

CUANDO SE PASA ‘GATO POR LIEBRE’: ANÁLISIS ACTUALIZADO DE LAS CONTRADICCIONES CON LA TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO EN COSTA SERENA

ARTÍCULO

JAIME VILLETÁ GARCÍA

INTRODUCCIÓN.....	895
I. TRANSFERENCIAS DE DERECHOS DE DESARROLLO.....	896
A. <i>Preámbulo</i>	896
B. <i>Transferencia de derecho de desarrollo</i>	900
C. <i>Puerto Rico</i>	907
II. COSTA SERENA	912
III. TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLOS Y COSTA SERENA.....	918
VI. REFLEXIÓN	921

INTRODUCCIÓN

En el área periférica del manglar más grande de Puerto Rico, en el barrio Torrecilla Vacía Talega de Loíza, se propuso desarrollar el mega hotel Costa Serena. A causa de concebirse en un área de terrenos ecológicamente sensitivos, la historia de Costa Serena es una sumamente contenciosa que se ha manifestado por los últimos sesenta años en la esfera pública y aún continúa en los tribunales. Se perpetúa su litigio, pero luego de años de enmiendas procesales ambientales, manifestaciones en contra y señalamientos judiciales, el hotel no se llevó a cabo, siendo los terrenos expropiados para su conservación.

El hecho de que Costa Serena se siga discutiendo hoy en día en los tribunales brinda la oportunidad de reexaminar su historia de manera crítica. Esta reexaminación se enfocará en el uso de las transferencias de derechos de desarrollo mediante una reflexión actualizada a base de las investigaciones de Carmen Guerrero Pérez, directora de la División de Protección Ambiental del Caribe del United States Environmental Protection Agency (EPA) y de la Dra. Margarita E. García Cárdenas, catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, entre otros investigadores.¹

* Abogado y estudiante doctoral en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. Posee una maestría en Planificación, *magna cum laude*, con concentración en Urbana Territorial, un *Juris Doctor, cum laude*, de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y un grado de Bachiller en Artes, *magna cum laude*, con concentración en Historia de Puerto Rico de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Cualquier comentario puede ser enviado a jaimettegarcia@gmail.com.

¹ Para circunscribir, no se profundizará en la controversia vigente sobre la justa compensación —tasación y valorización— asignada por la expropiación. No obstante, a pesar de no ser el tema central, se hará mención dado que refleja la tergiversación masiva de la razón de ser de las transferencias de derechos de desarrollo.

Partiendo de que Costa Serena se ideó para ser desarrollado en un terreno sumamente sensible con un alto valor ecológico, donde radica una gran variedad y diversidad de vida silvestre, con cuerdas de mangle, la pregunta que guiará este escrito es: ¿Se puede realizar una transferencia de derechos de desarrollo si no se tiene la previa aprobación reglamentaria ambiental para llevar a cabo un desarrollo con impacto ambiental? De antemano, se responde en la negativa. Si un desarrollo no está aprobado, no hay desarrollo existente ni transferencias que se puedan realizar, y menos, una compensación por dichos derechos. Como se argumentará, no procede que se pase en Costa Serena, en palabras de la jerga isleña, *gato por liebre*. Más cuando una de las principales razones de las transferencias de derechos de desarrollo es evitar el gasto de dinero y buscar distribuir el peso y el beneficio del desarrollo urbano.

Para responder a cabalidad a la pregunta guía, se hará, primeramente, una evaluación crítica de la transferencia de los derechos de desarrollo. Para comprender la génesis de las transferencias, se expondrá brevemente el derecho de propiedad en el ordenamiento puertorriqueño, como preámbulo a presentar la historia de las transferencias y exponer su formación y evolución en Puerto Rico. Luego, se presentará la historia de Costa Serena; seguido por una interpretación de lo que fue el uso de las transferencias en los hechos del desarrollo del hotel. Por último, se reflexionará sobre el uso de las transferencias como alternativa para preservar el patrimonio natural puertorriqueño ante los efectos del cambio climático.

I. TRANSFERENCIAS DE DERECHOS DE DESARROLLO

A. Preámbulo

El Código Civil de Puerto Rico define la propiedad como “el derecho por virtud del cual una cosa pertenece en particular a una persona con exclusión de cualquiera otra”.² La propiedad concede el derecho a gozar y disponer de las cosas sin mayores limitaciones de las establecidas por ley.³ Asimismo, la propiedad de una cosa reside siempre en el que tiene sobre ella el dominio inmediato,⁴ independientemente de que otra persona use o disfrute de esa cosa de alguna manera.⁵ Como señala nuestro Código Civil: “El dominio del suelo se extiende al subsuelo y al vuelo, en la medida en que su aprovechamiento sea posible, con las limitaciones que la ley establece y respetando los gravámenes impuestos”.⁶ Así, permanece vigente el artículo de nuestro Código Civil anterior que dispone que el propietario del terreno “es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella y puede hacer en él las

2 Cód. Civ. PR art. 741, 31 LPRR § 7951 (2015 & Supl. 2024)(Conforme al Código Civil de Puerto Rico, la adquisición de la propiedad se da “por medio de la ley, por la ocupación, el hallazgo, la accesión, la especificación, la usucapión, la sucesión testada o intestada o por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición”. *Id.* § 7961.).

3 *Id.* § 7954 (de esta manera, los frutos de la propiedad pertenecen al propietario, salvo que mediante negocio jurídico o por la ley se disponga lo contrario).

4 II MAXIMIANO ERRAZURIZ EGUIGUREN, MANUAL DE DERECHO ROMANO 27 (1997) (“[E]l dominio es ‘el más amplio señorío sobre una cosa’. Este señorío comprende tres facultades: *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius abutendi*, derecho de usar, gozar y disponer. Algunos agregan una cuarta facultad: la de *posseer*”).

5 Nieves v. Bansander Leasing Corp., 136 DPR 827, 840 (1994).

6 31 LPRR § 7953.

obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres legalmente establecidas".⁷

Las clases de manifestaciones del derecho de propiedad son:

1. La plena y entera propiedad, o sea el derecho de usar, disfrutar o enajenar las cosas.
2. El derecho de usarlas o disfrutarlas, o ambas cosas a la vez.
3. El derecho a ciertas servidumbres constituidas sobre los bienes inmuebles.⁸

De igual forma, "nuestro ordenamiento permite que se pacten límites y condiciones al derecho de dominio".⁹ Explica el tratadista Puig Brutau que, si bien el dueño de un predio es dueño de su superficie y de lo que está debajo, este derecho no es irrestricto y "[e]s natural que el ordenamiento jurídico no pued[a] dispensar protección al propietario más allá de donde alcance su propio interés".¹⁰ El propietario, como señala Laura I. Francia Acuña, tiene el derecho para llevar a cabo el aprovechamiento de su terreno y beneficiarse del aprovechamiento económico que conlleva, pues: "[E]l aprovechamiento urbanístico es el derecho a utilizar el suelo de conformidad con la calificación (uso) que el planeamiento le ha dado para así obtener un beneficio económico . . .".¹¹ En fin, el propietario de una cosa tiene las facultades de gozar, disponer y llevar a cabo una acción para reivindicar la cosa.¹² No obstante, el derecho de propiedad no abarca, de por sí, el derecho de urbanizar un predio de terreno sin la autorización urbanística pertinente.¹³

El derecho de propiedad, aunque fundamental y de génesis constitucional, no es absoluto, ya que está subordinado, vía el *police power* del Estado,¹⁴ a ciertos principios fundamentales de la vida en comunidad cediendo el derecho ante su función social. Como plantea Margarita García Cárdenas: "El propietario es parte, vive, se desenvuelve, se desarrolla y se beneficia de su condición de integrante de la sociedad".¹⁵ Se tienen que

7 Cód. Civ. PR art. 284, 31 LPRA § 1115 (2015) (derogado 2020); Costa Linda, Inc. v. Registrador, 109 DPR 861, 869 (1980); Pagán v. Srio. Recursos Naturales, 106 DPR 15, 24 (1977).

8 31 LPRA § 1112.

9 Rodríguez v. Gómez, 156 DPR 307, 312 (2002).

10 III-1 JOSÉ PUIG BRUTAU, FUNDAMENTOS DEL DERECHO CIVIL 259 (4ta. ed. 1994).

11 Laura I. Francia Acuña, *Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo de gestión para la obtención gratuita de suelos dotacionales y para compensar déficits de áreas verdes*, 14 REV. DERECHO ADMINISTRATIVO 117, 124 (2014), <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13446>.

12 Sociedad de Gananciales v. G. Padín Co., 117 DPR 94, 99 (1986).

13 Véase The Richards Group v. Junta de Planificación, 108 DPR 23 (1978); Flamboyán Gardens v. Junta de Planificación, 103 DPR 884 (1975); Vda. De Iturregui v. ELA, 99 DPR 488 (1970); Heftler International, Inc. v. Junta de Planificación, 99 DPR 467 (1970); Waymouth Corp., v. Junta de Planificación, 80 DPR 619 (1958); Segarra v. Junta de Planificación, 71 DPR 150 (1950).

14 Véase Aner Investment Corp. v. Junta de Planificación, 148 DPR 241, 247 (1999) (*citando a* Arenas Proce-sadas, Inc. v. ELA, 132 DPR 593, 603 (1993)) (En cuanto al derecho de propiedad, el Tribunal Supremo ha establecido que: "La Asamblea Legislativa puede limitarlo en aras del bienestar general, ya que 'el Estado tiene el poder inherente para realizar actos que promuevan la salud, seguridad y el bienestar de la comunidad mediante reglamentación que limite el uso de una propiedad'").

15 Margarita García Cárdenas, *El derecho de propiedad y los aprovechamientos urbanísticos*, 65 REV. COL. ABOG. PR 1, 6, 9-10 (2004) [en adelante, "García Cárdenas, *Aprovechamientos urbanísticos*"] ("[S]er propietario, sobre

balancear las facultades de un propietario con los intereses de la sociedad. Entiéndase, “la propiedad en las sociedades democráticas tradicionales entraña determinados derechos, [que] viven en competencia continua con otros intereses, privados y públicos, de importancia cambiante y en ocasiones creciente”.¹⁶ En *ELA v. Rosso*, el Tribunal Supremo reconoció que el concepto de propiedad está supeditada al interés social.¹⁷ Entre las autoridades que citó el Alto Foro, como fundamento y justificación para dicho reconocimiento, se encuentra John Graham Jr., el cual expone la siguiente visión del derecho de propiedad:

Conceder el valor social de la tierra no quiere decir que se trate como propiedad común. Es más bien reconocer que la comunidad tiene el derecho de determinar, tanto para el presente como para el futuro, el uso apropiado de la tierra, sea para vivienda, uso industrial, comercial, agrícola o público. La misión de la propia tierra es actuar como agente catalizador que ayude al capital al desarrollo y sirva al individuo y a las necesidades comunales sin perder su identidad como tierra o despojarse de su valor inherente. En la concepción social del valor de la tierra lo que el individuo posee no es la tierra misma sino un privilegio de dedicar esa tierra a su mejor uso según lo determine la sociedad.¹⁸

En esa misma línea, en *Vélez v. Srio. de Justicia* se reafirmó que el derecho de propiedad, además de servir al dueño, tiene que servir a la sociedad.¹⁹ Por tal modo, el Estado regula el desarrollo de la propiedad para garantizar el más pleno disfrute del espacio común.²⁰ De esta manera, surge el derecho urbanístico constituyendo un límite al derecho del propietario sobre su terreno y un límite al Estado sobre la aplicación de las normas urbanísticas.²¹ Con este *police power*, el Estado permite a las autoridades regular el derecho urbanístico con las normas jurídicas y “poner en práctica las propuestas especializadas del plan [urbanístico], asegurando así el desarrollo y la calidad de vida de la población”.²² Vía

todo de un bien inmueble, aun cuando todavía equivale a tener control y poder individual sobre éste [*sic*], así como un cierto grado relativo de poder económico en la sociedad, a la misma vez se trata de un privilegio que está íntima e inseparablemente unido a una serie de obligaciones y cargas que tiene que soportar el titular y hasta cumplir, en beneficio del interés social”).

¹⁶ *The Richards Group*, 108 DPR en la pág. 35.

¹⁷ *ELA v. Rosso*, 95 DPR 501 (1967).

¹⁸ *Id.* en las págs. 524-25.

¹⁹ *Vélez v. Srio. de Justicia*, 115 DPR 533, 540 (1984).

²⁰ Robert W. Miller, *Planeación del enverdecimiento urbano*, en ÁREAS VERDES URBANAS EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE 85 (L. Krishnamurthy & José Rente Nascimento eds., 1998), https://vibrantcitieslab.com/wp-content/uploads/2023/06/Áreas_verdes_urbanas_en_Latinoamérica_y_el_Caribe.pdf (“Muchos países europeos rutinariamente ponen fuertes restricciones sobre los derechos de los dueños de propiedades privadas para usar sus tierras. Sin embargo, en América los derechos de los propietarios son frecuentemente considerados más altos que el interés público, a menos que un caso claro pueda ser justificado para asuntos de salud y seguridad”).

²¹ JOAN M. TRAYTER JIMÉNEZ ET AL., *URBANISMO AMBIENTAL Y CAMBIO CLIMÁTICO: LA CIUDAD TURÍSTICA SOSTENIBLE* 104 (2021). (“El urbanismo, la ordenación del territorio y el medioambiente son conceptos que han avanzado por sendas divergentes, cada uno por su lado, sin formar un ordenamiento mínimamente armonizado. El resultado de ese proceso histórico ha convertido al suelo en un bien maltratado”).

²² Francia Acuña, *supra* nota 11, en la pág. 119 (nota al calce omitida).

la implementación de este plan, mediante leyes de planificación y zonificación,²³ el Estado limita el desarrollo y aprovechamiento urbanístico.²⁴

Este aprovechamiento urbanístico, se conceptualiza como el derecho de un propietario de desarrollar su propiedad.²⁵ Es un concepto abstracto que expresa “el beneficio urbanístico genérico que el plan atribuye al propietario, para propiciar el disfrute de las facultades consustanciales a su derecho de propiedad, pero también para que financie, en contrapartida, el levantamiento de las cargas de urbanización que le son exigibles”.²⁶ Sin duda, un propietario tiene el derecho para llevar a cabo el aprovechamiento de su terreno y beneficiarse del aprovechamiento económico que conlleva. “[E]l aprovechamiento es el derecho a utilizar el suelo de conformidad con la calificación (uso) que el planteamiento le ha dado para así obtener un beneficio económico . . .”²⁷

Ahora bien, el derecho de propiedad no abarca el derecho de urbanizar un predio de terreno sin la debida autorización gubernamental.²⁸ El entendimiento de que la facultad de desarrollar terrenos no es inviolable dio surgimiento a la figura de la transferencia de derechos de desarrollos.²⁹ En *Pennsylvania Coal v. Mahon*, se dispuso que la facultad de

23 Véase *Id.* (El término planificación “constituye la fase de previsión y programación en donde se decide el tipo de ocupación que se dará al territorio y las distintas actividades pertinentes, los ritmos y modos de crecimiento urbano, las actuaciones sobre el caso urbano consolidado y los proyectos concretos a ejecutar sobre zonas precisas de la ciudad y su zona de expansión”). Véase también RUTHERFORD H. PLATT, *LAND USE AND SOCIETY: GEOGRAPHY, LAW, AND PUBLIC POLICY* 199 (3ra ed. 2014) (citando a John W. Reps, *Pomeroy Memorial Lecture: Requiem for Zoning*, en *PLANNING* 1964: SELECTED PAPERS FROM THE ASPO PLANNING CONFERENCE 56 (1964)) (Dentro del estudio del urbanismo, el concepto de la zonificación ha sido eje de controversia, ya que es considerado como “the primary instruments of suburban rejection of demographic and economic diversity in the decades following World War II”. “Zoning is seriously ill and its physicians—the planners—are mainly to blame. We have unnecessarily prolonged the existence of land-use control device conceived in another era when the true and frightening complexity of urban life was barely appreciated. We have, through heroic efforts and with massive doses of legislative remedies, managed to preserve what was once a lusty infant not only past the retirement age but well into senility. What is called for is legal euthanasia, a respectful requiem, and a search for a new legislative substitute sturdy enough to survive in the modern urban world.”).

24 James H. Foster, *The Transferability of Development Right*, 53 U. COLO. L. REV. 165, 166-67 (1981). Véase *Panhandle Eastern Pipeline Co. v. State Highway Commission of Kansas*, 294 U.S. 613 (1935); *Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502 (1934); *Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365, 387 (1926).

25 Safira De La Sala et al., *Políticas de suelo, Derecho Urbanístico y cambio climático: Instrumentos urbanísticos-tributarios como medidas para enfrentar al cambio climático* 10 (Lincoln Inst. of Land Policy, Working Paper No. WP19SD1SP, 2019), https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/de_la_sala_wp19sdisp.pdf (“Además, Farber (2014) sugiere que si por un lado parece que propiedad tal como la conocemos se debilitará, pueden surgir nuevas aplicaciones o incluso otros tipos de derechos de propiedad. Para él, un ejemplo sería la transferencia de derechos de desarrollo, los cuales podrían proporcionar a la administración pública alternativas de compensación a los propietarios y actuar al mismo tiempo en el aumento de la resiliencia física de la ciudad”). Compare con MARTIN O. SMOLKA, *IMPLEMENTACIÓN DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO* 10 (2013), https://doi.org/https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_o.pdf.

26 Yásser-Harbi Mustafá Tomás, *Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico. En especial, el régimen de la Comunidad Valenciana*, 43 REV. DE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE 65, 73-74 (2009), <https://app.vlex.com/vid/210245001>.

27 Francia Acuña, *supra* nota 11, en la pág. 124.

28 *The Richards Group v. Junta de Planificación*, 108 DPR 23, 35 (1978); *Heftler International, Inc. v. Junta de Planificación*, 99 DPR 467 (1970); *Vda. De Iturregui v. ELA*, 99 DPR 488 (1970); *Waymouth Corp. v. Junta de Planificación*, 80 DPR 619 (1958); *Segarra v. Junta de Planificación*, 71 DPR 150 (1950).

29 Foster, *supra* nota 24, en la pág. 174.

desarrollar es de naturaleza separable y transferible al derecho de propiedad, por lo cual estos derechos separables y transferibles incluyen los derechos de desarrollo, utilización de agua, explotación minera, espacio aéreo y las servidumbres.³⁰

B. Transferencia de derecho de desarrollo

La transferencia de derecho de desarrollo es una herramienta urbanística útil por la cual el Estado y el propietario del terreno realizan un pacto.³¹ En virtud de dicho acuerdo el Estado:

[A]ldquiere un suelo, generalmente urbano y destinado por el planteamiento a dotación pública, o que por otro motivo le interesa obtener, sin necesidad de recurrir al mecanismo de la expropiación forzosa o, al menos, sin tener que abonar un justiprecio en dinero. A cambio, al propietario se le permite materializar el aprovechamiento urbanístico del terreno cedido en una parcela distinta, en la que podrá agregarlo al aprovechamiento propio de esta segunda parcela y edificar la totalidad.³²

De otro lado, es una herramienta útil al ser una técnica que no significa la enajenación de los derechos propietarios, sino, solo una limitación y de por sí una especie de control sobre los tipos de usos en la propiedad. Ahora bien, “la enajenación de estos derechos no impide el uso de la propiedad por su titular. Si bien quizás no pueda construir o alterar la construcción existente, todavía es propietario del mismo y tiene la facultad de utilizarla de diversas formas”.³³ De esta manera, el derecho de desarrollo está atado al inmueble, no al propietario. La transferencia de derecho de desarrollo fue diseñada para permitir a los propietarios de un edificio emblemático, generar rentabilidad económica sobre la tierra

³⁰ Véase *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*, 260 U.S. 393 (1922). Véase también DANIEL SELMI ET AL., *LAND USE REGULATION, CASES AND MATERIALS* (5ta ed. 2017).

³¹ Mustafá Tomás, *supra* nota 26, en la pág. 68 (nota al calce omitida) (“[L]a transferencia de aprovechamiento urbanístico puede ser un mecanismo útil en aquellos supuestos en los que: (i) [u]n propietario de una parcela en suelo urbano no puede materializar el aprovechamiento subjetivo que le corresponde, edificando su parcela, porque está calificada como dotación pública de obligada cesión al Ayuntamiento (. . . una zona verde o un tramo de vial); (ii) [e]xiste voluntad municipal de obtener ese suelo urbano dotacional para destinarlo al uso previsto por el plan (pretende ajardinar la zona verde o ejecutar el vial); u) (iii) [o]tro solar urbano presenta un excedente de aprovechamiento cuya compensación es requisito previo para poder ser edificado”).

³² *Id.* en la pág. 66. Véase Francia Acuña, *supra* nota 11, en la pág. 125 (nota al calce omitida) (A su vez, es una “redistribución dominical, es decir, de ajuste del aprovechamiento subjetivo al aprovechamiento objetivo determinado por el planteamiento para la parcela—lucrativa o no lucrativa—de que se trate”); Carmen R. Guerrero Pérez, *Análisis crítico del mecanismo de transferencias de derechos de desarrollo en el área de planificación especial de Piñones* (2007) (tesis de M.A. inédita, en la pág. 84, Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico) (archivado en la Biblioteca Dr. Rafael Picó) (Por su parte, Guerrero Pérez define las transferencias como “una técnica que utiliza las fuerzas del libre mercado (es decir, crea un mercado de derechos de desarrollo) para incentivar la transferencia del crecimiento urbano de lugares que deben preservarse o deben tener un menor nivel de desarrollo (conocidas como áreas remitentes) hacia lugares que deben ser densificados con más desarrollos (conocidas como áreas receptoras) en una misma jurisdicción”).

³³ Margarita García Cárdenas, *Las transferencias del aprovechamiento urbanístico* (2001) [en adelante, “García Cárdenas, Tesis”] (tesis de PhD inédita, en la pág. 281, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid) (manuscrito en poder).

que no se permitió desarrollar y distribuir el peso de la preservación histórica dentro de la comunidad.³⁴

Así, la Dra. García Cárdenas aclara que la transferencia de derecho de desarrollo evita caer en una interpretación de gasto de erario y, además, logra poner en práctica parte del concepto de la función social de la propiedad.³⁵ La transferencia de derecho de desarrollo reconcilian los intereses encontrados entre el interés privado del propietario y el interés colectivo público de regular el uso de los terrenos. Se puede considerar como “una nueva modalidad del derecho de propiedad subsumido al beneficio de la sociedad”.³⁶ Así lo afirma Guerrero Pérez en su tesis:

Las TDD tienen el potencial de beneficiar a cuatro partes. Primero, el público se beneficia ya que el recurso de importancia pública es protegido de cualquier desarrollo futuro dañino a través de restricciones permanentes en las escrituras de las propiedades; con el beneficio de que el gobierno no tuvo que utilizar fondos públicos para adquirir los terrenos y preservarlos. Segundo, el vendedor del derecho de desarrollo tiene una ganancia por la compensación que recibe de la venta; obteniendo un beneficio económico sin la necesidad de desarrollar o vender su terreno. Tercero, el comprador del derecho de desarrollo gana al poder aumentar la densidad permitida en un área (lo que se conoce en inglés como *bonus density*) y por lo tanto, puede ganar más del desarrollo de una propiedad. Por último, el gobierno también gana al concentrar el desarrollo en áreas ya urbanizadas; reduciendo así los costos al brindar servicios, infraestructura y facilidades públicas a las zonas que solo pueden ser atendidas eficientemente. Además, el gobierno cumple con sus objetivos de planificación de usos de terreno amparándose en las fuerzas del mercado, en vez del uso de fondos públicos.³⁷

Sobre esto, es una herramienta útil para que el Estado “obtenga gratuitamente del propietario suelos destinados por el plan a equipamientos públicos o áreas verdes, obtención ciertamente menos traumática que la clásica expropiación por parte de la administración para estos fines”.³⁸ “[S]e planteaba desde la óptica de que la Administración obtuviera los

34 Véase SMOLKA, *supra* nota 25, en la pág. 49 (cita omitida) (“En un caso exitoso de TDC, el municipio de Porto Alegre, Brasil, logró adquirir una extensa área para una nueva vía arterial, la 3a. Avenida Perimetral, compensando a los propietarios con derechos de construcción que podían ser utilizados en otras áreas de la ciudad. Como resultado, fueron adquiridas 13,2 hectáreas de tierra a lo largo de una vía de 12,3 km de longitud y 40 metros de ancho que incluye carriles exclusivos para un sistema de transporte de bus rápido, donde 50% del costo (\$9,8 millones de dólares) fue cubierto por TDC, lo que representó 65% de la tierra adquirida y de esta manera se evitaron expropiaciones o demandas judiciales”). Véase también Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 92 (cita omitida) (“Desafortunadamente, no existe una fórmula específica que pueda asegurar el éxito de un programa de TDD. Cada programa debe ser diseñado basado en las circunstancias particulares y únicas del área donde se propone, ya que cada lugar tiene su propia cultura de tradiciones de usos de terrenos y de diversas partes interesadas en el desarrollo”).

35 García Cárdenas, *Tesis*, *supra* nota 32, en la pág. 297.

36 Conferencia de Margarita García Cárdenas, Catedrática de la Facultad de Derecho de la UIPR, *Presentación: Las transferencias de derechos de desarrollo y el Registro de la Propiedad*, Segunda Conferencia sobre Derecho de Construcción de la UIPR, en San Juan, Puerto Rico (9 de marzo de 2006).

37 Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en las págs. 86-87 (cita omitida).

38 Francia Acuña, *supra* nota 11, en la pág. 125.

terrenos destinados a dotaciones públicas sobre suelo urbanos, a costa de los propietarios/promotores, evitando así la extensión del coste al erario público . . .”.³⁹ Así, le puede proporcionar al Estado una alternativa de compensación a los propietarios y actuar al mismo tiempo en el aumento de la resiliencia física de la ciudad:

Si bien los DIT son, desde comienzos de la década de 1980, una herramienta de manejo territorial cada vez más asequible, no siempre han sido exitosos. Esto se debe principalmente a problemas de diseño, expectativas no razonables, dificultades legales, o a la ausencia de una importante presión de crecimiento poblacional que favorezca la comercialización de los DIT (Siemon, 1990). Sin embargo, muchos programas operan en forma exitosa y están logrando algunos de los objetivos para los cuales fueron creados.⁴⁰

Por otro lado, Martim O. Smolka plantea que:

El instrumento también ha sido aplicado para facilitar la imposición de normas más estrictas sobre derechos de construcción dentro de ciertas áreas, como los casos donde el coeficiente de aprovechamiento tiene restricciones específicas en algunos lotes, pero no en toda la zona o el sector donde esos lotes están situados.⁴¹

El propietario del lote que no tiene edificaciones transfiere efectivamente los derechos de desarrollo, lo que permite que el lote vecino se construya con una densidad mayor que la permitida habitualmente. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, los propietarios de lotes adyacentes pueden ‘fusionarlos’ a los efectos de la zonificación y calcular la densidad como un promedio de ambos sitios. “Más adelante, el programa de la Ciudad de Nueva York fue ampliado para permitir ventas de derechos a terrenos no contiguos, con el fin de desarrollar y proteger el distrito costero y para conservar hitos históricos”.⁴²

La transferencia de derecho de desarrollo surge:

[A]nte las dificultades reales de gestión para la obtención de equipamientos públicos en el suelo urbano [que] están motivando que el planteamiento de [los] cascos urbanos no pueda adoptar las medidas necesarias para la conservación y revitalización de los mismos, acentuándose las tendencias actuales de deterioro, terciarización y pérdida irreversibles de sus funciones tradicionales.⁴³

39 Luis E. Espinoza Guerra & David Senabre López, *Las transferencias de aprovechamiento urbanístico en la ciudad de Salamanca (1984-2001): Uso y abuso*, en COLOQUIO DE GEOGRAFÍA URBANA 6º LEÓN: LA CIUDAD: NUEVOS PROCESOS, NUEVAS RESPUESTAS 229, 229 (Lorenzo López Trigal et al. coords., 2003), <https://www.cervantesvirtual.com/obra/las-transferencias-de-aprovechamiento-urbanistico-en-la-ciudad-de-salamanca-19842001-uso-y-abuso-o/>.

40 Terrence D. Moore, *Transferencia de Derechos Inmobiliarios en los Estados Unidos: La Experiencia de dos jurisdicciones*, 74 ESTUDIOS PÚBLICOS 255, 256 (1999).

41 SMOLKA, *supra* nota 25, en la pág. 49.

42 Moore, *supra* nota 40, en la pág. 257.

43 Mustafá Tomás, *supra* nota 26, en la pág. 67 (énfasis omitido) (nota al calce omitida).

La transferencia se realiza traspasando los derechos de desarrollo de un predio remitente a un predio receptor. El predio remitente es el área urbanística con una limitación de desarrollo, a la cual se le va a imponer una restricción de desarrollo. Al contrario, el predio receptor es el que va a recibir las unidades de desarrollo de las áreas remitentes que estén debidamente designadas para desarrollarse. Siendo así:

El propietario de cualquier parcela de terreno dentro de un lugar o área remitente podrá transferir los derechos de desarrollo pertenecientes a dicho terreno a cualquier persona en cualquier momento en la misma medida y de la misma forma en que puede transferir otros intereses sobre propiedad inmueble, condicionado a la obtención, previo a la transacción, de una autorización del municipio o de la Junta de Planificación.⁴⁴

De esta manera, la finca que puede “recibir la transferencia [que] serán aquellas que presenten un aprovechamiento objetivo –máximo edificable según el plan- superior al aprovechamiento subjetivo que, en principio, puede patrimonializar su propietario”.⁴⁵ Así, el propietario receptor no se lucra del aumento en la zonificación y el propietario del predio remitente no queda arruinado con la limitación en su zonificación; en otras palabras:

Los beneficios de los DIT permiten lidiar con tres desafíos importantes de una iniciativa de manejo del crecimiento urbano, todos los cuales son de suma importancia para la planificación en los Estados Unidos. En primer lugar, representan un método legalmente viable y económicamente ventajoso para la preservación de tierras de alto valor público. En realidad, el hecho de usar el mercado privado como vehículo para la preservación de los suelos representa ahorros considerables en el gasto público, comparados con los que se asocian con las adquisiciones públicas tradicionales o con la compra directa gubernamental de derechos inmobiliarios. El hecho de combinar las ventas privadas con un banco de DIT para comprar y en seguida vender derechos de desarrollo inmobiliario ofrece también la ventaja de mantener un fondo público rotatorio para financiar las compras de este instrumento. Segundo, los DIT abordan, en parte, el problema de las ‘ganancias y pérdidas inesperadas’ que se asocian comúnmente con cambios significativos en los reglamentos que afectan el uso de los suelos. Las mayores utilidades ocasionadas por el hecho de dirigir el desarrollo urbano a ubicaciones específicas y reducir, al mismo tiempo, la masa de suelo total que puede desarrollarse puede compartirse con aquellos cuyas propiedades, en cambio, han perdido valor de desarrollo actual y/o futuro por estar ubicadas en áreas de preservación. Esto contribuye a elevar el grado de aceptación de la planificación y a una distribución más justa de los beneficios generados por las decisiones del gobierno. Tercero, los DIT permiten que el

⁴⁴ JP, Reglamento para la ordenación territorial municipal de Puerto Rico, Núm. 9649 secc. 4.4.3(a)(2) (23 de enero de 2025), <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2025/03/Reglamento-Ordenacion-Territorial-Num.-43-vigencia-22feb2025-version-busqueda.pdf>.

⁴⁵ Mustafá Tomás, *supra* nota 26, en la pág. 82.

crecimiento tenga lugar en densidades que aseguren el uso eficiente de los suelos, allí donde se desea el crecimiento urbano, y un suministro más económico de infraestructura y otros servicios públicos en dichas áreas en vez de en localidades geográficamente más dispersas.⁴⁶

La Dra. García Cárdenas deja claro que en la venta de unidades del área remitente a la receptora se ve la esencia del compartir en sociedad y la preservación del bien común.⁴⁷ Además, expone que una de las razones principales a favor de las transferencias de derechos de desarrollos es:

“El potencial de desarrollo de la propiedad privada es, en parte, un activo comunitario que el gobierno puede ubicar de acuerdo con el bienestar general”. Reconoció, además, que el concepto de las transferencias de estos derechos cercena la relación entre el terreno yus potencial de desarrollo, al permitir al transferencia a un terreno diferente.⁴⁸

Así, dispone que, por cuestiones prácticas, el mecanismo de las transferencias es más adecuada para grandes pedazos de terreno.⁴⁹

La finalidad principal de esta figura jurídica es fungir como una alternativa a la adquisición gubernamental de los derechos de desarrollo. Ahora bien, la transferencia puede ser compensada en metálico “si el valor del aprovechamiento subjetivo transferido es inferior al del aprovechamiento objetivo compensado . . .”.⁵⁰ No obstante, una de las principales razones del uso de las transferencias de derechos de desarrollo es evitar la reducción del erario. Tal es el término, transferencia, no compra y venta. Sin embargo, para ser eficiente se tiene que llevar a cabo correctamente. Esto, teniendo presente que uno de los pasos más importantes en la implementación de un programa de transferencias de derechos de desarrollo es crear un método transparente y simplificado para procesar las transacciones. Como parte de este proceso, las jurisdicciones locales deberán determinar si se establece o alienta a otros a establecer un banco gubernamental de transferencias de derechos de desarrollo para garantizar el funcionamiento sin problemas del programa.

46 Moore, *supra* nota 40, en las págs. 292-93.

47 García Cárdena, *Tesis*, *supra* nota 33, en las págs. 267-69.

48 García Cárdenas, *Aprovechamientos urbanísticos*, *supra* nota 15, en la pág. 46 (citando a John J. Costonis, *Development Rights Transfer: An Exploratory Essay*, 83 YALE L.J. 75, 85 (1973), https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/15572/13_83YaleLJ75_1973_1974_.pdf;jsessionid=4A74D437EE42A808AC2FEFC114DB1362?sequence=2).

49 Richard D. Himberger, *Transferable Development Rights*, 43-JAN ADVOCATE (Idaho) 8, 12 (2000) (“In communities with splintered areas requiring protection, it may be difficult to find a viable sending area. For example, in a county that has a fragmented, diminishing agricultural land base consisting of small parcels of high-quality farmland, a growing urban population and the majority of its land consisting of industrial, commercial or residential developments, the higher market driven land-use will probably be some type of development that will further decrease the already declining agricultural base. Absent government subsidies, the value of farm land is largely the farmer’s ability to make money by selling crops grown thereon. Add to this scenario the fact that TDR are proportioned by land value and you could have a difficult time finding the right mix of incentives to further the legitimate government objective. The point is TDR programs must be tailored to meet particular goals. No one program is exactly like another”).

50 Mustafá Tomás, *supra* nota 26, en la pág. 80.

En entrevista con el Centro de Periodismo Investigativo (CPI), el planificador y expresidente de la Junta de Planificación, Luis García Pelatti sostuvo que las transferencias son una herramienta urbanística que evita que el Estado gaste dinero mediante una expropiación al no requerir la compra del terreno. Asimismo, García Pelatti añadió que:

Una finca de 1,500 cuerdas, vendida a 7,000 dólares la cuerda, costaría al Estado \$10.5 millones. En vez de gastar esa cantidad, lo que está haciendo el Gobierno es dejarle transferir derechos. El dueño tiene una ganancia mientras mantiene su propiedad y algunos usos, y se le prohíbe la construcción.⁵¹

En línea con lo anterior, plantea López de Jesús que:

[F]ortalece el derecho de propiedad privada ya que premia al propietario por la prohibición impuesta por el Estado mediante planes de uso de terreno de construir y desarrollar en cierto predio de terreno. Mientras que, por otro lado, le brinda la oportunidad al propietario de transferir este derecho de desarrollo adquirido mediante un negocio jurídico. De esta manera, prevalece el derecho propietario sobre el interés apremiante del Estado de implementar su política pública. Es un método que utiliza el Estado por no enfrentarse a la temerosa figura de la expropiación y la justa compensación.⁵²

La transferencia de derechos de desarrollo proporciona que el desarrollo que está prohibido en cierta parcela de terreno se pueda aplicar a otra parcela, para así desarrollar a una extensión mayor que la que está permitida por la zonificación.⁵³ Para su existencia es imperativo que la parcela contenga todos los permisos aprobados por el Estado. De esta forma, se pueden proteger recursos valiosos, tales como los suelos urbanos, edificios históricos y las áreas de importancia ambiental.⁵⁴ Por tal razón, Safira De La Sala, en conjunto con otros autores, señala lo siguiente:

[E]l enfoque ambiental de la transferencia de derechos de construcción está vinculado con dos aspectos. Por un lado, la destinación ambiental del predio y/o

⁵¹ Eliván Martínez Mercado, *Se extiende a toda la isla la táctica urbanista que Santini convirtió en impuesto secreto*, 80 GRADOS (11 de julio de 2015) [en adelante, "Martínez Mercado, *Táctica Urbanista*"], <https://www.80grados.net/se-extiende-a-toda-la-isla-la-tactica-urbanista-que-santini-convirtio-en-impuesto-secreto/>.

⁵² Y. López de Jesús, *Transferencia de derechos de desarrollo en Puerto Rico: Crónica de una muerte anunciada* (2005) (trabajo seminario, en las págs. 28-29, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico).

⁵³ Foster, *supra* nota 24, en las págs. 169-170 (nota al calce omitida) (*citando a* Norman Marcus, *Mandatory Development Rights Transfer and the Taking Clause: The Case of Manhattan's Tudor City Parks*, 24 BUFFALO L. REV. 77, 102-03 (1974)) ("A parcel of land should be seen as a 'generator of discrete and separate interest in property including . . . a right to build in three dimensions elsewhere . . .'. "This bundle of rights concept does not entail the replacement of interests in object with abstract interest. Rather it refers to those rights and interest which one has as against others, specifically with respect to an object. In the case of real property, the object to which the rights and interests relate is the owner's parcel of land. Hence the bundle of rights concept involves no abstraction away from 'things' to 'rights'").

⁵⁴ García Cárdenas, *Tesis*, *supra* nota 33, en la pág. 268 ("En el suelo urbano el aprovechamiento urbanístico de un solar coincidirá con la edificabilidad que puede construirse en él, puesto que el uso del suelo y su intensidad de uso por regla general será esta en todo el solar . . .". Francia Acuña, *supra* nota 11, en la pág. 124-25).

zona emisora de derechos de edificación permite obtener, generar y preservar áreas verdes. Pero, por otro lado, los recursos obtenidos por esa transferencia de derechos de edificación permiten compensar esas restricciones ambientales y financiar áreas verdes.⁵⁵

Se preservan “estructuras de valor histórico, arquitectónico, simbólico y terrenos para usos agrícolas o reserva natural . . . cumple la función de: distribuir las cargas y los beneficios a los diferentes propietarios dentro del área comprendida por un Plan de Ordenación o un Plan de Usos de Terreno”.⁵⁶ Esto se afirmó en *Penn Central v. City of New York*, al disponer que la *Ley de Preservación de Lugares Históricos* de la ciudad de Nueva York no le denegó a Penn Central el uso de sus derechos al espacio aéreo preexistente, ya que los mismos eran transferibles a otras parcelas.⁵⁷

La compañía Penn Central Railroad proponía desarrollar un rascacielos de más de cincuenta pisos sobre Central Station.⁵⁸ Debido a que el gobierno impuso la *Ley de Preservación de Lugares Históricos* para conservar el edificio histórico con arquitectura estilo *beaux-arts*, se le impidió el desarrollo y a cambio se le concedió a Penn Central la facultad de vender sus derechos de desarrollo a otra parcela.⁵⁹ Al permitir que Penn Central siguiera disfrutando de su propiedad mediante la transferencia, se determinó que no se llevó a cabo una expropiación y no se requería el pago de una justa compensación. De esta manera, el gobierno de Nueva York permitió que propietarios de terrenos privados renunciaran al desarrollo en su propiedad a cambio de ser transferida vía un programa de transferencia de derechos de desarrollo a otra propiedad. A propósito de lo anterior, Vicki Been y John Infranca señalan que:

The program sought to compensate landmark property owners for financial losses incurred due to the restrictions imposed by the city’s new Landmark Preservation Law. It also provided the city with a way to protect landmarks and restrict redevelopment without paying compensation—an issue of particular concern given Manhattan’s high land values. Under the program, landmark owners may transfer unused development rights not only to other lots on the same block but also to lots directly across a street or, if the landmark is at a corner, to any of the other corner lots at the same intersection. The ability to transfer development rights beyond the same block came with a limit on the receiving site’s ability to increase its existing [floor area ratio]. Indeed, as originally enacted, a

55 De La Sala et al., *supra* nota 25, en la pág. 49.

56 García Cárdena, *Tesis*, *supra* nota 33, en la pág. 268.

57 *Penn Central Transp. Co. v. New York City*, 438 U.S. 104, 137 (1978); Dennis J. McEleney, *Using transferable development rights to preserve vanishing landscapes and landmarks*, 83 Ill. B.J. 634, 636 (1995) (“The main problem with the New York Plan and plans of its type was the adjacency requirements. Restricted owners were unable to transfer their development rights in situations where all the sites near the landmark were already fully developed, where the neighboring buildings were themselves landmarks, or where the planners had elected to preserve a state of underdevelopment in the immediate vicinity of the landmark. Any owners unable to sell their development rights remained, in effect, uncompensated for the restriction on their property”).

58 *Id.* en la pág. 116-17.

59 *Id.* en la pág. 137.

receiving site's [floor area ratio] could only be increased by twenty percent above the site's maximum [floor area ratio] before the transfer.⁶⁰

De esta manera, el Tribunal sostuvo la constitucionalidad de la ley sobre la preservación de edificios históricos que regulaba la utilización del espacio aéreo sobre Grand Central. El estatuto no prohibía expresamente toda construcción sobre el espacio aéreo; sólo la reglamentaba de acuerdo con los propósitos de conservación histórica de la ley. Por lo cual, se le permitió al propietario seguir utilizando el edificio y obtener beneficios económicos de la propiedad mediante la transferencia. A su vez, en *Penn Central v. City of New York*, se clarificó que los cambios en los reglamentos de planificación y zonificación causan cambios substanciales en el valor de los terrenos, afectando el valor de la propiedad.

While unable to develop any "set formula" for determining when an economic injury caused by governmental action requires compensation, the Court determined that the landmarks law did not interfere with Penn Central's distinct investment-backed expectations in the regulated property. Penn Central could use it as it had been using it for 65 years: as a railroad terminal containing office space and concessions.⁶¹

El hecho de que un propietario sea privado vía reglamentación de utilizar su terreno de la manera más productiva posible no significa que se produjo una incautación.⁶² La reglamentación solo le priva parcialmente del uso del bien, la determinación de si procede justa compensación dependerá del fin perseguido y su impacto en los intereses propietarios.⁶³

C. Puerto Rico

En 1991 se contempló por primera vez el concepto de la transferencia de derechos de desarrollo en Puerto Rico cuando el Fideicomiso de Conservación contrató al profesor John J. Costonis de la Facultad de Derecho de la Universidad de Illinois y a Robert S. Devoy para que elaboraran el Plan de Puerto Rico que facilitara la preservación de ciertos terrenos de alto valor ecológico en la isla.⁶⁴ Costonis había ideado el Plan de Chicago que fue uno de los primeros planos de transferencias de derechos de desarrollo en Estados Unidos, causando un fuerte impacto en la evolución de los sucesivos programas de transferencias:

60 Vicki Been & John Infranca, *Transferable Development Rights Programs: "Post-Zoning?"*, 78 BROOK L. REV. 435, 443-44 (2013) (notas al calce omitidas).

61 McEleney, *supra* nota 57, en la pág. 638 (notas al calces omitidas). Véase *Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis*, 480 U.S. 470, 488-89 (1987); *Andrus v. Allard*, 444 U.S. 51, 66 (1979); *Euclid v. Amber Realty Co.*, 272 U.S. 365, 384 (1926). Sin embargo, la mera disminución de valor de la propiedad no establece una confiscación por parte del Estado. *Penn Central Transp. Co.*, 438 U.S., en la pág. 131.

62 Véase *Penn Central Transp. Co.*, 438 U.S. en la pág. 131; *Goldblatt v. Hempstead*, 369 U.S. 590 (1962). Véase también *Arenas Procesadas, Inc. v. ELA*, 132 DPR 593 (1993); *Texaco v. Srio. de Obras Públicas*, 85 DPR 712 (1962).

63 *Penn Central Transp. Co.*, 438 U.S. en la pág. 124.

64 García Cárdenas, *Tesis*, *supra* nota 33, en las págs. 267-68. Véase, JOHN J. COSTONIS & ROBERT S. DEVVOY, *THE PUERTO RICO PLAN: ENVIRONMENTAL PROTECTION THROUGH DEVELOPMENT RIGHTS TRANSFER* (Urban Land Institute 1975).

[T]he Chicago Plan sought to encourage landmark preservation. . . . [It] proposed to establish one or more “development rights transfer districts” and to allow landmark owners to transfer development rights to any parcel within the transfer district. For owners who did not voluntarily participate, the city could step in and condemn a preservation restriction, paying for the rights by buying and selling TDRs through a municipal “development rights bank.” The city could fund this bank through the sale of unused development rights from city-owned landmarks. The Chicago Plan had its drawbacks . . . the price of a TDR depended upon what purchasers were willing to pay, which in turn depended upon the return they could make from increasing the density on their property. Since land value is a function of location, the Chicago Plan, by relaxing the adjacency requirement, increased the likelihood of seller and buyer valuing the development rights differently. In addition, by relaxing the adjacency requirement, the Chicago Plan began to stretch the density redistribution rationale underlying TDR schemes: that one parcel could increase its density as long as a nearby parcel remained correspondingly low.⁶⁵

El trabajo de los profesores fue publicado por el Urban Land Institute en 1975 bajo el título *The Puerto Rico Plan: Environmental Protection Through Development Rights Transfer*. Particularmente, este plan recomendaba Las Cabezas de San Juan en Fajardo y La Parquera en Lajas como áreas remitentes y como áreas receptoras a Santurce y Ponce:

El Plan de Puerto Rico fue uno de los primeros planes en el mundo que recomendaba el mecanismo de TDD con el objetivo específico de preservar terrenos de alto valor ecológico, ya que los planes en ese momento (Nueva York, Chicago, etc.) sólo se habían enfocado en el objetivo de preservar estructuras históricas de alto valor arquitectónico. Además, con este Plan, era posiblemente la primera vez que el concepto de TDD se aplicaba a un área tan extensa, como la isla de Puerto Rico.⁶⁶

La filosofía estructural de este Plan, “al igual que en el caso de la ciudad de Chicago, es que el potencial de desarrollo de una propiedad es en parte un activo de la comunidad y el gobierno tiene la facultad de relocalizarlo para el bienestar de la sociedad en general”.⁶⁷ A diferencia del Plan de Chicago, el de Puerto Rico no proponía el transferir unidades específicas de derechos de desarrollo:

Lo que se propone es que se valore el derecho de desarrollo afectado por la conservación del área designada a preservarse. Una vez se haya valorado ese derecho, cómputo que se hará a base de varios factores, tales como pietaje, densidad, tipo de uso, etc., ese valor es el que se puede transferir al propietario en el área receptora que cumple con los requisitos necesarios para construir por encima

⁶⁵ McEleney, *supra* nota 57, en la pág. 637 (notas al calces omitidas).

⁶⁶ Guerrero Pérez, *supra* nota 32 en la pág. 97.

⁶⁷ García Cárdenas, *Tesis*, *supra* nota 33, en las págs. 267-68.

de la zonificación. . . . Ese valor se ha de convertir en pisos o densidades o usos especiales en el área receptora. No se transfiere la densidad o tamaño de un área a otra, ya que el valor de lo transferido, aun cuando sea el mismo, no ‘consigue’ lo mismo en el área receptora. Esto se debe a las variaciones en valores por metros cuadrados de terreno. Además, . . . [e]n el Plan de Puerto Rico . . . no se puede identificar la procedencia de los derechos de desarrollo transferidos . . . en el de Puerto Rico, cuando se transfieren los derechos de desarrollo, no se sabe con certeza de qué propiedad en particular provienen. . . . [E]n el Plan de Puerto Rico las transferencias, . . . no han de ocurrir entre los propietarios de los terrenos en las áreas remitentes y receptoras. Se propuso que sea una agencia del gobierno . . . la que negocie con dichos derechos de desarrollo. . . . El gobierno, a través de la agencia . . . se ha de convertir en un banco de derechos de desarrollo.⁶⁸

Para bien o para mal, dependiendo del criterio empleado, nunca fue incorporado al ordenamiento puertorriqueño.⁶⁹ “Probablemente, esto se debió a que en Puerto Rico no existía el contexto administrativo y reglamentario que presuponía la aplicación efectiva del Plan de Puerto Rico; aparte de que existía un gran desconocimiento sobre la aplicación y utilidad de este mecanismo de planificación”.⁷⁰ Aun cuando el Plan de Puerto Rico proponía innovaciones a los demás planes de transferencias de derechos de desarrollo, no fue empleado. Si no, que no es hasta más de quince años después, para el 1991 “que el gobierno establece este concepto como medio para conservar terrenos o edificaciones y para distribuir las cargas y beneficios de la implantación de planes de usos de terrenos”.⁷¹

Así, mediante la *Ley de Municipios Autónomos*, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991 (derogada 2020), el Gobierno instituyó en su Capítulo 13 diversas competencias para preservar áreas históricas y ecológicas, entre las cuales aparecen las transferencias de derechos de desarrollo. En su Artículo 13.024 se facultaba a los municipios, la Junta, la Administración de Reglamentos y Permisos y la Administración de Terrenos, a disponer, administrar o requerir transferencias de derechos de desarrollo para cumplir con lo dispuesto en un Plan de Ordenación o un Plan de Usos del Terreno.⁷² De esta manera, disponía que las transferencias se podrán usar para:

- (a) Preservar permanentemente estructuras y propiedades de valor histórico, arquitectónico, simbólico o cultural.
- (b) Preservar permanentemente terrenos abiertos para uso agrícola o de reserva natural.
- (c) Distribuir las cargas y los beneficios a los diferentes propietarios dentro del área comprendida por un Plan de Ordenación o un Plan de Usos del Terreno.⁷³

68 *Id.* en las págs. 268-69.

69 *Id.*

70 *Id.*

71 Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 98.

72 Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 4622 (derogada 2020).

73 *Id.*

Además, en su Capítulo 13 sobre Ordenación Territorial, en lo referente a las transferencias de derechos de desarrollo en la sección 4622, la Ley establecía que las transferencias de derechos de desarrollo era un mecanismo que permitirá que un proyectista adquiera los derechos de desarrollo de otras propiedades en las áreas previamente delimitadas para ceder y adquirir los derechos de desarrollo:

El reglamento a adoptarse para poner en vigor el mecanismo de transferencia de derechos de desarrollo deberá cumplir con las siguientes condiciones:

(a) La transferencia de derechos de desarrollo podrá realizarse como una gestión normal de compraventa, entre dos (2) agentes libres. Toda transferencia deberá obtener, previo a la transacción final, una autorización del municipio o de la agencia pública concernida que demuestre el cumplimiento con el Plan de Ordenación o del Plan de Usos del Terreno, y una autorización de los titulares de los derechos reales inscritos, si alguno.

(b) El que cede o compra los derechos de desarrollo podrá hacerlo a través de una o varias transacciones.

(c) Toda transferencia de derechos de desarrollo con respecto a una o más fincas al igual que su modificación o gravamen, deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante la presentación de escritura pública acompañada de evidencia de la autorización del municipio o de la agencia pública concernida, así como de todos los titulares de derechos reales inscritos, si alguno.

(d) Una vez vendidos o transferidos los derechos de desarrollo de una propiedad, se le extinguen a dicha propiedad los derechos vendidos o transferidos.

(e) El municipio o las agencias públicas concernidas tendrán la facultad de crear un fondo especial de transferencias, con la capacidad de adquirir o vender los derechos de desarrollo, como un agente más.

(f) La Oficina de Permisos de un municipio o la Administración de Reglamentos y Permisos mantendrán un inventario de los derechos de desarrollo utilizados como parte de un permiso de construcción.⁷⁴

Específicamente disponía que un municipio podía disponer, administrar o requerir el mecanismo de las transferencias donde haya sido aprobado por un plan de ordenación o un plan de uso de terrenos, siempre y cuando sea utilizado conforme al reglamento pertinente de la Junta de Planificación. A su vez, le requería a la Junta adoptar un reglamento sobre las transferencias dentro de un año a partir de la aprobación de la Ley.

Conforme a este mandato, la Junta aprobó el *Reglamento de las nuevas competencias para viabilizar el desarrollo urbano*, Reglamento Núm. 21. Este establece que las transferencias le brindan “a los propietarios de terrenos designados para preservación o protección una alternativa al desarrollo de los mismos mediante la cual dichos propietarios pueden derivar un uso económicamente beneficioso, sin alterar recursos y valores públicos importantes”.⁷⁵ Complementario, por su parte, el *Memorial del Plan de Uso de Terrenos: Guías*

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ JP, Reglamento de las nuevas competencias para viabilizar el desarrollo urbano, Núm. 21 secc. 6.01 (15 de septiembre de 1992), <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/06/reg21.pdf>.

de Ordenación del Territorio establecía que “[s]e recomienda utilizar los mecanismos de transferencia de derechos de desarrollo, reparcelación y dedicación de terrenos a usos donacionales para la conservación de terrenos susceptibles a riesgos, libres de construcciones que puedan estar expuestas a riesgos”.⁷⁶

La *Ley de Municipios Autónomos* fue derogada y sustituida por el Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107 del 13 de agosto de 2020, según enmendada.⁷⁷ El Código Municipal dispone lo mismo que estaba codificado en la *Ley de Municipios Autónomos*. Así, establece la manera en que se pueden usar las transferencias para preservar propiedades simbólicas, arquitectónicas, culturales, terrenos abiertos y la distribución de cargas según un plan de ordenación. Vía el Artículo 6.027, establece el mecanismo de las transferencias como una facultad para los municipios, la Junta, la Oficina de Gerencia de Permisos y a la Administración de Terrenos de Puerto Rico a disponer, administrar o requerir su uso cuando sea determinado por un plan de ordenación o Plan de Usos de Terreno. Específicamente, dispone que:

Dicho mecanismo permitirá que un proyectista adquiera los derechos de desarrollo de otras propiedades, según establecido en un Plan de Ordenación o en un Plan de Usos del Terreno. Estos Planes establecerán las áreas entre las cuales se pueden realizar transferencias, estableciendo claramente las áreas que cederán los derechos de desarrollo y las áreas que tendrán la facultad de adquirir estos derechos. Cualquier alteración a las áreas representará una revisión al Plan.⁷⁸

Además, al igual que en la *Ley de Municipios Autónomos*, el Código Municipal establece las condiciones con las cuales el reglamento tendrá que cumplir para poner en vigor el mecanismo de las transferencias de derechos de desarrollo. Complementario al Código Municipal, en junio de 2024 se publicó el borrador del *Reglamento para la Ordenación Territorial Municipal de Puerto Rico*. Este establece el Programa de Transferencias de Derechos de Desarrollo. Como tópico 4.4, dispone que las transferencias podrán utilizarse en las siguientes situaciones, entre otras: preservar permanentemente estructuras y propiedades de valor histórico, arquitectónico, simbólico o cultural; preservar permanentemente terrenos abiertos para uso agrícola o de reserva natural y distribuir las cargas y los beneficios a los diferentes propietarios dentro del área comprendida por un Plan de Ordenación o un Plan de Usos del Terreno.⁷⁹ A su vez, según el borrador del Reglamento “[e]l uso de derechos de desarrollo transferibles no autoriza usos no permitidos de otro modo bajo los reglamentos aplicables de desarrollo de terrenos”.⁸⁰ En otro acápite establece que “[t]oda

⁷⁶ JP, MEMORIAL DEL PLAN DE USO DE TERRENOS: GUÍAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 145 del PDF (2015), <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/09/Memorial-PUT.pdf>.

⁷⁷ CÓD. MUN. PR, 21 LPRA §§ 7001-8351 (2014 & Supl. 2024).

⁷⁸ *Id.* § 7877.

⁷⁹ JP, (propuesta) Reglamento para la ordenación territorial municipal de Puerto Rico, secc. 4.4.1. (junio de 2024), <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2024/07/Borrador-Reglamento-Ordenacion-Territorial-Municipal-PR-junio2024.pdf>.

⁸⁰ *Id.* secc. 4.4.3 (d)(3).

transferencia deberá obtener, previo a la transacción final: a) una autorización del municipio o de la entidad gubernamental concernida que demuestre el cumplimiento con el Plan de Ordenación o del Plan de Usos del Terreno; y b) una autorización de los titulares de los derechos reales inscritos, si alguno”.⁸¹ Por consiguiente, como principio rector de las transferencias de derechos de desarrollo, es requisito que el desarrollo sea permitido bajo el reglamento aplicable.⁸²

II. COSTA SERENA

En los 1960, PFZ Properties, Inc. (en adelante, “PFZ”) propuso desarrollar sesenta y dos cuerdas de un terreno suyo de 1,354.7 cuerdas frente a la playa en Piñones.⁸³ Después de años sin permisos, en el 1995 se modificó la zonificación de estas sesenta y dos cuerdas facilitando que en 1996 PFZ comenzara a realizar movimientos de tierra para desarrollar el proyecto Comunidad Las Palmas, —primera versión del futuro proyecto Costa Serena— consistiendo en 2,000 unidades de vivienda, ocho piscinas, doce canchas de tenis, 2,500 espacios de estacionamientos subterráneos y un área comercial de 50,000 pies cuadrados.

81 *Id.* secc. 4.4.1 (g).

82 *Id.* secc. 4.4.3 (d)(4).

83 La descripción registral de la propiedad es:

RÚSTICA: Parcela de terreno radicada en el Barrio Torrecillas del término municipal de Loíza, Puerto Rico con una cabida de mil trescientas cincuenta y cuatro cuerdas con siete mil quinientas veintiocho diez milésimas de otra (1,354.7528 cda), equivalente a cinco millones trescientos veinticuatro mil setecientos catorce metros cuadrados con siete mil novecientos treinta y cuatro milésimas de metro cuadrado (5,324,714.7934 mc); en lindes por el Norte en parte con el Océano Atlántico, con la Zona Marítimo Terrestre, con la Carretera Número 187 y con Juan Martínez Vela; por el Sur con la Autoridad de Tierras de Puerto Rico, con Torrecillas Properties y con la Sucn. Victoriana Calderón; por el Este con Torrecillas Properties, Inc., con Sucn. Victoriana Calderón, con Felipe Segarra, con Gonzalo Aponte, con Caribe Associates, con la Sucn. Vicente R. Paris, con la Sucn. Felicita R. Paris, con María E. Rosario Paris, con la Sucn. Evaristo Soriano, con la Sucn. Francisco R. Febre, con Angelina López, Brigida Rosario Paris y Juana Rosario Paris; por el Oeste con la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico. La propiedad antes descrita, consta inscrita como Finca Número 6,600 al Folio 116 del Tomo 128 de Loíza, en el Registro de la Propiedad, Sección III, de Carolina.

ELA v. PFZ Properties, KLCE202200846, en las págs. 1-2 (6 de octubre de 2022), <https://dts.poderjudicial.pr/ta/2022/KLCE202200846-06102022.pdf>.

[L]a finca propiedad de PFZ Properties se formó mediante la agrupación de varias fincas que constaban inscritas en el Registro de la Propiedad como fincas separadas e independientes. El mismo indica que, en su origen, gran parte de las fincas pertenecían a “las extinguidas Comunidades Religiosas” (Orden de los Dominicos) y luego pasan a ser propiedad del Estado a tenor con la Ley de Desamortización Civil y Eclesiástica. Más adelante, éstas pasan a manos privadas cuando el Estado las subasta a tenor con el Real Decreto del 18 de julio de 1862. Por otra parte, según los documentos, una de las fincas más extensas de la propiedad también fue objeto de una Concesión de la Corona, pasando a manos privadas durante la época de la desamortización. Todas estas fincas continuaron en manos privadas hasta que las adquirió la PFZ Properties Inc. en 1960.

Estos datos son cuestionables o sujetos a revisión ya que contradicen datos recopilados por el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, como parte del Estudio Histórico-Legal de la Figura Jurídica de las Concesiones de la Corona Española del Informe “Recomendaciones de Mecanismos de Adquisición para el Área Natural de Vacía Talega-Piñones-Torrecilla Alta” de marzo de 1993, el cual indica que ninguna de las fincas para las que se obtuvieron certificaciones registrales estuvieron sujetas a las Concesiones de la Corona Española.

Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 170.

La Junta de Planificación (en adelante, “JP”), como agencia proponente, preparó una Evaluación Ambiental luego de decidir de antemano no presentar una Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, “DIA”), conforme a la Regla 113 del Reglamento de Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales de la Junta de Calidad Ambiental, Núm. 7948 (30 de noviembre de 2010) (en adelante, “Reglamento de Evaluación y Trámite”) y la Ley de Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004, 12 LPRA §§ 8001-8007.⁸⁴ Esta decisión fue criticada en las vistas públicas por contradecir la Regla 112 del Reglamento de Evaluación y Trámite.⁸⁵ Sin embargo, la Junta de Calidad Ambiental (en adelante, “JCA”) concluyó que no era necesario someter una DIA. Después de celebrar la vista pública, la JP concluyó que el proyecto no tendría impacto ambiental significativo y que no prepararía la DIA. Ese mismo día, aprobó la Consulta de Ubicación.

Como resultado, la Asociación de Residentes de Piñones, Inc. presentó ante el Tribunal de Primera Instancia (en adelante, “TPI”) un *mandamus* solicitando que se le ordenara a la JCA exigirle a la JP realizar una DIA.⁸⁶ Luego de los trámites procesales, el TPI paralizó las obras, dejó sin efecto la aprobación de la Consulta de Ubicación y ordenó la preparación de una DIA, pues lo contrario constituía una violación al mandato expreso de la *Ley sobre Política Pública Ambiental*.⁸⁷ Concluyó que la JP había aprobado sin tener conocimiento informado de las consecuencias ambientales del proyecto propuesto.⁸⁸

84 Exposición de motivos, Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004, 2004 LPR 2759 (La *Ley sobre Política Pública Ambiental* creó la JCA como la agencia con la función de proteger y conservar el medioambiente manteniendo un balance entre el desarrollo económico y el ambiente.).

85 La Regla 112 dispone que las siguientes acciones requieran la preparación de una DIA:

1. Cualquier acción que pueda impactar significativamente el uso dado a los diferentes componentes del ambiente;
2. Cualquier acción cuya realización conlleve la utilización de una parte sustancial de la infraestructura disponible en el área de la ubicación propuesta. Dicha determinación será respaldada y tomada por la o las entidades públicas que habrán de proveer dicho servicio o infraestructura;
3. Cualquier acción que pueda impactar significativamente un área donde existan recursos naturales o valores de importancia ecológica, recreativa, social, cultural;
4. La construcción o expansión lateral de cualquier sistema de relleno sanitario;
5. La construcción de cualquier fuente estacionaria mayor de emisión de contaminantes al aire; . . .
7. Acciones que requieran permisos para excavaciones, extracciones, remociones o dragados de los componentes de la corteza terrestre en la zona costanera y en las cuencas hidrográficas de ríos que se utilizan como toma de agua, 28 LPRA § 207; y/o
8. Cualquier acción que al efectuarse en etapas, cada una de ellas no requeriría una DIA, pero que en conjunto o acumulado, podrían tener un impacto ambiental significativo. Tales casos requerirán que se prepare y presente una DIA y se integre el impacto acumulado de todas las etapas, según pueda preverse, hasta alcanzar su desarrollo final;
9. La OGPE podrá requerir la preparación de una DIA para cualquier acción que a su juicio y por razón de sus particularidades determine que pueda tener un impacto ambiental significativo, a base de la totalidad de la acción propuesta, aunque la acción no esté claramente incluida en esta Regla.

JCA, Reglamento de Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales, Núm. 7948 R. 112 (30 de noviembre de 2010), <https://www.avp.pr.gov/documentos/formularios-y-documentos/Manual-de-Procedimientos-2014/Apendices/Reglamento-Evaluacion-Tramite-Documentos-Ambientales-Junta-Calidad-Ambiental.pdf>.

86 *Asoc. de Residentes de Piñones v. JCA*, 142 DPR 602 (1997).

87 *Id.* en la pág. 602-03.

88 *Id.* en la pág. 603.

Esto fue apelado por la Junta, JCA y PFZ ante el Tribunal de Apelaciones (en adelante, “TA”), quien confirmó y estableció que era mandatorio la DIA por ser un área ecológicamente sensitiva. Inconforme, PFZ recurrió al Tribunal Supremo, quien declaró no ha lugar la petición de *certiorari*.⁸⁹ Por su parte, el juez asociado Hernández Dentón emitió un voto particular de conformidad mediante el cual clarificó que la JP tenía un “claro e ineludible deber” de preparar una DIA antes de haber adjudicado la Consulta de Ubicación en sus méritos:

[L]a Junta de Planificación (en adelante J.P.) no podía resolver una consulta de ubicación de un proyecto del efecto y magnitud del aquí tratado sin la previa preparación de una declaración de impacto ambiental, según requerida por el Artículo 4(c) de la Ley sobre Política Pública Ambiental, 12 L.P.R.A. sec. 1124(c). La construcción de dos mil (2,000) unidades de vivienda y un centro turístico y comercial en el área periférica del manglar de Piñones-Torrecilla-Vacía Talega, el manglar de mayor cabida en Puerto Rico, claramente tendrá un impacto significativo sobre el ambiente.⁹⁰

Para finalizar su exposición, el juez asociado Hernández Dentón dictó que “la Junta de Planificación aprobó la propuesta sin tener un conocimiento informado de las consecuencias e impacto al ambiente de un proyecto propuesto en un área en extremo sensitiva desde el punto de vista ecológico para el país y que presenta características tan especiales”.⁹¹ Así, describió el área propuesta como “uno de los pocos lugares dentro del área metropolitana de San Juan que posee una extraordinaria belleza con unas playas, dunas de arenas, arrecifes de coral, lagunas, palmares, peces y pájaros de gran importancia ecológica para nuestro país”.⁹²

Durante estos trámites, PFZ enmendó el proyecto bajo el nombre Hotel Costa Serena que consistía en ochenta y ocho unidades de condo-hotel, cuarenta y dos residencias, 1,394 estacionamientos, un casino, canchas de tenis, piscinas, club de playa, seis entradas de control de acceso y 52,818 pies cuadrados de área comercial.⁹³ Así, en cumplimiento con la orden del Tribunal Supremo, en noviembre de 2000, PFZ presentó ante la JCA una DIA Preliminar (en adelante, “DIA-P”).⁹⁴ Tras la celebración de una vista pública en octubre de 2002, la JCA emitió una resolución denegando la aprobación de la DIA-P y requiriendo una DIA Preliminar Actualizada (en adelante, “DIA-PA”). Así, en enero de 2003, hasta que no se presentara una DIA-PA la JP dejó en suspenso la Consulta de Ubicación por faltarle información esencial para realizarse una evaluación adecuada de la propuesta.⁹⁵ Por lo cual, se le proveyó a PFZ una lista de asuntos a incluirse, entre estos:

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.* en la pág. 600.

⁹¹ *Id.* en la pág. 610.

⁹² *Id.* en la pág. 608.

⁹³ Eliván Martínez Mercado, *Gobierno desiste de la expropiación de Costa Serena*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (11 de abril de 2012) [en adelante, “Martínez Mercado, *Gobierno desiste*”], <https://periodismoinvestigativo.com/2012/04/gobierno-desiste-de-la-expropiacion-de-costa-serena>; Cándida Cotto, *Irrazonable e ilegal, valoración de terrenos de Costa Serena*, CLARIDAD (30 de noviembre de 2006), <https://copipr.blogspot.com/2006/11/costa-serena-en-pionessgobierno-viola.html>.

⁹⁴ Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 152.

⁹⁵ *Id.* en la pág. 153.

1. [Incluir] un análisis detallado respecto a la información sobre los cimien-tos de las estructuras y las áreas que serán impermeabilizadas. En la [Decla-ración de Impacto Ambiental Actualizada], no se establece claramente cómo se construirán las estructuras del proyecto sin impactar, de forma inmediata, directa y extensa, la integridad del sistema de mangles de Piñones y el balance del flujo de agua en el acuífero arenoso resultante de la infiltración de escorren-tía que nutre el mangle.

2. [Ampliar] su análisis de los impactos acumulativos de la acción propuesta.

3. [Abundar] sobre la posible necesidad de relleno de material adecuado para la construcción de las estructuras y su efecto en la hidrología del área. La Agencia Proponente deberá discutir además de qué manera(s) se manejarán los 100,00 metros cúbicos de material de la corteza terrestre y el lugar de disposi-ción de los mismos, si se proponen mantener los niveles y contornos topográfi-cos existentes al máximo posible. . . .

5. [I]ndicar si en la operación del proyecto se usarán insecticidas en las áreas verdes y recreativas para controlar los insectos que habitan naturalmente en áreas de bosques de mangles y especificar incluir como se propone manejar di-chos compuestos químicos para minimizar sus efectos sobre las áreas naturales.

6. [I]ncluir un análisis del impacto ambiental que causará la construcción de una tubería sanitaria desde el proyecto Costa Serena hasta la planta de tra-tamiento de aguas usadas regional de Carolina. Además, deberá incluir un dia-grama en el que ilustre la ubicación propuesta para dicha tubería.

7. [I]ncluir un análisis del impacto ambiental que causará la construcción de una tubería de agua potable para el proyecto Costa Serena. . . .

9. Se deberá evaluar el impacto ambiental previsible de la acción propuesta sobre las dunas de arena y los sitios de anidaje de tortugas marinas, debido al incremento anticipable de personas accedando y/o utilizando el área de playa y las medidas de mitigación que se contemple implantar en esa área.⁹⁶

Así las cosas, en diciembre de 2003, PFZ presentó una solicitud de enmienda a la Con-sulta de Ubicación y una DIA-PA ante la JP.⁹⁷ A través de esta enmienda, se redujo la densi-dad del proyecto mediante el uso de transferencias de derechos de desarrollo conforme el Plan de Usos de Terrenos del Área de Planificación Especial de Piñones.⁹⁸ Sobre esto, PFZ indicó que “el uso de terrenos para el Proyecto se justifica tomando en consideración que bajo el mecanismo de derechos de desarrollo se reservarán permanentemente 1,185.4704 cuerdas de mangle [bajo la Ley de Municipios Autónomos y el Reglamento Núm. 21].”⁹⁹ Luego de la celebración de vistas públicas por la JP entre marzo, abril y mayo de 2004, en agosto de 2005 la JCA determinó que la DIA-PA cumplía y solicitó la preparación de

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 152.

⁹⁸ *Id.* en la pág. 154.

⁹⁹ *Id.*

una DIA Final (en adelante, “DIA-F”), lo cual hizo la JP en enero de 2006. La misma fue aprobada por la JCA vía resolución fechada el 31 de octubre de 2006, notificada el 16 de noviembre de 2006. En respuesta a su aprobación, el 11 de diciembre de 2006 la Asociación de Residentes de Piñones, el Frente Loiceños Unidos y un grupo de residentes de Piñones recurrieron al TA.¹⁰⁰ El 27 de febrero de 2007, dicho foro apelativo determinó que la certificación del dictamen de la JCA fue notificada inadecuadamente, no surtiendo efecto alguno.¹⁰¹ Así, resolvió que el recurso era prematuro y por ende carecía de jurisdicción, ante lo cual, devolvió el caso ante la JCA para que notificara nuevamente la resolución. Específicamente, indicó que esta “[d]eberá especificar las ‘partes’ a las cuales les notifica su dictamen en calidad de tal, cumpliendo con el estado de derecho vigente”.¹⁰²

Ante este panorama, las manifestaciones en contra de Costa Serena continuaron floreciendo. Incrementaron a tal nivel que, el 6 de marzo de 2007, en un Mensaje de Estado de Situación del País, el Gobernador Aníbal Acevedo Vilá anunció que no se iba a llevar a cabo el proyecto hotelero y que los terrenos iban a ser expropiados para su conservación ecológica bajo el nombre la Gran Reserva Herencia Cien Mil. Así, declaró:

Hace unas semanas me encontré con [el Sr. Joel Katz,] el dueño y desarrollador del proyecto Costa Serena en Piñones. Me dijo: “Gobernador, aunque mi proyecto cumple con todas las leyes y reglamentos ambientales, si usted cree que lo mejor para las futuras generaciones es preservar esos terrenos, yo hago lo que usted diga”. Le contesté que yo respaldo su derecho a desarrollar los terrenos, “pero si me pides un consejo te digo que lo mejor para nuestro país es que esos terrenos se conserven”.¹⁰³

100 Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 153; Asociación de Residentes de Piñones v. Junta de Calidad Ambiental, KLRA20061016 (27 de febrero de 2007).

101

En vista de lo anterior, concluimos que la certificación de notificación de la JCA no cumple con los parámetros establecidos en *Lugo Rodríguez v. J.P.*, *supra*. Dejó de especificar las partes a las cuales les notificó en “calidad de partes en el procedimiento” y menciona, en términos genéricos, a las “personas que participaron en el procedimiento de participación pública y que aparecen en récord Y EN EL Anejo I de esta Resolución”. Ello provocó confusión y afectó los derechos de las partes a la revisión judicial. Al no desprenderse de la certificación de notificación quiénes son las “partes” notificadas en tal carácter (a las cuales se debe notificar para perfeccionar el recurso de revisión), las partes no han tenido una debida notificación. La notificación de la JCA no nos permite determinar quiénes fueron las partes en el proceso administrativo con derecho a ser notificados como tal. De igual forma, nos impide determinar cuáles de las 73 personas que “participaron en el procedimiento” no fueron parte, a las cuales no habría que notificar. De esta forma se evitaría además la carga tan onerosa de tener que notificar con copia del recurso a todos los participantes, que en este caso son 73 personas o entidades.

Id. en la pág. 5.

102 *Id.* en la pág. 6. Véase, P. del S. 2058 de 7 de mayo de 2007, 5ta Ses. Ord., 15ta Asam. Leg (Durante el transcurso del mismo año, el Senador Jorge Suarez Cáceres radicó el Proyecto del Senado P. del S. 2058 “[p]ara establecer la ‘Ley de Transferencia de Derechos de Desarrollo’ con el fin de utilizar la transferencia de derechos de desarrollo de los ciudadanos para crear un plan económico en los cascos urbanos y desarrollar el entorno necesario que permita el impulso económico en los mismos”. El proyecto no obtuvo vistas públicas ni aprobación, tampoco surge información relevante sobre su naturaleza o discusiones.).

103 Oscar J. Serrano, *Invento de Acevedo Vilá con Costa Serena es ahora una reclamación de \$75 millones en la quiebra*, NOTICEL (30 de noviembre de 2021), <https://www.noticel.com/tribunales/ahora/top-stories/junta-fiscal/20211130/invento-de-acevedo-vila-con-costa-serena-es-ahora-una-reclamacion-de-75-millones-en-la-quiebra>

Acto seguido, el 13 de agosto de 2008 surgió el caso *ELA v. PFZ Properties, Inc.*, con la presentación de la petición de expropiación con el fin público de conservar los terrenos.¹⁰⁴ Como compensación justa y razonable, el ELA depositó \$4,911,000.00 en la Secretaría del Tribunal.¹⁰⁵ PFZ retiró los fondos consignados, pero impugnó la tasación, la justa compensación y presentó su propia tasación por \$75,500,000.00.¹⁰⁶ Luego de acaecidos trámites judiciales, la valorización de la expropiación cambió, fluctuó, y hasta el Estado desistió de la expropiación por falta de fondos.¹⁰⁷ Con el paso de los años y la paralización bajo el Título III de PROMESA, la valorización de la justa compensación se sigue disputando contenciosamente hoy en día en los tribunales.¹⁰⁸ Entre otras controversias, se argumenta que parte de la valoración corresponde a la transferencia de derechos de desarrollo porque “[c]uando el gobierno consignó el dinero en el último año de la Administración Acevedo Vilá, lo hizo estableciendo que una parte era por los terrenos y otra por los derechos de desarrollo del terreno”.¹⁰⁹ Ahora bien, debido a que, en 2015, el Gobierno aprobó un nuevo Plan de Uso de Terrenos que clasificó toda la propiedad como reserva natural protegida, imposibilitando su desarrollo, se “mantiene el argumento de que la ‘justa compensación’ de alguna forma incluye lo que pudo haber sido, pero no fue, a pesar de que el terreno sigue teniendo restricciones que limitan su desarrollo”.¹¹⁰

Con este panorama histórico base, se procede a hacer un análisis del uso de las transferencias de derechos de desarrollo en el propuesto y no realizado hotel Costa Serena para así responder a la pregunta inicial, de si se puede realizar una transferencia de derechos de desarrollo si no se tiene la previa aprobación reglamentaria ambiental para llevar a cabo un desarrollo con impacto ambiental.

bra. Véase, Cándida Cotto, *A Rare Happy Ending in Puerto Rico: Piñones Versus the Developers*, NACLA (13 de marzo de 2008), <https://nacla.org/news/rare-happy-ending-puerto-rico-pi%C3%B1ones-versus-developers> (expresando que “the explanation for this was not very convincing, leaving people guessing about the real motives. . . . Clearly, the governor wanted to convey the idea that Katz had acted in good faith.”).

¹⁰⁴ *ELA v. PFZ Properties, Inc.*, KLCEx202200846, en la pág. 1 (6 de octubre de 2022).

¹⁰⁵ *Id.* en la pág. 2 (Los terrenos fueron adquiridos mediante el contrato de Compraventa Número 050-07-0015.).

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ Véase, Cotto, *supra* nota 93.

¹⁰⁸ *Id.*; Véase, Serrano, *supra* nota 103 (“[E]l acuerdo al que llegó el DRNA con PFZ para expropiarle los terrenos con el fin de convertirlos en una reserva ecológica creó el fundamento legal con el que, 14 años después, PFZ se presenta frente a la jueza de quiebras, Laura Taylor Swain, para insistir en una reclamación formal contra el gobierno para que, como parte del ajuste de la deuda, se le concedan \$75.5 millones, a manera de ‘justa compensación’ por la supuesta expropiación de un terreno que hoy todavía está virgen y que no se puede desarrollar. . . . La Junta de Supervisión Fiscal (JSF) colocó la reclamación de PFZ, y otras de expropiación, bajo la categoría de ‘no asegurada’, lo cual implica que, a lo sumo, solo obtendrían el 20% del total reclamado. En el caso de PFZ, 20% de los \$75.5 millones serían \$15,110,000. En su momento, el propio tasador de PFZ valoró la propiedad en \$5.4 millones, por lo que, de recibir los \$15 millones estarían obteniendo casi tres veces el valor tasado y de recibir los \$75.5 millones la ganancia sobre la tasación sería 1,410%”).

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.*

III. TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLOS Y COSTA SERENA

El estudio de caso del proyecto Costa Serena ilustra las fallas sustantivas y modulares de las prácticas administrativas en la implantación del Programa de TDD del Plan de Usos de Terrenos de Piñones. Además, resulta las incongruencias de este Programa con los requisitos reglamentarios de la Ley de Municipios Autónomos y el Reglamento 21.¹¹¹

La historia de Costa Serena demuestra la deformación de una herramienta urbanística que facilita la conservación de terrenos ecológicamente sensitivos, obvia la expropiación y procura evitar el gasto del erario. De acuerdo a los hechos expuestos, se desvirtuó la naturaleza de la transferencia al implementarla como una herramienta de derramamiento del erario.¹¹² Para poder llevar a cabo la transferencia de los derechos de desarrollo en donde se ideó Costa Serena, era necesario que dicho desarrollo fuese previamente autorizado por la agencia pertinente, teniendo en cuenta que las transferencias se emplearon para atemperar la densidad del proyecto a la ordenación territorial del Área de Planificación Especial de Piñones. No obstante, según los hechos, en Costa Serena no existieron los permisos requeridos, por lo cual no se podía hablar de la existencia de derechos de desarrollo. Con la autorización para desarrollar, entra a la discusión la posibilidad de estos derechos y su transferencia. De no haberla, aquello que se transfiere es lo inexistente, es decir, nada.

El mecanismo de la transferencia de derechos de desarrollo es para conservar patrimonio en propiedades privadas, no para soslayar la reglamentación urbana y legal correspondiente. Según Carmen Guerrero Pérez, “la Junta de Planificación abusó de su discreción y manipuló arbitrariamente el proceso de diseño, planificación e implantación de este instrumento de planificación para poder convalidar un proyecto tan denso y destructivo como Costa Serena, entre otros, en Piñones”.¹¹³ Por las características de las parcelas de terreno, procedía cumplir con los requisitos del Artículo 4(B)(3) de la Ley sobre Política Pública Ambiental ante el impacto significativo sobre el ambiente. Así, procedía que se completase y validase la reglamentación aplicable de una DIA, una Consulta de Ubicación y se expidiese por la JCA una Determinación de Cumplimiento Ambiental, lo cual no ocurrió con Costa Serena.¹¹⁴ Por esto y otras razones, en el 2007 ante el Senado, el DRNA declaró “que

¹¹¹ Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 181 (Esto, tomando en cuenta que Costa Serene fue el primer proyecto, desde que se adoptó el Reglamento 21 conteniendo las transferencias de derechos de desarrollo, que le solicitó a la Junta de Planificación el uso de dichos mecanismos.).

¹¹² Mayra Montero, *Senado*, EL NUEVO DÍA (31 de enero de 2016) <http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/senado-columna-2156574> (La escritora, Mayra Montero, en su columna del 31 de enero de 2016 en El Nuevo Día, se expresó en torno a los procesos de tasación llevados a cabo en Puerto Rico, al disponer que: “[l]o que ha estado saliendo sobre el escándalo de las tasaciones y la compra de terreno a sobreprecio . . . podría ser el principio del fin de una forma de hacer negocios, robándole impunemente al País, aprovechando la complicidad del gobierno . . . , y en especial de algunos jefes de agencia”).

¹¹³ Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 181.

¹¹⁴ Véase, Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161-2009, 23 LPRA § 9011(22) (2020) (Esta determinación de Cumplimiento Ambiental “certifica que la Agencia Proponente ha cumplido con los requisitos sustantivos y procesales del inciso (b)(3) de la sec. 8001(a) del Título 12, conocida como la ‘Ley sobre Política Pública Ambiental’, y con los reglamentos aplicables”); JCA, Reglamento de Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales de la Junta de Calidad Ambiental, Núm. 7948 R. 109(J) (30 de noviembre de 2010),

es vasto conocido, que la aprobación de dicho desarrollo fue el resultado de un accidental proceso administrativo".¹¹⁵

Aun cuando la transferencia de derechos de desarrollo se ha usado en otras jurisdicciones con ordenaciones urbanísticas y jurídicas diferentes para compensar a los propietarios que fueron afectados por la regulación del terreno,¹¹⁶ su finalidad principal de acuerdo con su naturaleza e idiosincrasia es prescindir de la compensación monetaria mediante el desembolso del erario. El uso de las transferencias es una técnica para que la administración pública obtenga gratuitamente del propietario parcelas de terreno; siendo así una obtención menos traumática que el proceso de expropiación tradicional. En Costa Serena se utilizaron los derechos de desarrollo para compensar económicamente al dueño del terreno en vez de evitar la compensación monetaria de parte del Estado, lo cual hubiese promulgado el uso principal de esta figura... Sobre esto, Martínez Mercado indicó que "el Gobierno está comprando la propiedad y adquiriendo al mismo tiempo los derechos de desarrollo de la familia Katz. Se trata de una contradicción de la planificación urbana: el programa de TDD se crea precisamente para no expropiar. Una acción invalida a la otra".¹¹⁷ Además, la abogada Margarita García Cárdenas añadió que "[e]l concepto se está interpretando mal. . . . Si le pagas derecho de desarrollo derrotas las razones por las que el gobierno esté expropiando. La ley no se hizo para que el gobierno las esté comprando ni para que esté expropiando. Es triste ver cómo se desvirtúa un concepto urbanístico novel".¹¹⁸ En cuanto a la expropiación del terreno y la compra de derechos de desarrollo, García Pelatti indicó:

Eso no tiene sentido porque el derecho de desarrollo solo existe cuando lo compras para construir en otro lugar. El Gobierno no tiene la intención de comprarle los derechos para construir en ningún sitio. Y para mí no tiene sentido que el gobierno pague por los dos. La función del estado, si quiere expropiar, es expropiar o comprarle los derechos de desarrollo, que debe ser más barato que pagar por la propiedad. No puedes expropiar y comprar los TDD. Estarías pagando el doble.¹¹⁹

<http://app.estado.gobierno.pr/reglamentosonline/reglamentos/7948.pdf> ("En ninguno de los casos esta determinación será de carácter final ni revisable, y la misma pasará a formar parte de la determinación final. La [Junta de Calidad Ambiental] podrá emitir una determinación de cumplimiento ambiental solamente cuando sea la única agencia con jurisdicción sobre la acción propuesta."); Ortiz y Gómez v. Junta de Planificación, 152 DPR 8, 18 (2000) (Se tiene que tener presente que una Consulta de Ubicación es el procedimiento por el cual la JP evalúa, pasa juicio y toma la determinación sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente mediante la reglamentación aplicable.).

¹¹⁵ DIARIO DE SESIONES DEL SENADO DE PUERTO RICO 52470, 5ta Ses. Ext., 16ta Asam. Leg. (2012).

¹¹⁶ Véase, Laura I. Francia Acuña, *Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo de gestión para la obtención gratuita de suelos dotacionales y para compensar déficits de áreas verdes*, CÍRCULO DE DERECHO ADMINISTRATIVO 117, 131 (2014) ("[Y]a sea para compensarlos por expropiaciones parciales o por cambios en el uso del suelo con propósitos de preservación").

¹¹⁷ Martínez Mercado, *Táctica Urbanista*, supra nota 51.

¹¹⁸ Martínez Mercado, *Gobierno desiste*, supra nota 93 ("El Centro de Periodismo Investigativo descubrió que [le] valoraron dos veces gran parte de los terrenos a los Katz, al sumar a la finca unos derechos de desarrollo que no estaban hechos para que los pague el Gobierno, según un análisis de parte del expediente del caso ELA vs PFZ Properties").

¹¹⁹ Martínez Mercado, *Táctica Urbanista*, supra nota 51.

Todo este cuestionamiento cobra doble escrúpulo al tomar en consideración que se otorgaron derechos de desarrollo para un área cuestionable. Ante la clasificación del DRNA del área como una con un alto valor ecológico, donde radica una gran variedad y diversidad de vida silvestre, con cuerdas de mangle, la Junta de Planificación le concedió a Costa Serena unas 628 unidades de vivienda básica como derechos de desarrollo para que los transfiriera a otro predio.¹²⁰ Esto es contradictorio por suponer que se podían desarrollar terrenos designados para un hotel que, según el Plan de Uso de Terrenos del Área de Planificación Especial de Piñones, en gran parte eran manglar inundable. Según este Plan, el 88% del terreno, unas mil ciento ochenta cinco (1,185) cuerdas, se ubica dentro de un predio zonificado para la protección de mangle y conservación de recursos.¹²¹

Dentro de los casos exitosos estudiados como parte de este análisis, se observó que la herramienta de las TDD se utiliza para promover la densificación en terrenos urbanos o urbanizables en las áreas receptoras. Por ende, surge la pregunta si se justificaba el delimitar áreas receptoras en una zona rural, como lo es Piñones, la cual se quiere mantener fuera del límite del ámbito de expansión urbana y de los procesos de urbanización, dada sus características naturales y ambientales únicas.

“El concepto de las TDD surge en la urbe, no en la ruralía. Es para densificar áreas que han caído en desuso y se quieren repoblar”. Lo que terminó proponiéndose en Piñones “no es la razón de ser de las TDD”.

“...enmarcar este mecanismo en un área como Piñones es errónea si pensamos en el fin que se quiere obtener mediante este método es preservar áreas ecológicamente sensitivas”.¹²²

Ante todo, se regresa a la pregunta inicial, ¿se puede realizar una transferencia de derechos de desarrollo si no se tiene la previa aprobación reglamentaria ambiental para llevar a cabo un desarrollo con impacto ambiental? La respuesta es simple: de ninguna manera. Si un desarrollo no está aprobado, no hay desarrollo existente ni transferencias que se puedan realizar, y menos una compensación por dichos derechos. La transferencia es por derechos de desarrollo, no por derechos de lo inexistente. Si un desarrollo no está aprobado, el derecho de llevarse a cabo el mismo no es viable, y no puede tenerse compensada la pérdida de un desarrollo inexistente. Nuevamente, con Costa Serena, no procede pasar, en jerga isleña, *gato por liebre*. Ahora bien, el panorama de la compensación de derechos de desarrollos en Costa Serena será ventilado ante el Tribunal, esperemos que impere el correcto análisis de derecho. Al momento de juzgar, se debe tener presente la posibilidad

¹²⁰ Eliván Martínez Mercado, *Los Katz pierden “la lotería” en Costa Serena*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO INVESTIGATIVO (11 de mayo de 2012), <https://periodismoinvestigativo.com/2012/05/los-katz-pierden-la-loteria-en-costa-serena/>; Asoc. de Residentes de Piñones, Inc. v. Junta de Calidad Ambiental, 142 DPR 599, 601-02 (1997).

¹²¹ *Id.*

¹²² Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 121 (citando omitidas) (*citando a López de Jesús, supra* nota 52, en la pág. 31).

de que se establezca un precedente que lacere el rigor del proceso reglamentario y la clara normativa de jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por otro lado, a manera de preocupación, en el análisis jurídico de Costa Serena por los tribunales y los foros administrativos no ha sido abordado “abiertamente el problema de la exclusión, los procesos de urbanización, la exclusión ni el desplazamiento” que representa la construcción de los megaproyectos Hoteleros, tal como Costa Serena, en parcelas de terrenos de comunidades de escasos recursos, tal como en el pueblo de Loíza.¹²³ Ahora, ¿cuál será la respuesta ofrecida por el Derecho? Más allá de exponer que todo el panorama de Costa Serena en cuanto a la valorización de terreno y la transferencia de los derechos de desarrollo está, en su totalidad, errado, el discurso jurídico no ofrece una respuesta concreta y factible. Lamentablemente, se tiene que aceptar la noción de que, desde el Derecho, no hay una posibilidad real de ofrecer una respuesta totalizadora al conflicto sociopolítico-urbanístico-ambiental franjado en Puerto Rico. Ante lo cual, es imperativo hacer eco de la fluida y precisa redacción de la distinguida profesora Erika Fontáñez Torres:

Si desde el interior del Derecho no hay respuestas sino aquellas contingentes y parciales, la pretensión de que el Derecho atienda y resuelva los escenarios respecto a los cuales adjudica responsabilidad es impensable. Es preciso reconocer las limitaciones del Derecho sin dejar de mirar los escenarios en que se hace presente, en que participa y construye realidades. Muchas veces dicha presencia implica, como hemos visto, la reducción de la complejidad de los escenarios y controversias sociales en cuestión, y la invisibilización de las instancias de poder subyacentes en todo conflicto socio-ambiental. Ello también tiene consecuencias para las huellas que el conflicto deja o para el potencial futuro que este pueda tener.

El análisis de las realidades construidas a partir del Derecho y del efecto constitutivo del último en la simplificación de los eventos es crucial aun cuando se reconozca que las categorías que el Derecho construye, así como sus realidades, no tienen efectos sociales fijos. Más bien, sus entendidos adquieren significados en los contextos en que se aplican y producen, pues el campo jurídico, ya sea como institución o como discurso, funciona en relación con el ejercicio del poder en otras esferas sociales. Los escenarios de conflicto socio-ambiental no son la excepción.¹²⁴

VI. REFLEXIÓN

La situación del cambio climático y la reducción del litoral que atraviesa Puerto Rico puede ser atemperada mediante el uso adecuado de la transferencia de derechos de desarrollo. Según la investigación realizada por el Instituto de Investigación y Planificación Costera de Puerto Rico (en adelante, “CoRePi-PR”), adscrita a la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, la costa puertorriqueña ha experimentado cambio en sus dimensiones y características en los últimos años. Específicamente, erosión

¹²³ ERIKA FONTÁÑEZ TORRES, *AMBIGÜEDAD Y DERECHO: ENSAYOS DE CRÍTICA JURÍDICA* 45 (2014).

¹²⁴ *Id.* en la pág. 46.

de playa y costas elevadas, una disminución de ancho de playa y reducción de elevación mayormente causado por el efecto del oleaje y/o actividades humanas relacionadas con el uso del terreno. En varios municipios la línea de agua se ha movido tierra adentro, presentando un incremento en la exposición de la costa al alcance de próximos eventos de inundaciones costeras. Paralelamente, varios segmentos de la costa han resultado con ganancia de ancho de playa, extensión y elevación resultando en playas renovadas. A su vez, CoRePi-PR identificó 99,910 unidades de infraestructura ubicadas en la zona costanera de Puerto Rico. De estas, 42,651 unidades están expuestas por ubicación a la marejada ciclónica de un huracán categoría cinco.¹²⁵ Ahora bien, no obviando que se prevé que el calentamiento global intensificará aún más de los escenarios estimados, por lo cual, cualquier panorama climático no severo se tiene que percibir bajo la lupa de la incertidumbre. Más cuando, debido a la incertidumbre con los procesos de la capa de hielo, no se puede excluir un aumento del nivel medio global del mar por encima del rango probable.

Ante este panorama, las transferencias de derechos de desarrollo son un instrumento sumamente útil para llevar a cabo una remodelación del entorno y preservar el patrimonio natural y agrícola en propiedades privadas.¹²⁶ Sin embargo, su uso tiene que llevarse a

¹²⁵ Maritza Barreto et al., *El estado de las playas de Puerto Rico Post-María*, STORYMAPS (25 de agosto de 2020), https://storymaps.arcgis.com/stories/dfb5b1a22af6440b809cde3aac482b42?fbclid=IwAR2zL3VnHSbA-VFml-33zeyQk1fYulO1Dm_F3uwUznlaGdFo79sXjaQCgvo.

¹²⁶ Para llevar a cabo una implementación adecuada de la transferencia de los derechos de desarrollo en Puerto Rico, se tiene que analizar exhaustivamente los criterios expuestos por McEleney:

First, the TDRs must have economic value to both buyers and sellers. Without economic value, TDRs will neither protect a landowner's "distinct investment-backed expectations" nor provide a "full and perfect equivalent for the property taken." TDRs will have value where the demand for the development rights exceeds the supply of those rights. Thus, a municipality should designate a receiving area large enough and with enough development pressure to demand more TDRs than the sending area generates. To further assure a viable market for TDRs, a municipality might also consider creating a TDR "bank" to act as a buyer and seller of last resort.

Second, TDR programs should be applied to resource problems with regional significance. To ensure a clear planning nexus, as required under the due process clause, a TDR program should be designed with a reasonable relationship between the receiving lot or area and the benefits accruing from the preservation of the restricted lot or area. If the protected resource is one with regional significance, the likelihood is greater that such a reasonable relationship exists.

Third, to ensure that there is sufficient demand for TDRs in the receiving districts, those districts must have land and service capacity, including public facilities and utilities, sufficient to accommodate the increased density.

Fourth, the municipality creating and administering the program must have clear legal authority to generate the TDRs and to implement the program. For the most clear-cut authorization, enabling legislation should specifically allow a municipality to enact a TDR program.

In states where the enabling legislation does not explicitly allow for TDRs, municipalities will be forced to construe their power to enact TDR programs by implication or extrapolation of enabling statutes as a matter of public policy (though cities in home rule states like Illinois probably have more flexibility). In such situations, broad enabling legislation, combined with case law granting wide latitude to municipalities to zone for the public welfare, would seem to allow the municipality to enact a TDR program as a legitimate use of its zoning powers.

Fifth, the municipality must have the capability to design and implement the program. A TDR program should provide an equitable and administratively simple method for allocating the development rights. A municipality can allocate rights to owners of restricted land based either on a simple formula of a number of rights per acre or on a more complex method that accounts for variations in land values based on the type of land or its location.

cabo con comprensión de la naturaleza del concepto jurídico. “Gran parte de la literatura revisada indica que no existe mejor programa (aparte de la compra directa de terrenos, la cual tradicionalmente carece de fondos públicos) que pueda proteger efectiva y constitucionalmente recursos sensitivos y mitigar las cargas (*wipeouts*) y los beneficios (*windfalls*) de la reglamentación pública”.¹²⁷ Esto, ante la realidad de Puerto Rico:

En la consideración del problema no puede soslayarse que la tierra en Puerto Rico es un recurso natural escaso y de continuo incremento en valor, resultado natural del aumento poblacional y el desarrollo industrial. . . . Nuestro reducido espacio, junto a la situación precaria de nuestra economía, constituyen realidades que necesariamente pesan en la definición del ámbito de la acción gubernamental bajo el poder de razón de estado. La crisis de la tierra en Puerto Rico, unida a nuestras necesidades ambientales, ha forzado la creación de medidas innovadoras.¹²⁸

Finally, the program must be evasion proof in both the receiving and the sending areas. To ensure a market for the rights, TDRs should be the only means of increasing density in the growth area. The preservation goals of TDRs would be frustrated if property owners could increase density by applying for a zoning variance or waiver.

McEleney, *supra* nota 57, en la pág. 640 (citas omitidas).

¹²⁷ Guerrero Pérez, *supra* nota 32, en la pág. 87.

¹²⁸ Richards Group of PR, Inc., v. Junta de Planificación de PR, 108 DPR 23, 40 (1978) (*citando a* Hiram Torres Rigual, *Control of Land Value Through Taxation*, 23 REV. COL. ABOG. PR 419 (1963); COSTONIS & DEVOY, *supra* nota 64).