

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

AUTORIDAD PARA EL
FINANCIAMIENTO DE LA
INFRAESTRUCTURA DE
PUERTO RICO

Recurrida

v.

GENERAL DECOR
MANUFACTURING CORP.
ET ALS.

Peticionaria

Certiorari
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San Juan

KLCE201900794

Caso Núm.
K EF2007-0751

Sobre:
Expropiación Forzosa

Panel integrado por su presidente, el Juez Candelaria Rosa, el Juez Sánchez Ramos¹ y el Juez Pagán Ocasio²

Pagán Ocasio, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de julio de 2020.

I.

El 14 de junio de 2019, General Decor Manufacturing, Inc., (General Decor o la peticionaria) presentó ante este foro apelativo una Petición de *Certiorari*, en la que solicitó que revoquemos una Resolución³ emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI), el 2 de abril de 2019. Entre otras cosas, el TPI resolvió que la enmienda solicitada por la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico (la AFI o la recurrida) resultaba en un desistimiento parcial de los terrenos hasta ese momento adquiridos y que no entraría a dirimir si el predio era privativo o de dominio público (por ser una zona marítima-terrestre). Por lo cual se autorizó a AFI a desistir de un predio de terreno, objeto de la expropiación y devolver a la peticionaria a pesar

¹ El Juez Roberto J. Sánchez Ramos fue asignado a entender en este caso por virtud de la Orden Administrativa TA-2020-041 del 7 de febrero de 2020.

² El Juez Ángel R. Pagán Ocasio fue asignado a este caso por virtud de la Orden Administrativa TA-2020-006 del **13 de enero de 2020**.

³ Anejo 3 del apéndice de la Petición de *Certiorari*, págs. 22-27.

de que sobre el mismo ubica una construcción permanente del Estado, sobre la base de que la misma es parte de la zona marítima terrestre. Insatisfecha, la peticionaria presentó una Moción de Reconsideración⁴, que fue declarada “No Ha Lugar” por el TPI, mediante Orden dictada el 1 de mayo de 2019 y notificada el 16 de mayo de 2019.

En atención a la Petición de *Certiorari*, este tribunal emitió una Resolución, en la que, entre otros asuntos, resolvió que la recurrida tenía el término dispuesto en la Regla 37 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXI-B, R. 37, para exponer su posición.

El 25 de junio de 2019, la recurrida sometió su Oposición a que se Expida Petición de *Certiorari*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a reseñar los hechos atinentes al recurso ante nos.

II.

El caso de marras tiene su génesis en una Petición⁵ de expropiación forzosa presentada por la AFI ante el TPI, el 28 de septiembre de 2007. En ésta, la AFI alegó que le interesaba adquirir los derechos sobre las propiedades descritas en el “Exhibit A”, las cuales le pertenecían a General Decor, con el fin de construir el Parque del Litoral para los Juegos Centroamericanos y del Caribe-Mayagüez 2010. Adujo que dicho proyecto constituía una necesidad pública.

Las propiedades fueron identificadas como la Parcela “MLD-028” (finca 38, 352), con una cabida superficial de tres mil doscientos cuatro puntos treinta y nueve metros cuadrados (3,204.39 mc), y la Parcela “MLD-028-A” (finca 41,674), con una cabida superficial de seis mil cuatrocientos sesenta y siete puntos

⁴ Anejo 20, íd., págs. 104-121.

⁵ Anejo 20, íd. págs. 104-121.

cero ocho metros cuadrados (6,467.08 mc). Ambas parcelas se encuentran ubicadas en el barrio Marina Meridional de Mayagüez, Puerto Rico. La recurrida consignó la cantidad tres millones setecientos ochenta y ocho mil dólares (\$3,788,000.00), como justa compensación por la parcela MLD-028, y cinco millones setecientos treinta y tres mil dólares (\$5,733,000.00) por la parcela MLD-028-A.

El 11 de febrero de 2008, General Decor sometió una Moción para Someterse Voluntariamente a [la] Jurisdicción, Contestación a la Petición y Reconvención.⁶ Alegó que las cantidades consignadas no tomaban en cuenta varios factores, como lo eran el negocio en marcha que había en los terrenos y el valor en el mercado. Además, a través de la reconvención, adujo que sufrió cuantiosas pérdidas como consecuencia de la expropiación sobretodo la merma en la producción del negocio y que la expropiación tiene un impacto adverso sobre las ventas del mismo y solicitó justa compensación por éstas. La AFI sometió su Contestación a Reconvención⁷ el 3 de octubre de 2013.

En el ínterin, la AFI sometió varias solicitudes de enmienda al Exhibit A, relacionadas a la cabida de la parcela identificada como MLD-028-A, que provocaron trámites ulteriores.

Posteriormente, la AFI presentó una Moción Solicitando (sic) Enmienda al Exhibit A Enmendado III de la Petición de Expropiación⁸. En esta ocasión, solicitó que se enmendara la cabida de la parcela MLD-028 (identificada como finca 38,352 en el Registro de la Propiedad). Alegó que, de los 3,204.3868 metros cuadrados que comprendía el terreno, 828.9464 metros cuadrados se encontraban dentro de una zona de amortiguamiento y 33.5545

⁶ Anejo 19, íd., págs. 97-103.

⁷ Anejo 10, íd., págs. 55-57.

⁸ Fechada el 14 de noviembre de 2018. Anejo 9, íd., págs. 51-54.

metros cuadrados dentro de la zona marítima-terrestre. Apoyó su argumento en las disposiciones del Reglamento 4860 para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de la Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos Bajo Estas y la Zona Marítimo Terrestre del Departamento de Recursos Naturales. Adujo que, a tenor con esas disposiciones, esa porción era de dominio público, no susceptible de expropiación. Por esa razón, la AFI pidió enmendar el Exhibit A para disminuir la cabida de la parcela a 2,296.54 metros cuadrados fuera del área determinada como zona marítimo-terrestre. En consecuencia, solicitó la devolución de ciento sesenta y siete mil, setecientos treinta y tres dólares con dieciocho centavos (\$167,733.18), correspondientes a los 862.50489 metros cuadrados que presuntamente estaban clasificados como zona marítimo-terrestre (a razón de \$183.00 por metro cuadrado).

El 13 de noviembre de 2018, General Decor sometió una Moción en Oposición a Solicitud de Enmienda de Exhibit A⁹. Arguyó que la AFI pretendía relitigar un asunto que fue claramente denegado por el TPI hacía más de dos años y que ello era contrario a la doctrina de la ley del caso. Además, la peticionaria alegó que el reclamo de la AFI era improcedente a tenor con lo resuelto en el caso de **Buono Correa v. Sec. Rec. Nat.**, 177 DPR 415 (2009). Sostuvo que en ese caso el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que los criterios para determinar una zona marítima-terrestre son: (1) en los lugares en los que las mareas sean sensibles (mareas astronómicas), la zona se delimitaría en función del flujo y reflujo de la marea, y (2) en las que las mareas sean imperceptibles (mareas meteorológicas), se determinaría en función de las mayores olas en los temporales. Íd., pág. 438. Arguyó que el área en la que se encuentran las parcelas era sensible, por lo que, la zona marítima-terrestre quedaba

⁹ Anejo 8, íd., págs. 42-50.

delimitada por el “flujo y reflujo” del mar. Añadió que, bajo ese criterio, la parcela MLD-028 no estaba comprendida en la zona marítima-terrestre. General Decor adujo que, de avalarse la postura de la AFI, se tendría que acumular al DRNA para que participara en el proceso, por ser la agencia gubernamental “llamada a velar por la ZMT [zona marítima-terrestre]”.

El 10 de diciembre de 2018, la AFI presentó una Moción en Cumplimiento de Orden y en Oposición a Moción en Oposición a Solicitud de Enmienda al Exhibit A¹⁰. Alegó que no pretendían desafiar la doctrina de la ley del caso y que de su expediente no surgía que el TPI hubiese resuelto lo atinente a la zona marítima-terrestre.

El 26 de febrero de 2019, General Decor sometió una Moción en Cumplimiento de Orden¹¹. Alegó que, en una vista celebrada, el TPI le ordenó presentar un escrito suplementario a su moción en oposición a la solicitud de enmienda al Exhibit A. Luego de reiterar su postura en cuanto a la aplicabilidad de **Buono Correa v. Sec. Rec. Nat.**, ante, la peticionaria argumentó sobre el caso *Estado Libre Asociado v. Soller Sugar, Co.*, KLAN200900634, resuelto por este foro apelativo. Adujo que la AFI no podía descansar en un deslinde que no cumple con el Reglamento 4860 ni con la jurisprudencia aplicable.

Por otro lado, la AFI presentó una Réplica a Moción en Cumplimiento de Orden y de Cumplimiento de Orden¹², en la que señaló que los casos resueltos por ese foro *ad quem* no constituyen precedentes, solo pueden utilizarse de forma persuasiva. No obstante, reseñó algunas partes del caso KLAN200900634 en las que este Tribunal reconoció las facultades del DRNA y, además,

¹⁰ Anejo 7, íd., págs. 39-41.

¹¹ Anejo 6, íd., págs. 33-38.

¹² Anejo 5, íd., págs. 31-32.

expresó que el carácter de dominio público de la zona marítima-terrestre se mantuvo inalterado. Arguyó que, en el presente caso, la zona marítima-terrestre está delimitada por el DRNA y aprobada por los mecanismos que así la reglamentan.

El 25 de marzo de 2019, General Decor presentó una Breve Dúplica a Réplica a Escrito Suplementario¹³. Entre otras cosas, alegó que el DRNA “puede y debe hacer el deslinde, pero usando el criterio establecido por la ley para el área que se esté delimitando y no el que arbitrariamente quiera usar la agencia”. Adujo que, sin embargo, el criterio que pretende utilizar la peticionaria era arbitrario.

Sometidos los escritos de las partes, el 2 de abril de 2019, el TPI emitió la Resolución¹⁴ recurrida. Mediante el referido dictamen, resolvió que resultaba innecesaria su intervención en cuanto a los procesos relacionados a la determinación de la naturaleza de los terrenos (si eran de dominio público, por ser parte de una zona marítima terrestre, o privado). Coligió que no cuestionaría la reducción en la cabida adquirida por la AFI, porque en los procedimientos de expropiación forzosa es el organismo gubernamental el que determina la extensión de la propiedad a adquirirse. A tenor con ello, ordenó el desistimiento de la cabida de terreno correspondiente a la porción objeto de controversia (la cual, según la AFI, se encuentra en una zona marítima-terrestre). Además, ordenó al Registrador de la Propiedad llevar a cabo las operaciones necesarias para que el título de la parte reducida de la petición de adquisición se revirtiera a General Decor. También, le concedió a la peticionaria un término de sesenta (60) días para hacer un análisis de los daños que le provocaron la adquisición y subsiguiente desistimiento y para presentar un informe de daños.

¹³ Anejo 4, íd., págs. 28-30.

¹⁴ Anejo 3, íd., págs. 22-27.

Insatisfecha, General Decor sometió una Moción de Reconsideración¹⁵. Argumentó que la solicitud de enmienda de la AFI estaba basada en la alegación de que una parte del terreno se encontraba en una zona marítima-terrestre y que ello debía ser atendido por el foro *a quo*. Argumentó que, de no prosperar el argumento de la AFI y esta desistir de la expropiación, la devolución del predio era imposible, toda vez que el Gobierno había realizado una construcción permanente allí que provocaba efectos adversos y perjudiciales para la peticionaria. Por lo cual la parte recurrida nada puede devolver pues está ocupando permanentemente el terreno con una construcción.

El 1 de mayo de 2019, el TPI emitió una Orden¹⁶ en la que declaró “No Ha Lugar” la Moción de Reconsideración.

Inconforme, General Decor imputó al TPI los siguientes errores:

1. Erró el Honorable Foro de Instancia al autorizar un desistimiento de una porción significativa del sujeto, so color de que no entraría a dilucidar si el predio está o no en la zona marítimo terrestre.
2. Erró el Honorable Foro *A Quo* al autorizar la devolución de un predio de terreno expropiado, cuando el mismo está siendo ocupado por el estado permanentemente, y limitando cualquier reclamo de la parte con interés a una suma de daños por el tiempo entre la petición y el desistimiento.
3. Erró el Honorable Tribunal de Instancia al no haber resuelto que conforme a los documentos que obran en los autos y lo resuelto en *Bueno v. Departamento de Recursos Naturales*, 177 D.P.R. 415 (2008), no procedía el reclamo de ZMT esgrimido por la parte recurrida.

En síntesis, General Decor argumentó que era improcedente ordenar la devolución de un predio ocupado por el Estado, toda vez que existe una construcción permanente. Además, sostuvo que era incorrecto ordenar el desistimiento de ese terreno, con el propósito de eludir el tener que dirimir si el mismo estaba o no en una zona marítima-terrestre. La peticionaria reiteró su postura de que el

¹⁵ Anejo 2, íd., págs. 2-21.

¹⁶ Anejo 1, íd., pág. 1.

predio de terreno aludido no está comprendido en una zona marítima-terrestre, ya que el deslinde sobre el que descansa la AFI se aparta de la norma de ***Buono v. Departamento de Recursos Naturales***, ante. Alegó que, debido a estas circunstancias, no expedir el auto de *certiorari* significaría un irremediable fracaso a la justicia.

En su Oposición a que se Expida la Petición de *Certiorari*, la AFI alegó que en el presente caso no procede el desistimiento y devolución de la parcela MLD-028, pues el terreno está siendo utilizado en la obra pública por lo cual la determinación del TPI fue errónea. Aunque reconoció la capacidad del Estado de desistir de algunos casos de expropiación forzosa, adujo que la determinación del TPI no fue correcta. Argumentó que, en este caso, su solicitud de la disminución de la cabida, por presuntamente estar en una zona marítimo-terrestre, no era un desistimiento sino una disminución de cabida. Arguyó que era imprescindible que el TPI determinara hasta dónde llega la zona marítima-terrestre, sus colindancias y si la propiedad adquirida se encuentra en esta zona o es objeto de dominio privado.

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del expediente y de los argumentos de las partes, pormenorizaremos las normas jurídicas, máximas y doctrinas aplicables a los errores imputados.

III.

-A-

El auto de *certiorari* es un remedio procesal discrecional que permite a un tribunal de mayor jerarquía revisar las determinaciones de un tribunal inferior. ***Medina Nazario v. McNeil Healthcare LLC***, 194 DPR 723, 728 (2016). Véase, además, ***IG Builders et al. v. BBVAPR***, 185 DPR 307, 337 (2012). A diferencia de una apelación, el tribunal de superior jerarquía tiene la facultad

de expedir el auto de *certiorari* de forma discrecional. **Rivera Figueroa v. Joe's European Shop**, 183 DPR 580, 596 (2011).

La Regla 52.1 de las de Procedimiento Civil de 2009, según enmendada¹⁷, 32 LPRA Ap. V, R. 52.1, establece las instancias en las que el foro revisor posee autoridad para expedir un auto de *certiorari* sobre materia civil. **Scotiabank de Puerto Rico v. ZAF Corporation, et als.**, 2019 TSPR 90, 202 DPR ____ (2019). La citada regla delimita el alcance jurisdiccional del Tribunal de Apelaciones para atender un recurso de *certiorari* que trate sobre la revisión de dictámenes interlocutorios del Tribunal de Primera Instancia. **Mun. de Caguas v. JRO Construction**, 201 DPR 703 (2019).

Si el asunto sobre el cual versa el recurso de *certiorari* está comprendido en una de las instancias establecidas en la Regla 52.1 de las Procedimiento Civil, supra, debemos pasar entonces a un segundo escrutinio. El mismo se caracteriza por la discreción que ha sido conferida al Tribunal de Apelaciones para autorizar, expedir y adjudicar en sus méritos el caso.

Con el fin de que podamos ejercer de una manera sabia y prudente nuestra facultad discrecional, la Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 40, establece los

¹⁷ Esta Regla dispone que:

[...]

El recurso de *certiorari* para revisar resoluciones u órdenes interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, solamente será expedido por el Tribunal de Apelaciones cuando se recurra de una resolución u orden bajo las Reglas 56 y 57 o de la denegatoria de una moción de carácter dispositivo. No obstante, y por excepción a lo dispuesto anteriormente, el Tribunal de Apelaciones podrá revisar órdenes o resoluciones interlocutorias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia cuando se recurra de decisiones sobre la admisibilidad de testigos de hechos o peritos esenciales, asuntos relativos a privilegios evidenciaros (sic), anotaciones de rebeldía, en casos de relaciones de familia, en casos que revistan interés público o en cualquier otra situación en la cual esperar a la apelación constituiría un fracaso irremediable de la justicia. Al denegar la expedición de un recurso de *certiorari* en estos casos, el Tribunal de Apelaciones no tiene que fundamentar su decisión.

Cualquier otra resolución u orden interlocutoria expedida por el Tribunal de Primera Instancia podrá ser revisada en el recurso de apelación que se interponga contra la sentencia sujeto a lo dispuesto en la Regla 50 sobre los errores no perjudiciales.

criterios que debemos tomar en consideración al atender una solicitud de expedición de un auto de *certiorari*.¹⁸

Reiteradamente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que en su misión de hacer justicia la discreción “es el más poderoso instrumento reservado a los jueces”. **Rodríguez v. Pérez**, 161 DPR 637, 651 (2004); **Banco Metropolitano v. Berríos**, 110 DPR 721, 725 (1981). La discreción se refiere a “la facultad que tiene [el tribunal] para resolver de una forma u otra, o de escoger entre varios cursos de acción”. **Citibank et al. v. ACBI et al.**, 200 DPR 724, 735 (2018); **García López y otro v. E.L.A.**, 185 DPR 371 (2012). En ese sentido, ha sido definida como “una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera”. **Citibank et al. v. ACBI et al.**, ante; **Medina Nazario v. McNeil Healthcare LLC**, supra, pág. 729. Lo anterior “no significa poder actuar en una forma u otra, haciendo abstracción del resto del Derecho”. **Hietel v. PRTC**, 182 DPR 451, 459 (2011); **Pueblo v. Rivera Santiago**, 176 DPR 559, 580 (2009); **Negrón v. Srio. de Justicia**, 154 DPR 79, 91 (2001); **Bco. Popular de P.R. v. Mun. de Aguadilla**, 144 DPR 651, 658 (1997). Ello, ciertamente, constituiría un abuso de discreción.

¹⁸ Esta Regla dispone lo siguiente:

El Tribunal tomará en consideración los siguientes criterios al determinar la expedición de un auto de *certiorari* o de una orden de mostrar causa:

- (A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.
- (B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.
- (C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.
- (D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.
- (E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.
- (F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.
- (G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

“[L]a discreción que cobija al Tribunal de Primera Instancia en sus determinaciones discrecionales es amplia, por lo que sus decisiones merecen gran deferencia”. **Citibank et al. v. ACBI et al.**, ante, pág. 735; **Scotiabank de Puerto Rico v. ZAF Corporation, et als.**, supra. Cónsono con ello, es norma reiterada que este tribunal no intervendrá “con determinaciones emitidas por el foro primario y sustituir el criterio utilizado por dicho foro en el ejercicio de su discreción, salvo que se pruebe que dicho foro actuó con prejuicio o parcialidad, incurrió en craso abuso con el ejercicio de la discreción, o que incurrió en error manifiesto”. **Citibank et al. v. ACBI et al.**, supra, pág. 736. Véase, además, **Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.**, 184 DPR 689, 709 (2012); **Lluch v. España Service Sta.**, 117 DPR 729, 745 (1986).

-B-

En otro extremo, en Puerto Rico se estableció como política pública “la más eficaz conservación de recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad [...]”. Art. VI, Sec. 19, Const. ELA, LPRA, Tomo 1, ed. 1999, pág. 421. En reiteradas ocasiones, nuestro Tribunal Supremo ha señalado que esa disposición constitucional no es una mera expresión, sino que “[s]e trata más bien, de un mandato que obliga a todos los componentes del Estado y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza”. **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, supra, pág. 439; citando a **Misión Ind. P.R. V. J.C.A.**, 145 DPR 908, 919 (1998).

En un esfuerzo para cumplir con ese mandato constitucional, en 1970 se aprobó la Ley sobre Política Ambiental, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970. **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, ante, pág. 440.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa adoptó la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, conocida como la Ley Orgánica del

Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 3 LPRA sec. 151 *et seq.* La citada ley facultó al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DNRA) a “[e]jercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre[...]”. Art. 5(h) de la Ley Núm. 23¹⁹. Ello incluye “el estudio y control de las inundaciones, la vigilancia, conservación, limpieza y control de erosión de las playas, el deslinde y saneamiento de la zona marítimo-terrestre y la vigilancia y atención de los manglares pertenecientes al Estado”. **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, supra, pág. 441. Esas facultades pertenecían al Departamento de Transportación y Obras Públicas.²⁰ No obstante, como expresó el Tribunal Supremo en **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, ante, pág. 442:

[...] el legislador, al transferir al DRNA dichas facultades, reflejó su preocupación de que estas funciones se ejercieran en armonía con las exigencias de conservación y preservación que esta agencia viene obligada a implementar. Estimamos, pues, que tal actuación legislativa no constituyó un mero ejercicio accidental sino el reconocimiento patente de la necesidad de llevar a cabo el deslinde de esta zona en estricta conformidad con la política pública ambiental que el DRNA está obligado a implantar.

Por otra parte, en 1977 se aprobó la Ley Núm. 1 de 29 de junio, conocida como la Ley de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales²¹, que, entre otras cosas, estableció un cuerpo de vigilantes adscrito al DRNA.

La Ley Núm. 1 definió el término zona marítimo-terrestre como:

[...] El espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde las mareas no son sensibles e incluye los terrenos ganados al mar y los márgenes de los ríos, hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas; y el término sin condiciones

¹⁹ 3 LPRA sec. 155(h).

²⁰ Véase la Ley Núm. 6 de 29 de febrero de 1968, 12 LPRA sec. 255.

²¹ 12 LPRA sec. 1202.

significa la zona marítimo-terrestre de Puerto Rico, según se define en las leyes aplicables.²²

A su vez, 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 Número 4860 de 30 de diciembre de 1992. En este reglamento se delimitó la forma en que el DRNA se encargaría de realizar el deslinde de las zonas marítimo-terrestres. Ese deslinde la agencia lo puede hacer de oficio o a petición de parte interesada, y será certificado por el (la) Secretario(a) del DRNA.

Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales, supra, pág. 445. El DRNA acogió un criterio dual para establecer los límites de la zona marítimo terrestre, a saber: i) “aquellos lugares de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas” y ii) “[e]n aquellos lugares de las costas de Puerto Rico donde las mareas no son sensibles se utilizará, además de toda la información histórica disponible, aquella información que pueda existir [...]”. Art. 3 (3.3) (A), (B) y (C) del Reglamento 4860, pág. 26. Ahora bien, el Tribunal Supremo resolvió que “el DRNA no puede utilizar simultáneamente los criterios de ‘el mar en su flujo y reflujo’ y ‘las mayores olas en los temporales’ al delimitar la zona marítimo-terrestre”. **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, ante, pág. 456. Es decir, el DRNA aplicará el criterio de acuerdo a si las mareas son o no sensibles. A su vez, la agencia incorporó, por vía de reglamentación, los criterios de rasgos topográficos y geográficos, los cuales deberá considerar en las zonas donde las mareas son sensibles. Art. 3 (3.3) (A) y (B) del Reglamento 4860, pág. 26. Véase, además, **Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales**, supra, págs. 448, 455-456. El DRNA tiene el deber ineludible de ejercer las facultades

²² Art. 3 de la Ley de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales, 12 LPRÁ sec. 1203(i).

que ostenta atinentes al deslinde de la zona marítimo-terrestres de forma cónsona con la política pública ambiental de nuestro ordenamiento. *Íd.*, pág. 443.

-C-

Por otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico, la expropiación forzosa ha sido reconocida como “[...] el poder soberano que reside en el Estado para adquirir el dominio de una propiedad sita dentro de sus límites territoriales”. **Administración de Terrenos v. Corporación Pesquera Henares, Inc.**, 200 DPR _____ (2018). Véase, además, C. Torres Torres, *La expropiación forzosa en Puerto Rico (2003)*, en las págs. 1-4. El poder de expropiar es un atributo inherente al poder soberano del Estado. **ACT v. 780.614m2**, 165 DPR 121, 130 (2005). Por ello, los derechos de propiedad están supeditados a ese poder de superior jerarquía. **Administración de Terrenos v. Corporación Pesquera Henares, Inc.**, ante; **ACT v. 780.614m2**, supra, pág. 130; **ELA v. Registrador**, 111 DPR 117 (1981); **ELA v. Rosso**, 95 DPR 501, 536 (1967).

No obstante, el ejercicio de la expropiación ha sido regulado con el fin de impedir actuaciones arbitrarias o abusivas por parte del Estado. **Administración de Terrenos v. Corporación Pesquera Henares, Inc.**, supra; **Municipio de Guaynabo v. Adquisición**, 180 DPR 206, 229 (2010). Nuestra Constitución consagra unas disposiciones que van dirigidas a ello. Por una parte, la Sección 7 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico reconoce como derecho fundamental el disfrute de la propiedad. Art. II, sec. 7, Const. ELA, 1 LPRA, Tomo 1. Mientras que la Sección 9 del Artículo II de limita el poder soberano del Estado, al establecer que: “[n]o se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley”. Art. II, sec. 9, Const. ELA, 1

LPRA, Tomo 1. Véase, además, Art. 282 del Código Civil de Puerto Rico, 31 LPRA sec. 1113. Por medio de la justa compensación lo que se procura es “colocar al dueño de la propiedad en una situación económica equivalente a la que se encontraba con anterioridad a la expropiación de su propiedad”. **Administración de Terrenos v. Corporación Pesquera Henares, Inc.**, ante, citando a **Amador Roberts v. ELA**, supra, págs. 278-279. Véase, además, **ELA v. Rexco Industries**, 137 DPR 683 (1994). La justa compensación debe comprender el valor de la propiedad al momento de la incautación y los daños que ocasione, incluyendo aquellos compensables provocados al remanente de la propiedad expropiada. **Administración de Terrenos v. Corporación Pesquera Henares, Inc.**, supra.

Además de la obligación de proveer una justa compensación, la Ley General de Expropiación Forzosa de 12 de marzo de 1903²³, según enmendada, y las Reglas de Procedimiento Civil²⁴ delimitan la forma en que se llevará a cabo la incautación de la propiedad privada. Véase, además, **ACT v. 780.6141m2**, supra, pág. 130; **Amador Roberts v. ELA**, 191 DPR 268 (2014).

Una vez el Estado realiza la expropiación, se pueden litigar dos asuntos: (i) que la cosa es para un fin público y (ii) la exigencia del pago de la justa compensación. **López y otros v. A.E.E.**, 151 DPR 701, 706 (2000); **Culebra Enterprises Corp. v. E.L.A.**, 127 DPR 943, 953 (1991); **E.L.A. v. Rosso**, 95 DPR 501, 536 (1967).

Ahora bien, existen casos en los que el Estado puede desistir de la expropiación. La Sección 5(d) de la Ley de Expropiación Forzosa, supra, dispone que:

[e]n cualquier procedimiento entablado o que se entable por y a nombre y bajo la autoridad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o Gobierno Estadual, bien actúe en tales procedimientos el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o Gobierno Estadual por propia iniciativa y para su propio

²³ 32 LPRA sec. 2901 *et seq.*

²⁴ 32 LPRA Ap. V.

uso, o bien a requerimiento y para fines de cualquier agencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; y en todo procedimiento entablado o que se entable por y a nombre de la Autoridad de Hogares de Puerto Rico, de cualquier Autoridad Municipal de Hogares o de cualquier municipio de Puerto Rico el Secretario de Justicia de Puerto Rico, o la representación legal de la Autoridad de Hogares de Puerto Rico, de cualquier Autoridad Municipal de Hogares, de cualquier municipio de Puerto Rico y de cualquier agencia o instrumentalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *quedan autorizados para desistir total o parcialmente*, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o de las agencias, instrumentalidades o subdivisiones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que representan, de la adquisición de cualquier propiedad o parte de la misma o cualquier interés que en la misma haya sido o sea expropiado por o para la entidad expropiante por declaración de adquisición o de otro modo, y el título de dicha propiedad revertirá total o parcialmente, según sea el caso de desistimiento, a sus antiguos dueños. Disponiéndose, que los antiguos dueños de dichas propiedades podrán reclamar en el mismo procedimiento por el cual se hubiera adquirido título sobre las mismas, cualesquiera daños que se les hubiesen ocasionado por dicha adquisición y el consiguiente desistimiento total o parcial de dicha adquisición. [...]

[...]

La facultad antes conferida para el desistimiento total o parcial de propiedades adquiridas mediante expropiación y en la forma anteriormente dispuesta podrá ser ejercida por las personas así autorizadas mediante convenio o estipulación.²⁵

A su vez, la Regla 58.8 de Procedimiento Civil, *supra*, R.

58.8, establece que el Estado podrá desistir de la expropiación en las siguientes instancias:

(a) *Como cuestión de derecho*. Si no se ha comenzado una vista para determinar la compensación que habrá de pagarse por una propiedad y la parte demandante no ha adquirido el título o cualquier otro derecho o no ha tomado posesión de la propiedad, la parte demandante podrá desistir del pleito en cuanto a esa propiedad sin una orden del tribunal mediante la presentación de una notificación de desistimiento, en la cual expondrá una descripción breve de la propiedad con respecto a la cual se desiste del pleito.

(b) *Por estipulación*. [...]

(c) *Por orden del tribunal*. En cualquier tiempo antes de haberse determinado y pagado la compensación por una propiedad y previa moción y vista, el tribunal permitirá a la parte demandante desistir del pleito bajo los términos y las condiciones que estime procedentes con respecto a esa propiedad. El tribunal no ordenará el archivo del pleito en cuanto a cualquier parte de la propiedad de la cual la parte demandante ha tomado posesión o en la cual la parte demandante ha adquirido título u otro derecho sin antes adjudicar una compensación justa por la posesión, el título u otros derechos así adquiridos.

²⁵ 32 LPRA sec. 2910.

(d) *Efecto*. Excepto en los casos en que la notificación, estipulación u orden del tribunal disponga lo contrario, todo desistimiento será sin perjuicio.

Sobre las partes que deben ser acumuladas en un pleito de expropiación forzosa, el Tribunal Supremo expresó en el caso **A.C.T. v. Ñesta**, 165 DPR 891, 903 (2005), que este era “[...] un procedimiento de naturaleza *in rem* por lo que el mismo se insta contra la propiedad, en vista de lo cual, no cabe hablar de partes indispensables al procedimiento”. **Administración de Terrenos v. Nerashford Development**, 136 DPR 801 (1994). Por tal razón, no se puede desestimar un pleito de esta naturaleza por falta de parte indispensable. **A.C.T. v. Ñesta**, supra, pág. 903. Tampoco se puede privar de jurisdicción al tribunal para transferir el título al Estado. Íd.; **E.L.A. v. Registrador**, 111 DPR 117, 120 (1981).

Nuestro Máximo Tribunal resumió este aspecto de la siguiente manera:

[...] por ser el procedimiento de expropiación forzosa uno de naturaleza *in rem* no cabe hablar de partes indispensables en el mismo. Sin embargo, el Estado **tiene la obligación de acumular en el pleito toda aquella parte con interés** que pueda ser identificada, mediante diligencia razonable en el Registro de la Propiedad antes de celebrarse la vista sobre el justo valor, *para que allí se diluciden los intereses de cada cual sobre el fondo de compensación*. El incumplimiento con este deber no hace ineficaz el traspaso del título de dominio absoluto del expropiante, pero la parte no incluida podría tener derecho a ser compensada. Investido el Estado con el título de dominio sobre el bien expropiado se extinguen las cargas y derechos que se hubieran constituido antes de iniciado el procedimiento, así como también las constituidas durante el procedimiento judicial. (Énfasis e itálicas nuestras). **A.C.T. v. Ñesta**, ante, pág. 907.

IV.

En el caso de marras, General Decor imputó al foro de primera instancia tres (3) errores. En síntesis, alegó que incurrió en error el TPI al autorizar el desistimiento de una porción de terreno, para eludir el tener que dirimir si se trata de una zona marítimo-terrestre, a pesar de que el predio está siendo ocupado por el Estado permanentemente. Además, adujo que no procedía el reclamo de

que era una zona marítimo-terrestre, a tenor con la normativa del caso ***Buono v. Departamento de Recursos Naturales***, supra. Por estar íntimamente relacionados, discutiremos los errores en conjunto.

Entendemos que nuestra intervención, en esta etapa de los procedimientos, evita un fracaso de la justicia. Adviértase que ambas partes reconocen, aunque por motivos y con argumentos distintos, que erró el foro de primera instancia.

Conforme a las normas jurídicas, máximas y doctrinas pormenorizadas, no hay duda de que el Estado es quien determina la cantidad de terreno que necesita expropiar para llevar a cabo un fin público y que puede desistir de porciones de terrenos expropiadas. Cónsono con esta facultad, la AFI ocupó el predio sobre el cual solicitó la reducción. Ahora bien, su solicitud de enmienda, para que se redujese la cabida de la parcela identificada como MLD-028, estaba fundamentada en que no era necesaria la adquisición de la porción de terreno, por ser una zona marítimo-terrestre y, por ende, de dominio público. En la Resolución recurrida, el TPI resolvió que la solicitud de enmienda constituía un desistimiento. Sin embargo, la propia AFI reconoció en su Oposición a que se Expida Petición de *Certiorari* que la interpretación del TPI sobre su solicitud fue errónea, toda vez que no solicitó el desistimiento sino una reducción en la cabida, apoyada en que era una zona marítimo-terrestre. Además, aceptó que esa porción de terreno fue ocupada por el Estado. Ante estas circunstancias, resulta irrazonable resolver que el Estado está desistiendo de un predio ocupado por éste y devolver su titularidad al antiguo dueño. Ello es imposible de *facto*. El TPI actuó incorrectamente al resolver que la solicitud de enmienda era equivalente al desistimiento.

Consecuentemente, resulta necesario dirimir si el predio se encuentra en una zona marítimo-terrestre o no para atender en los

méritos la solicitud de enmienda. Como reseñamos, el DRNA es la agencia facultada por ley para realizar los deslindes de la zona marítimo-terrestre, de conformidad a las políticas públicas del Estado. Sin embargo, no hay prueba en el expediente del caso que demuestre que el Estado (la AFI) haya sometido alguna evidencia en torno a que el DRNA realizó un deslinde de esa zona o de que el DRNA fue acumulado como una parte con interés.

Para que el TPI pueda conceder o denegar la enmienda resulta necesario que el DRNA ejerza su facultad en ley e ilustre al tribunal si el terreno objeto de controversia está comprendido en una zona marítimo-terrestre. Aunque reconocemos la normativa expuesta en ***Buono v. Departamento de Recursos Naturales***, supra, sobre los criterios a considerar al realizar el deslinde de esa zona, es dicha agencia la responsable de ejercer sus facultades y llevar a cabo el trámite correspondiente, de oficio o a solicitud de parte. Por tal razón, el DRNA debe ser acumulado en el pleito como una parte con interés y el TPI debe atender la solicitud del Estado, conforme a los parámetros establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

Así pues, erró el foro *a quo* al ordenar el desistimiento de la porción de terreno cuya reducción se solicitó, sin atender en los méritos la controversia. Dado el impacto económico que esta solicitud tiene sobre las partes sobretodo en la frágil finanza gubernamental y a los daños que puede provocarles, es indispensable que se demuestre si el predio está comprendido en una zona marítimo-terrestre o no, para que el TPI pueda disponer de la solicitud y fijar la justa compensación que corresponda.

V.

Por los fundamentos expuestos, se *expide* el auto de *certiorari* y se revoca la Resolución recurrida. Se devuelve el caso al TPI para la continuación de los procedimientos de conformidad con lo aquí resuelto.

Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones