623 (1969). En lo pertinente, la Ley de Aguas de 1879 sustituyó a la Ley de Aguas Española de 1866 sólo en cuanto a las aguas terrestres. En cuanto a las aguas marítimas, ésta fue sustituida por la Ley de Puertos de 1880. Id.

2. La Ley de Puertos de 1880

Mediante la Ley de Puertos de 1880 se introdujo por primera vez en Puerto Rico el término zona marítimo-terrestre. La referida legislación dispone en su Artículo 1 que “son de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares”:

1. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas de la Isla de Puerto Rico y sus adyacentes, que forman parte del territorio español, y que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean. Esta zona marítimo-terrestre se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas.

2. El mar litoral o bien la zona marítima que ciñe las costas de la Isla y sus adyacentes en toda la anchura determinada por el derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los tratados internacionales.

Art. 1 de la Ley de Puertos de 1880. Añade la referida legislación que “son de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar”. Art. 2 de la Ley de Puertos de 1880.

De lo anterior se desprende que tanto la Ley de Aguas Españolas de 1866 como la Ley de Puertos de 1880 tuvieron el efecto de reconocer los derechos adquiridos de terceros sobre terrenos de dominio público **previo** a la aprobación de las mismas. La Ley de Aguas Española de 1866 protegió los derechos ya adquiridos y, según su Exposición de Motivos, no deseó tener efecto retroactivo. La Ley de Puertos de 1880, al declarar el dominio público expresa de inmediato que es, “sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares”, y respeta, como la anterior, a aquellos ya adquiridos. Sin embargo, no surge de la información que el Departamento de Justicia ha podido recopilar que hubiese existido título alguno sobre los terrenos sumergidos, que luego fueron ganados al mar y que hoy son objeto de controversia, previo a la aprobación de las citadas leyes españolas. Por tanto, no sería, de todos modos, pertinente a nuestro análisis la posibilidad de aplicar retroactivamente las disposiciones citadas de dichas leyes.

Por otra parte, como se observará, los terrenos sumergidos bajo los puertos y los cursos y extensiones de aguas navegables no se incluyen por su nombre entre los bienes de dominio público, incluidos, a su vez, en la Ley de Puertos de 1880. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1981. Es de notar que la Ley de Aguas Española de 1866 tampoco incluye taxativamente, como bienes de dominio público, los referidos terrenos sumergidos. *Id.* a la pág. 11. Sin embargo, ambas leyes sí incluían como bienes de dominio público el mar litoral, las ensenadas, las radas, las bahías, los puertos y las playas. De igual modo, la Ley de Puertos de 1880 catalogaba de dominio público los terrenos que por accesiones o aterramientos se unieran a la zona marítimo-terrestre. Así pues, bajo el derecho español vigente antes de firmado el Tratado de París, tanto el mar litoral como las tierras que dejaran de estar cubiertas por éste pertenecían al dominio público. Ausente autoridad en contrario, o algún otro régimen de propiedad razonablemente aplicable a los mismos, es lógico concluir que los terrenos sumergidos bajo el mar litoral, las bahías, etc., eran también de dominio público, aun antes de ser éstos descubiertos por el ya mencionado mar litoral dominical. Así pues, podemos concluir que los terrenos sumergidos bajo el mar litoral de Puerto Rico también eran de dominio público en 1898.

Como mencionáramos anteriormente, la clasificación de la zona marítimo-terrestre como bien de dominio público produce los siguientes efectos jurídicos sobre los terrenos comprendidos en ésta: (a) quedan sustraídos del comercio de los hombres, o sea, no son susceptibles de propiedad privada o enajenación; (b) son

imprescriptibles; y (c) no se pueden gravar. Estos efectos, por obra de tanto derecho puertorriqueño como estadounidense, se mantuvieron inalterados, como veremos luego, aun después de la intervención norteamericana a principios del siglo XX y del establecimiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y constituyen la realidad jurídica al presente.

3. El Tratado de París

Es menester señalar que, como mencionáramos brevemente antes, todos los bienes de dominio público de la Corona de España en Puerto Rico fueron cedidos al Gobierno de los Estados Unidos de América mediante el Artículo VIII del Tratado de París de 10 de diciembre de 1898. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990. En lo pertinente, dicho Artículo VIII dispone:

En cumplimiento de lo convenido en los artículos I, II y III de este tratado de 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 de público, y como tal correspondan a la Corona de España.

Queda por lo tanto declarado que esta renuncia o cesión, según sea el caso, a que se refiere el párrafo anterior, en nada puede mermar la propiedad, o los derechos que correspondan, con arreglo a las leyes, al poseedor pacífico, de los bienes de todas clases de las provincias, municipios, establecimientos públicos o privados, corporaciones civiles o eclesiásticas, o de cualesquiera otras colectividades que tienen personalidad jurídica para adquirir y poseer bienes en los mencionados territorios renunciados o cedidos, y los de los individuos particulares, cualesquiera que sea su nacionalidad.

Art. VIII, Tratado de París, L.P.R.A., Tomo 1.

Estando incluidas en la zona marítimo-terrestre, y siendo anteriormente del dominio público de España, las costas o fronteras marítimas 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 son, las mismas fueron adquiridas por los Estados

Unidos de América en virtud del Tratado de París. Pueblo v. Del Valle, 60 D.P.R. 184, 192 (1942). Véase además Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada). Igual suerte corrieron, claro está, todos los demás bienes de dominio público pertenecientes a España sitos en Puerto Rico al momento de firmarse el Tratado de París. Es forzoso concluir, pues, que todas las tierras sumergidas en las costas de Puerto Rico que en 1898 eran tierras de la Corona de España y, como tal, de dominio público, por virtud expresa del Artículo VIII del Tratado de París, fueron traspasadas a los Estados Unidos de América sin ser cambiada su naturaleza de bienes de dominio público. Es decir, queda establecido que las disposiciones del Tratado de París pertinentes a la situación ante nuestra consideración no tuvieron el efecto de cambiar la naturaleza dominical de las tierras sumergidas bajo el mar litoral puertorriqueño.

Así pues, es necesario recordar que Nuestro Tribunal Supremo ha indicado:

En virtud del cambio de Soberanía, consumado al firmarse el Tratado de Paz, se operó un cambio fundamental en las leyes políticas de este país, e ipso facto quedaron completamente derogadas todas las leyes de origen político, así como aquellas que dependían de la voluntad del Soberano, tales como la disposición y gobierno de la propiedad pública.

Es una doctrina firmemente establecida que cuando una Soberanía cede a otra algún territorio, las leyes de la primera autorizando la enajenación de la propiedad pública y la autoridad de los funcionarios encargados de llevarla a efecto, quedan completamente derogadas.

Dimas, 18 D.P.R. 1061 (citando More v. Steinbach, 127 U.S. 70, 81; Ely's Adm'r. v. United States, 171 U.S. 220, 230; United States v. Vallejo, 1 Black. 541; Harcourt v. Gaillard, 12 Wheat. 523). Por tanto, “los terrenos cedidos por la nación Española a los Estados Unidos, deben gobernarse y regularse por las leyes de este país y no por las leyes de la nación cedente”. Id. Como tal, al momento de considerar la naturaleza de los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño luego del Tratado de París, se hace necesario mirar al derecho estadounidense y al derecho puertorriqueño.

4. La Ley Foraker

El 12 de abril de 1900, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó una ley para proveer, temporalmente, de rentas y de un gobierno civil a Puerto Rico. Dicha ley es popularmente conocida como la Ley Foraker. En la Sección 13 de dicha ley se determinan las propiedades adquiridas por los Estados Unidos de América en virtud del Tratado de París que se entregan al gobierno establecido por la misma para que las administre a beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Específicamente, la Sección 13 de la Ley Foraker dispone:

Todas las propiedades que puedan haber adquirido en Puerto Rico los Estados Unidos por la cesión de España en dicho Tratado de Paz, en puentes públicos, casas camineras, fuerza motriz de agua, carreteras, corrientes no navegables, y los lechos de las mismas, aguas subterráneas, minas o minerales bajo la superficie de terrenos particulares, y toda la propiedad que al tiempo de la cesión pertenecía, bajo las leyes de España entonces en vigor, a las varias Juntas de Obras de Puertos de Puerto Rico, y todas las orillas de los puertos, muelles, embarcaderos y terrenos saneados, pero sin incluir la superficie de los puertos o aguas navegables, por la presente quedan bajo la dirección del Gobierno establecido por esta Ley, para ser administrados a beneficio de El Pueblo de Puerto Rico; y la Asamblea Legislativa creada por la presente, tendrá autoridad para legislar respecto a todos estos asuntos, según lo estimare conveniente, con sujeción a las limitaciones impuestas a todos sus actos.

Sec. 13 de la Ley Foraker. Vemos, pues, que mediante la Ley Foraker todas las propiedades allí mencionadas y que adquirieron los Estados Unidos de América en Puerto Rico, por la cesión de España, quedaron bajo la dirección del gobierno que se estableciera en dicha ley para beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Sin embargo, como mencionáramos anteriormente, dicha cesión de terrenos al gobierno insular no incluyó ni las aguas navegables ni los terrenos sumergidos bajo éstas. Por tanto, dichas aguas navegables y terrenos sumergidos permanecieron, en 1900, bajo el control de los Estados Unidos de América, “in public trust” “for the benefit of the whole people”, y no podían ser enajenados ni gravados sin la autorización del Congreso. Shively, 152 U.S. 1. Véase además Osterlund, 671 F.2d a la pág. 1268; Clyde, 35 Utah 461.

5. La reserva de terrenos por el Presidente de los Estados Unidos de América

Así las cosas, y como también mencionáramos brevemente antes, el 1 de julio de 1902, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó una ley autorizando al Presidente para, dentro de un año de la aprobación de la ley, hacer reservas de tierras públicas y edificios en Puerto Rico para usos públicos, y concediendo las otras tierras públicas y edificios al Gobierno de Puerto Rico. Dimas, 18 D.P.R. a la pág. 1074; Rupert Armstrong, 97 D.P.R. a la pág. 603. En cumplimiento de la referida ley, y por medio de varias proclamas, el Presidente de los Estados Unidos de América se reservó ciertos terrenos y edificios. Dimas, 18 D.P.R. a la pág. 1074. A su vez, dicha legislación cedió al Gobierno de Puerto Rico terrenos y edificios públicos, no reservados por Estados Unidos de América, excepto áreas de bahías, ríos y cuerpos de aguas navegables y tierras sumergidas bajo éstos:

all the public lands and buildings, **not including harbor areas and navigable streams and bodies of water and the submerged lands underlying the same**, owned by the United States, in the island of Puerto Rico and not reserved by the President of the United States prior to July 1, 1903, pursuant to authority vested in him by law, are granted to the government of Puerto Rico, to be held or disposed of for the use and benefit of the people of said island.

Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902, 32 Stat. a la pág. 731 (énfasis suplido).

En este punto, es sumamente importante observar que la referida ley federal que autorizó tanto la reserva por parte de los Estados Unidos de América de algunos terrenos como la transferencia de los terrenos no así reservados al Gobierno de Puerto Rico, **no incluía ni las aguas navegables ni los terrenos sumergidos**, por lo que tales terrenos sumergidos continuaron siendo bienes de dominio público bajo la custodia del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América. Su naturaleza y titularidad no fue afectada por dicha ley, al no ser tales terrenos sumergidos objeto de dicha ley. Tal conclusión surge de una lectura integrada de las disposiciones completas de la ley:

That the President be, and he is hereby, authorized to make, within one year after the approval of this Act, **such reservation of public**

lands and buildings belonging to the United States in the island of Porto Rico, for military, naval, light-house, marine-hospital, post-offices, custom-houses, United States courts, and other public purposes, as he may deem necessary, and all the public lands and buildings, **not including harbor areas and navigable streams and bodies of water and the submerged lands underlying the same**, owned by the United States, in the island of Puerto Rico and not reserved by the President of the United States prior to July 1, 1903, pursuant to authority vested in him by law, are granted to the government of Puerto Rico, to be held or disposed of for the use and benefit of the people of said island....

Id. (énfasis suplido). Nótese que no haría sentido que el Congreso autorizara al Presidente a reservar terrenos que no estaban sujetos a pasar, por efecto de la ley, a manos del gobierno puertorriqueño. Los terrenos sumergidos continuarían siendo de los Estados Unidos de América, por lo cual era innecesario facultar al Presidente en ese momento para reservarlos. Por tanto, cualquier reserva que hiciera el Presidente bajo los auspicios de la citada Ley de 1 de julio de 1902 no podía incluir, **como cuestión de derecho**, terrenos sumergidos.

Esta conclusión queda reforzada por las actuaciones y autoridades legales pertinentes de los propios Estados Unidos de América. Así pues, mediante Orden Ejecutiva de 26 de junio de 1903, el Presidente de los Estados Unidos de América reservó para fines militares ciertos terrenos conocidos como la Reserva Militar de San Juan. Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 a la pág. 6 (no publicada). Particularmente, dicha Orden Ejecutiva estableció lo siguiente en cuanto a las tierras públicas reservadas para usos navales:

All public lands, natural, reclaimed, partly reclaimed, or which may be reclaimed, in the island of Porto Rico, embraced within the following boundaries:

The public land lying south of the Caguas road, shown on the United States hydrographic map. No. 1745 of July, 1898, and for 250 feet north of said Caguas road, to be bounded on the west by a true north and south line passing through the eastern corner of the railway station shown on said map, on the south **by the shore of the harbor**, and to extend east 2,400 feet, more or less, to include 80 acres;

provided, however, that there may be excepted from foregoing reservation such areas as may by the Secretary of the Navy be deemed requisite to provide suitable access to the city of San Juan across said reservation by railroad or other public highways.

Executive Order of June 26, 1903 (énfasis suplido). Véase además 25 U.S. Op. Atty. Gen. 173 (1904). En este sentido, es trascendental observar que la propia proclama reservando los terrenos objeto de controversia establecía sus límites en la orilla del mar, excluyendo así terrenos sumergidos.

También cabe destacar que esta reserva de tierras públicas fue objeto de análisis por parte del Secretario de Justicia de los Estados Unidos de América. Mediante opinión, éste señaló que los límites de la reserva debían fijarse conforme a la facultad y autoridad delegada en el Presidente, la cual no incluía puertos ni aguas navegables, y conforme a la citada Ley de 1 de julio de 1902, la cual **no delegaba facultad alguna al Presidente sobre aguas navegables o terrenos sumergidos**. 25 U.S. Op. Atty. Gen. 172 (1904). “In issuing his proclamation, the President **could not have had in contemplation the submerged lands of the harbor...**”. Id. at 3 (énfasis suplido).

Por otra parte, precisa señalar que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América sostuvo que los terrenos sumergidos que pertenecían a España fueron transferidos bajo el dominio público de los Estados Unidos de América. La facultad de disponer permanentemente de tales terrenos reside en el Congreso de los Estados Unidos de América, y en ausencia de un estatuto que confiera dicho poder o facultad, no puede ser ejercido por los departamentos ejecutivos del gobierno. 22 U.S. Op. Atty. Gen. 544 (1899); 25 U.S. Op. Atty. Gen. 176 (1904).

Así pues, el Presidente de los Estados Unidos de América estaba autorizado a reservar ciertos terrenos en Puerto Rico, pero dicha autorización no se extendía a los terrenos sumergidos y las aguas navegables. Por consiguiente, el Congreso de los Estados Unidos de América no había delegado poder alguno para que se dispusiera de terrenos sumergidos, aun luego de la aprobación de la Ley Foraker y de la citada Ley de 1 de julio de 1902. Descrita la reserva de terrenos federal, pasemos a discutir lo que sucedió con los terrenos sumergidos en 1917, tras la aprobación de la Ley Jones.

6. La Ley Jones

El 2 de marzo de 1917, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la Ley Jones. En lo pertinente, la Sección 7 de dicha ley dispone:

Toda propiedad que hubiere sido adquirida en Puerto Rico por los Estados Unidos, en virtud de la cesión hecha por España en el tratado de paz celebrado el día 10 de diciembre de 1898, en puentes públicos, casas camineras, fuerza motriz de agua, carreteras, corrientes no navegables y lechos de las mismas, aguas subterráneas, minas o minerales bajo la superficie de terrenos particulares; toda propiedad que al tiempo de la cesión pertenecía, en virtud de las leyes de España entonces en vigor, a las diferentes juntas de obras de puertos de Puerto Rico; todas las orillas de los puertos, muelles, embarcaderos, terrenos saneados y **todos los terrenos y edificios públicos no reservados hasta ahora por los Estados Unidos para fines públicos, quedan por la presente bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico, para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico y la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tendrá autoridad, con sujeción a las limitaciones impuestas a todas sus leyes, para legislar respecto a todos esos asuntos según lo estimare conveniente;** Disponiéndose, que el Presidente podrá de tiempo en tiempo, a su discreción, traspasar al Pueblo de Puerto Rico aquellos terrenos, edificios o intereses en terrenos u otras propiedades pertenecientes en la actualidad a los Estados Unidos y dentro de los límites territoriales de Puerto Rico, que a su juicio no se necesiten ya para propósito de los Estados Unidos. Y él podrá de tiempo en tiempo aceptar de Puerto Rico, mediante concesión legislativa, cualesquiera terrenos, edificios u otros intereses o propiedades que fueren necesarios a los Estados Unidos para fines públicos.

Sec. 7 de la Ley Jones (énfasis suplido). A su vez, la Sección 8 de la Ley Jones establece lo siguiente en cuanto a los puertos, aguas navegables y terrenos sumergidos:

La superficie de los puertos y los cursos y **extensiones de aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo ellos dentro y alrededor de la Isla de Puerto Rico y de las islas y aguas adyacentes que**

ahora pertenecen a los Estados Unidos y **no han sido reservados por los Estados Unidos para fines públicos, quedan por la presente colocados bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico, para que sean administrados de la misma manera y con sujeción a las mismas limitaciones que las propiedades enumeradas en el artículo precedente.** Disponiéndose, que todas 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 dicha isla y aguas y a sus islas y aguas adyacentes, excepto en aquello en que las mismas sean localmente inaplicables; Disponiéndose, además, que nada de lo contenido en esta Ley se interpretará en el sentido de afectar o menoscabar de ningún modo los términos o condiciones de cualesquiera autorizaciones, permisos u otras facultades concedidos legalmente hasta ahora por el Secretario de la Guerra u otro funcionario o agente autorizado de los Estados Unidos en o en relación con dichas aguas y terrenos sumergidos en y alrededor de dicha isla y de sus islas adyacentes, o hasta este momento ejercidos legalmente en o en relación con las mismas aguas y terrenos; y Disponiéndose, además, que la Ley del Congreso aprobada en 11 de junio de 1906, y titulada “Ley concediendo poder al Secretario de la Guerra, bajo ciertas restricciones, para que autorice la construcción, extensión y sostenimiento de muelles, embarcaderos y otras obras sobre terrenos bajo superficies de puertos en ríos y aguas navegables, dentro o alrededor de Puerto Rico y sus islas adyacentes”, y todas las demás leyes y partes de leyes que estén en contradicción con este artículo, quedan por la presente derogadas.

Sec. 8 de la Ley Jones (énfasis suplido). Ciertamente, tras la aprobación de la Ley Jones en 1917, por primera vez, las aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño pasaron al dominio del Gobierno de Puerto Rico para ser administrados en beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Precisa mencionar que se sostiene, pues, que los terrenos sumergidos eran considerados bienes de dominio público al momento de pasar de manos estadounidenses a manos puertorriqueñas en 1917. Esta conclusión surge de varias autoridades legales ya aquí discutidas. En primer lugar, según discutiéramos anteriormente, los terrenos sumergidos eran de dominio público bajo derecho

español antes del Tratado de París. Además, dicho carácter no fue alterado por el Tratado de París. Por otra parte, bajo las doctrinas del “common law” aplicables, dichos terrenos también pasaron a ser de dominio público al pasar a manos estadounidenses. Por último, su carácter de terrenos de dominio público fue reafirmado por el propio texto, antes citado, de la Ley Jones. Véase además Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1930 (“los terrenos sumergidos no están colocados bajo el dominio de la Comisión de Servicio Público, sino bajo el Gobierno de Puerto Rico, lo que en realidad significa el poder legislativo de Puerto Rico”).

De otra parte, cabe mencionar que, cuando se transfirieron a Puerto Rico los terrenos sumergidos, la Ley Jones, específicamente, derogó la Ley del Congreso aprobada el 11 de junio de 1906, titulada “Ley concediendo poder al Secretario de Guerra bajo ciertas restricciones, para que autorice la construcción, extensión y sostenimiento de muelles, embarcaderos y otras obras sobre terrenos bajo superficies de puertos en ríos y aguas navegables, dentro y alrededor de Puerto Rico y sus islas adyacentes”. Art. 8 de la Ley Núm. 17. Así también quedaron derogadas todas las leyes federales que estaban en contradicción con las disposiciones pertinentes de la Ley Jones. Id.

7. La Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico

Cabe resaltar que la Sección 7 de la Ley Jones se convirtió en el Artículo 7 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal Núm. 600 de 3 de julio de 1950. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 9. Igual suerte corrió la Sección 8 de la Ley Jones. Id. El Artículo 7 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico dispone en su parte pertinente que los bienes que fueron cedidos a los Estados Unidos de América por España, y que no fueron reservados para fines públicos por los Estados Unidos de América, quedan bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico, para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Art. 7 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1. Por su parte, el Artículo 8 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico dispone, como lo hacía antes la Ley Jones, la similar y correspondiente colocación de las aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico, para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Art. 8 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo 1.

Los referidos Artículos 7 y 8 de la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico fueron enmendados por la Sección 606 de la Ley Pública de los Estados Unidos de

América Núm. 96-205 de 12 de marzo de 1980, para especificar que el término dominio incluye todo derecho, título, interés, jurisdicción y autoridad sobre los expresados bienes, y todos los derechos de propiedad, de administración, disposición, renta, uso y desarrollo de los mismos. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 9. Además, la Sección 606 de dicho estatuto federal añade a la Ley Jones una descripción sobre lo que constituyen los terrenos sumergidos y las aguas navegables:

Notwithstanding any other provision of law, as used in this section (1) “submerged lands underlying navigable bodies of water” include lands permanently or periodically covered by tidal waters up to but not above the line of mean high tide, all lands underlying the navigable bodies of water in and around the island of Puerto Rico and the adjacent islands, and **all artificially made, filled in, or reclaimed lands which formerly were lands beneath navigable bodies of water**; (2) “navigable bodies of water and submerged lands underlying the same in and around the island of Puerto Rico and the adjacent islands and waters” extend from the coastline of the island of Puerto Rico and the adjacent islands as heretofore or hereafter modified by accretion, erosion, or reliction, seaward to a distance of three marine leagues....

Sec. 606 of P.L. 96-205, 94 Stat. 84, 91, 48 U.S.C.A. § 749 (énfasis suplido). Vemos, pues, que la referida legislación reafirmó la jurisdicción de Puerto Rico sobre los terrenos sumergidos hasta tres leguas marítimas en dirección mar afuera. Además, nótese que la definición de terrenos sumergidos incluye las tierras artificialmente hechas, rellenadas o ganadas al mar que con anterioridad estuvieron sumergidas bajo extensiones de aguas navegables. Así pues, la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico hoy día rige los terrenos ganados al mar, ya sea de forma natural o por la mano del hombre. Más aún dicha legislación especifica que estos terrenos serán administrados para beneficio del Pueblo de Puerto Rico, lo que reitera que los terrenos ganados al mar son de dominio público.

En este sentido, es importante destacar que, aunque la referida definición de “submerged lands underlying navigable bodies of water” fue añadida en 1980, el Congreso expresó su intención de codificar el estado de derecho que entendía regía desde 1917. Del historial legislativo de la Sección 606 de la Ley Federal Núm. 96-205 de 12 de marzo de 1980 surge lo siguiente:

Sec. 606- This Section, proposed by Senator Jackson, would confirm the jurisdiction of Puerto Rico over its submerged lands to three marine leagues. This jurisdiction was conferred on Puerto Rico by Sections 7 and 8 of The Organic Act of 1917 (“Jones Act”) which transferred to the administration of the Government of Puerto Rico control over lands acquired by the United States from Spain through the Treaty of Paris in 1899.

Puerto Rico’s jurisdiction and control has been evidenced since 1917 and as recently as 1974, in commenting on The Territorial Submerged Lands Act, the formal administration report stated that “Puerto Rico, pursuant to 48 U.S.C. 749, controls the submerged lands around the islands of Puerto Rico.” In order to prevent any unintentional exclusion of Puerto Rico from the measure since the Commonwealth is not included in either The Submerged Lands Act or The Territorial Submerged Lands Act, Senator Johnston, Chairman of the Subcommittee on Territories and Insular Affairs, at the request of then Governor Rafael Hernández-Colón and Resident Commissioner—Jaime Benitez requested further confirmation of Puerto Rico’s jurisdiction. The Director of the Office of Territorial Affairs testified that “by Act of Congress in 1917 (48 U.S.C. 749) the Government of Puerto Rico obtained control of its submerged lands. As far as we are aware, Puerto Rico’s Administration of its submerged lands has been quite smooth.” Although the precise seaward jurisdiction was not explicitly stated in the 1917 Act for Puerto Rico as was later done for the States under the Submerged Lands Act and the territories under the Territorial Submerged Lands Acts, the basis for such jurisdiction rests on Spanish Law and Custom. The grant to Puerto Rico in 1917, therefore, was three leagues. **The Amendment merely confirms the action of the United States taken in 1917 by confirming the language of the 1917 Act of the language of The Submerged Lands Act and The Territorial Submerged Lands Act.**

Informe del Senado Núm. 96-467, 1980 U.S.C.C.A.N. 135, 484-85 (énfasis suplido). Véase además Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1981 a la pág. 7. Así pues, es razonable concluir que la interpretación que el Congreso tenía de la Ley Jones,

desde 1917 hasta 1980, es autoridad altamente persuasiva al momento de analizar el carácter de los terrenos ganados al mar.

Así pues, ya vemos que la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico apunta también a la conclusión de que los terrenos ganados al mar son de dominio público en Puerto Rico desde al menos el 1917. Sin embargo, entendemos prudente hacer un análisis más detallado de este asunto tan medular a las controversias ante nos. Pasaremos a discutir, por tanto, más a fondo, el régimen de derecho aplicable específicamente a los terrenos ganados al mar, luego de resumir brevemente algunas conclusiones generales importantes a las que ya podemos llegar en cuanto a los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño.

8. Conclusiones generales importantes en cuanto a los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño

Integrando todas las disposiciones legales discutidas, podemos llegar a un número de conclusiones en cuanto a los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño. En primer lugar, vemos que, a tenor de la Ley de Aguas Española de 1866 y de la Ley de Puertos de 1880, los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño estuvieron bajo el dominio público de la Corona de España hasta la firma del Tratado de París en 1899. Al firmarse el Tratado de París, dichos terrenos sumergidos fueron cedidos, sin alterarse su carácter dominical, a los Estados Unidos de América. Luego de tal transferencia, dichos terrenos sumergidos se rigieron por las disposiciones y doctrinas aplicables del derecho estadounidense. Como discutiéramos previamente, el “common law” aplicable establecía que los terrenos sumergidos de los territorios no incorporados estarían bajo el control de los Estados Unidos de América, “in public trust” “for the benefit of the whole people”, y no podían ser enajenados ni gravados sin la autorización del Congreso. Shively, 152 U.S. 1. Véase además Osterlund, 671 F.2d a la pág. 1268; Clyde, 35 Utah 461. Así pues, durante los años siguientes a la firma del Tratado de París, los terrenos sumergidos bajo el mar litoral puertorriqueño continuaron siendo de dominio público bajo la doctrina equivalente del “common law” conocida como el “public trust doctrine”. Además, no hemos encontrado legislación alguna federal que afectara el carácter dominical de dichos terrenos sumergidos durante esos años. De hecho, y como explicáramos anteriormente, los terrenos sumergidos no fueron objeto ni de la Ley Foraker ni de la Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902 que autorizó al Presidente a reservar algunos terrenos públicos en Puerto Rico. Así pues, dichos terrenos sumergidos permanecieron en el

“public trust” hasta que, en 1917, fueron expresamente cedidos mediante la Ley Jones al Gobierno de Puerto Rico, para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico. La Ley Jones, pues, reafirmó, una vez más, el carácter dominical de dichos terrenos sumergidos al momento de transferirlos al Pueblo de Puerto Rico. Esta realidad jurídica quedó también constatada al aprobarse años después la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, y las correspondientes enmiendas a la misma. Por otra parte, la Ley Jones también especificó que dichos terrenos sumergidos quedarían sujetos a la regulación que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tuviera a bien establecer en cuanto a los mismos. Así pues, luego del 1917, los terrenos sumergidos en Puerto Rico se rigieron por las autoridades legales vigentes y aplicables del derecho puertorriqueño. Como veremos a continuación, tanto las aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo éstas como los terrenos ganados al mar mediante el relleno de tales terrenos sumergidos, continuaron siendo, bajo derecho puertorriqueño, como mínimo, terrenos de dominio público.

C. Los terrenos ganados al mar

*“All of us have in our veins
the exact same percentage of salt in our blood
that exists in the ocean, and, therefore,
we have salt in our blood, in our sweat, in our tears.
We are tied to the ocean.
And when we go back to the sea
– whether it is to sail or to watch it –
we are going back from whence we came.”
John F. Kennedy*

Al día de hoy, está resuelto que los terrenos ganados al mar se consideran parte de la zona marítimo-terrestre. Esto surge del hecho que la Ley Num. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico”, define la zona marítimo-terrestre como el espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujó, 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. Art. 1, Sec. 1.03(n) de la Ley Núm. 151, 23 L.P.R.A. § 2103(n). A su vez, la zona marítimo-terrestre es un bien de dominio público. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 11. Sin embargo, el

asunto objeto de controversia, y el cual debemos dilucidar mediante esta opinión, es el carácter que ostentaban los terrenos ganados al mar **previo al 1968**. Así pues, a continuación haremos un recuento de un sinnúmero de autoridades legales que apuntan a una inevitable conclusión: que los terrenos ganados al mar gozan, cuando menos, de las protecciones conferidas a los bienes de dominio público, como lo es la zona marítimo-terrestre, desde mucho antes del 1968.

1. La Ley de Puertos de 1880⁹

Como mencionamos anteriormente, la Ley de Puertos de 1880 ya, para esa fecha, había establecido que eran bienes de dominio público tanto la zona marítimo-terrestre – es decir, el espacio de las costas o fronteras marítimas de la Isla de Puerto Rico y sus adyacentes, que forman parte del territorio español, y que baña el mar en su flujo y reflujó, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean – como “[e]l mar litoral o bien la zona marítima que ciñe las costas de la Isla y sus adyacentes en toda la anchura determinada por el derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación”. Art. 1 de la Ley de Puertos de 1880. Igualmente, dicha ley dejaba establecido que los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar también eran de dominio público. Art. 2 de la Ley de Puertos de 1880.

Sin embargo, la ley sólo contenía disposiciones específicas en cuanto a terrenos ganados al mar que se realizaran **en los puertos**. Nada disponía, sin embargo, dicha ley específica y textualmente sobre el carácter de los terrenos ganados al mar por obra del hombre **en áreas que no fueran puertos**. El Artículo 57 de la Ley de Puertos de 1880 reconocía que aquellos terrenos que se ganaran al mar en los puertos serían propiedad de quien los hubiere rellenado, a excepción de la zona de servicio portuario. Dicho artículo disponía:

En las concesiones de obras en puertos con los cuales se ganen terrenos al mar, se exceptuará siempre de los que se reconozcan de propiedad del concesionario la parte necesaria para la zona de servicio

⁹ Conviene destacar que, además del valor persuasivo que pueda tener nuestra discusión de la Ley de Puertos de 1880 para establecer que los terrenos ganados al mar siempre han sido considerados de dominio público, es importante considerar el derecho positivo establecido en dicha ley ya que nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que la misma continuó vigente en Puerto Rico, aun después de la firma del Tratado de París. Rubert Armstrong, 97 D.P.R. a la pág. 624. Véanse además Op. Sec. Just. Núm. 13 de 2002; Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990; Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955.

a que se refiere el artículo 31, la cual quedará de propiedad del Estado.

Art. 57 de la Ley de Puertos de 1880. El Reglamento de la Ley de Puertos de 1912, en su Artículo 99, establecería luego la regulación y el régimen jurídico de los terrenos ganados al mar fuera de los puertos. Dicho Reglamento dispuso, pues, en 1912, que tales terrenos ganados al mar en áreas no portuarias serían propiedad del que hubiera llevado a cabo la obra a tal fin. Nótese, sin embargo, que dicho Reglamento es posterior a la cesión de Puerto Rico a los Estados Unidos de América y el correspondiente cambio en soberanía y ordenamiento jurídico. Véase Concepción Horgué Baena, El Deslinde de Costas, Instituto Universitario de Derecho Público García Ovideo, a las págs. 36-37 (1995). Por tanto, **la citada disposición reglamentaria nunca tuvo vigencia en Puerto Rico y es impertinente a nuestro análisis.**

De otro lado, como mencionamos arriba, el Artículo 1 de la Ley de Puertos de 1880 dejaba establecido que los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las **accesiones** y aterramientos que ocasione el mar también eran parte de la zona marítimo-terrestre y, como tal, de dominio público. En este sentido, conviene destacar que la accesión se define en el Código Civil de España para incluir aquello que se añade a un bien inmueble, tanto natural como artificialmente. Así pues, el Artículo 353 del Código Civil de España reza: “La propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, **natural o artificialmente**”. (Énfasis suplido). Véase además Manuel Albaladejo, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo V, Vol. 1, Art. 353 (1990). Nuestro Código Civil también contiene una disposición muy similar: “La propiedad de los bienes, ya sean muebles o inmuebles, lleva consigo el derecho por accesión, a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora, **natural o artificialmente**”. Art. 287 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1131 (énfasis suplido).

Así pues, por analogía, haría sentido concluir que la Ley de Puertos de 1880 incluía en su definición de la zona marítimo-terrestre aquellas accesiones o añadiduras de tierra que se lograban mediante métodos artificiales. De hecho, ya en 1955, dijimos que “el Pueblo de Puerto Rico tiene el dominio de los terrenos ganados al mar por accesión y aterramiento...”. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955. Este pronunciamiento fue reiterado más recientemente, en 1990, cuando aclaramos que la definición de zona marítimo-terrestre contenida en la anteriormente citada Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968, que incluye textualmente los

terrenos ganados al mar como parte de dicha zona, “proviene a su vez del Artículo 1 de la antigua Ley de Puertos de España del 7 de mayo de 1880...”. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 8. Bajo esta lógica, desde la Ley de Puertos de 1880 parecerían ser de dominio público los terrenos ganados al mar por la obra del hombre, al ser éstos parte de la zona marítimo-terrestre.

2. El Código Civil de Puerto Rico y el Código Civil de Louisiana

También es necesario, claro está, analizar las disposiciones pertinentes de nuestro Código Civil que puedan arrojar luz sobre este asunto. En este sentido, es pertinente mencionar que, por virtud de la Sección 40 de la Ley Foraker, se estableció en Puerto Rico una comisión para revisar los códigos y leyes de nuestra jurisdicción. Luego, la primera legislatura de Puerto Rico, con el propósito de prorrogar el plazo concedido a la anterior comisión, aprobó la Ley de 31 de enero de 1901, mediante la cual estableció otra Comisión Codificadora para compilar, revisar y codificar el sistema de leyes de Puerto Rico, incluyendo un Código Civil, un Código Político, un Código de Procedimiento Civil y un Código Penal. Véase Índice y Apéndice Complementario, 97 D.P.R. 685 (1999).

En cuanto a las disposiciones del Código Civil es importante señalar que **la Comisión Codificadora de 1901 creada por la Ley Foraker prefirió adoptar partes del articulado del Código Civil de Louisiana de 1825, por sobre las disposiciones del Código Civil Español** que nos regía desde el 1 de enero de 1890. **Esta fue una preferencia consciente y deseada**, por cuanto de los tres Comisionados correspondió al connotado civilista y legislador puertorriqueño, Don Juan Hernández López, la labor de preparar el Código Civil que luego fue aprobado por la Asamblea Legislativa por Ley de 1 de marzo de 1902 y que nos rige desde el 1 de julio de ese año. Figueroa, 98 D.P.R. a la pág. 566.

Ahora bien, en lo que nos concierne más específicamente hoy, es importante destacar que los Artículos 252 a 257 de nuestro Código Civil de 1930, los cuales provienen del antemencionado Código Civil de Puerto Rico de 1902, luego de declarar que “la palabra bienes es aplicable en general a cualquier cosa que puede constituir riqueza o fortuna”, pasan a clasificar los bienes por razón de su sujeto, de su fin o de su carácter. Así pues, el Artículo 254 del Código Civil establece que “[l]as cosas comunes son aquéllas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos los hombres tienen libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, **el mar y sus riberas**”. Art.

254 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1023 (énfasis suplido). De igual forma, el Artículo 255 del Código Civil dispone que “[s]on bienes de dominio público, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, y otros análogos”. Art. 255 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1024. A su vez, el Artículo 256 del Código Civil dispone que son bienes de uso público en Puerto Rico y en sus pueblos, los caminos estatales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o con fondos del tesoro de Puerto Rico. Art. 256 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1025. Todos los demás bienes que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o los municipios posean son patrimoniales y se regirán por las disposiciones del mencionado Código Civil. Id.

Nótese que este esquema tripartito representa una diferencia a lo dispuesto por el Código Civil de España, el cual sólo establecía dos formas opuestas de goce (dominio público y propiedad privada). Según el Código Civil de España, la distinción primordial de las cosas es el carácter relativo y mutable de éstas en y fuera del comercio. Sin embargo, en Puerto Rico, a partir del 1902, contamos con un nuevo estado normativo, el cual proviene del modelo de Louisiana.

El ordenamiento relativo a los distintos tipos de cosas y bienes en Louisiana se puede describir sucintamente de la siguiente manera:

Things are first divided in the Louisiana Civil Code into common, public, and private. This division derives from the Romanist tradition and corresponds with divisions of things in the civil codes of other jurisdictions.

The division of things into common, public, and private rests on the idea that, according to law, **common things may not be owned by anyone, public things may only be owned by the state and its political subdivisions in their capacity as public persons**, and private things may be owned by private persons as well as by the state and its political subdivisions in their capacity as private persons. Thus, **common things are not susceptible of ownership; public things are insusceptible of private ownership**; and private things are susceptible of private ownership.

A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 45 (4ta ed.) (énfasis suplido). Así pues, siguiendo el modelo de Louisiana, en Puerto Rico, contamos con dos órdenes de cosas o bienes que están más allá del alcance de la propiedad privada. En primer lugar, tenemos los bienes de uso y dominio público, sobre los cuales ya nos hemos expresado en detalle. Pero, por otra parte, tenemos también un orden adicional de cosas que, por no ser susceptibles de apropiación particular, son inalienables, imprescriptibles e inembargables: las cosas comunes bajo el Artículo 254 del Código Civil. Entre estas cosas comunes se encuentran, en Puerto Rico, el mar y sus riberas.

En lo pertinente a la clasificación de los bienes marinos, observamos que en Puerto Rico se adoptó el Artículo 450 del Código Civil de Louisiana, el cual corresponde al Artículo 254 de nuestro Código Civil. Este artículo provee la definición de las cosas comunes, entre las cuales se incluyen el mar y sus riberas. Art. 254 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1023. Obsérvese que la situación en Puerto Rico es, pues, eminentemente distinta al ordenamiento en España. El Código Civil de España “no habla del mar, no dice nada respecto de a quién pertenece; los jurisconsultos romanos colocaban el mar, como el aire, entre las cosas comunes a todos, *res communis omnium*. El mar, en efecto, tiene la condición de aquellas cosas que, según las leyes naturales, no pueden ser objeto de un dominio exclusivo”. José María Manresa y Navarro, Comentarios al Código Civil Español, Libro II, Título I, Capítulo III, Art. 339, a la pág. 79 (6ta ed. 1934) (bastardillas en original).

La clasificación vigente en Louisiana y en Puerto Rico del mar como cosa común, pues, proviene de la tradición romana. A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 48 (citando Instituciones de Justiniano 2.1.1; Rey Alfonso el Sabio, Las Siete Partidas, Partida 3, Título 28, Ley 3; Sohm-Mitteis-Wenger, *Institutionen* 255 (17ma ed. 1923)). Así pues, los tribunales de Louisiana, durante sus inicios, clasificaban el mar como una cosa no susceptible de apropiación en lugar de una cosa propiedad del estado. A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 48 (citando *Milne v. Girodeau*, 12 La. 324 (1838)).

Establecido, pues, que en Puerto Rico el mar y sus riberas son cosas comunes, no susceptibles de apropiación particular, cabe preguntarse qué sucede cuando a estas cosas comunes se les añade tierra. Se nos ocurren sólo dos maneras de resolver este asunto. En primer lugar, si interpretáramos estrictamente el Artículo 254 del Código Civil, y entendiéramos que el mar está totalmente fuera del alcance del

ordenamiento civil relativo a la propiedad, pues entonces no cabría ni tan siquiera hablar de la accesión de la tierra echada al mar por parte de ese mar que vive fuera del mundo civil. Bajo esta interpretación, sería un sinsentido, igualmente, pensar que tal tierra añadida pudiera obrar para atraer al mar al régimen de la propiedad privada y quitarle su naturaleza de cosa común. Así pues, sería forzoso concluir que el relleno de un terreno sumergido no puede servir para hacer que el mar deje de ser mar y cosa común, ausente expresión legislativa que así lo permita. El mar rellenado, entonces, tendría que continuar siendo mar, dado que el ordenamiento positivo vigente en Puerto Rico establece que el mismo no es un bien sujeto de apropiación, bien sea por tirarle tierra, cemento, lodo o cualquier otra cosa encima. Por tanto, los terrenos ganados al mar conservarían la clasificación de cosa común que ostentaba el mar del que provinieron.

De otro lado, si aceptáramos una interpretación un tanto más liberal del concepto de cosa común, y permitiéramos la aplicación de la figura de la accesión al mar, tendríamos entonces que preguntarnos cómo operaría tal figura. En materia de accesión, es importantísimo recordar que “el principio básico es el de que lo accesorio sigue a lo principal, *accessorium sequitur principale*”. Luis Diez-Picazo y Antonio Gullón, Sistema de Derecho Civil, Vol. III, a la pág. 160 (bastardillas en original). Así pues, nos veríamos en la encrucijada de determinar si, al echar tierra sobre el mar, el mar es principal y el relleno es accesorio, o viceversa. Entendemos que, dadas las vigorosas protecciones que, según hemos discutido, nuestro ordenamiento le brinda a los bienes marinos, es forzoso concluir que, en una situación como ésta, en la que se echa tierra encima del mar para rellenar y ganar terreno, el mar se debe considerar principal y el relleno accesorio. Resolver lo contrario, y tratar al mar rellenado como accesorio a un relleno principal, sería burlar descaradamente las amplias providencias que a bien tuvo el legislador disponer para con el mar y sus riberas. Así pues, el “vasto poder de atracción real”, en este caso, del mar como cosa principal, “atraería hacia su orbita la cosa del otro”, en este caso, el relleno accesorio. Id. De este modo, terminaría también el terreno ganado al mar permaneciendo no susceptible de apropiación privada, al unirse a la cosa común que es el mar mediante la figura de la accesión.

En fin, para propósitos de la presente opinión, no importa cuál de estas dos interpretaciones demos a la cosa común y a su potencial relación con la figura de la accesión. Ambos caminos llevan a la misma conclusión, el terreno ganado al mar, a tenor del Código Civil de Puerto Rico, no es susceptible de apropiación privada, ausente la debida autorización legislativa específica y expresa.

Así pues, aunque el Artículo 254 de nuestro Código Civil no menciona textualmente los terrenos ganados al mar, podemos concluir varias cosas importantes de la anterior discusión. En primer lugar, en Puerto Rico, desde 1902, el mar y sus riberas gozan de una protección aún más robusta que la que ostentaban bajo el derecho español. Esto surge de la novel inclusión de la citada disposición proveniente del Código Civil de Louisiana que los denomina cosas comunes. En segundo lugar, y por consecuencia directa de este nuevo acercamiento al derecho aplicable a las cosas comunes, aquellas disposiciones de la Ley de Puertos de 1880 que reconocen derechos de propiedad y que permiten que mediante procedimientos administrativos se pueda disponer de bienes marinos se deben analizar y limitar a tenor del nuevo marco normativo aplicable en Puerto Rico. Dada la añadida protección concedida en 1902 en Puerto Rico a los bienes marinos, es razonable concluir que cualquier duda en cuanto al carácter de dominio público de un bien proveniente del mar, como lo son los terrenos ganados al mar, se debe resolver a favor de la protección de tal bien y su exclusión del régimen patrimonial.

Ante tal realidad jurídica, pues, es forzoso concluir que los terrenos ganados al mar en Puerto Rico son acreedores, como mínimo, de las protecciones que nuestro ordenamiento le concede a los bienes de dominio público. Es decir, los terrenos ganados al mar en Puerto Rico no son enajenables ni se pueden gravar sin previa autorización legislativa expresa y específica, y son imprescriptibles.

Es pertinente puntualizar que, al hacer referencia, a lo largo de toda esta opinión, a la figura de los terrenos sumergidos como bienes de dominio público – y, de hecho, al hablar de este modo en general sobre bienes marinos (el mar y sus riberas, el lecho del mar, los terrenos sumergidos y los terrenos ganados al mar) – no pretendemos dejar a un lado el hecho de que este tipo de cosas podrían muy bien gozar también de las características de la cosa común bajo el citado Artículo 254 del Código Civil. Para propósitos del análisis que llevamos a cabo hoy, sin embargo, es indiferente el posible tratamiento distinto que podrían recibir en nuestro ordenamiento los bienes estrictamente de dominio público y las cosas comunes. En ambos casos, tanto con respecto a los bienes de dominio público como a las cosas comunes, se configura la inalienabilidad de los mismos, ausente expresa y específica autorización legislativa para ello. Véase Vélez Torres, *op. cit.*, a la pág. 41 (enumerando entre los bienes de dominio público en Puerto Rico “algunas cosas comunes, como el mar y sus riberas”). Por tanto, estén los terrenos ganados al mar sujetos sólo a la protección regular del dominio público, o cuenten

éstos con alguna protección adicional por posiblemente constituir cosas comunes, el resultado de nuestro limitado análisis en el día de hoy es el mismo. Así pues, en esta opinión no atendemos asunto alguno relativo a las posibles diferencias que puedan existir en nuestro ordenamiento entre los bienes de dominio público y las cosas comunes.¹⁰ Tampoco opinamos, por ser impertinente a la resolución del asunto hoy ante nos, si los terrenos ganados al mar ostentan protección adicional por posiblemente ser cosas comunes.¹¹ La posibilidad de que estos terrenos ganados al mar, además de ser de dominio público, sean cosas comunes, y gocen de protecciones adicionales, la dejamos, pues, para ser considerada otro día.

¹⁰ En este sentido, sobre el concepto de la cosa común en Louisiana, y sus posibles diferencias del bien de dominio público, se ha observado lo siguiente:

The corresponding provision of the 1870 [Louisiana Civil] Code reproduced a passage of the Institutes of Justinian based on the questionable assumption that common things are insusceptible of ownership by their nature. This idea has been abandoned in modern civil codes as it became clear that insusceptibility of ownership is a matter of legal determination rather than an inherent characteristic of things. Thus, in the German Civil Code there is no reference to common things; in the French Civil Code there is merely an allusion to such things; and in the Greek Civil Code, in which the traditional classification has been retained, the category of common things has merely academic significance.

A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 46 (4ta ed.). Véanse, a estos efectos, Staudinger-Dilcher, Kommentar zum B.G.B. vor § 90 ann.27 (12ma ed. 1980); Art. 714 del Código Civil de Francia (“Hay cosas que no pertenecen a nadie y cuyo uso es común a todos”). (traducción nuestra al español de la traducción al inglés de A.N. Yiannopoulos); Art. 966 del Código Civil de Grecia (“Things out of commerce are those common to all, those subject to public use and those dedicated to serve public, municipal, communal, or religious purposes.”) (traducción de A.N. Yiannopoulos) Véanse además Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 46 (citando Balis, General Principles of the Civil Law (7ma ed. 1955)) (Bajo el Código Civil de Grecia, el aire y el mar abierto son cosas comunes.); y Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 46 (citando Art. 967 del Código Civil de Grecia) (Por otra parte, el agua corriente y la costa del mar están clasificados como cosas sujetas a uso público.).

Cabe destacar, sin embargo, que, aunque es cierto que en otras jurisdicciones civilistas el concepto de la cosa común ha sido eliminado o relegado al plano de las curiosidades académicas, no es menos cierto que en Puerto Rico el Artículo 254 del Código Civil todavía permanece vigente, aun cuando su efecto y pertinencia sean una cuestión poco estudiada y discutida.

¹¹ Cabe mencionar en este punto que, en esta opinión, tampoco entramos a considerar el posible efecto que el rango constitucional que ostentan en nuestra jurisdicción la protección y la preservación de los recursos naturales y el ambiente pudiera tener sobre la validez de una legislación que pretenda convertir en un bien patrimonial alguna cosa común. Así pues, dejamos también sin resolver, por no ser pertinente al asunto que consideramos hoy, la espinosa disyuntiva constitucional que surgiría en tal caso. No emitimos opinión alguna, pues, en cuanto a si resultaría constitucional en Puerto Rico enajenar o alterar el carácter de una cosa común, aun mediante autorización legislativa expresa y específica.

3. El “common law” y la doctrina del “public trust”

Por otra parte, es importante recalcar, también, que la interpretación del Código Civil en Louisiana en cuanto a las cosas comunes se interrelaciona con la doctrina del “public trust” que rige en el “common law”. El derecho común adquiere los principios del “public trust” de las Instituciones de Justiniano. Como mencionáramos anteriormente, la regla general en el derecho común es que existen ciertos bienes que por su carácter y naturaleza son retenidos por el soberano “in public trust” para el uso de todas las personas, y no pueden ser objeto de apropiación privada en ausencia de una autorización específica del Congreso. En Shively, 152 U.S. 1, considerado el caso seminal de la doctrina del “public trust”, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América resume los principios que gobiernan los terrenos entre la marea alta y baja en las aguas navegables de la siguiente forma:

Lands under tide waters are incapable of cultivation or improvement in the manner of lands above high water mark. They are of great value to the public for the purposes of commerce, navigation and fishery. Their improvement by individuals, when permitted, is incidental or subordinate to the public use and right. Therefore **the title and the control of them are vested in the sovereign for the benefit of the whole people.**

(Énfasis suplido). Véase además Robert Haskell Abrams, Walking the Beach to the Core of Sovereignty: The Historic Basis for the Public Trust Doctrine Applied in Glass v. Goeckel, 40 U. Mich. J.L. Reform 861 (Summer 2007); Zachary C. Kleinsasser, Public and Private Property Rights: Regulatory and Physical Takings and the Public Trust Doctrine, 32 B.C. Env'tl. Aff. L. Rev. 421 (2005).

En estos casos, pues, el soberano tiene el dominio de los terrenos sumergidos, pero para beneficio de las personas. Así pues, la administración de terrenos tenidos “in public trust” se distancia del tratamiento que se le da a aquellas tierras que mantiene el estado para la venta. Para que el estado pueda disponer de dichos terrenos “in public trust” tiene que existir una clara, específica y expresa autorización del poder legislativo.

Other limitations on state authority to alienate public trust waterbottoms have been established throughout the United States. **To**

find a valid alienation of public trust waterbottoms, most courts require that the legislative transfer be clear, specific, and express; courts will seldom uphold those that are implied. Another facet of public trust transfers is a presumption that when public trust lands are alienated, the only interest conveyed is the *jus privatum* or private ownership interest, while the public interest or *jus publicum* remain with the state. In others words, a servitude of public use would remain on public trust lands conveyed to private owners.

James G. Wilkins and Michael Wascom, The Public Trust Doctrine in Louisiana, 52 La. L. Rev. 861, 867 (March 1992) (énfasis suplido).

En el caso particular de Louisiana, de donde proviene el citado Artículo 254 de nuestro Código Civil, el Tribunal Supremo ha expresado:

Although the Code neither provides an exclusive listing of inalienable property nor classifies as public navigable waters other than rivers, the jurisprudence has recognized that, by analogy to navigable rivers, **navigable water bottoms other than rivers are public things insusceptible of private ownership....** Moreover, when the water bottom in question lies, as in this case, under the sea or an arm of the sea, it is explicitly included among the **inalienable things vested in the State.**

Gulf Oil Corp. v. State Mineral Bd., 317 So. 2d 576, 582-83 (La. 1975) (énfasis suplido). Además, explicó el Tribunal Supremo de Louisiana en tal ocasión que “because the beds of navigable waters of Louisiana are held in ‘public domain’ for the people of the State, that at the very least (if at all possible) ‘**(a)ny alienation or grant of the title to navigable waters by the legislature Must be express and Specific** and is never implied or presumed from general language in a grant or statute.’”. Id. a la pág. 589 (énfasis suplido). Véase además A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 62 (citando Art. 450 del Código Civil de Louisiana) (“Article 450 of the Louisiana Civil Code now declares that ‘the waters and bottoms of natural navigable water bodies’ are public things.”).

Además, la doctrina del “public trust” es aplicable, en algunos casos, aun cuando las aguas navegables o las tierras bajo ellas sean alteradas, desarrolladas, cedidas, o de cualquier forma administradas o preservadas. Esta conclusión encuentra apoyo

en diversas jurisdicciones del “common law” estadounidense. Así pues, el Tribunal Supremo de Massachussets ha expresado que “[a]ll tidelands below high water mark are subject to [the public] trust, which may be extinguished only, in the case of tidal flats, by lawful filling, or, **in the case of submerged land, by express legislative authorization.**” Trio Algarvio, Inc. v. Commissioner of Dept. of Environmental Protection, 440 Mass. 94, 97 (2003) (énfasis suplido). En Texas, por otra parte, “a landowner [may not] acquire title to accreted land **by artificially building up submerged land into dry land along his shoreline.**” TH Investments, Inc. v. Kirby Inland Marine, L.P., 218 S.W.3d 173, 185 n.11 (Tex. App. 2007) (énfasis suplido). El Tribunal Supremo de Maine ha hecho claro también que “the public trust restricts a landowner from ‘fill[ing] or build[ing] so as unreasonably to interfere with the public rights of navigation.’” Norton v. Town of Long Island, 883 A.2d 889, 901 n.9 (Me. 2005). En Vermont, se ha resuelto que es necesaria una clara expresión de la legislatura de su intención de abandonar el interés propietario del “public trust” sobre un terreno rellenado; la mera aprobación de la rama ejecutiva del gobierno estatal no es suficiente. Community Nat. Bank v. State, 172 Vt. 616, 618 (2001).¹²

Así pues, como podemos ver, múltiples jurisdicciones del “common law” estadounidense también sustentan una añadida protección tanto a los bienes marinos, en general, como a los terrenos sumergidos y ganados al mar, en particular, bajo la doctrina del “public trust”. Al tenor de estas autoridades, también, precisa concluir que los terrenos ganados al mar en Puerto Rico son de dominio público.

4. La Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928

Por otro lado, la Sección 47(b) de la Ley Núm. 59 de 30 de abril de 1928, según enmendada, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico”, establece,

¹² Esto no significa, sin embargo, que exista unanimidad en las distintas jurisdicciones de los estados de los Estados Unidos de América en cuanto al carácter y las limitaciones aplicables a los terrenos ganados al mar. No ignoramos, pues, que en algunas jurisdicciones se han establecido regímenes de propiedad fundamentalmente distintos. De hecho, el tratamiento que se le da a los bienes marinos, e incluso a las aguas en general, es muy variado a través de la nación estadounidense. En muchos casos, estas diferencias en tratamiento responden a las particularidades naturales de la jurisdicción objeto de análisis. Es decir, cada jurisdicción ha ajustado su régimen de propiedad a la disponibilidad o escasez de los recursos naturales marinos y acuáticos. Así pues, por ejemplo, en Florida, es natural y razonable que el ordenamiento jurídico incentive más que en otras jurisdicciones la desecación de terrenos inundados, dado que el territorio floridense es altamente pantanoso.

entre las facultades y funciones de vigilancia, conservación y concesiones de permisos, lo siguiente:

Vigilar por sí y con su [sic] auxiliares, por la conservación de los muelles, malecones, terraplenes, y porque tanto éstos **como los terrenos públicos que forman la zona marítima y los terrenos agregados a ella o ganados al mar**, sean conservados y no sean ocupados sin el consentimiento del Comisionado del Interior¹³, dado por escrito, pudiendo dictar órdenes y disposiciones eventuales que no estén en contraposición con la letra de esta Ley y que sean en beneficio del orden y policía de su jurisdicción, debiendo comunicar inmediatamente dichas órdenes al Comisionado del Interior para su aprobación.

(Énfasis suplido). Como surge de la disposición citada, pues, la Ley Núm. 59, aprobada en el 1928, ya también indica que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico tenía la intención de regular los terrenos ganados al mar de manera similar a como regulaba la zona marítimo-terrestre. Es decir, la Ley Núm. 59 también apunta a la conclusión de que los terrenos ganados al mar eran, como poco, considerados parte de la zona marítimo-terrestre, y por consiguiente eran de dominio público, desde mucho antes del 1968.

En cuanto a los terrenos ganados al mar, en Pueblo v. Del Valle, 60 D.P.R. a la pág. 192, el Tribunal Supremo de Puerto Rico tuvo ante su consideración la revisión de una sentencia en que resultó convicto y sentenciado Nicolás del Valle por violar la Sección 18 de la Ley Núm. 59 al ilegal, voluntaria y maliciosamente, y a sabiendas e intencionalmente, erigir una casa de consistencia permanente en la zona marítimo-terrestre de Mayagüez sin el consentimiento del Comisionado del Interior de Puerto Rico para dicho fin. En su análisis de la intención legislativa tras la prohibición de construcciones permanentes en la zona marítimo-terrestre, nuestro más Alto Foro judicial expresó:

La intención del legislador no fue otra, en nuestra opinión, que prohibir, a menos que se haya obtenido un permiso escrito del Comisionado del Interior, la construcción, en las orillas de los puertos, bahías o radas, y **en los terrenos públicos que forman la zona**

¹³ El cargo de Comisionado del Interior fue sustituido por el de Secretario de Transportación y Obras Públicas.

marítima y en los terrenos agregados a ella o ganados al mar, no sólo de palizadas y cercas de alambre, sino de cualquier clase de obra, bien sea de madera, mampostería, concreto, u otro material que le dé consistencia permanente.

Id. a la pág. 189 (énfasis suplido). Así pues, el Tribunal Supremo también trata los terrenos ganados al mar como parte de la zona marítimo-terrestre de dominio público.

Más aún, el Tribunal Supremo reitera la noción de que los terrenos ganados al mar forman parte de la zona marítimo-terrestre cuando evalúa en dicho caso la prueba presentada por el Ministerio Fiscal para probar la comisión del delito. Sobre tales hechos, expresa:

Por el último señalamiento el apelante ataca la suficiencia de la prueba. El Capitán del Puerto de Mayagüez, Jesús Trujillo Lange, declaró, en síntesis, que el acusado estaba levantando una casa dentro de los **terrenos ganados al mar, en la zona marítima terrestre, a la margen derecha del Río Yagüez, que es zona marítima también** y que el acusado le manifestó que no tenía permiso del Comisionado del Interior para fabricarla. Esta declaración no fue contradicha en forma alguna, pues el acusado no presentó prueba. Habiendo dado crédito la corte inferior a la misma, y no habiéndose alegado que actuara con pasión, prejuicio o parcialidad ni que incurriera en manifiesto error en su apreciación, ella es suficiente para sostener la sentencia condenatoria.

Id. a las págs. 192-193. Una vez más, los pronunciamientos del Tribunal Supremo tratan como indistinguibles los terrenos ganados al mar y la zona marítimo-terrestre.

Así pues, vemos que tanto el texto de la Ley Núm. 59 como las expresiones del Tribunal Supremo sobre la misma fundamentan la conclusión de que, desde por lo menos principios del siglo XX, los terrenos ganados al mar eran considerados parte de la zona marítimo-terrestre y del dominio público del Pueblo de Puerto Rico.

5. Interpretaciones legales de la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos de América

En cuanto a terrenos sumergidos ganados por acción de rellenos, o sea, terrenos ganados al mar por la mano del hombre, la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos de América ha interpretado que es necesaria una autorización específica **por ley** para adquirir titularidad de los mismos. Dicha conclusión surge de que, para todos los efectos, los terrenos ganados mediante relleno se continúan considerando terrenos sumergidos.

The courts of the United States have made no distinction between claims to tidelands, as such, and lands subsequently appearing above high watermark because of the **placing of fill, drainage or accretion** subsequent to an alleged acquisition while the lands were below the high watermark. In Weinberger v. City of Passaic, 84 N.J.L. 149, 86 Atl. 59, 60 (1913), the Supreme Court of New Jersey in denying the claim of a private owner to tideland **subsequently filled**, said:

It is true that it is not physically land under water at this time, having been filled in, as already noted. **It was, however, land under water in 1894, and, in our judgment, is legally such still.** The fact that the prosecutor [claimant], or those under whom he claims, or some other person or persons, have, without authority, filled this land in cannot avail the prosecutor as against the rightful claim of the state or its grantees.

Rights of Abutting Upland Property Owners to claim Title to Reclaimed Land Produced by Filling on Tidelands and Submerged Lands Adjacent to the Territory of Guam, 65 Interior Dec. 193, 198 (D.O.I. January 31, 1958) (énfasis suplido). En la misma consulta citada, se indica que tanto en el derecho común como en el derecho civil español la doctrina esbozada aplica tanto a las bahías como a las lagunas:

In People of Puerto Rico v. Fortuna et. al., 179 Fed. 500 (1st Cir. 1922), cert. denied, 259 U.S. 587 (1922), the court pointed out that the Spanish Civil Law and the Common Law were identical with regard to this subject and referred to bays and lagoons as “arms of the sea.”

Under such law the public lands extended inland to the mean high watermark and thereby included all such lands as are subject to the ebb and flow of the tide. It thus appears correct to conclude that ownership of the tidelands here in question by the United States begins at the watermark on the inner shore, without regard to the presence or absence of lagoons.

Id. a la pág. 200.

En este caso de una consulta sobre terrenos sumergidos rellenados por la mano del hombre en lagunas del territorio de Guam, el Departamento del Interior específicamente contesta la interrogante de si los terrenos sumergidos son tierras pertenecientes a la Corona de España y transferidas a los Estados Unidos de América conforme al primer párrafo del Artículo VIII del Tratado de París, y si cualesquiera derechos existentes de personas privadas sobre dichas tierras basados en concesiones de España estarían protegidos por el segundo párrafo del Artículo VIII del mencionado Tratado. En este sentido, el Departamento del Interior concluye que, aunque no existe una lista de las tierras de la Corona de España transferidas a los Estados Unidos de América, desde el momento de la firma del Tratado de París, los terrenos sumergidos se han considerado tierras que eran de la Corona de España. Aunque España hubiese permitido la concesión de interés en dichas tierras a personas privadas, a partir de la cesión, se requiere acción del Congreso para que tales tierras puedan ser objeto de propiedad privada.

We are advised by the Government of Guam that, while no record exists specifically listing or itemizing the Crown lands transferred to the United States, the lands herein considered have, from the time of the said treaty, been considered to be Crown lands; and further, while it appears that Spanish law would have permitted the granting of an interest in such land to private persons, no such grants are known to have been made and there are no known claims to tidelands or submerged lands adjacent to Guam arising under the prior Spanish Government.

Id. a la pág. 199.

En el caso de Guam, se indica que los terrenos sumergidos están bajo el dominio de los Estados Unidos de América porque, en la situación específica de dicha

consulta, los mismos no habían sido puestos bajo el control del Gobierno de Guam.¹⁴ Esta situación es distinta a la de Puerto Rico puesto que, desde la Ley Jones en 1917, los terrenos sumergidos fueron expresamente puestos bajo el dominio del gobierno puertorriqueño para ser administrados en beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Más específicamente en cuanto a nuestra jurisdicción sobre los terrenos sumergidos, en la Op. Sec. Just. Núm. 29 de 1951, dirigida al Presidente del Comité del Interior y Asuntos Insulares del Senado de los Estados Unidos de América, se indica que, aunque en varios casos federales se ha sostenido que, como regla general, la soberanía y el título de los terrenos bajo el mar radican en el Gobierno Federal, en Puerto Rico, dichos terrenos están bajo la jurisdicción del Pueblo de Puerto Rico, de conformidad a la declaración expresa hecha por el Congreso en los Artículos 7 y 8 de la Ley Jones en relación con la jurisdicción y dominio sobre aguas en Puerto Rico. En esa ocasión, este Departamento de Justicia sostuvo:

El estudio verificado por la División de Derecho Americano del Servicio de Referencias Legislativas contiene un sumario del fundamento legal de las decisiones de la Corte Suprema sobre la posición del Gobierno Federal en cuanto a la jurisdicción y título sobre los terrenos comprendidos dentro de tres millas de la costa en marea menguante. En los casos de U.S. v. California, 332 U.S. 19 (1947), U.S. v. Louisiana 339 U.S. 667 (1950) y U.S. v. Texas, 339 U.S. 707 (1950), se resolvió que la soberanía y título de los indicados terrenos radica en el Gobierno Federal.

Mi opinión es que el poder conferido a la Legislatura de Puerto Rico sobre aguas en Puerto Rico no ha sido alterado por las decisiones arriba citadas. El principio establecido por tales decisiones al efecto de que la cuestión del mar litoral es de incumbencia nacional y no estatal y de que los derechos de la nación sobre dicho mar son supremos **cede, en el caso de Puerto Rico, a la declaración expresa hecha por el Congreso en la Ley Orgánica de 1917 en relación con la jurisdicción y dominio sobre aguas en Puerto Rico.**

Op. Sec. Just. Núm. 29 de 1951 (énfasis suplido).

¹⁴ Sobre este aspecto, la opinión del Departamento del Interior indica que el Artículo 28 de la Carta Orgánica de Guam y la transferencia de tierras allí dispuesta no hacen referencia explícita a terrenos sumergidos.

En fin, las interpretaciones legales que ha hecho la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal también apuntan a que los terrenos ganados al mar mediante relleno en Puerto Rico eran considerados, desde antes de 1968, al igual que los terrenos sumergidos, como de dominio público. En este sentido, es preciso recordar nuestra discusión previa en la cual concluimos que, por virtud del propio texto de la Ley Jones, los terrenos sumergidos en Puerto Rico son de dominio público desde el 1917. Igual regla, pues, aplicaría a los terrenos ganados al mar.

6. La Ley Jones y la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico

Como mencionáramos anteriormente, la Ley Jones y la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico también constituyen autoridad a favor de la conclusión que los terrenos ganados al mar en Puerto Rico son de dominio público. Para una discusión más detallada de este punto, refiérase a las secciones anteriores de esta opinión sobre este tema.

7. Interpretación histórica de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico

Por otra parte, la manera en la cual por años ha actuado nuestra Asamblea Legislativa también es indicativa de la interpretación que durante el siglo XX se le dio en Puerto Rico al carácter de los terrenos ganados al mar. En este sentido, pasemos a analizar cómo en nuestra jurisdicción se ha aplicado la exigencia de una actuación específica de la legislatura para disponer de derechos sobre terrenos sumergidos que se constituyen por obra del hombre en terrenos ganados al mar.

En primer lugar, en la Op. Sec. Just. de 22 de agosto de 1929 (no publicada) se explica el proceso que en esos tiempos se entendía era necesario y requería de una ley específica para autorizar la enajenación de terrenos sumergidos. La Resolución Conjunta Núm. 53 de 31 de julio de 1923 autorizaba al arrendamiento y venta de terrenos sumergidos en un área especificada en dicha resolución. Una vez autorizada por ley, el Comisionado del Interior expedía una certificación para el Registro de la Propiedad de forma que se pudiera inscribir el derecho de la persona que contrataba con el estado. Observamos, en correspondencia dirigida al Comisionado del Interior con fecha de 21 de enero de 1928, mediante la cual se le solicita el arrendamiento de tres parcelas entre “Miramar Street” y el Caño de San Antonio, una nota al final del documento donde se refiere para que se conteste al

solicitante que el Comisionado del Interior no tiene facultad para arrendar terrenos no incluidos en la legislación aprobada por la Asamblea Legislativa. Así pues, la Asamblea Legislativa, en 1923, entendió necesario aprobar una legislación específica al momento de transferir derechos sobre terrenos sumergidos.

Por otra parte, en Piñero v. Grillasca, 67 D.P.R. 908 (1947), el Tribunal Supremo atendió un caso en el cual se había autorizado, mediante la Resolución Conjunta Núm. 57 de 1925, al Municipio de Ponce para que se construyera un malecón en la Bahía de Ponce en cooperación con el Gobierno Federal. La Sección 2 de la Resolución Conjunta Núm. 57 de 1925 autorizaba al Gobernador a traspasar al Municipio de Ponce el título de propiedad de todos los terrenos que se desecaran y se ganaran al mar por virtud del dragado de dicho puerto. Posteriormente, se formularon diecisiete cargos contra el Alcalde, entre los cuales se incluyó el haber engañado al Comisionado del Interior para obtener una certificación de un terreno como ganado al mar en armonía con lo dispuesto en la Resolución Conjunta. Vemos, pues, que se entendía que para obtener la certificación del Comisionado del Interior era necesario que existiera una ley específica que le facultara para disponer de tales terrenos ganados al mar.

Con respecto a terrenos ganados al mar en áreas turísticas, es pertinente señalar que la Ley Núm. 25 de 2 de agosto de 1990, nos indica en su Exposición de Motivos que, para el año 1967, la corporación dueña del Hotel El Conquistador, en Fajardo, gestionó y obtuvo los permisos requeridos por ley para realizar ciertas obras relacionadas con su gestión hotelera en la Bahía de Fajardo. Asimismo, dicha Exposición de Motivos explica que posteriormente la Administración de Terrenos adquirió dicho hotel por expropiación forzosa en 1988. Para dar certeza a la titularidad sobre terrenos ganados al mar por la mano del hombre fue necesaria la aprobación de la Ley Núm. 25, que también incluyó lo pertinente a la garantía del libre y continuo acceso marítimo y peatonal a la zona marítimo-terrestre y su servidumbre de vigilancia litoral.

Por otro lado, la Ley Núm. 3 de 22 de agosto de 1990, según enmendada, se aprobó con el propósito de transferir a la Compañía de Fomento Industrial la titularidad de ciertos terrenos que fueron ganados al mar por obra y mano del hombre, donde fueron construidos el Hotel Condado Beach, el Centro de Convenciones y el Hotel La Concha, así como establecer una servidumbre legal de paso de dominio público a favor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nótese que dicha legislación indica claramente que los permisos que pueda otorgar el

DRNA no conllevarían la titularidad sobre los terrenos ni sobre las obras de mejora y de ornato.

Así pues, toda la legislación antes citada indica que, por un siglo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico entendió que, para otorgar titularidad sobre terrenos ganados al mar, era necesaria la aprobación de legislación específica al efecto. Esto, también, pesa a favor de la conclusión de que los terrenos ganados al mar son de dominio público en Puerto Rico.

8. El sentido común y los principios básicos de equidad y justicia

Solía decir un sabio más sabio que yo que “el sentido común es el menos común de los sentidos”. Quizá por eso no se estila citar como autoridad legal el sentido común. Sin embargo, la fuerza persuasiva de éste tan inusual de los sentidos es en muchas ocasiones mucho más formidable que cualquier citación erudita. Su fortaleza argumentativa, claro está, está en su mayor apogeo cuando concuerda con los principios básicos de equidad y justicia que deben guiar el ordenamiento jurídico. Así pues, consideremos lo siguiente.

Primero que nada, debemos recordar que nuestro Código Civil, autoridad principal en asuntos de titularidad civil como el que hoy nos concierne, estatuye nuestras sanas intuiciones en sus reglas generales. Así pues, el Artículo 7 dispone que “[c]uando no haya ley aplicable al caso, el tribunal resolverá conforme a equidad, que quiere decir que se tendrá en cuenta la razón natural de acuerdo con los principios generales del derecho, y los usos y costumbres aceptados y establecidos”. Art. 7 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 7. El sentido común, pues, legítimamente debe ser guía fiel de nuestros pronunciamientos en el día de hoy.

Establecido está en nuestro ordenamiento que la ley y el orden requieren que se desproteja, e incluso se castigue, a aquél que sin derecho o proceso pretende adueñarse de una cosa. Así pues, mi casa no deja de ser mi casa porque algún intruso pretenda ocuparse, sin derecho, de ella. Si un individuo construyera una choza en el techo de nuestra casa, sin derecho o permiso para ello, tal proceder no afectaría nuestra titularidad y dominio de la misma. Entonces, ¿cómo puede el construir sobre terreno sumergido conceder derechos a quien no los tiene?

Reconocemos que a nuestra anterior discusión le aplica la excepción de la prescripción adquisitiva, mejor conocida en nuestra jurisdicción como la

usucapión. Sin embargo, como hemos mencionado, y discutiremos en más detalle luego, los bienes de dominio público son imprescriptibles. Así pues, si el mar y los terrenos sumergidos debajo de éste son de dominio público, ¿qué sentido haría concederle derechos sobre éstos a un individuo por el simple hecho de que éste le haya echado terreno encima? Si para desafectar al mar y a los terrenos sumergidos bajo éste de su carácter dominical se requiere legislación, ¿cómo pensar que su mero relleno tendría tal efecto?

En fin, nos parece que la idea de legitimar la apropiación de un bien de uso común como el mar mediante la simple trampa de cubrirlo con tierra es inherentemente aberrante a nuestro ordenamiento jurídico; un ordenamiento jurídico, no olvidemos, que ha elevado a rango constitucional la protección de nuestros recursos naturales y nuestro ambiente. Bajo estas circunstancias, hasta el desnudo sentido común llama a la conclusión de que los terrenos ganados al mar en Puerto Rico son, desde al menos principios del siglo XX, como mínimo, de dominio público.

9. La Ley de Puertos y Muelles de 1968

Como mencionáramos al comienzo de esta sección, la Ley Num. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico”, define 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, **incluyendo los terrenos ganados al mar** y las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas. Art. 1, Sec. 1.03(n) de la Ley Núm. 151, 23 L.P.R.A. § 2103(n). El Artículo 1, Sección 1.11 de la Ley Núm. 151 dispone que dicha ley:

no afectará derechos adquiridos u obligaciones incurridas por la Autoridad de los Puertos o persona alguna bajo la legislación anterior, la cual será aplicable a las acciones y procedimientos pendientes y a las acciones que de ella surjan aunque se inicien después de la fecha de vigencia de la presente ley. Pero esta ley será aplicable a todas las acciones y procedimientos que surjan después de su vigencia, bien bajo sus disposiciones o bajo las disposiciones del Reglamento de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928.

23 L.P.R.A. § 2111. Como tal, la Ley Núm. 151 no basta, por sí sola, como autoridad para establecer que los terrenos ganados al mar eran de dominio público antes del 1968.

Sin embargo, algunos detalles sobre la Ley Núm. 151 sí sustentan esta conclusión. Así pues, la Ley Núm. 151 dispone expresamente, entre otras cosas, que, con excepción de lo provisto por dicha ley en cuanto a toda parte de la zona marítimo-terrestre incluida en una zona portuaria, el Secretario de Transportación y Obras Públicas (antes Comisionado del Interior) tendrá **sobre la zona marítimo-terrestre y los terrenos agregados o ganados al mar** las mismas facultades y funciones de vigilancia, conservación y concesiones de permisos que le fueron conferidas para ejercer directamente o a través de los capitanes de puerto por las Secciones 18 a 47 de la Ley Núm. 59, conocida como “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928”, a la cual ya hemos hecho referencia. Artículo 1, Sec. 1.10 de la Ley Núm. 151, 23 L.P.R.A. § 2110. Nótese que la idea de que los terrenos ganados al mar son equivalentes a la zona marítimo-terrestre ya estaba integrada en las disposiciones de la Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928, y así se había indicado por nuestro Tribunal Supremo en Pueblo v. Del Valle, 60 D.P.R. 184. Así pues, podemos colegir que la intención de la Asamblea Legislativa al aprobar la Ley de Puertos y Muelles de 1968 no era alterar el régimen aplicable a tales terrenos ganados al mar ubicados fuera de una zona portuaria que ya estaba vigente desde la aprobación de la Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928. En otras palabras, esto nos indica que la Asamblea Legislativa entendía, en 1968, que los terrenos ganados al mar en zonas no portuarias ya gozaban de la misma protección que la zona marítimo-terrestre desde años antes, y que la nueva ley aprobada en el 1968 sólo servía para reiterar tal realidad jurídica.

Por otra parte, y quizás más importante aún, vale destacar que no hemos encontrado ni en el texto ni en el historial legislativo de la Ley Núm. 151 mención alguna de una intención del legislador de alterar el régimen de propiedad aplicable a, o la naturaleza de, los terrenos ganados al mar. De hecho, como mencionáramos anteriormente, en el pasado hemos apuntado que la definición de zona marítimo-terrestre contenida en la Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968, que incluye textualmente los terrenos ganados al mar como parte de dicha zona, “proviene a su vez del Artículo 1 de la antigua Ley de Puertos de España del 7 de mayo de 1880...”. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 8. La Asamblea Legislativa no parece haber reconocido una necesidad de afectar en 1968 los terrenos ganados al mar y declararlos de dominio público. Por el contrario, nuestro

estudio lo que indica es que la Asamblea Legislativa entendía que dichos terrenos ganados al mar ya eran de dominio público.

10. Conclusiones generales importantes en cuanto a los terrenos ganados al mar

En fin, al analizar todas las fuentes y autoridades legales aquí discutidas, en conjunto, entendemos forzoso concluir que, en Puerto Rico, los terrenos ganados al mar se consideran, como mínimo, parte de la zona marítimo-terrestre, no desde la aprobación de la Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968, sino desde mucho antes. Como tal, los terrenos ganados al mar eran considerados en Puerto Rico, desde al menos principios del siglo XX: o bienes de dominio público, como parte de la zona marítimo-terrestre; o cosas comunes, bien fuera como terrenos sumergidos, lecho del mar o parte del mar y sus riberas. Esta conclusión se ve sustentada por un número de autoridades legales, a saber:

- La Ley de Puertos de 1880 – Define la zona marítimo-terrestre para incluir toda accesión de terrenos.
- El Código Civil de Puerto Rico – Brinda protección especial a los bienes marinos, a tenor de su Artículo 254, según adoptado del Código Civil de Louisiana.
- El “common law” – La doctrina del “public trust” también sustenta el carácter de dominio público de los terrenos sumergidos.
- La Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928 – El texto de la ley y la jurisprudencia interpretativa de la misma incluyen los terrenos ganados al mar como parte de la zona marítimo-terrestre.
- Interpretaciones legales de la Rama Ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos de América – Concluyen que los terrenos ganados al mar se tienen “in public trust” por considerarse, para todos efectos, terrenos sumergidos.
- La Ley Jones y la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico – Establecen que los terrenos sumergidos en Puerto Rico son de

dominio público y definen los mismos para incluir los terrenos ganados al mar.

- Interpretación histórica de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico – Por un siglo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico entendió que, para otorgar titularidad sobre terrenos ganados al mar, era necesaria la aprobación de legislación específica a esos efectos.
- El sentido común y los principios básicos de equidad y justicia – La idea de legitimar la apropiación de un bien de uso común como el mar mediante la simple trampa de cubrirlo con tierra es inherentemente aberrante a nuestro ordenamiento jurídico.
- La Ley de Puertos y Muelles de 1968 – No alteró sustancialmente el régimen dominical ya aplicable a los terrenos ganados al mar.

Por todas estas razones, pues, concluimos que los terrenos ganados al mar en Puerto Rico han sido, desde muchos años antes del 1968 y, en todo caso, desde antes de que se ganaran al mar los terrenos objeto de controversia en las décadas de los años 1940 y 1950, o bienes de dominio público o cosas comunes. Además, cabe recordar que su naturaleza como bienes de dominio público o como cosas comunes sólo se puede cambiar mediante legislación específica a esos efectos. Así pues, los terrenos ganados al mar objeto de la presente opinión no podían ser enajenados ni gravados sin autorización expresa y específica de la Asamblea Legislativa.

D. Otros asuntos y argumentos a considerar

*“Every year if not every day
we have to wager our salvation
upon some prophecy based upon
imperfect knowledge.”*

Abrams v. U.S., 250 U.S. 616, 630 (1919)
(Oliver Wendell Holmes, J., dissenting)

Antes de continuar con nuestro análisis, consideramos prudente y apropiado discutir brevemente algunos posibles asuntos o argumentos que podrían levantarse en oposición a nuestra conclusión de que los terrenos ganados al mar son, cuando menos, de dominio público. En particular, en el pasado se han levantado

argumentos sobre la posibilidad de cambiar la naturaleza de un bien de dominio público a patrimonial mediante métodos que no involucren la aprobación de una ley específica a esos efectos. Como veremos a continuación, ninguno de estos argumentos encuentra sustento en este caso.

1. Cambio de naturaleza sólo mediante legislación específica

En primer lugar, es importante destacar que, como mencionáramos anteriormente, ni los bienes de dominio público ni las cosas comunes están sujetos a enajenación. Rubert Armstrong, 97 D.P.R. 588; Manuel Albaladejo, Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, Tomo V, Vol. 1, Art. 338 (1990); Godreau, *op. cit.*, a las págs. 563-64; Artículo 254 del Código Civil; Manresa y Navarro, *op. cit.*, a la pág. 79; A.N. Yiannopoulos, 2 La. Civ. L. Treatise, Property § 45. Esto, precisamente, es lo que los distingue de otros bienes de carácter patrimonial. Id. Véase además Op. Sec. Just. Núm. 12 de 1956.

En realidad, lo que esto quiere decir es que un bien de dominio público no puede enajenarse sin previa y específica autorización legislativa. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 192 (citando Dimas, 18 D.P.R. 1061). Véase además Clyde v. Cummings, 35 Utah 461 (1909) (“The Secretary of the Interior has no authority under his general power of supervision and control of the public domain to lease any part of it, unless authorized to do so by an act of Congress.”). Obsérvese que la jurisprudencia federal también ha establecido que “the interests in public lands may be acquired only through procedures established by Congress”. United States v. Osterlund, 671 F.2d 1267, 1268 (10th Cir. 1982).

Por estas razones, queda establecido que la naturaleza dominical de un terreno ganado al mar no puede cambiar a patrimonial salvo por legislación específica a esos efectos.

2. Prescripción adquisitiva o usucapión

Ahora bien, podría alguien argumentar que los terrenos ganados al mar podrían ser adquiridos mediante usucapión. Sin embargo, este tipo de argumento ha sido atendido y rechazado en lo relativo a bienes de dominio público. “Los bienes de uso público, por ser de dominio público, no son susceptibles de apropiación por los particulares, no pueden ser embargados, el Estado tampoco puede enajenarlos, **no hay prescripción sobre ellos**; tampoco pueden establecerse servidumbres sobre

los mismos”. Godreau, *op. cit.*, a la pág. 562 (énfasis suplido). Así también lo ha reconocido este Departamento de Justicia al expresar que, a partir del 1898, “la prescripción adquisitiva del dominio no puede alegarse contra El Pueblo de Puerto Rico” con respecto a bienes no patrimoniales. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 194. Por tanto, los terrenos ganados al mar objeto de controversia no podían adquirirse mediante prescripción.

3. Inscripción (o falta de ella) en el Registro de la Propiedad

De igual modo, ni la inscripción de los terrenos ganados al mar a nombre de una parte privada ni la falta de inscripción de los mismos puede afectar adversamente el derecho del Pueblo de Puerto Rico sobre ellos. El Tribunal Supremo ha resuelto que el gobierno puertorriqueño “no vi[ene] obligado a inscribir su derecho [sobre bienes de dominio público] por tratarse de bienes que le corresponden a virtud del dominio eminente de que está investido”. *Fajardo Sugar Co. v. Kramer*, 45 D.P.R. 349 (1933). Recordó en esa ocasión el Tribunal Supremo que “[e]l Registro de la Propiedad no se ha hecho para llevar a él derechos que no existen”. *Id.* “Es cierto que protege a los terceros, pero parte siempre de la base de que existe algo real”. *Id.* De ahí el proverbial precepto de que el Registro ni da ni quita derechos.¹⁵

¹⁵ Ahora bien, debemos también recordar que nuestra Ley Hipotecaria dispone ciertas protecciones para aquellos que constituyan terceros registrales de buena fe. Así pues, el Artículo 105 de la Ley Hipotecaria de 1979, según enmendada, 30 L.P.R.A. § 2355, establece:

...el tercero que de buena fe y a título oneroso adquiera válidamente algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultad para transmitirlo será mantenido en su adquisición, una vez haya inscrito su derecho, cuando por cualquier razón resulte inexacto el Registro, bien sea que se rescinda, resuelva o anule el título del otorgante en virtud de causas que no resulten clara y expresamente del propio Registro, o que existan sobre la finca acciones o títulos de dominio o de otros derechos reales que no estén debidamente inscritos.

.....

La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se prueba que al adquirir conocía la falta de exactitud del Registro.

Sin embargo, en esta opinión no entramos a considerar la aplicación de los citados principios en cuanto a derechos de terceros registrales de buena fe ya que el asunto no está debidamente ante nuestra consideración. Apuntamos, de todos modos, que la aplicación a los terrenos de dominio público y a las cosas comunes de las protecciones dispuestas por la Ley Hipotecaria para los terceros registrales de buena fe no está del todo clara. Iguales cuestionamientos surgen en cuanto a la posible aplicación de principios relativos a los derechos de edificantes de buena fe en terrenos de dominio público o en cosas comunes. Véase, en general, Arts. 297-300 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. §§ 1164-1167. Tampoco entramos a considerar en esta opinión si se cumplen, en todo caso, los requisitos legales para la aplicación de estas doctrinas, incluyendo, por ejemplo, la buena o mala fe de las partes involucradas, la ausencia de dobles inmatriculaciones, el cumplimiento de las partes con las debidas diligencias, la falta de indicaciones en el Registro de la Propiedad sobre el carácter dominical de los terrenos

Esta conclusión se ve reforzada por las disposiciones de la Ley Hipotecaria, la cual dispone que “...la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes, ni altera las relaciones jurídicas de quienes intervengan como partes en dichos actos o contratos”. Art. 105 de la Ley Hipotecaria de 1979, según enmendada, 30 L.P.R.A. § 2355. Así pues, en el pasado hemos explicado que “El Pueblo de Puerto Rico no está obligado a inscribir[] ... bienes de dominio público”. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 194. “El hecho de que [tales bienes de dominio público] estén inscritos en el Registro a favor de los que actualmente los poseen como lo estuvieron a favor de los que a éstos los transmitieron no les protege ya que la mera inscripción en el Registro de la Propiedad no puede conferir a los actuales poseedores derechos que no tienen”. Id.

En fin, podemos concluir que la realidad registral es impertinente a la determinación que hoy hacemos sobre la titularidad de los terrenos ganados al mar objeto de controversia. De todos modos, cabe apuntar que en el Registro de la Propiedad consta que, luego de que el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos de América para el Primer Circuito resolviera el anteriormente citado Baker, 27 F.2d 863, las transacciones de Baker con el Gobierno de Puerto Rico incluyeron en su descripción del área arrendada a Baker que los terrenos sumergidos eran del Pueblo de Puerto Rico. Tal descripción de las parcelas objeto del arrendamiento a Baker, la cual excluye terrenos sumergidos, es la misma que se utilizó en las transacciones llevadas a cabo en la década de los años 1990 entre las distintas entidades gubernamentales y el Hilton, al igual que en las transacciones subsiguientes entre el Hilton y San Gerónimo Development Corp.

4. Deslindes previos

Por otra parte, cabe mencionar que es igualmente impertinente a la realidad *de jure* sobre la titularidad de los terrenos ganados al mar ante nuestra consideración cualquier deslinde que haya podido hacer en el pasado el DRNA. Sobre esto, hemos expresado: “Todos los tratadistas están conformes en que el deslinde ni da ni quita derechos de propiedad, no justifica la propiedad o pertenencia de los terrenos deslindados”. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 197 (citando

ganados al mar objeto de controversia, la satisfacción de todos los criterios que definen a una persona como tercero registral o edificante de buena fe, etc. Estas potenciales disyuntivas las dejamos para otro día por no estar hoy debidamente ante nuestra consideración ni ser pertinentes a la estrecha cuestión de derecho que atendemos mediante esta opinión.

Quintus Mucius Scaevola, Código Civil, Tomo VIII, a la pág. 151 (4ta ed.); Morel, Legislación Hipotecaria, Tomo I, a la pág. 426 (2da ed.); Roca Sastre, Derecho Hipotecario, Tomo II, a la pág. 143).

5. Desecación de marismas, concesiones y desafectaciones administrativas

En el pasado se ha argumentado que existe base legal para establecer el cambio en la naturaleza de un bien de dominio público, como lo sería un terreno ganado al mar, a patrimonial mediante su desecación. Tal argumento encuentra resonancia en el lenguaje de la Ley de Aguas Española de 1866, la cual establecía:

El gobierno podrá conceder para su desecación las **marismas** propias del Estado o de uso comunal de los pueblos, cuando oídos el Comandante de la Marina, el Jefe provincial de Ingenieros de caminos, el Gobernador de la provincia y la Junta consultiva de Obras Públicas en el Ministerio, conste que de ello no puede resultar perjuicio a la navegación de los ríos o conservación de los puertos.

Art. 26 de la Ley de Aguas Española de 1866 (énfasis suplido). Además, disponía la citada ley que, aunque “[s]on del dominio público los terrenos que unen a las playas por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar”, “[c]uando [a éstos] ya no los bañen las aguas del mar, ni sean necesarios para los objetos de utilidad pública, ni para el establecimiento de especiales industrias, ni para el servicio de vigilancia, el Gobierno los declarará propiedad de los dueños de las fincas colindantes en aumento de ellas”. Art. 4 de la Ley de Aguas Española de 1866.

Sin embargo, como discutiéramos anteriormente, la citada Ley de Aguas Española de 1866 dejó de regir en Puerto Rico en cuanto a lo que aquí nos concierne al entrar en vigor la Ley de Puertos de 1880. Por tanto, las disposiciones que contenía la misma son impertinentes al considerar rellenos que ocurrieron luego de que ésta dejara de estar en vigor en Puerto Rico.

Por otra parte, la Ley de Puertos de 1880 también contiene algún lenguaje que podría dar base a equivocada conclusión:

Cuando por consecuencia de estas accesiones, y **por efecto de retirarse el mar** la línea interior que limita la expresada zona avance

hacia aquél los terrenos sobrantes de los que era antigua zona marítimo-terrestre, pasarán a ser propiedad del Estado, previo el oportuno deslinde por **el Ministerio de Ultramar**, de acuerdo con el de Marina, el primero podrá enajenarlos cuando no se consideren necesarios para servicios marítimos u otros de utilidad pública. Si se enajenasen con arreglo a las leyes, **se concederá el derecho de tanteo a los dueños de los terrenos colindantes.**

Art. 2 de la Ley de Puertos de 1880 (énfasis suplido). Diversos problemas surgen, sin embargo, al considerar la posibilidad de recurrir a esta disposición para argumentar que ha ocurrido el cambio de naturaleza dominical a patrimonial mediante el relleno de terrenos sumergidos. En primer lugar, notamos que el artículo citado se refiere a situaciones en las que se ha retirado el mar. En el caso ante nos, sin embargo, como ya hemos mencionado, el mar no parece haber sido autor de la accesión objeto de controversia. Los terrenos objeto de controversia fueron ganados por mano del hombre.¹⁶ Por otra parte, observamos que el procedimiento establecido en el citado artículo requería la aprobación del Ministerio de Ultramar de España. No queda claro, ni consta en el récord ante nos, cómo ni quién tendría que haber aprobado una desafectación administrativa en Puerto Rico luego del cambio en soberanía. De igual modo, tampoco consta en nuestros expedientes que se haya concedido derecho de tanteo alguno a los dueños de terrenos colindantes a los terrenos ganados al mar objeto de controversia. Por todas estas razones, entendemos inaplicable a la situación de autos la citada disposición de la Ley de Puertos de 1880.

En cuanto al cambio de soberanía también cabe apuntar que el mismo tuvo otros efectos relativos a la aplicabilidad de las disposiciones de la Ley de Puertos de 1880. Aunque, como explicáramos antes, la Ley de Puertos de 1880 permaneció parcialmente vigente en Puerto Rico aun después del cambio de soberanía en 1898, también es cierto, según hemos ya discutido, que en Puerto Rico se estableció un nuevo ordenamiento jurídico. Como parte del mismo, diversas fuentes de autoridad legal extendieron sobre los bienes marinos un mayor grado de protección del que existía bajo la soberanía española. Así pues, como explicáramos con lujo de detalles anteriormente, nuestro Código Civil, el “common law” estadounidense, la

¹⁶ No emitimos opinión alguna en cuanto a si sería distinto el caso de haberse ganado terrenos por actuación de la naturaleza. Este asunto no está ante nos hoy. Sin embargo, apuntamos que el carácter artificial de la accesión hoy bajo nuestra consideración no es lo único que nos lleva a concluir que la disposición citada de la Ley de Puertos de 1880 no es aplicable en estos casos.

Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1928, la Ley Jones y la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico, establecieron en los terrenos ganados al mar un carácter dominical, o de cosa común, que no puede desafectarse salvo por actuación legislativa específica. En este sentido, hemos expresado: “El hecho de que el propietario rellenara los terrenos para resecarlos tampoco le confiere derecho de propiedad”. Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 192.

Por otra parte, durante nuestro análisis, sólo hemos encontrado una ley adicional que podría servir de base para algún tipo de reclamo propietario sobre los terrenos objeto de controversia. La Ley de 2 de mayo de 1940, 28 L.P.R.A. §§ 15-17, autorizaba al Secretario de Transportación y Obras Públicas a separar todos aquellos terrenos públicos que, al practicarse los deslindes de los mismos, se encontraran ocupados y usufructuados, a título de dueño, por particulares, haciéndose extensiva dicha disposición a los terrenos ya deslindados. Dicha ley especial se aprobó para atender la situación que encontró el Departamento del Interior al realizar el deslinde y la mensura de los terrenos del Pueblo de Puerto Rico en muchas de las municipalidades de la Isla. Nótese que la venta o arrendamiento bajo esta ley especial, sin embargo, requiere no sólo la aprobación del Gobernador, sino la recomendación del Secretario de Justicia y el Secretario de Hacienda. En el caso ante nos, no hemos encontrado constancia alguna de que se cumpliera con el procedimiento establecido bajo la citada ley al momento de intentar enajenar los terrenos ganados al mar objeto de controversia. En todo caso, tendríamos serias dudas en cuanto a la aplicabilidad de esta ley al asunto objeto de análisis, ya que la misma no dispone específicamente sobre la enajenación de terrenos ganados al mar o sobre posibles cambios a la naturaleza de terrenos de dominio público o cosas comunes. Esta ley se limitaba a un contexto histórico particular y a una problemática muy distinta en naturaleza e identidad de los asuntos que hoy atendemos sobre terrenos ganados al mar. Entendemos que las autoridades discutidas en esta opinión en cuanto a la inalienabilidad de terrenos de dominio público y cosas comunes requieren mayor especificidad en la autorización legislativa exigida y que no sería razonable utilizar las disposiciones de la citada Ley de 2 de mayo de 1940 como base legal para reconocer una desafectación del carácter dominical o común de los terrenos ganados al mar objeto de controversia.

También conviene hacer un comentario sobre las marismas. “[L]as marismas son terrenos bajos contiguos a las playas o riberas de los ríos que se inundan con las aguas extraviadas de los mares y los ríos”. Op. Sec. Just. Núm. 41 de 1987 (citando Alcubilla, Diccionario de la Administración Española, Tomo 7, a la pág. 133 (4ta

ed.)). “La marisma ... es considerada como monte [y] se ha definido como terreno bajo y pantanoso que se inunda con las aguas del mar”. Rubert Armstrong, 97 D.P.R. a la pág. 621. Cabe también mencionar que el término “marisma” es similar al concepto de “wetlands” en la jurisdicción estadounidense. Id.

Por su carácter natural tan particular, las marismas han sido objeto de reglamentación específica tanto en la jurisdicción española como en la estadounidense y en la puertorriqueña. En este sentido, obsérvese que el lenguaje citado del Artículo 26 de la Ley de Aguas Española de 1866 que permitía la desafectación de cierto tipo de terreno se refería específicamente a las marismas. Así pues, no todo terreno ganado al mar es equivalente a una marisma desecada. En el caso ante nos, no existe razón para pensar que los terrenos ganados al mar objeto de controversia constituyeran marismas. Esto es una razón adicional para ser muy cuidadosos a la hora de aplicar posibles teorías de desafectación administrativa a estos terrenos, ya que, tradicionalmente, tales procedimientos se establecieron para estimular la desecación de marismas, no el relleno de cualquier tipo de terreno sumergido.

Por otra parte, es importante distinguir que las concesiones que la legislación vigente en Puerto Rico provee para ganar terrenos al mar sólo se autorizan en áreas de puertos y muelles, y, en todo caso, los terrenos así ganados al mar quedan bajo la administración de entidades gubernamentales, manteniendo su clasificación como bienes de dominio público. Dichas concesiones no son extensivas a otras áreas que no sean puertos y muelles. En lo pertinente, el DRNA ejerce la vigilancia sobre tales terrenos. En el caso ante nos, no hemos encontrado nada que indique que los terrenos ganados al mar objeto de controversia hayan estado en áreas de puertos y muelles sujetas a este tipo de concesiones.

Además, y más importante aún, como mencionáramos anteriormente, el Artículo 254 de nuestro Código Civil concede una especial protección al mar y sus riberas al considerarlos cosas comunes. Así pues, nuestro ordenamiento estableció, desde 1902, un régimen de protección de los bienes marinos más robusto que el que regía en España. Por tanto, aquellas disposiciones de la Ley de Puertos de 1880 que pudieran reconocer derechos de propiedad y que permitieran que mediante procedimientos administrativos se dispusiera de bienes marinos están severamente limitadas por el nuevo marco normativo aplicable en Puerto Rico.

Nuestro marco normativo sí permite las concesiones mediante arrendamiento a personas naturales y jurídicas para el desarrollo y uso de determinadas porciones de playas para fines de recreo y de facilidades turísticas, siempre y cuando se cumpla con las condiciones requeridas por la Ley Núm. 38 de 27 de septiembre de 1949, según enmendada. Véase Art. 1 de la Ley Núm. 38, 28 L.P.R.A. § 18. De modo similar, nuestro ordenamiento también permite al DRNA la concesión de franquicias, permisos y licencias de carácter público para el uso y aprovechamiento de los terrenos sumergidos bajo aguas territoriales. Art. 5 de la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 155(h). Sin embargo, no surge de la información recopilada por el Departamento de Justicia que en este caso se haya cumplido con los requisitos dispuestos en las citadas Ley Núm. 38 y Ley Núm. 23. Tampoco tenemos constancia alguna de que se haya emitido concesión alguna que resulte pertinente a nuestro análisis.

Así pues, entendemos que no hay ninguna teoría válida que pueda sustentar un cambio en la naturaleza dominical o común de los terrenos objeto de controversia debido a la desecación de marismas, la emisión de alguna concesión o la operación de alguna desafectación administrativa.

6. Leyes autorizando el traspaso de terrenos a los Estados Unidos de América

Entendemos conveniente aclarar unos detalles adicionales sobre el tracto histórico de los terrenos objeto de controversia. En primer lugar, observamos que, en 1940, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 66 de 25 de abril de 1940, mediante la cual se autorizó al Gobernador de Puerto Rico a traspasar ciertas tierras a los Estados Unidos de América para fines de defensa nacional. Sin embargo, es importante puntualizar que la aprobación de dicha ley tampoco puede servir como base para argumentar la desafectación de los terrenos objeto de la misma que hayan podido ser de dominio público. El texto de la Ley Núm. 66 requiere tal conclusión:

Por la presente se autoriza y ordena al Gobernador de Puerto Rico, a nombre y en representación de El Pueblo de Puerto Rico, a traspasar al Gobierno de los Estados Unidos de América, **para fines de defensa nacional**, la parte o partes que no necesite el Gobierno Insular, de los manglares y cuerpos de agua propiedad de El Pueblo de Puerto Rico situados alrededor de la bahía de San Juan...; *Disponiéndose, que el*

día que estos terrenos no sean necesarios para la defensa nacional revertirán automáticamente a El Pueblo de Puerto Rico.

Art. 1 de la Ley Núm. 66 (énfasis suplido). Una rápida lectura de la citada disposición, pues, demuestra que la Asamblea Legislativa de modo alguno tuvo la intención de desafectar de su naturaleza de bien común de dominio público los terrenos objeto de la Ley Núm. 66. Por el contrario, la ley es clara en establecer que los mismos se estaban traspasando a los Estados Unidos de América para su **uso público**, la defensa nacional. Como si esto no fuera suficiente, la Ley Núm. 66 además estableció específicamente que, de cesar la necesidad estadounidense de estos terrenos para fines del mencionado uso público de defensa nacional, los mismos revertirían al dominio del Pueblo de Puerto Rico. Así pues, no procede argumentar que la Ley Núm. 66 haya podido dar base a una alteración en el carácter dominical o común de cualquier terreno objeto de la misma.

Por otra parte, como mencionáramos brevemente antes, en 1949, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley Núm. 49 de 20 de abril de 1949. Mediante dicha ley, la Asamblea Legislativa autorizó al Comisionado del Interior de Puerto Rico para que cediera y transfiriera a los Estados Unidos de América el derecho de nuda propiedad que pertenecía al Pueblo de Puerto Rico con relación a y sobre los terrenos conocidos como la Reserva Naval San Jerónimo, los cuales incluían el Fortín. Sec. 1 de la Ley Núm. 49. Específicamente, la Ley Núm. 49 hace referencia a los subarrendamientos realizados por Baker con relación a los terrenos firmes. Id. Así pues, la Ley Núm. 49 limitaba su cobertura a terrenos que formaron parte de la reserva de terrenos hecha por el Presidente de los Estados Unidos de América que luego fueron arrendados a Baker. Id. Como ya hemos explicado, sin embargo, dicha reserva, y el eventual arrendamiento a Baker, no incluían ni podían incluir, como cuestión de derecho, terreno sumergido alguno. Por tanto, la Ley Núm. 49 no dispone asunto alguno sobre los terrenos sumergidos o ganados al mar en el área ni puede ser utilizada como base para alegar una desafectación del carácter dominical o común de dichos bienes. Id.

7. Actos *ultra vires* de funcionarios

Por último, debemos aclarar que tampoco puede surtir efecto, en detrimento del Pueblo de Puerto Rico, cualquier acto llevado a cabo por un funcionario gubernamental en contra de la ley. Así pues, en el contexto de una alegada enajenación de un bien de dominio público, expresamos: “Es más aunque se

hubiere notificado formalmente al Secretario de Obras Públicas y éste hubiere concurrido y prestado su consentimiento al deslinde el poseedor no tendría derecho alguno porque **los actos *ultra vires* de un funcionario no obligan al estado**". Op. Sec. Just. Núm. 42 de 1955 a la pág. 198-99 (énfasis suplido). Así pues, queda establecido que cualquier supuesta enajenación de un bien de dominio público que se hubiese pretendido llevar a cabo sin la debida autorización legislativa específica requerida por nuestro ordenamiento hubiese sido *ultra vires* y, por tanto, nula.

E. Opiniones previas del Secretario de Justicia

"Once I thought I was wrong, but I was mistaken."
Anónimo

Establecido todo el marco legal que entendemos es aplicable a la controversia sobre la titularidad de ciertos terrenos ganados al mar en los cuales ubican, al menos en parte, el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados, precisa atender ciertos pronunciamientos previos que ha hecho este Departamento de Justicia y que resultan inconsistentes con las conclusiones de derecho a las que hemos llegado hoy. Como es ya de conocimiento general, en dos ocasiones anteriores, este Departamento de Justicia se expresó en cuanto a la titularidad y la naturaleza alegadamente patrimonial de ciertos terrenos ganados al mar en el área objeto de nuestro análisis. En particular, dos Opiniones del Secretario de Justicia establecieron que los terrenos ganados al mar incluidos en la Reserva Naval San Jerónimo habían advenido patrimoniales debido a los actos de dominio que en cuanto a ellos se han llevado a cabo. Como veremos a continuación, sin embargo, tal conclusión de derecho estuvo fundamentada en un error también de derecho que plagó ambas opiniones. En el día de hoy, entendemos que el mejor interés público exige corrijamos tal error.

1. La doctrina de *stare decisis*

Antes de entrar a discutir de lleno estos asuntos, sin embargo, conviene hacer algunos apuntes sobre la revocación de conclusiones de derecho contenidas en nuestras opiniones formales. Estos asuntos se rigen por la bien conocida doctrina de *stare decisis*, la cual brinda estabilidad y consistencia al ordenamiento jurídico.

a. *La doctrina en los tribunales*

La doctrina de *stare decisis* fue recientemente objeto de análisis por nuestro Tribunal Supremo en González Natal v. Merck Sharp & Dohme de P.R, Inc., 2006 T.S.P.R. 2, 166 D.P.R. __ (2006). En esa ocasión, el Tribunal Supremo explicó que el propósito de la doctrina de *stare decisis* es promover la estabilidad en el sistema de justicia de manera que el significado de las leyes no sea variado según las preferencias particulares de cada juez. Id. La regla de ajustarse fielmente a los precedentes establecidos, sin embargo, no debe aplicarse mecánicamente. Id. Tal proceder congelaría en el tiempo precedentes claramente absurdos o erróneos. Id. Así pues, el *stare decisis* debe ceder cuando un precedente es manifiestamente erróneo. Id.

Un precedente es manifiestamente erróneo cuando se demuestra que la decisión fue producto de un razonamiento “procesalmente fallido debido a la pobre calidad de los alegatos y argumentos o al inadecuado proceso deliberativo de la corte”. Id. En este sentido, además, la doctrina cede cuando concurren tres criterios, a saber: (i) la decisión anterior era claramente errónea; (ii) los efectos de la decisión sobre el resto del ordenamiento son adversos; y (iii) la cantidad de personas que confían en la decisión es limitada. Id.

El primer criterio – la decisión anterior es claramente errónea – suele demostrarse mediante prueba de que, durante el proceso deliberativo que produjo la decisión del tribunal, no se consideraron detenidamente todos los argumentos aplicables al caso. Id. El segundo criterio – efectos de la decisión – obliga al tribunal a ponderar los efectos jurídicos, morales y sociales de su decisión con el fin de determinar si la norma tiene consecuencias indeseadas. Id. En cuanto al tercer criterio – cantidad de personas que confían en la decisión – el tribunal debe examinar el impacto que la norma que se pretende revocar ha tenido sobre la vida del público en general. Id. A estos efectos, la doctrina cobra mayor vigor mientras más amplio sea el número de personas que ha confiado en el precedente. Id. Por el contrario, la doctrina admite más excepciones a medida que el grupo afectado por el precedente sea más limitado. Id.

Considerada, pues, la aplicación y desarrollo de la doctrina de *stare decisis* en el contexto judicial, consideremos su traspaso al reino de las opiniones consultivas que emite el Secretario de Justicia.

b. Aplicación de la doctrina a opiniones del Secretario de Justicia

En la Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1999, reiteramos que la doctrina de *stare decisis* aplica a las Opiniones del Secretario de Justicia. Al respecto, expresamos:

Finalmente cabe recordar que al emitir una opinión el Secretario de Justicia ejerce una función de asesoramiento legal al Gobierno de Puerto Rico. Sobre el alcance de una opinión formal del Secretario de Justicia se ha establecido desde principios de este siglo que:

opinions by the Attorney General were undoubtedly intended to constitute authorities which will be relied upon by later Attorneys General and by all Departments of the Government. **The rule of stare decisis applies to the opinions of the Attorney General ...**

Véase, 5 Opinions of the Attorney General (P.R.) 170, 173 (1915). Esta norma ha sido posteriormente reiterada en las Ops. Sec. Just. Núm. 1987-25 de 11 de junio de 1987, pág. 164, y Núm. 1989-33 de 9 de octubre de 1989, pág. 232. También el reconocido tratadista Eduardo Vázquez Bote en su obra *Derecho Civil de Puerto Rico*, Barcelona, 1972, t. 1, vol. 1, pág. 263, coincide con lo antes expuesto al expresar que:

Funciona pues la Secretaría de Justicia como un organismo consultor, que, por emitir dictámenes fundados en Derecho, requiere un reconocimiento en orden al valor que tengan dichas opiniones; las cuales, ... son prácticamente vinculantes para los organismos administrativos.

Op. Sec. Just. Núm. 8 de 1999 (énfasis suplido).

De modo similar, y más recientemente, establecimos en la Carta Circular Núm. 2005-02, Departamento de Justicia (8 de septiembre de 2005), lo siguiente:

Las opiniones emitidas por el Secretario de Justicia deberán ser consistentes entre sí. A estos efectos, las opiniones emitidas en el pasado por el Secretario serán autoridad legal que debe ser considerada como sumamente persuasiva al emitir nuevas opiniones. Así pues, se incorpora la doctrina del *stare decisis* al procedimiento para emitir opiniones. Sin embargo, se debe aclarar que las opiniones del Secretario de Justicia no son irrevocables. El Secretario podrá revocar sus propias opiniones mediante una determinación expresa y fundamentada **si entiende que la decisión previa está errada, o que el estado de derecho o la totalidad de las circunstancias sociales ha cambiado.**

Id. a la pág. 2 (énfasis suplido). Aunque queda establecido en la Carta Circular Núm. 2005-02 que la doctrina de *stare decisis* es de aplicación a las Opiniones del Secretario de Justicia, tampoco se puede perder de vista que las mismas no han de ser irrevocables. Id. Así pues, no escatimaremos en revocar opiniones pasadas cuando el interés público así lo requiera por entender que la decisión previa está errada, o que el estado de derecho o la totalidad de las circunstancias sociales ha cambiado.

Como mencionáramos anteriormente, el Tribunal Supremo ha explicado que la doctrina de *stare decisis* debe ceder cuando se cumplen los siguientes tres criterios: (i) la decisión anterior era claramente errónea; (ii) los efectos de la decisión sobre el resto del ordenamiento son adversos; y (iii) la cantidad de personas que confían en la decisión es limitada. En la situación ante nos, y como discutiremos más a fondo a continuación, nuestras opiniones previas sujeto de reevaluación incurrieron en lo que entendemos fue un claro error de derecho al no percatarse de que, como cuestión de derecho, los terrenos sumergidos en el área objeto de estudio nunca formaron parte de la reserva que el Presidente de los Estados Unidos de América hiciera a tenor de la Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902. Fue precisamente como corolario de este error que el Departamento de Justicia concluyó, equivocadamente, que los terrenos ganados al mar objeto de controversia eran bienes patrimoniales. Así pues, se cumple el primero de los antemencionados criterios establecidos por el Tribunal Supremo.

Por otra parte, entendemos que las opiniones objeto de reevaluación han tenido, y seguirían teniendo de no ser revocadas, un impacto adverso sobre el resto de nuestro ordenamiento. Los pronunciamientos hechos en dichas opiniones han

servido de base para planteamientos perniciosos para el régimen de derecho vigente en nuestro país que pretende establecer robustas protecciones a los bienes marinos que deben permanecer y conservarse para el beneficio público. De este modo, se cumple también el segundo criterio.

De igual manera, al hacer un balance de intereses en cuanto a la cantidad de personas que se verá afectada por esta revocación, debemos concluir que la balanza se inclina a favor de reconsiderar nuestros pronunciamientos anteriores. Aunque un número particular de personas pueda haber confiado en nuestras opiniones previas a la hora de tomar decisiones de negocio, es aún más importante recordar que los pronunciamientos que ha hecho este Departamento de Justicia y que disminuyen la protección que debe honrarse a favor de los bienes marinos **afectan a todo el Pueblo de Puerto Rico**. Entendemos que tiene que prevalecer el apremiante interés público en proteger y preservar nuestros recursos naturales, el cual tiene en nuestro ordenamiento rango constitucional, y el cual afecta a todos y cada uno de los ciudadanos puertorriqueños, tanto hoy como en el futuro.

En fin, en el día de hoy nos vemos precisados a reconocer un error de derecho y actuar en defensa tanto de nuestro pueblo como de la legitimidad de la importantísima institución que es el Departamento de Justicia.

2. La Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002

La Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002, fue emitida por el Departamento de Justicia en respuesta a una consulta cursada por el DRNA en cuanto a si los terrenos ganados al mar colindantes al Fortín San Jerónimo del Boquerón y al Hotel Caribe Hilton, producto de un relleno llevado a cabo por una entidad pública, eran bienes patrimoniales o bienes de dominio público. En la referida opinión, el Departamento de Justicia concluyó que las parcelas formadas por los terrenos ganados al mar que ubican en las instalaciones del Hotel Caribe Hilton son terrenos excluidos del régimen de dominio público, ya que advinieron bienes patrimoniales sujetos a enajenación. Id. En esa ocasión, estimamos que la naturaleza de estas parcelas quedó determinada por los Estados Unidos de América mediante los actos de dominio soberano que llevara a cabo en cuanto a éstas, independientemente de lo establecido en las leyes relativas al régimen de propiedad correspondiente. La opinión concluyó que la Ley Jones, al transferir de los Estados Unidos de América a Puerto Rico ciertos bienes públicos, aguas navegables, puertos y terrenos que habían pertenecido a la Corona de España, exceptuó de la transferencia y de la

jurisdicción de Puerto Rico aquellas propiedades que los Estados Unidos de América había reservado para fines públicos. Id. a la pág. 184.

La opinión, además, señaló que los terrenos incluidos en el Coast Guard Parcel fueron expresamente excluidos del traspaso de los terrenos de la Reserva Militar de San Juan al Pueblo de Puerto Rico para que fueran utilizados públicamente. De acuerdo a nuestra opinión previa, dicha parcela nunca estuvo destinada al uso público. Id. Así, argumentó la opinión, cualquier terreno ganado al mar en este caso, rellenado como parte de un acto de dominio de la Marina de Guerra de los Estados Unidos de América, mantuvo una naturaleza patrimonial. Id. Asimismo, el Departamento de Justicia resolvió en esa ocasión que el Condado Bay Parcel formó parte de la porción de la Reserva Naval arrendada a Virgil Baker en el 1921. Tales terrenos, pues, de acuerdo a la opinión, nunca fueron traspasados al Pueblo de Puerto Rico como terrenos públicos mediante la Ley Jones. Id. a la pág. 185.

Finalmente, la opinión resolvió que los terrenos ganados al mar objeto de la consulta no podían considerarse de uso público, a pesar de estar comprendidos en la zona marítimo-terrestre. Esbozamos en aquella ocasión que los mismos fueron excluidos del dominio público por los actos de dominio que realizaron la entidades que ostentaban su propiedad. Id. a la pág. 189. Además, sostuvimos que resultaba determinante el hecho de que la Ley de Muelles y Puertos de 1968 no era de aplicación a los terrenos en controversia porque la misma no tuvo efecto retroactivo, y su vigencia era posterior al relleno llevado a cabo por la Compañía de Fomento Industrial. Id.

El sencillo pero trascendental error de derecho en el que se basaron estas conclusiones es no haberse percatado de que **los terrenos sumergidos aledaños tanto al Condado Bay Parcel como al Coast Guard Parcel no fueron objeto de la reserva de terrenos hecha por el Presidente de los Estados Unidos de América en el 1903.** Esta realidad jurídica surge de nuestra detallada discusión previa en la cual establecimos que la Ley Pública de los Estados Unidos de América de 1 de julio de 1902, 32 Stat. 731, L.P.R.A., Tomo 1, que autorizó la mencionada reserva de 1903, **no autorizó al Presidente de los Estados Unidos de América a reservar terrenos sumergidos.** Así pues, dichos terrenos sumergidos formaron necesariamente parte de los terrenos transferidos, en carácter de dominio público, al Pueblo de Puerto Rico en 1917 mediante la Ley Jones, la cual establecía que todo terreno no reservado por los Estados Unidos de América se traspasaba al

gobierno puertorriqueño para ser administrado en beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Establecido, pues, que los terrenos sumergidos aledaños a las referidas parcelas eran propiedad del Pueblo de Puerto Rico, y no de los Estados Unidos de América, desde el 1917, cualquier acto de dominio – desde su enajenación o arrendamiento a Baker hasta su relleno – que los Estados Unidos de América pudiese haber pretendido llevar a cabo sobre tales terrenos sumergidos fue, como cuestión de derecho, nulo. Por tanto, dichos terrenos sumergidos pasaron a regirse por el régimen de propiedad aplicable en nuestro ordenamiento. Dicho régimen, como hemos discutido a la saciedad en esta opinión, los caracterizó, como mínimo, como bienes de dominio público, aun antes de la aprobación de la Ley de Muelles y Puertos de 1968. Así pues, vemos que el germen de la conclusión errada de la Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002 lo fue el simple error de considerar los terrenos sumergidos aledaños a las mencionadas parcelas como parte de la reserva hecha por el Presidente de los Estados Unidos de América en el 1903. El resto de la equivocación partió de allí.

Sin embargo, este error de derecho no fue novedad en el 2002. Por el contrario, el mismo vino arrastrado de un pronunciamiento anterior de este Departamento de Justicia. Veamos, pues, su génesis.

3. La Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada)

En la Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada), el Departamento de Justicia respondió a una consulta del Gobernador de Puerto Rico en la cual se preguntaba si la playa del Hotel Caribe Hilton era pública o privada. En esa ocasión, este Departamento de Justicia expresó que, como cuestión general, en Puerto Rico las playas son bienes comunes de dominio público. Sin embargo, la opinión resolvió que la playa del Hotel Caribe Hilton constituía una excepción a dicha regla. Para llegar a esta conclusión, sin embargo, se basó en una premisa errada.

La Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada), dedicó considerable tinta a aclarar que la misma partía de ciertos preceptos fácticos que el Departamento de Justicia tomaba por buenos, según sometidos ante su consideración. Uno de estos supuestos hechos que la opinión presumió válidos fue la aseveración “en el sentido de que la playa frente al hotel Caribe Hilton se

encuentra dentro de los límites de terrenos cedidos por el Gobierno de los Estados Unidos al Teniente Comandante Virgil Baker”. Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada) a la pág. 5. A base de este hecho, el Departamento de Justicia concluyó, en aquel entonces, que la playa del Hotel Caribe Hilton “no fue[] puest[a] bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico como ‘terrenos públicos’, a virtud de la Carta Orgánica de 1917”. Id. a la pág. 8. Esto, debido a que, alegadamente, dicha playa era parte de los terrenos reservados por el Presidente de los Estados Unidos de América en 1903. Id.

El problema es que la referida playa aparentemente¹⁷ es terreno ganado al mar mediante relleno. Así pues, aparentemente, la playa objeto de la Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada), era terreno sumergido tanto en el 1903 como al momento de entrar en vigor la Ley Jones. De ser ése el caso, dicha playa no pudo haber sido parte de las tierras reservadas por el Presidente de los Estados Unidos de América en 1903. Por tanto, la misma pasó a ser propiedad del Pueblo de Puerto Rico por efecto de la Ley Jones en 1917. Esto sería así, como ya hemos explicado, **como cuestión de derecho**. Así pues, la fundamental base supuestamente fáctica para las conclusiones de derecho a las que llegó el Departamento de Justicia en la Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada), **resultaría ser errada como cuestión de derecho**. Naturalmente, las conclusiones de derecho resultantes de tal error, tanto en la Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada), como en la Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002, deben ser descartadas.

¹⁷ En este punto debemos dejar meridianamente claro que, como ya hemos hecho hincapié en esta opinión anteriormente, la extensión y los límites precisos de los terrenos que fueron ganados al mar en las áreas objeto de controversia no están, en este momento, del todo claros. Por tanto, no llegamos a conclusión final alguna sobre la titularidad de “la playa del Hotel Caribe Hilton”. La presente opinión se limita a establecer que los terrenos que fueron ganados al mar en esa área durante las décadas de los años 1940 y 1950 son, como mínimo, de dominio público. La conclusión final en cuanto a si “la playa del Hotel Caribe Hilton” forma parte, total o parcialmente, de dichos terrenos ganados al mar estará sujeta a las averiguaciones y determinaciones fácticas que habrán de realizar las agencias y peritos concernidos en un futuro próximo.

F. Aplicación del derecho a los hechos específicos ante nos

*“General propositions do not decide concrete cases.
The decision will depend on a judgment or intuition
more subtle than any articulate major premise.”*
Lochner v. New York, 198 U.S. 45, 76 (1905)
(Oliver Wendell Holmes, J., dissenting)

Discutido el derecho aplicable al caso, procede que evaluemos y discutamos la titularidad de los terrenos ganados al mar en que ubican, al menos en parte, el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados. Resumamos brevemente las conclusiones de derecho a las que hemos podido llegar.

Primeramente, es menester señalar que, desde la aprobación de la Ley Jones en 1917, **los terrenos sumergidos pasaron al Gobierno de Puerto Rico para ser administrados en beneficio del Pueblo de Puerto Rico**. Asimismo, la Proclama Núm. 1889 de 1929 reafirma que los terrenos sumergidos están bajo el dominio del Pueblo de Puerto Rico. En este sentido, aunque el Presidente de los Estados Unidos de América estaba autorizado a reservar ciertos terrenos en Puerto Rico, y así lo hizo en 1903, excluyéndolos de tal modo del traspaso general de tierras que hiciera la Ley Jones, **dicha autorización no se extendía a los terrenos sumergidos** y las aguas navegables. Por consiguiente, los terrenos sumergidos que existían en 1917 en los alrededores de las parcelas popularmente conocidas como el Condado Bay Parcel y el Coast Guard Parcel pasaron a ser terrenos del Pueblo de Puerto Rico, en carácter de dominio público, al entrar en vigor la Ley Jones.

Es preciso puntualizar que, a consecuencia de esto, cualquier acto de dominio que los Estados Unidos de América hubiese llevado a cabo después del 1917 sobre los terrenos reservados, como cuestión de derecho federal, no podía incluir terrenos sumergidos. Por tanto, tales terrenos sumergidos no podían ser objeto de contrato alguno sin el consentimiento del Pueblo de Puerto Rico, incluyendo el arrendamiento otorgado a Baker. En este sentido, el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos de América para el Primer Circuito expresó:

It will be seen that the [federal] government included the underwater area in their lease. The bill of complaint alleges that the tract, including the underwater area, belonged to the United States. We do

not think it necessary to discuss the action of the people in the insular government with reference to this underwater area. So far as this suit is concerned, we think this question is settled by the tender by Commander Baker of a quitclaim deed to the insular government. This tendered deed was to “release, relinquish, and quitclaim in favor of the people of Porto Rico any right, title, or interest which he has or may have by virtue of the said lease of July 15, 1921, to the submerged area.” **It seems clear to us that, if the insular government in fact owned this area, the lease by the United States to Baker was a nullity to this extent**, and, if any bill of intervention were filed, it should have been directed primarily against the United States. We think the matter is covered by the offer to release by quitclaim deed, and that, in any event, the proofs do not show that Commander Baker has defrauded the government in the matter of the submerged area.

Baker, 27 F.2d 877 (énfasis suplido).

Por otra parte, a tenor del minucioso análisis de toda una diversidad de autoridades legales que hemos detallado, concluimos que, en Puerto Rico, desde mucho antes del 1968 y, en todo caso, desde mucho antes de que se efectuaran los rellenos en las décadas de los años 1940 y 1950, tanto los terrenos sumergidos como los terrenos ganados al mar, bien sea por obra natural o por obra del hombre, son, como mínimo, de dominio público. Como tal, dichos terrenos sumergidos o ganados al mar son inalienables e imprescriptibles. Es decir, los mismos no se podían vender, ceder, traspasar o de otra manera enajenar sin que constara para ello una expresa y específica autorización legislativa.

Ahora bien, de la información que ha podido recopilar el Departamento de Justicia durante la referida investigación sobre estos asuntos, podemos concluir que tanto el Hotel Caribe Hilton como el Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados ocupan parte de los terrenos ganados al mar en el Condado Bay Parcel y el Coast Guard Parcel. Por consiguiente, dichas entidades y proyectos están ocupando, al menos parcialmente, terrenos sumergidos que posteriormente fueron rellenos por la mano del hombre.

Como mencionamos anteriormente, los terrenos ganados al mar son, como mínimo, parte de la zona marítimo-terrestre. Precisa puntualizar que estos terrenos

no son parte de la zona marítimo-terrestre desde la Ley de Muelles y Puertos de 1968, sino desde mucho antes. Los rellenos de referencia ocurrieron durante las décadas de los años 1940 y 1950, posterior al traspaso de los terrenos sumergidos al Pueblo de Puerto Rico y la aplicación a éstos del particular ordenamiento y régimen de propiedad que hemos discutido a saciedad. Por tanto, estos terrenos ganados al mar tenían y tienen, hasta el día de hoy, como mínimo, carácter de dominio público.

Por otra parte, como hemos discutido, sólo la aprobación de una ley puede autorizar la venta o enajenación de un bien no patrimonial y el traspaso de la titularidad sobre terrenos ganados al mar. En el caso que nos ocupa, no hemos encontrado evidencia de que se haya aprobado ley alguna que autorizara expresa y específicamente la desafectación del carácter no patrimonial de los terrenos ganados al mar ubicados en las áreas objeto de controversia y su traspaso a entidad privada o pública alguna desde que los mismos pasaron a estar bajo el control del Pueblo de Puerto Rico en 1917. Ausente tal expresa y específica autorización legislativa, como cuestión de derecho, dichos terrenos ganados al mar necesariamente continúan bajo el control del Pueblo de Puerto Rico. Cualquier acto, privado o público, inscripción registral, contrato, escritura, permiso u otro proceder, es, como cuestión de derecho, nulo.

Vemos, pues, que si el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y otros proyectos relacionados están ubicados en terrenos que eran sumergidos y que, eventualmente, fueron ganados al mar, entonces los mismos están ocupando ilegalmente terrenos no susceptibles de apropiación privada. Ahora bien, como hemos reiterado en diversas ocasiones, la extensión y precisa localización de estos terrenos ganados al mar no ha podido ser determinada hasta el momento. En este sentido, entendemos que, para tener la certeza de conocer hasta dónde se extienden los terrenos que forman parte del mar litoral y de la zona marítimo-terrestre, los cuales puedan estar siendo ocupados por el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados, es necesaria la realización de un deslinde por parte del DRNA. Sin embargo, como parte de la investigación comprehensiva que de estos asuntos está realizando el Departamento de Justicia, hemos decidido contratar los servicios periciales del Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico para llevar a cabo un detallado estudio de agrimensura que establezca todos los límites de las distintas fincas contenidas en el área objeto de controversia y delimite claramente los terrenos ganados al mar allí incluidos. Este estudio, entonces, será compartido tanto con el DRNA como con las demás

entidades gubernamentales pertinentes, incluyendo la Asamblea Legislativa, para que éstas lo tomen en cuenta a la hora de hacer la reevaluación de todos los deslindes, consultas, permisos, análisis y demás determinaciones que sobre esta área y estos proyectos deban llevar a cabo. En este sentido, como expresaremos a continuación, este Departamento de Justicia recomienda que las entidades gubernamentales ejecutivas concernidas reevalúen todas las determinaciones administrativas ya tomadas, a la luz del nuevo marco legal que hoy asume como su interpretación oficial la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

G. Posibles remedios y recomendaciones

“The one duty we owe to history is to rewrite it.”
Oscar Wilde

Habiendo concluido que el Hotel Caribe Hilton, el Proyecto Paseo Caribe y los proyectos relacionados ubican, al menos en parte, en terrenos ganados al mar del Pueblo de Puerto Rico, no susceptibles de apropiación privada, es imperativo tomar acción.

1. Consideraciones prudenciales al emitir opiniones

Antes que nada, sin embargo, conviene hacer unos últimos apuntes sobre la función que ejerce el Secretario de Justicia al emitir opiniones a favor de los demás componentes del gobierno. Como regla general, el Secretario de Justicia no está obligado a emitir una opinión sobre un asunto cuando no lo crea necesario ni conveniente. Carta Circular Núm. 2005-02 a la pág. 4.

En el ejercicio de esta discreción, normalmente no emitimos opiniones cuando “la consulta puede llevar al Secretario de Justicia a arrogarse o atribuirse facultades que competen propiamente a otros funcionarios u organismos gubernamentales”. Carta Circular Núm. 2005-02 a la pág. 4. Refiérase Ops. Sec. Just. Núm. 6 de 1977; Núm. 3 de 1977; Núm. 4 de 1984; Núm. 18 de 1985; y Núm. 14 de 1993. Así pues, como regla general, “brinda[mos] deferencia a la interpretación legal que haga una agencia de los estatutos que administra dicha agencia, siempre y cuando tal interpretación sea una razonable y que no resulte en una acción arbitraria o caprichosa de parte del organismo administrativo con jurisdicción primaria sobre el asunto”. Carta Circular Núm. 2005-02 a la pág. 4.

De igual modo, normalmente nos abstenemos de emitir opiniones cuando “se trata de actuaciones consumadas o previamente decididas por el funcionario consultante”. Id. a la pág. 5. Refiérase Ops. Sec. Just. Núm. 13 de 1971; Núm. 27 de 1973; y Núm. 31 de 1983. En casos de esta naturaleza, sin embargo, se suele “tomar[] en cuenta el hecho de que la actuación administrativa haya sido cuestionada por otro funcionario con autoridad legal para ello”. Id.

En el día de hoy no nos hacemos de oídos sordos a estas consideraciones prudenciales que deben enmarcar nuestra función asesora. Sin embargo, dicen que la excepción prueba la regla. En la situación ante nos, múltiples razones pesan a favor de proceder como hemos hecho, emitir esta opinión legal, y hacer ciertas recomendaciones a las demás agencias concernidas.

En primer lugar, el interés público lo requiere. No es secreto alguno que las controversias relacionadas con el Proyecto Paseo Caribe han captado la atención de nuestro pueblo. Y nuestro pueblo, en su infinita e incuestionable sabiduría, exige explicaciones. Como parte de ese clamor público, se ha cuestionado precisamente el punto de derecho que hoy atajamos mediante esta opinión: la naturaleza y titularidad de los terrenos ganados al mar. No podemos ni debemos ignorar tal pedido. Por eso, determinamos necesario para el interés público reevaluar la posición legal institucional de la Rama Ejecutiva en cuanto a este punto.

En este sentido, obsérvese que el Departamento de Justicia no se está, hoy por hoy, arrogando poderes que le correspondan a otra entidad gubernamental. **El Departamento de Justicia está reevaluando sus propias determinaciones previas sobre un asunto eminentemente jurídico.** En el pasado, otras agencias, quizás mejor llamadas en ese entonces a resolver la disputa, decidieron pedir auxilio y asesoramiento a este Departamento de Justicia. En ese momento, el Departamento de Justicia estimó prudente intervenir. Hoy ya estamos metidos en el juego. Negarnos a reevaluar nuestras pasadas determinaciones no sería otra cosa que un acto de cobardía institucional. Rechazamos tal posible curso de acción.

Por otra parte, aunque se podría interpretar que pasamos hoy juicio sobre hechos o actuaciones ya consumadas, la realidad es que la única actuación sobre la cual pasamos juicio hoy es sobre nuestra propia interpretación legal pasada. En este sentido, no establecemos hoy mediante opinión si un permiso, una consulta de ubicación o un deslinde estuvo bien o mal dado, bien o mal hecho. Lo que hacemos es reevaluar el marco legal que este propio Departamento de Justicia estableció

como base para tales actuaciones. Pasamos juicio sobre lo nuestro, lo que nos compete, lo jurídico. Y dejamos ahora en las manos de las demás entidades gubernamentales concernidas, incluyendo la Asamblea Legislativa, la reevaluación de sus determinaciones, tanto administrativas como de política pública, en la medida en que éstas se vean afectadas por el trascendental cambio que hoy anunciamos en la interpretación institucional oficial de la Rama Ejecutiva del derecho aplicable a los terrenos ganados al mar objeto de controversia.

Apuntamos, sin embargo, que de manera alguna estas expresiones pretenden tan siquiera intimar que el Departamento de Justicia ha de renunciar a su potestad de investigar hasta las últimas consecuencias los procedimientos y actuaciones que resultaron en permisos, deslindes y demás determinaciones administrativas relacionados con el Proyecto Paseo Caribe. De hecho, la compleja y extensa investigación del Departamento de Justicia sobre todos los pormenores, penales, civiles y administrativos, relacionados con esta maraña continúa y continuará. Y llegará a sus conclusiones. Y recomendaremos e iniciaremos todas las acciones legales o de otro tipo que estimemos apropiadas. Sin embargo, todo a su debido tiempo y en su debido lugar. En nuestro carácter de asesores legales, al emitir esta opinión formal, nos limitamos a lo que toca, la pura cuestión de derecho. En cuanto a lo que quede en un futuro por hacer en nuestro carácter de litigantes, investigadores y fiscales, nos expresaremos, y actuaremos, según corresponda en derecho, en el momento más apropiado y conveniente para el interés público.

2. Recomendaciones a las distintas agencias

En fin, a la luz de nuestras conclusiones de derecho, estimamos necesario y apropiado recomendar a las distintas entidades gubernamentales ejecutivas involucradas en el proceso de permisología relativo al Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados que lleven a cabo una exhaustiva reevaluación de todos los permisos, endosos, evaluaciones, consultas y demás determinaciones tomadas respecto a los mismos.¹⁸ En particular, recomendamos que el DRNA realice un

¹⁸ Precisa aclarar que no pretendemos dictaminar el método preciso mediante el cual las distintas entidades gubernamentales concernidas deben proceder con sus reevaluaciones y con cualquier posible paralización de las obras aún en proceso de construcción. En particular, apuntamos que las entidades gubernamentales concernidas deberán proceder al tenor de las leyes y la reglamentación aplicables, **salvaguardando siempre cualesquiera derechos procesales y sustantivos que ostenten las partes afectadas**. Así pues, las entidades gubernamentales concernidas deberán ser particularmente cuidadosas y celebrar cualesquiera vistas u otros procedimientos que se requieran a tenor de las leyes pertinentes y el debido proceso de ley. En este sentido, cada entidad gubernamental debe interpretar y aplicar las disposiciones y autoridades legales pertinentes a los estatutos y procedimientos que le

nuevo deslinde de los terrenos objeto de controversia para que se establezca, de manera consistente con la presente opinión, la zona marítimo-terrestre en el área, así como las correspondientes servidumbres de salvamento y vigilancia litoral aplicables.

Además, es de suma importancia destacar que, como surge de nuestra anterior discusión, cualquier eventual solución a la realidad presente de que, tanto el Hotel Caribe Hilton como el Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados, ubican, al menos en parte, en terrenos de dominio público, conllevará, con toda probabilidad, acción legislativa. Esto surge del hecho que los terrenos de dominio público, como discutiéramos a saciedad, no pueden ser enajenados ni gravados sin previa autorización legislativa expresa y específica. En este sentido, es trascendental reconocer que, más allá del asunto de derecho que hoy atendemos, el posible remedio a gestionarse constituye, al fin y al cabo, una determinación de política pública que va más allá de la función de este Departamento de Justicia como asesor legal y de las facultades administrativas de las entidades gubernamentales ejecutivas involucradas. Debe ser la Asamblea Legislativa la que, con la concurrencia del Gobernador, determine cuál será el futuro tanto del Hotel Caribe Hilton como del Proyecto Paseo Caribe, y establezca si el interés público se beneficiaría de: (i) como una posibilidad extrema, la total demolición de aquellas partes del Hotel Caribe Hilton y del Proyecto Paseo Caribe que ubiquen en terrenos de dominio público; (ii) en el polo opuesto, la total legalización de los proyectos y el traspaso de los terrenos de dominio público a manos privadas; o (iii) en algún punto intermedio, la compraventa o modificación de algunos pedazos de dichos proyectos y terrenos, mediando la compensación que la Asamblea Legislativa estime apropiada.

En todas estas tareas de las demás entidades gubernamentales concernidas, el Departamento de Justicia, sus abogados y fiscales, y sus peritos, estarán disponibles para brindar apoyo y asesoramiento. De hecho, entendemos prudente que todo trámite futuro en cuanto a estos asuntos sea consultado y llevado a cabo en coordinación con el grupo de trabajo a cargo de la investigación que sobre estos asuntos conduce el Departamento de Justicia. A continuación, compartimos una breve reseña de las autoridades legales que entendemos aplicarían al proceder recomendado a las distintas entidades gubernamentales ejecutivas concernidas.

a. El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales

El Artículo 3 de la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales”, dispone:

El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales será responsable de implementar en lo que respecta a la fase operacional, la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico contenida en la Sec. 19 del Art. VI de la Constitución según establecida por la Junta de Calidad Ambiental a tenor con [sic] [las secs. 1121 a 1140a del Título 12]. A estos efectos pondrá en vigor programas para la utilización y conservación de los recursos naturales de Puerto Rico, siempre dentro de las normas que establezca la Junta de Calidad Ambiental.

3 L.P.R.A. § 153. Por otro lado, como mencionáramos anteriormente, la protección y la preservación de los recursos naturales y el ambiente puertorriqueño gozan de rango constitucional. La Sección 19 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece que “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”. Art. VI, Sec. 19, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1. Por medio de la Sección 19 del Artículo VI de nuestra Constitución se establece como política pública un doble mandato cuyo fino balance asegura el desarrollo sostenible del país y la protección del medio ambiente para el disfrute de la presente y de las futuras generaciones.

Asimismo, el Artículo 5(h) de la Ley Núm. 23 enumera entre los deberes del Secretario del DRNA, “[e]jercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre”. 3 L.P.R.A. § 155(h). El uso y aprovechamiento autorizado deberá estar disponible para el público o la ciudadanía en general; es decir, no se podrá restringir dicho uso o aprovechamiento a una persona o una entidad, o un grupo de personas o entidades, en particular. Op. Sec. Just. Núm. 2 de 1990 a la pág. 8 (citando Op. Sec. Just. de 13 de marzo de 1989 (no publicada)). Nótese que el DRNA tiene el deber de asegurar el uso y aprovechamiento de las aguas territoriales y los terrenos sumergidos, y que los mismos sean para el beneficio del Pueblo de Puerto Rico.

Precisa señalar que el DRNA adoptó el Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos bajo éstas y la Zona Marítimo-Terrestre, Reglamento Núm. 4860, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (29 de diciembre de 1992), mediante el cual definió la zona marítimo-terrestre:

El espacio de las costas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, 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**, las accesiones y aterramientos que ocasiona el mismo y los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables las mareas. El término, sin condicionar, significa la zona marítimo-terrestre de Puerto Rico.

Art. 2.108 del Reglamento Núm. 4860 (énfasis suplido). Asimismo, el Reglamento Núm. 4860 tiene como propósito: (i) establecer los criterios y mecanismos para la delimitación, vigilancia, conservación y saneamiento de la zona marítimo-terrestre, al igual que la vigilancia, conservación y saneamiento de las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas; y (ii) establecer criterios y mecanismos para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento del área antes indicada. Art. 1.3 del Reglamento Núm. 4860. Para efectos del Reglamento Núm. 4860, se consideran bienes de dominio público, entre otros, los siguientes: (i) las accesiones a la ribera del mar por depósito de materiales o por retirada del mar cualesquiera que sean las causas; (ii) los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras y los desecados en su ribera; (iii) los acantilados que estén en contacto con el mar o con espacios de la zona marítimo-terrestre, hasta el nivel más alto alcanzado por las olas en tormentas; (iv) las obras e instalaciones construidas por el estado en dicho dominio; (v) las zonas portuarias e instalaciones portuarias de titularidad gubernamental, que se regularán por su legislación específica. Art. 1.4(B) del Reglamento Núm. 4860.

Por otra parte, el Artículo 319 del Código Civil dispone que “[t]odo propietario tiene derecho a pedir el deslinde de su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes”. 31 L.P.R.A. § 1211. En este sentido, el Reglamento Núm. 4860 dispone en cuanto al deslinde de la zona marítimo-terrestre y al inventario de aprovechamiento y construcciones existentes. Art. 3.1 del Reglamento Núm. 4860. Para la determinación del límite, tierra adentro, del dominio público marítimo-

terrestre, el DRNA, discrecionalmente, practicará o requerirá que se practique el deslinde de la zona marítimo-terrestre. Id. Dicho deslinde se incoará de oficio o a petición de persona interesada y será certificado como correcto por el Secretario del DRNA. Id. Todo peticionario, y en el caso de deslindes incoados de oficio, el DRNA, notificará mediante carta certificada con acuse de recibo a los propietarios colindantes y al municipio correspondiente sobre el inicio del proceso de deslinde. Id.

En lo pertinente a este caso, en el pasado hemos indicado que, al realizar un deslinde,

el DRNA lo único que hace es separar una propiedad que por mandato legal pertenece al Estado Libre Asociado de Puerto Rico como un bien de dominio público contra lo que no cabe la prescripción adquisitiva por parte de terceros. Si alguna persona cree tener derecho al predio que ha sido deslindado como parte de la zona marítimo/terrestre, es esta última la que debe acudir a los tribunales de justicia en defensa de sus presuntos derechos y presentar la prueba que crea tener al respecto.

Op. Sec. Just. Núm. 13 de 2002. Por otro lado, el Reglamento Núm. 4860 establece en sus Artículos 2.94 y 2.95 las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral. Estos artículos disponen:

2.94. Servidumbre de Salvamento - gravamen legal en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo terrestre, constituida por una franja de veinte (20) metros de ancho contados hacia el interior de la tierra desde la delimitación de la zona marítimo terrestre.

2.95 Servidumbre de Vigilancia Litoral - gravamen legal que consiste en la obligación de dejar expedita una vía general de seis (6) metros de ancho contigua a la línea de mayor pleamar, o a la que determinen las olas en los mayores temporales donde las mareas no sean sensibles. En los pasajes de tránsito difíciles o peligrosos podrá internarse la vía de más de seis (6) metros, pero sin que exceda de lo estrictamente necesario.

Arts. 2.94 y 2.95 del Reglamento Núm. 4860. Corresponde también al DRNA establecer los límites de las referidas servidumbres.

En fin, de las autoridades aquí citadas se desprende la facultad y el deber del DRNA de llevar a cabo el deslinde de la zona marítimo-terrestre en el área objeto de controversia, y de delimitar y establecer las servidumbres de vigilancia litoral y de salvamento aplicables.

b. La Junta de Planificación

El Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Junta de Planificación establece los propósitos generales de los poderes que esa ley le otorga a la Junta de Planificación. Art. 4 de la Ley Núm. 75 de 24 de junio de 1975, según enmendada, 23 L.P.R.A. § 62c. Entre ellos está el de fomentar la eficiencia, economía y bienestar social en el uso de las tierras en Puerto Rico. Id. El Artículo 11(14) de la Ley Núm. 75, por otra parte, dispone concretamente que la Junta tiene la facultad para:

(14) Hacer determinaciones sobre usos de terrenos dentro de los límites territoriales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con sujeción a las normas y requisitos consignados en este capítulo, o en cualquier otra ley aplicable, para tales casos.

23 L.P.R.A. § 62j(14). De otro lado, los incisos (8) y (9) del citado artículo facultan a la Junta para:

(8) Emitir órdenes provisionales prohibiendo la urbanización o desarrollo de terrenos o la construcción de estructuras o instalaciones en violación al presente capítulo y sus reglamentos.

(9) Expedir órdenes de hacer o no hacer y de cese y desistimiento para que se tomen medidas preventivas o de control que a su juicio sean necesarias para lograr los propósitos de este capítulo y sus reglamentos. La persona natural o jurídica, contra la cual se expidiere una orden al amparo de los incisos (8) y (9) de esta sección, podrá solicitar vista administrativa para exponer razones para que la Junta considere revocar, modificar, o de otro modo, sostener dicha orden. La resolución, orden o dictamen de la Junta sólo podrá ser revisada por el

Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan o en la sala cuya jurisdicción comprenda el lugar donde esté ubicado el proyecto, quedando las mismas en todo su efecto y vigor hasta que el tribunal haga otra determinación al efecto.

Art. 11(8) y (9) de la Ley Núm. 75, 23 L.P.R.A. § 62j(8) y (9). De igual forma, el inciso (22) del artículo referido faculta a la Junta para:

(22) Ejercer los demás poderes y cumplir con todas las responsabilidades que este capítulo o cualquier otra ley le confieren y tomar las medidas necesarias para cumplir con sus propósitos.

Art. 11(22) de la Ley Núm. 75, 23 L.P.R.A. § 62j(22). Un análisis integral de las disposiciones antes transcritas revela los amplios poderes de la Junta de Planificación para determinar sobre el uso de terrenos en Puerto Rico, así como para emitir resoluciones en aquellos casos en que el desarrollo aprobado se realice contrario a lo establecido en la autorización aprobada.

En el caso particular del Proyecto Paseo Caribe, la Consulta Núm. 99-79-0155-JPU, que aprueba la ubicación de un proyecto mixto residencial, comercial y turístico en el Barrio San Juan Antiguo del Municipio de San Juan, establece expresamente que los señalamientos incluidos por la Junta de Planificación se realizan conforme a la información disponible en ese momento. No obstante, a tenor de lo establecido en dicha consulta, la Administración de Reglamentos y Permisos podrá hacer requerimientos adicionales que puedan resultar necesarios en el futuro, bien sea por situaciones que se desconocieran al momento de emitir la consulta o por situaciones imprevistas que pudieran surgir durante el desarrollo del proyecto en sus distintas etapas. De igual forma, la consulta indica que la acción tomada por la Junta de Planificación no implica la aprobación de la etapa subsiguiente correspondiente, que se debía someter a la consideración de la Administración de Reglamentos y Permisos.

c. La Administración de Reglamentos y Permisos

Por su parte, la Administración de Reglamentos y Permisos tiene amplia facultad para revocar permisos conforme dispone el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, Reglamento Núm. 6435, Administración de Reglamentos y

Permisos (16 de abril de 2002). En lo pertinente al asunto en consideración, el mencionado Reglamento establece:

SECCIÓN 19.00 AUTORIZACIONES Y PERMISOS SUJETOS A REVOCACIÓN

19.01 Disposición general - El poder para revocar autorizaciones y permisos es inherente a la autoridad para concederlos, toda vez que la función fiscalizadora de la agencia no culmina con la concesión del permiso, sino que su jurisdicción se extiende, una vez concedido éste, al amparo de la concesión misma. Cualquier infracción a los términos y condiciones de una autorización, permiso, resolución o determinación de la ARPE podrá conllevar la revocación de la misma con las multas, sanciones y penalidades consecuentes con la autoridad legal y reglamentaria de la ARPE.

19.02 Inicio de la Acción - La ARPE, **a iniciativa propia o a solicitud de parte**, podrá iniciar el proceso de revocación de permiso o autorización. Este proceso podrá iniciarse con una querrela de origen interno u origen externo de conformidad con lo dispuesto en este reglamento.

19.03 Cuándo procede

(1) Autorizaciones y Permisos por Certificación - En todo caso de autorización o permiso solicitado mediante el procedimiento de certificación, según provisto por la Ley 135 del 15 de junio de 1967, según enmendada, es responsabilidad del ingeniero, arquitecto o agrimensor proveer la información, incluso el análisis ambiental, que sea veraz, correcta y completa conforme a las leyes y reglamentos vigentes en atención a lo cual la ARPE procederá a conceder la autorización o el permiso de la manera más expedita posible.

Cualquier autorización o permiso así obtenida podrá ser revocada, previa la notificación de intención de revocar y citación a vista dirigida a la parte y al profesional que le representa, cuando se establezca que la autorización o permiso

obtenido fue sustancialmente **producto de fraude o error o si la obra está siendo construida en contravención con lo aprobado**. La parte será apercibido de la autoridad de la ARPE para tomar la acción descrita, así como las otras acciones disponibles, en el formulario de solicitud de servicio correspondiente, entre éstas:

(a) Si la obra no se ha comenzado a construir, la ARPE citará a una vista de revocación como dispuesto más adelante.

(b) **Si la obra está en proceso de construcción, la ARPE podrá expedir órdenes de hacer, de no hacer, y de cese y desistimiento o paralización;** presentar recursos de interdicto, mandamus, nulidad o cualquier otra acción para impedir, prohibir, anular, vacar, remover o demoler cualquier edificio o uso, hechos o mantenidos en infracción del Reglamento de Certificación o imponer las multas administrativas correspondientes.

(2) Otras Autorizaciones y Permisos - La ARPE podrá revocar cualquier otro permiso o autorización por infracción a los términos de la misma o a la reglamentación vigente, o cuando se establezca que la decisión tomada o permiso obtenido fue producto de fraude o error.

Sec. 19.00, 19.01, 19.02 y 19.03 del Reglamento Núm. 6435 (énfasis suplido). Conforme a lo antes expuesto, la Administración de Reglamentos y Permisos está facultada para revocar sus permisos, si los mismos fueron concedidos por fraude o error, o si lo que se está construyendo es contrario a lo aprobado.

d. Otras agencias

Cabe mencionar, por último, que, de modo similar, conforme al Artículo 6.5 de la Ley Núm. 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme”, los funcionarios de cualquier agencia administrativa podrán presentar una querrela en otra agencia cuando hayan podido

observar la violación de cualquier disposición de ley o reglamento que administra la otra agencia. 3 L.P.R.A. § 2195.

IV. CONCLUSIÓN

*“La patria no es la tierra. Sin embargo,
los hombres que la tierra nutre son la patria”.*
Rabindranath Tagore

Por todas las razones anteriormente discutidas, concluimos que los terrenos ganados al mar, luego de la reserva que hiciera el Presidente de los Estados Unidos de América en 1903, no eran susceptibles de apropiación privada, ausente autorización legislativa específica y expresa para ello. De este modo, revocamos los pronunciamientos en contrario contenidos en dos de nuestras opiniones: la Op. Sec. Just. Núm. 19 de 2002 y la Op. Sec. Just. de 25 de noviembre de 1970 (no publicada).

Al tenor de esta nueva interpretación legal, recomendamos a las distintas entidades gubernamentales ejecutivas involucradas en el proceso de permisología relativo al Proyecto Paseo Caribe y sus proyectos relacionados que, de forma expedita, lleven a cabo una exhaustiva reevaluación de todos los permisos, endosos, evaluaciones, consultas y demás determinaciones tomadas respecto a los mismos. En particular, recomendamos que el DRNA realice un nuevo deslinde de los terrenos objeto de controversia para que se establezca, de manera consistente con la presente opinión, la zona marítimo-terrestre en el área, así como las correspondientes servidumbres de salvamento y vigilancia litoral aplicables.

Además, recomendamos que se notifique esta opinión a la Asamblea Legislativa, para que ésta proceda a determinar, como cuestión de política pública, cuál será el futuro tanto del Hotel Caribe Hilton como del Proyecto Paseo Caribe y establezca, con la concurrencia del Gobernador, si el interés público se beneficiaría de: (i) como una posibilidad extrema, la total demolición de aquellas partes del Hotel Caribe Hilton y del Proyecto Paseo Caribe que ubiquen en terrenos de dominio público; (ii) en el polo opuesto, la total legalización de los proyectos y el traspaso de los terrenos de dominio público a manos privadas; o (iii) en algún punto intermedio, la compraventa o modificación de algunos pedazos de dichos proyectos, mediando la compensación que la Asamblea Legislativa estime apropiada.

Antes de concluir, sin embargo, precisa hacer unos apuntes finales sobre los pronunciamientos que hoy hacemos en nuestro carácter de principales asesores legales del Gobierno y el Pueblo de Puerto Rico. Precisa aclarar qué hace esta opinión y, de igual modo, qué no hace. Mediante la presente opinión establecemos la nueva interpretación legal oficial e institucional del Departamento de Justicia y del Gobierno de Puerto Rico sobre un asunto de derecho complejo y muy particular. No determinamos, sin embargo, como cuestión de derecho final y firme, por no tener facultad bajo nuestra Constitución para así hacerlo, la titularidad de los terrenos objeto de la controversia. Ese trabajo le tocará a los tribunales de nuestro país, si llegara a ellos algún día, en la postura procesal adecuada, el asunto sustantivo sobre el cual hoy opinamos. Es a los tribunales del país a los que nuestra primera ley, la Constitución, le confiere la facultad para disponer del asunto como cuestión de derecho final y firme. De igual modo, y como ya hemos indicado, correspondería a nuestra Asamblea Legislativa actuar sobre estos asuntos, y disponer mediante ley lo que entiendan mejor protege los intereses del Pueblo de Puerto Rico. Esa facultad tampoco nos compete hoy.

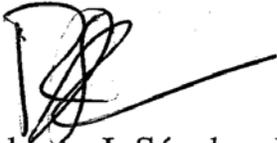
Esta opinión, sin embargo, traza un rumbo a seguir claro y firme para las demás entidades de la Rama Ejecutiva concernidas, y comienza un proceso de reevaluación que correrá su curso y buscará reivindicar los derechos que toque reivindicar. El Departamento de Justicia, mediante esta opinión, comienza la carrera y da a la Rama Ejecutiva la ruta que ha de surcar. El resultado final lo determinarán los foros administrativos correspondientes y la Asamblea Legislativa, o, de ser, en su día, necesario, los tribunales del país.

Es importante hacer hincapié hoy sobre esto que algunos podrían ingenuamente considerar tecnicismos legales. La ley y el orden no son tecnicismos legales. El hecho de que uno de nosotros, o incluso muchos de nosotros, los ciudadanos de este país, pensemos de una manera o entendamos el derecho de una manera no puede servir de excusa ni justificar, de modo alguno, el desprecio por la ley y el orden. Tener la razón en derecho no da derecho a ignorar la razón. Los derechos están hechos para vindicarse, pero en una sociedad civilizada, en la que impera la razón, ese proceso de reclamo y acción tiene que ajustarse a la ley, al orden y a la civilidad. Y tiene que llevarse por su camino justo a través de las instituciones que para ello, con sangre, sudor y lágrimas, por más de cinco largos siglos, hemos creado, criado y alimentado.

Hoy convalidamos la legitimidad de esta principal institución de ley y orden que es el Departamento de Justicia aceptando error, y corrigiéndolo. E intentamos servir ejemplo de que las instituciones sí pueden perdurar si aprenden a adaptarse al paso de los años, y al pasar inexorable del cambio.

Esperamos que los comentarios que anteceden le sean de utilidad.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Roberto J. Sánchez Ramos', with a long horizontal stroke extending to the right.

Roberto J. Sánchez Ramos