

PLANIFICACIÓN, REGLAMENTACIÓN
Y DERECHOS DE PROPIEDAD¹



LUQUILLO, CASA ALCALDÍA

La planificación o designación del uso de los terrenos por el Estado conlleva una limitación al libre uso y disfrute de la propiedad que ha traído controversias a través de los años. Es sabido que tanto la Constitución de Puerto Rico como la de Estados Unidos reconocen y garantizan el derecho al uso y disfrute de la propiedad. Ambas constituciones establecen que "no se tomará propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y en la forma provista por ley..."² No obstante, se reconoce que el derecho de propiedad no es absoluto y que el mismo puede limitarse en beneficio del bienestar general al amparo del poder de razón del Estado (poder de policía).³ Esta relación entre el poder de razón del Estado y la garantía constitucional que prohíbe tomar propiedad privada para fines públicos sin justa compensación es fuente de conflictos.

La planificación conlleva la tarea de proyectar, programar, y regular el desarrollo futuro del uso de los terrenos. Ello hace necesario armonizar la futura utilización de los terrenos privados por sus dueños con los planes de desarrollo del Estado, lo que puede requerir separar terrenos para uso público (tal como para la construcción de

futuras vías de transportación), o proteger los terrenos de un desarrollo urbano intenso (por motivos, entre otros, de la protección de un área de alta productividad agrícola o de un área ambiental sensitiva).

No hay una forma determinada o mágica que establezca cuándo el ejercicio del poder de razón del Estado traspasa los límites permitidos y se convierte en la toma de propiedad privada sin la justa compensación. Mediante legislación, y especialmente mediante jurisprudencia, se han ido señalando criterios para determinar hasta dónde puede llegar el Estado en las limitaciones del uso y disfrute de la propiedad privada. Los organismos administrativos, reguladores del uso de los terrenos, deben tener claros esos criterios para armonizar el deber del Estado de promover el bienestar general de la ciudadanía y los derechos individuales de los propietarios.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA FACULTAD DEL ESTADO PARA CONDICIONAR EL DESARROLLO DE TERRENOS

La Ley 213 del 12 de mayo de 1942 creó lo que para aquel entonces se llamó la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación. Esta ley se sustituyó por las Leyes 75 y 76 del 24 de junio de 1975, que crearon la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos, respectivamente. La Ley 213, entre otros asuntos, facultó a la Junta de Planificación para guiar el desarrollo de Puerto Rico, fomentar el bienestar general de los actuales y futuros habitantes de Puerto Rico, y promover eficientemente el desarrollo, la distribución de la población, el buen uso de las tierras, y la implantación de las mejoras públicas. Para lograr esos propósitos la Junta adoptó varios reglamentos, entre ellos el Reglamento de Zonificación y el Reglamento de Lotificación.

Al implantar el Reglamento de Lotificación se ventiló en los tribunales el caso de *Zayas v. Junta de Planificación*⁴ en el 1948. En este caso estuvo en controversia el requerimiento por la Junta de Planificación al desarrollador de la transferencia de un predio, equivalente al 5% de los nuevos solares a formarse, para su uso como área libre y de parque. En este caso el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

"En varias decisiones se ha sostenido que el hecho de que una ley o reglamentación promulgada en el ejercicio del poder de policía, impida o restrinja el goce de ciertos derechos individuales sobre una propiedad, sin disponer el pago de compensación, no hace que la ley o reglamentación sea necesariamente inconstitucional por violar la cláusula del debido proceso o por expropiar propiedad privada para uso público sin compensación. Esas leyes, cuando son razonables y no trascienden los límites y propósitos del poder de policía del Estado, no son consideradas como expropiadoras de derecho de propiedad privada para uso público y sí como reguladoras del uso y disfrute de la propiedad por su dueño."

El Tribunal Supremo resolvió que la Junta tenía la facultad para requerir la reserva de terrenos para escuelas, parques y otros fines públicos, pero que no tenía facultad para requerir la transferencia gratuita de los terrenos al gobierno.

Sobre el mismo asunto, en *Segarra v. Junta de Planificación*,⁵ el Tribunal Supremo dictaminó en el 1950 que los terrenos que han sido reservados para uso público tienen que adquirirse por el gobierno, mediante compra o expropiación, dentro de un término razonable. En este caso hacia poco más de un año que se le había requerido al desarrollador de una urbanización en San Juan la reserva de veinte cuerdas de terreno para escuela y parque, a ser adquiridos eventualmente por el Estado. El desarrollador solicitó se le adquirieran los terrenos al año de haber sido reservados. El Tribunal Supremo determinó que el tiempo transcurrido no era irrazonable (no precisó, sin embargo, cual hubiera sido el término de tiempo razonable para que el Estado adquiriera los terrenos).

En los casos de *Zayas* y de *Segarra*, anteriormente citados, se sostuvo la facultad de la Junta de Planificación de reservar terrenos como parte del proceso de obtener permiso de desarrollo. De manera similar, en el caso de *Hefler International Inc. v. Junta de Planificación*⁶ del 1970 se sostuvo la facultad de la Junta de Planificación para reservar terrenos a través de los reglamentos y mapas de zonificación. En este caso la parte demandante planteó que era dueña de una parcela de terreno que se había clasificado en los mapas de zonificación como distrito "P", para uso público, y que este distrito le eliminaba prácticamente el disfrute de la propiedad. El Tribunal Supremo sostuvo que la Junta de Planificación, al amparo de la Ley 213 antes citada, tenía facultad para clasificar terrenos para uso público. Señaló que:

"Sería anacrónico, entrados ya en el último tercio de este siglo, poner en duda el derecho y la obligación del Estado ante las necesidades públicas, de imponer limitaciones al uso y disfrute de la propiedad. El derecho al disfrute de la propiedad privada está reconocido en nuestra constitución. Pero ésta establece también que este disfrute ha de ceder ante las necesidades de la comunidad."

A la luz de lo señalado, se concluyó que la Junta de Planificación puede reservar terrenos para uso público tanto en el proceso de aprobar proyectos, como a través de la zonificación. En ambas situaciones el Tribunal Supremo determinó que el Estado deberá adquirir la propiedad reservada para uso público dentro de un término de tiempo razonable.

Los criterios para determinar la razonabilidad del término de duración de la reserva de los terrenos privados para uso público se discutieron en el caso de *Flamboyán Gardens v. Junta de Planificación*,⁷ resuelto el 28 de mayo de 1975. En este caso, la Junta de Planificación denegó la inscripción de unos solares por estar afectados por una futura intersección vial. La parte demandante cuestionó el término de tiempo durante el cual el Estado debía adquirir los terrenos y recomendó que dicho término fuera de cinco años. En este caso, el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

“No nos parece deseable fijar en términos tan absolutos la norma de razonabilidad. Estamos en un campo de fricción de intereses en que la flexibilidad en el enfoque es esencial para que la norma sea útil y justa. Son múltiples y diversas las circunstancias que concurren en cada caso y, por eso, es necesario formular criterios flexibles que permitan armonizar los intereses en conflicto; de un lado el interés particular del dueño del terreno en desarrollo en la forma más beneficiosa para él, y de otro, el interés público en preservar, como en este caso, libre de construcción los terrenos por donde han de pasar las futuras vías públicas, o donde se habrán de construir otras mejoras públicas, de manera de no imponer a la sociedad la carga onerosa de tener que pagar luego por las edificaciones construidas en dichos terrenos.”

Para determinar la razonabilidad del tiempo, el Tribunal Supremo resolvió que se debían considerar, entre otros, los siguientes factores:

- la naturaleza de la mejora pública que requiere la paralización del uso de los terrenos;
- la prioridad de la misma en el programa de mejoras públicas;
- el costo del terreno y los recursos disponibles;
- la magnitud del perjuicio al dueño del terreno, incluyendo el valor de los terrenos congelados en relación al desarrollo total aprobado;
- la posibilidad de otros usos productivos del terreno que no hagan más oneroso el desarrollo de la futura mejora pública; y
- la extensión del término transcurrido.

Otra vertiente de la capacidad de la Junta de Planificación para condicionar el desarrollo de terrenos se discutió en el caso de *The Richards Groups of Puerto Rico Inc. v. Junta de Planificación*.⁸ En este caso el urbanizador objetó el requisito de la Junta de Planificación de que se transfiriera libre de costo la servidumbre para la construcción de una futura avenida de 36 metros de ancho, que excedía el requisito de anchura de 19 metros fijada en el Reglamento de Lotificación. El Tribunal Supremo resolvió que la Junta de Planificación estaba facultada para imponer las condiciones impugnadas, aunque no para exigir la transferencia gratuita de más de los 19 metros de ancho requeridos por el reglamento. En este caso el Tribunal Supremo reconoció que la tierra es un bien social que juega un papel determinante en la economía, y que la jurisprudencia más reciente había estado interpretando liberalmente el poder de razón del Estado para ampliar los requerimientos que podrían imponerse a la propiedad privada en la persecución de un legítimo fin público. El Tribunal Supremo resolvió que la determinación de la validez de exigir la transferencia gratuita de terrenos al Estado deberá evaluarse caso a caso, a la luz, entre otros, de los siguientes criterios:

- los beneficios a recibirse por el urbanizador;
- el detrimento a sufrirse por el urbanizador (el grado en que se disminuye el valor de la propiedad en contraste con los beneficios derivables por el interés público);
- la identidad de la persona afectada;
- el impacto socioeconómico en un momento dado de los requisitos que se impongan;
- la comparación de los costos públicos con el beneficio general que entrañen las condiciones impuestas;
- la relación de la condición impuesta con una política administrativa uniforme para casos comparables;
- el grado en que la urbanización contribuye a la exacción o si ésta se debe a un plan público de desarrollo anterior a la solicitud de urbanizar; y
- la relación entre el requisito impugnado y la función pública a servirse.

El Tribunal Supremo dictaminó en este caso que en Puerto Rico "el derecho de propiedad no abarca el derecho de urbanizar un predio sin autorización gubernamental, lo cual puede condicionarse". Cabe destacar, además, que en una nota al calce el Tribunal Supremo señaló que el caso de *Zayas v. Junta de Planificación*, anteriormente discutido -- que determinó que el Estado no tenía facultad de requerir la transferencia gratuita de terrenos --, había perdido vigencia al aprobarse en Puerto Rico la Ley de Facilidades Vecinales, Ley 25 del 8 de junio de 1962, que facultó a la Junta de Planificación para requerir la transferencia gratuita de terrenos para satisfacer un fin público legítimo.

La jurisprudencia discutida establece criterios de razonabilidad para determinar el tiempo en que el Estado puede mantener reservada para uso público una propiedad privada sin la obligación de adquirirla. Ante este asunto, la Legislatura de Puerto Rico adoptó la Ley 2 del 29 de enero de 1979 que fijó en ocho años el término máximo durante el cual los terrenos privados podían estar reservados para uso público. Esta ley no consideró los factores para determinar razonabilidad señalados en la jurisprudencia, especialmente en el caso de *Flamboyán Gardens v. Junta de Planificación*, antes citado. Bajo la Ley 2, un propietario con terrenos reservados para uso público, que no hubieran sido adquiridos en el término de ocho años desde el momento de haber sido reservados en un documento oficial, podía solicitar que se le adquirieran los terrenos. Ante esta solicitud el Estado tenía un término de noventa días para adquirir la propiedad. Una vez transcurrido dicho término sin que el Estado adquiriera los terrenos, la Junta de Planificación quedaba obligada a liberar la propiedad.

La Ley 46 del 26 de junio de 1987, que derogó la Ley 2 anteriormente discutida, amplió los criterios para atender los asuntos relacionados con la reserva de terrenos para uso público. Esta ley mantuvo el término máximo de ocho años durante el cual los terrenos privados podrían reservarse para un fin público, estableció criterios para determinar la "afectación" y liberar los terrenos, y definió los términos "afectación", "dedicación" y "reserva". Para evitar confusión en la interpretación de la ley se definieron estos términos de la siguiente forma:

"Afectación significa la denegación de todo uso productivo en una propiedad debido exclusivamente a que por la misma se ha propuesto trazar una vía de transportación pública conforme a un plan de transportación o plan vial adoptado por la Junta de Planificación, o porque los terrenos han sido destinados para uso público en un mapa de zonificación o plan de uso de terreno, o porque la Junta de Planificación ha aprobado el desarrollo de un proyecto público sobre dichos terrenos o propiedad.

'Dedicación significa la transferencia gratuita de terrenos al Estado Libre Asociado de Puerto Rico o a sus organismos o instrumentalidades para uso público pudiendo ser como parte de las condiciones para la aprobación de un proyecto.

'Reserva significa la determinación o actuación de un organismo gubernamental competente mediante la cual separe terrenos privados para fines públicos."

El Artículo 3 de esta Ley 46 estableció que para determinar la afectación de un terreno se tomarían en consideración los siguientes criterios:

" (1) La reserva de los terrenos no rinde beneficio alguno a los dueños de los terrenos.

' (2) La denegación de todo uso productivo, conforme a la definición de afectación que establece esta ley, en un área mayor al veinte por ciento (20%) del predio de un terreno tomando en consideración a la cabida total del predio original.

' (3) La afectación de la propiedad representa limitaciones adicionales para el desarrollo del resto del predio original.

' (4) Las características intrínsecas de los terrenos, tales como condición de inundabilidad, topografía, alta productividad agrícola, capacidad de la infraestructura y zonificación de los mismos, permita el uso o desarrollo propuesto.

' (5) La naturaleza de la mejora pública que requiere la paralización del uso de terrenos.

' (6) La prioridad de la misma en el programa de mejoras públicas."

Esta ley incorporó sustancialmente los criterios para determinar si la actuación del Estado constituía o no una incautación que, caso a caso, habían establecido los tribunales puertorriqueños⁹ y estadounidenses a la fecha de adopción de la ley.

Veamos ahora algunos de los principales casos de la jurisprudencia de los Estados Unidos. En el caso de *Agins v. City of Tiburón*,¹⁰ el Tribunal Supremo federal estableció

que un reglamento constituye una incautación si se "afecta" una propiedad y se le niega al dueño todo uso económicamente productivo de esta propiedad. A la fecha en que se resuelve este caso no se reconocía el derecho de compensación al propietario durante el tiempo en que la propiedad hubiere estado afectada por la reglamentación.¹¹ El remedio de los tribunales en esos casos había sido el requerir la expropiación de los terrenos o el liberar los mismos de la reglamentación. En el caso de *First English Lutheran Church of Glendale v. Los Angeles County*¹² se estableció por primera vez que la privación temporera de todo uso económico viable de la propiedad es compensable bajo la cláusula de justa compensación de la Constitución de Estados Unidos. Esta doctrina fue reiterada en *Lucas v. South Carolina Coastal Council*.¹³

Además de establecer que la negación de todo uso productivo de una propiedad privada podría ser compensable durante el período en que dure tal denegación, los tribunales estadounidenses han estado muy atentos a evaluar si los requisitos impuestos sobre una propiedad persiguen un legítimo interés del Estado y si hay un nexo esencial entre ambos. Dos de los casos más importantes de Estados Unidos respecto a si la acción del Estado adelanta o no un legítimo interés público son el de *Nollan v. California Coastal Commission*¹⁴ y el de *Dolan v. City of Tigard*.¹⁵ Estos casos resolvieron que los planes y reglamentos deben perseguir un fin público legítimo y que éste debe estar atado al requisito impuesto sobre la propiedad privada, estableciendo el "vínculo" entre el fin que se persigue y el requisito impuesto.

En el caso de *Culebra Enterprises v. ELA*¹⁶ se cita con aprobación el caso del *First English Lutheran Church of Glendale v. Los Angeles County*, antes citado, reconociendo que la privación temporera de todo uso económicamente productivo es compensable. No obstante, el caso reconoció la validez del término de ocho años de afectación establecido por la Ley 2 y sostenido por la Ley 46, citadas anteriormente. Este término de ocho años establecido por la Legislatura de Puerto Rico como el período durante el cual un terreno de propiedad privada puede quedar "afectado" como consecuencia de estar "reservado" para uso público, choca con la doctrina sobre incautación establecida en los casos citados de los tribunales de Estados Unidos. El término "afectación" significa la denegación de todo uso productivo, y la doctrina establecida por el Tribunal Supremo federal es que se requiere compensación al momento de la denegación de todo uso productivo y no luego de haber transcurrido ocho años.

LAS NUEVAS COMPETENCIAS Y LA LEY DE MUNICIPIOS AUTÓNOMOS

De la discusión anterior se desprende que la legislación y jurisprudencia sobre el uso de los terrenos y los derechos de propiedad reconocen que la tierra tiene un fin social y que puede condicionarse su uso, reconociendo los derechos de propiedad de sus

dueños. Cada vez es más evidente ante los tribunales la necesidad de que el Estado delimite claramente sus facultades para imponer condiciones sobre el desarrollo y la propiedad privada, y que se haga explícito el fin público que se persigue al imponer estas condiciones. La planificación, por tanto, debe establecer un balance adecuado entre el bienestar de la sociedad y los derechos del individuo.

La Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, amplió las facultades y herramientas de planificación dispuestas en la Ley Orgánica de la Junta de Planificación, Ley 75 del 24 de junio de 1975, según enmendada.¹⁷ Su capítulo sobre ordenación territorial autorizó nuevos poderes de planificación a los municipios, y facultó el uso de nuevas competencias a los municipios y algunas agencias del gobierno central para implantar adecuadamente sus planes. Conscientes de la jurisprudencia reciente, la ley facultó el uso de las "nuevas competencias para viabilizar el desarrollo urbano" a las entidades planificadoras y reglamentadoras, delimitando las facultades para fijar y requerir condiciones sobre el desarrollo y la propiedad privada. Esta ley facultó la utilización de seis competencias:

- (1) Dedicación de Terrenos para Usos Dotacionales: Autorizó al Estado a requerir hasta un 10% de unos terrenos que se sometan a desarrollo para la provisión de facilidades de infraestructura, parques, escuelas, y otros usos dotacionales de la sociedad.
- (2) Exacción por Impacto: Autorizó al Estado a requerirle una aportación a un desarrollador para utilizarla en mitigar el impacto adverso del desarrollo propuesto sobre un área particular.
- (3) Transferencias de Derechos de Desarrollo: Autorizó al Estado a implantar las transferencias de derechos de desarrollo de una parcela a otra, para preservar algún valor identificado en la parcela.
- (4) Eslabonamientos: Autorizó al Estado a requerir de un desarrollador la aportación de tierras o dinero para un fondo de vivienda designado a contrarrestar los efectos adversos del desarrollo sobre una comunidad.
- (5) Requerimientos de Instalaciones Dotacionales: Autorizó al Estado a condicionar la aprobación de proyectos de desarrollo a la construcción y provisión de instalaciones de infraestructura, recreativas, y otras, para satisfacer las necesidades del propio desarrollo.
- (6) Reparcelación: Autorizó al Estado a requerir la unión de distintas parcelas, cuyas fronteras no se ajustan a un desarrollo urbano eficiente, para luego dividir las de acuerdo a un plan, devolviéndole a cada propietario una nueva parcela que corresponda en valor con su parcela original.

La Ley de Municipios Autónomos facultó el uso de estas competencias para que los gobiernos pudieran afrontar las nuevas necesidades que genera el desarrollo. Estas

competencias son similares a mecanismos utilizados por numerosas otras jurisdicciones, dentro y fuera de los Estados Unidos.¹⁸

La Ley de Municipios Autónomos y el Reglamento de las Nuevas Competencias para Viabilizar el Desarrollo Urbano -- Reglamento de Planificación Número 21 de la Junta de Planificación -- reconocieron que la planificación y su implantación deben lograr un balance entre el fin público de los terrenos y los derechos de sus propietarios. Para eso, dispuso varios requisitos sobre la elaboración de los planes y su implantación, atando el uso de las competencias a los planes, y requiriendo que las disposiciones y sus procesos cumplan con los criterios elaborados por la variada jurisprudencia sobre el tema.

OBSERVACIONES FINALES

Los aspectos discutidos sobre legislación y jurisprudencia reconocen que existe un derecho de propiedad garantizado por la Constitución, como también la facultad del Estado para establecer limitaciones al uso de propiedad en persecución de un legítimo fin público. Reconocer esta realidad y establecer un balance justo entre los diferentes intereses debe ser un propósito tanto de las agencias reguladoras como de los propietarios afectados. La planificación debe establecer un balance entre los distintos intereses y debe evitar la proliferación de litigios que, irrespectivamente del resultado de los mismos, ocupan valioso tiempo, y recursos económicos y humanos a todas las partes envueltas.¹⁹

Para establecer un balance adecuado entre el interés público y los derechos de propiedad, las entidades planificadoras y reglamentadoras deben considerar los siguientes puntos en el diseño e implantación de sus planes y reglamentos:

- (1) Establecer claramente el alegado fin público que persigue la planificación. Los tribunales han reconocido que la necesidad de manejar el crecimiento y el desarrollo del terreno obedece a un interés legítimo del Estado como parte de su deber de proteger y promover la salud, seguridad y el bienestar general del público, y han establecido que la planificación debe hacer evidente este interés público.
- (2) Garantizar en los planes la "igual protección de las leyes" a todos los ciudadanos, dando trato igual a los distintos propietarios que se encuentran bajo condiciones similares, y evitando que algunos propietarios tengan que soportar una carga desproporcional del costo de implantación de un plan.
- (3) Permitir un uso económico productivo de las distintas propiedades incluidas en un plan, y evitar disposiciones confiscatorias.

- (4) Establecer un "vínculo esencial" entre el fin público que persigue un plan y las exacciones que se le requieren a los propietarios.
- (5) Garantizar la participación ciudadana en la elaboración e implantación de los planes, poniendo a los ciudadanos en condición de participar y ofreciéndoles oportunidad razonable para ello.

Reconocer estos puntos en el proceso de elaborar, adoptar e implantar los planes y sus reglamentos, y conocer la jurisprudencia local y federal sobre los derechos de propiedad, es vital al éxito de la planificación. Los poderes de planificación facultados por la Ley Orgánica de la Junta de Planificación y por la Ley de Municipios Autónomos tienen el potencial de enfrentar adecuadamente los problemas y oportunidades de crecimiento que confronta Puerto Rico. Para ello, deberán utilizarse estos poderes y facultades para elaborar planes y reglamentos que sean efectivos y justos, tanto a los derechos del individuo como al bienestar de la sociedad.

Notas:

1. Agradecemos la valiosa ayuda y cooperación que brindó el Lcdo. Efrén Lugo Pérez y el Arq. Rafael Pumarada.
2. Art. II, Sec. 9 de la Constitución de Puerto Rico; Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.
3. Art. II, Sec. 7 de la Constitución de Puerto Rico; *José Velázquez y Otros v. ELA*, Col. Abogados 94-8; *Culebra Enterprises Corp. et al v. ELA*, 91 JTS 18; *Vélez v. Secretario de Justicia*, 115 DPR 533.
4. 69 DPR 30.
5. 71 DPR 150, 153 (1950)
6. 99 DPR 467 (1970).
7. 103 DPR 884.
8. 108 DPR 23 (1978).
9. Véase *Flamboyán Gardens v. Junta de Planificación*, antes citado, y *The Richards Groups of Puerto Rico, Inc. v. Junta de Planificación*, antes citado.
10. 447 US 255.
11. *Agins v. City of Tiburón*, 598 P. 2d (Cal 1979) y *Olivero v. Autoridad de Carreteras*, 107 DPR 301 (1978), entre otros.
12. 482 US 304 (1987).

13. En el caso de *Lucas v. South Carolina Coastal Council* -- 112 S. Ct. 2886 (1992) -- un propietario compró, en el 1988, dos lotes residenciales por \$975,000.00 para construir dos residencias unifamiliares como las que existían adyacentes a su propiedad. Para esa fecha, la propiedad no estaba sujeta a los requerimientos estatales que se establecieron más adelante por la Legislatura de Carolina del Sur, a través del *Beachfront Management Act*, con el propósito de proteger la zona costanera e impedir daños por huracanes. Esta ley tuvo el efecto directo de prohibir la construcción de estructuras residenciales en los lotes propiedad del Sr. Lucas. A nivel estatal el Tribunal Supremo de Carolina del Sur avaló la legislación dictaminando que en una reglamentación diseñada para prevenir o evitar un perjuicio público de envergadura no procede compensación alguna bajo la cláusula de incautación, irrespectivamente del impacto de la reglamentación sobre el valor de la propiedad. El Tribunal Supremo federal, sin embargo, revocó la decisión del Tribunal Supremo estatal y resolvió que la prohibición de todo uso productivo era causa de incautación bajo la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos -- que prohíbe la incautación de propiedad privada para un propósito público sin justa compensación -- a no ser que la Ley de Derecho Común del Estado prohibiera tal uso. Este caso de Lucas reiteró la doctrina establecida en *First English Lutheran Church*, antes citada, de que la reglamentación que impide todo uso productivo de la propiedad constituye una incautación, y que ésta requiere compensación por el tiempo que dure la prohibición.

14. En el caso de *Nollan v. California Coastal Commission* -- 107 S. Ct. 3147 (1987) -- los dueños de una propiedad frente a la playa solicitaron un permiso para reconstruir una casa y la *California Coastal Commission* la condicionó a que se estableciera sobre la misma una servidumbre de paso que diera acceso público a la playa. El Tribunal Supremo federal dictaminó, a la luz de los hechos particulares del caso, que la condición no era una reglamentación válida de uso de terrenos, ya que no estaba dirigida a alcanzar fines públicos legítimos y que no quedaba claro cual era el "vínculo" entre el requisito y el fin público que se perseguía. En este caso el Tribunal Supremo no examinó la cuantificación del "vínculo" entre el fin público y la exacción, ya que el tribunal determinó que no había tal "vínculo".

15. En el caso de *Dolan v. City of Tigard* -- *US Supreme Court No. 93518, June 24, 1994* -- el propietario de una tienda solicitó expandir su negocio y su área de estacionamiento. La Comisión de Planificación le condicionó la aprobación del proyecto a que dedicaran una franja de terreno localizada en el área inundable de una quebrada aledaña a su propiedad para aminorar el efecto del desarrollo en las escorrentías. También condicionó la aprobación a que dedicaran una franja adicional de terreno para el desarrollo de un carril de bicicletas para aminorar el impacto del aumento en la congestión vehicular del área causado por la ampliación del área comercial. El Tribunal Supremo evaluó que en este caso, a diferencia del caso de *Nollan v. California Coastal Commission*, existía un vínculo entre el requerimiento y el fin público -- de reducir los peligros de inundaciones y la congestión vehicular, y de proveer áreas abiertas -- pero que el estado no había probado el "vínculo esencial" ("*essential nexus*") ni había establecido una "aproximación proporcional" ("*rough proportionality*") entre el fin público y el impacto sobre el desarrollo propuesto, lo que sería necesario para sostener el requisito impuesto sobre el propietario. En este caso el Tribunal Supremo impuso claramente al estado la obligación de llevar a récord la evidencia creíble que justifique el "vínculo esencial". El Tribunal Supremo federal le devolvió el caso al Tribunal Supremo de Oregón para que éste actuará de forma consistente con la nueva decisión del Tribunal Supremo.

16. En el caso de *Culebra Enterprises v. ELA*, 91 JTS 18, los propietarios de cerca de 400 cuerdas en la isla de Culebra argumentaron ante el Tribunal Federal en Puerto Rico que ellos habían comprado y segregado la propiedad en fincas de 5 cuerdas previo a que la Junta de Planificación hubiera zonificado el área con una restricción de lotificación a fincas con cabida de más de 25 cuerdas. Durante el proceso, en virtud de una estipulación, la Junta acordó permitir el proyecto de segregaciones y venta de fincas de 5 cuerdas.
17. Previo a la Ley de Municipios Autónomos, ya el gobierno de Puerto Rico contaba con la facultad para exigir diversos tipos de exacciones sobre los desarrollos, tales como el requerir la transferencia de terrenos y el desarrollo de instalaciones vecinales (Ley de Facilidades Vecinales). La Ley de Municipios Autónomos consolidó estas facultades, las expandió, y añadió nuevas.
18. Para una discusión sobre los precedentes legales sobre cada una de las competencias y su utilización en Puerto Rico, vea el *Informe sobre Nuevas Competencias para Viabilizar el Desarrollo Urbano*, preparado en el 1992 por la firma *Siemon, Larsen & Marsh* para la Junta de Planificación.
19. Para facilitar el balance entre las partes, toda reglamentación debe proveer para la obtención de "variaciones" a las disposiciones aplicables y las circunstancias bajo las cuales las mismas podrían ser otorgadas. De esta forma, en los casos apropiados podría evitarse que la aplicación literal de la reglamentación pudiera considerarse que conlleva la prohibición de todo uso productivo y que constituye una incautación. Por su parte, todo dueño de terrenos debe agotar todas las alternativas posibles para lograr el desarrollo de su propiedad incluyendo el solicitar una "variación" previo a acudir a un Tribunal con una acción imputando que el Estado se ha incautado de su propiedad.