



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

24 de enero de 2008

Dr. José Luis Vega
Director Ejecutivo
Instituto de Cultura Puertorriqueña
P.O. Box 9024184
San Juan, Puerto Rico, 00902-4184

Consulta Núm. 07-24-B

Estimado doctor Vega:

I. INTRODUCCIÓN

En el día de hoy atendemos otro de los discretos asuntos objeto de estudio por el Departamento de Justicia en cuanto a la complicada saga en que se han convertido el Proyecto Paseo Caribe y los demás proyectos y terrenos aledaños o relacionados con el mismo.¹ En particular, nos referimos hoy al otorgamiento de ciertos endosos para el Proyecto Paseo Caribe, ubicado en la Zona Especial de la Entrada a la Isleta de San Juan, en el área aledaña al Fortín San Jerónimo del Boquerón. En la consulta objeto de análisis, nos solicita examinemos las leyes relativas a la conservación del patrimonio arqueológico terrestre y a la preservación de edificios y monumentos históricos, con miras a determinar si, a tenor del proceso de obtención de permisos de uso y construcción para solares o edificaciones que requieran el endoso del Instituto de Cultura Puertorriqueña (“ICP”) y del Consejo para la Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico (“CPAT”), se deben emitir endosos separados de cada entidad o si, dado que el

¹ Para propósitos de brevedad y simpleza, en esta opinión nos referiremos a todos estos asuntos, proyectos y terrenos objeto de investigación por el Departamento de Justicia como “el Proyecto Paseo Caribe”.

CPAT está adscrito al ICP y es presidido por el Director Ejecutivo del mismo, puede emitirse un solo endoso. Además, se nos consulta en el día de hoy si, en el caso particular del Proyecto Paseo Caribe, era necesario el endoso tanto del CPAT como del ICP, toda vez que, aparte del posible impacto arqueológico que tendría el Proyecto Paseo Caribe en los terrenos a ser desarrollados, dicho desarrollo se realizaría en solares aledaños a varias estructuras de valor histórico, entre ellas el Fortín San Jerónimo del Boquerón.

Para poder atender su consulta, se le requirió presentara una serie de documentos e información adicional. En cumplimiento con nuestra solicitud, la Oficina del Asesor Legal del ICP preparó un memorando de derecho, fechado el 12 de septiembre de 2007, sobre la relación jurídica y operacional entre el ICP y el CPAT. Dicho documento analiza las leyes del CPAT y del Consejo para la Conservación y Estudio de Sitios y Recursos Subacuáticos, así como su relación con el ICP. En cuanto al CPAT, dicho memorando concluye que, conforme a las disposiciones de la Ley Núm. 112 de 20 de julio de 1988, según enmendada, conocida como “Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico”:

La ley que crea el Consejo, tiene la intención de crear un ente diferente y aparte del Instituto, donde el Director Ejecutivo, funge como su presidente, más [sic] su ejecución se circunscribe a ser un concejal. La legislatura le otorga facultades al Consejo de demandar y ser demandado, de seleccionar sus empleados y la concibe como un Administrador Individual con autonomía fiscal. Posee una estructura y reglamentación que regula todo el proceso de protección al patrimonio arqueológico y la emisión de endoso a los proyectos de construcción.

En el organigrama que presenta la organización del Instituto de Cultura se representa como un cuerpo asesor del Director Ejecutivo del Instituto y no dentro de una línea de mando o de pertenencia.

También el Consejo por ser un Administrador Individual, posee sus propias asignaciones de clases de puestos comprendidos en el Plan de Clasificación de las Escalas de Sueldos contenidas en el Plan de Retribución del Consejo, que es aprobado por la oficina [sic] Central de Asesoramiento Laboral y de Administración de Recursos Humanos para el Servicio de Carrera.

Al estar ubicado el Consejo en las facilidades físicas del Instituto y recibir apoyo de éste en el aspecto administrativo y otros aspectos a fines [sic], se tiende a confundir que son parte de una misma entidad, cuando tanto administrativo, fiscal y en su proceso de ejecución institucional se acredita total autonomía y decisión, que le confiere la ley que lo crea.

Memorando de derecho del Lcdo. Juan Antonio Díaz López, Asesor Jurídico, Oficina de Asesoría Legal, Instituto de Cultura Puertorriqueña, al Dr. José Luis Vega, Director Ejecutivo, Instituto de Cultura Puertorriqueña, a la pág. 7 (12 de septiembre de 2007). Como discutiremos en detalle a continuación, concurrimos con su opinión en cuanto a que la Ley Núm. 112 crea el CPAT como un “organismo gubernamental” distinto al ICP, aunque adscrito al mismo. Pasemos, pues, a analizar las disposiciones de la Ley Núm. 112 para así entender mejor la naturaleza del CPAT y su interacción con el ICP. Finalizado ese análisis, discutiremos entonces las autoridades legales pertinentes al asunto sobre los endosos del ICP y del CPAT involucrados en el caso específico del Proyecto Paseo Caribe. Veamos.

II. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

A. *La naturaleza del CPAT*

En su Exposición de Motivos, la Ley Núm. 112 expresa:

Es de rigor reconocer que en Puerto Rico los esfuerzos que se han hecho para despertar el interés por el estudio y la divulgación de nuestro patrimonio arqueológico han sido en gran medida insuficientes. No existe en nuestra Isla una dependencia gubernamental con los suficientes poderes ni legislación adecuada que garanticen la búsqueda, el estudio, la protección y conservación de los recursos arqueológicos terrestres.

.....

Cada descubrimiento arqueológico pone más de manifiesto la ausencia de legislación adecuada que impida la destrucción y el uso

inadecuado de nuestro legado histórico y que proteja y conserve los valores arqueológicos.

Para evitar que continúe esta pérdida irremisible, se aprueba esta medida cuyo fin primordial es estimular y asegurar el inventario científico y la protección de esa parte de nuestra herencia cultural e histórica. Con ello, se podrá estimular y facilitar la investigación antropológica y se atiende en forma satisfactoria y halagadora a las demandas de la cultura y del espíritu.

1988 Leyes de Puerto Rico 496, 497-98. Del texto citado se desprende la intención legislativa de crear una dependencia pública y la reglamentación adecuada para proteger y preservar los valores arqueológicos terrestres. Además, dicha dependencia y la reglamentación aplicable deben propender a estimular y facilitar la investigación arqueológica y antropológica. Nótese que el legislador determinó que era necesario crear una nueva dependencia, el CPAT, y no meramente facultar a una ya existente, como lo hubiese sido el ICP.

Así pues, la Sección 2 de la Ley Núm. 112 establece la creación del CPAT como “el organismo gubernamental responsable de proteger y custodiar estos recursos arqueológicos y a la vez fomentar el inventario científico y el estudio de estos valores arqueológicos en armonía con la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. Sec. 2 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1552. El CPAT está constituido por 4 miembros *ex officio*, a saber: el Director Ejecutivo del ICP, quien lo preside; el Secretario de Recursos Naturales y Ambientales; el Director de la Oficina Estatal de Preservación Histórica de la Oficina del Gobernador; y el Administrador de la Administración de Reglamentos y Permisos. Los restantes miembros del CPAT son arqueólogos profesionales designados por los presidentes de las universidades del país que cuenten con programas en arqueología como parte de su currículo de estudio, tres personas de reconocida formación académica o experiencia en el campo de la arqueología terrestre y una persona de reconocida formación académica o experiencia en el campo de la arquitectura, las cuales serán nombradas por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Sec. 3 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1553. El CPAT está autorizado para adoptar reglas para su organización y funcionamiento interno, así como para aprobar y promulgar los reglamentos necesarios para poner en vigor las disposiciones de la Ley Núm. 112. Id.

Entre los poderes y facultades del CPAT se destacan los siguientes:

- (a) Celebrar mensualmente una sesión ordinaria y aquellas sesiones extraordinarias que el Consejo estime necesarias. Se levantarán actas completas de todos los procedimientos que estarán a la disposición del público para su inspección y examen.
- (b) Considerar y tomar acuerdos sobre asuntos que se le refieran por agencias gubernamentales, instituciones privadas o individuos.
- (c) Rendir al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa, por medio del Director Ejecutivo del Instituto de Cultura Puertorriqueña y no más tarde del 30 de enero de cada año, un informe detallado de todas sus actividades, resoluciones y operaciones durante el año a que corresponda dicho informe.
- (d) Salvaguardar y proteger el Patrimonio Arqueológico Terrestre Puertorriqueño de conformidad con las disposiciones de este capítulo y ejercer todas las acciones necesarias para lograr el eficaz cumplimiento de los propósitos de este capítulo.
- (e) Levantar un inventario y mantener un registro permanente debidamente actualizado de todos los materiales, estructuras y sitios arqueológicos terrestres que se hayan encontrado a la fecha de vigencia de esta ley y que se descubran posteriormente, incluyendo aquellos que se encuentren en colecciones y museos en y fuera de Puerto Rico.

El registro e inventario de piezas en colecciones a que se refiere este inciso deberá estar completado dentro de dos (2) años siguientes a la fecha de vigencia de esta ley. El Consejo realizará todas las gestiones necesarias para asegurar que el registro e inventario de piezas en colecciones, materiales, estructuras y sitios arqueológicos se mantenga a la disposición de aquellos científicos, historiadores, investigadores y personas interesadas en el conocimiento y divulgación de estos temas.

(f) Fomentar la investigación arqueológica, histórica y cultural en forma científica por medio de reconocimientos arqueológicos y excavaciones, y la consecuente divulgación de los estudios llevados a cabo y de los conocimientos obtenidos mediante éstos.

(g) Fomentar la difusión y la enseñanza de los temas sobre investigaciones arqueológicas a nivel de toda la población a través de los medios de comunicación, de exhibiciones y a través del sistema de instrucción pública y de las entidades educativas privadas.

(h) Lograr la necesaria coordinación entre las distintas agencias gubernamentales y entidades privadas que compartan responsabilidades y propósitos afines con los objetivos de este capítulo y recabar la cooperación de estas entidades gubernamentales y privadas para facilitar el desempeño de los deberes asignados y de los objetivos de este capítulo.

(i) Aprobar, previa celebración de vistas públicas, las resoluciones y normas que se utilizarán para declarar los materiales, estructuras y sitios arqueológicos terrestres y que regirán los estudios, las excavaciones e investigaciones arqueológicas terrestres que en adelante se realicen y supervisar el cumplimiento de las resoluciones y normas que así adopte.

(j) Demandar y ser demandado.

(k) Ejercer todos los poderes que sean incidentales y necesarios para el cabal desempeño de las responsabilidades y deberes que por ley se le asignan.

Sec. 4. de la Ley Núm. 12, 18 L.P.R.A. § 1554 (énfasis suplido). Así también, el CPAT está autorizado a recibir donativos de servicio o bienes, ya sean muebles o inmuebles, corporales o incorporeales, que puedan ayudar a la realización de los propósitos de la Ley Núm. 112; y a concertar acuerdos cooperativos con departamentos o agencias del Gobierno Federal, del Gobierno de Puerto Rico o de los municipios, con corporaciones públicas o privadas, con personas naturales, jurídicas o asociaciones, bajo los términos y condiciones que acuerde el CPAT en

interés público del patrimonio del Pueblo de Puerto Rico. Sec. 14 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1564.

El CPAT está constituido como un Administrador Individual bajo las leyes de personal del servicio público, con facultad para designar el personal que fuere necesario para llevar a cabo sus deberes y funciones. Sec. 15 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1565. Con la aprobación del Gobernador, el CPAT puede delegar en cualquier departamento, agencia, negociado, división, autoridad, instrumentalidad, organismo o subdivisión política del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el efectuar cualquier estudio o investigación, o cualquier fase o parte de los mismos, y el realizar cualquier otra clase de trabajo que fuere necesario para el desempeño de sus funciones. Id. Además, el CPAT podrá nombrar Comités de Asesoramiento y Colaboración en cada uno de los municipios de Puerto Rico, los cuales estarán compuestos por vecinos de esos municipios. Id.

Por otra parte, la Ley Núm. 112 crea en el Departamento de Hacienda el Fondo para la Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico, en el cual se depositarán los dineros que para la implantación de dicha ley sean donados, transferidos, asignados u obtenidos mediante acuerdo o contrato, así como cualesquiera otros recursos económicos provenientes de las operaciones que realice el CPAT. Sec. 16 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1566. El Secretario de Hacienda pondrá dichos fondos a la disposición del CPAT para sufragar sus gastos de funcionamiento. Id.

Como puede observarse, a pesar de que la Ley Núm. 112 dispone que el CPAT está adscrito al ICP, el estatuto limita la intervención e injerencia de éste último en las operaciones del CPAT. Nótese que el CPAT es un Administrador Individual, con facultad para contratar y designar su personal de apoyo. El CPAT también tiene autoridad para recibir donaciones y otorgar acuerdos cooperativos con otras entidades públicas o privadas. Así también, **se le concede capacidad para demandar y ser demandado**, y para administrar sus propios fondos, que incluyen aquellos ingresos que provengan de la operación del proceso de conceder autorización para iniciar o continuar obras de construcción o reconstrucción, o trabajos de excavación, extracción o movimiento de tierras, a toda persona o entidad pública o privada.

La intervención del ICP en las operaciones del CPAT se circunscribe a tres situaciones. Primero, el Director Ejecutivo del ICP es miembro y preside el

CPAT.² Sin embargo, esto no significa que el CPAT y el ICP sean una misma persona jurídica. De hecho, en nuestro ordenamiento existen un sinnúmero de entidades gubernamentales independientes y separadas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuyas juntas de directores están compuestas por funcionarios que son los más altos ejecutivos de agencias del gobierno central (por ejemplo, el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico).

En segundo lugar, el informe anual que debe rendir el CPAT ante el Gobernador y la Asamblea Legislativa se rinde por medio del Director Ejecutivo del ICP. Tampoco estimamos que tal asignación de funciones al Director Ejecutivo del ICP resulte en la unificación jurídica de dos personas fundamentalmente distintas y separadas.

Por último, el CPAT debe solicitar al ICP que realice los trabajos de restauración, conservación o mantenimiento de cualquier bien u objeto arqueológico terrestre que pertenezca al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nótese que, en estas instancias, es el ICP quien rinde un servicio al CPAT, y no a la inversa. El CPAT no es un ente asesor del ICP, sino que, por el contrario, actúa y toma decisiones de manera independiente, en función de los poderes con los que ha sido investido. Así pues, entendemos que este tercer factor tampoco apunta a que el CPAT y el ICP sean una misma entidad jurídica.

Por todas estas razones, opinamos que el CPAT es una entidad pública que opera de forma separada e independiente del ICP. Esto, a pesar de que, por acuerdo entre ambas entidades, la División de Arqueología del ICP interviene en la evaluación preliminar de las solicitudes de autorización que se presentan ante el CPAT.³

² Conforme indica en su consulta, en las deliberaciones del CPAT, el Director Ejecutivo del ICP tiene voz, pero no derecho a voto, salvo en aquellos casos en que haya empate. Esta limitación no surge de la ley, por lo que inferimos está contenida en el reglamento interno del CPAT, el cual no fue acompañado con su consulta. De todos modos, entendemos que este detalle operacional no afecta la conclusión a la cual llegamos hoy mediante la presente consulta.

³ Véanse Sec. 1 del Reglamento para la Radicación y Evaluación Arqueológica de Proyectos de Construcción y Desarrollo, Reglamento Núm. 4643, Consejo para la Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico (27 de marzo de 1992); y Sec. 1 del Reglamento para la Radicación y Evaluación Arqueológica de Proyectos de Construcción y Desarrollo, Reglamento Núm. 7069, Consejo para la Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico (8 de diciembre de 2005). No tenemos ante nos, entre los documentos que se nos han hecho llegar como parte de la presente consulta, el acuerdo cooperativo u otra constancia de la delegación de funciones específica que en cuanto a estos asuntos fuera aprobada por el Gobernador para autorizar a la División de Arqueología del ICP a realizar las referidas funciones. Por tal razón, no estamos en posición de evaluar el alcance de tal delegación y determinar si la División de Arqueología del ICP tenía facultad delegada para no sólo analizar las solicitudes sino también para emitir los endosos a nombre del CPAT. Esta situación, en la práctica, puede traer

B. *Endosos que deben emitir el CPAT y el ICP*

Hemos concluido ya que el CPAT y el ICP son personas jurídicas separadas y distintas. Así pues, forzoso resulta concluir que cualquier endoso que una de dichas entidades pueda emitir en cuanto a un proyecto en particular no puede ni atar a la otra ni servir como sustituto para cualquier endoso que la ley requiera se obtenga de tal otra entidad jurídica. Evaluemos ahora, pues, exactamente qué tipo de endosos se requiere que emita el CPAT y, por otro lado, qué tipo de endosos le compete emitir al ICP.

1. La política pública para la protección del patrimonio arqueológico terrestre de Puerto Rico y las facultades del CPAT

La Sección 1 de la Ley Núm. 112 declara de utilidad pública y patrimonio de Puerto Rico todo sitio, objeto yacimiento, artefacto, documento o material arqueológico que sea reliquia del pasado del hombre, ya sea material de la naturaleza, o construido por el hombre, que exista o se encuentre en o bajo la superficie de la tierra en la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sec. 1 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1551. De otra parte, la Ley Núm. 112 establece que toda persona natural o jurídica, incluyendo las agencias, instrumentalidades públicas, corporaciones públicas y municipios, tendrán la obligación de notificar al CPAT por escrito sobre todo aquel material, estructura o sitio que esté bajo su dominio, posesión o custodia, y que pueda ser de interés arqueológico terrestre puertorriqueño de acuerdo a lo dispuesto en dicha ley. Sec. 5 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1555. Así también, toda persona viene obligada a notificar al CPAT dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha del descubrimiento, sobre cualesquiera bienes de interés arqueológico localizados en la superficie que sean susceptibles de ser declarados de utilidad pública. *Id.* La violación a estas disposiciones constituirá delito menos grave. *Id.* Además, el incumplimiento de esta obligación conllevará la nulidad de cualquier transacción que se efectúe con relación a dicho bien u objeto. *Id.* También se requiere la obtención de un permiso del CPAT previo a vender, permutar, traspasar, alterar, tomar posesión, transferir, o sacar fuera de la jurisdicción del Estado Libre

confusión en cuanto a qué entidad es la que está facultada para emitir los referidos endosos bajo la Ley Núm. 112. Sin embargo, la misma está dentro del marco de la pericia y las facultades que competen al ICP y al CPAT, por lo que cualquier determinación al respecto debe corresponder, en primera instancia, a dichas entidades gubernamentales.

Asociado de Puerto Rico cualquiera de estos bienes u objetos. Sec. 9 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1559.

La Ley Núm. 112 reconoce los derechos propietarios de cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, que haya adquirido o descubierto objetos arqueológicos con anterioridad a la vigencia de la misma. Sec. 6 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1556. No obstante, autoriza y ordena al Secretario de Justicia, por sí o a instancias del CPAT, a que adquiera en cualquier forma legal, sea mediante compraventa o expropiación forzosa a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cualquier bien u objeto que constituya parte del patrimonio arqueológico terrestre puertorriqueño, o adquiera el uso, usufructo, arrendamiento o cualquier derecho sobre los mismos. Sec. 7 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1557. Conforme a la Ley Núm. 112, recae en el ICP la responsabilidad de restaurar, conservar y atender el mantenimiento de cualquier bien u objeto arqueológico que pertenezca al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sec. 8 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1558. En este sentido, el ICP está autorizado a solicitar recursos, personal y facilidades a cualquier entidad pública para estos fines. Id.

Así también, la Ley Núm. 112 requiere que toda persona o entidad, pública o privada, obtenga la autorización del CPAT previo a iniciar o continuar cualquier obra de construcción o reconstrucción, así como cualquier trabajo de excavación, extracción o movimiento de tierra, en lugar alguno del que haya documentación previa o indicios fidedignos de presencia de material arqueológico. Sec. 10 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1560. Esta disposición prohíbe expresamente a la Administración de Reglamentos y Permisos y al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales conceder permisos de construcción, o de extracción, excavación o movimiento de tierras sin que medie evidencia de la autorización emitida por el CPAT. Id. Cuando el lugar a ser impactado no tenga historial previo o indicios fidedignos de que pueda haber material arqueológico, si al iniciarse los trabajos se detectan tales materiales, deberá notificarse en el plazo de 24 horas al CPAT para que éste evalúe el hallazgo y determine si se requerirá una Declaración de Impacto Arqueológico. Id. En caso de que se realicen obras de construcción, excavación, extracción o movimiento de tierra sin la autorización del CPAT, o se incumplan las condiciones impuestas en la autorización concedida, el CPAT podrá acudir al Tribunal de Primera Instancia para que éste emita una orden de paralización o suspensión de los trabajos. Sec. 11 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1561. Las determinaciones del CPAT pueden ser objeto de reconsideración y,

posteriormente, de revisión judicial. Sec. 12 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1562.

La Ley Núm. 112 también faculta al CPAT para imponer sanciones administrativas en casos de incumplimiento o violación de la ley o sus reglamentos, o de las resoluciones, órdenes o decisiones del CPAT. Sec. 13 de la Ley Núm. 112, 18 L.P.R.A. § 1863. Además, se tipifica como delito grave el destruir, mutilar, saquear, apropiarse, vender, permutar, exportar o de cualquier manera incautarse de cualquier bien, documento, objeto, artefacto, material, yacimiento o sitio arqueológico terrestre, así como infringir cualquier disposición de la ley o de un reglamento adoptado en conformidad con la Ley Núm. 112, o incumplir con cualquier resolución, orden o decisión emitida por el CPAT. Id. Se autoriza al CPAT a recurrir al Tribunal de Primera Instancia para recobrar el valor total de los objetos arqueológicos no recuperados o el valor de los mutilados o dañados, y para solicitar al tribunal que ordene la consignación de tales objetos. Id. Así también, se tipifica como delito grave el representar, certificar o declarar falsamente como parte del contenido de los documentos o informes requeridos por el CPAT. Id.

De lo anterior se desprende que el CPAT es la entidad pública autorizada en ley para proteger y velar por la preservación de nuestro patrimonio arqueológico terrestre. El mismo está facultado en ley para conceder las autorizaciones para iniciar o continuar obras de construcción o reconstrucción, así como trabajos de excavación, extracción o movimiento de tierras. Así también, para otorgar permisos para vender, permutar, traspasar, alterar, tomar posesión, transferir, o sacar fuera de la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico cualquier objeto o bien de valor arqueológico, se requiere un permiso previo del CPAT. El CPAT está autorizado, además, para imponer sanciones administrativas a aquellas personas que incumplan con las disposiciones de la Ley Núm. 112 y los reglamentos adoptado a su amparo, y a presentar ante el Tribunal de Primera Instancia una solicitud de paralización o suspensión de los trabajos cuando se realicen obras de construcción, excavación, extracción o movimiento de tierra sin la autorización del CPAT, al igual que cuando se incumplan las condiciones impuestas en la autorización concedida por el CPAT.

Por otra parte, nada en la Ley Núm. 112 otorga injerencia alguna al ICP en las determinaciones del CPAT respecto a la implantación de la política pública de protección del patrimonio arqueológico terrestre. De forma similar, la ley no le otorga al CPAT intervención o injerencia alguna en asuntos que no estén

relacionados con dicho patrimonio. Pasemos ahora a considerar, por otra parte, algunas disposiciones de la ley orgánica del ICP que son pertinentes a los asuntos hoy ante nos.

2. Las facultades y deberes del Instituto de Cultura Puertorriqueña en materia de endosos

a. *La Ley Orgánica del Instituto de Cultura Puertorriqueña*

La Ley Núm. 89 de 21 de junio de 1955, según enmendada, es la ley orgánica del ICP. Dicha ley reorganizó el ICP como una entidad oficial, corporativa y autónoma, con el propósito de conservar, promover, enriquecer y divulgar los valores culturales puertorriqueños y lograr el más amplio y profundo conocimiento y aprecio de los mismos. Sec. 1 de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1195. Entre los propósitos y deberes del ICP se encuentran, entre otros, los siguientes: conservar, custodiar, restaurar y estudiar los bienes muebles e inmuebles, corporales o incorporeales, de valor para el mejor conocimiento del patrimonio histórico cultural del pueblo de Puerto Rico; poner este conocimiento al alcance del público, a través de distintos medios de divulgación; determinar qué edificios, estructuras y lugares son de valor histórico o artístico en Puerto Rico; adoptar un reglamento estableciendo el procedimiento a seguirse en esta determinación o declaración; asesorar a la Junta de Planificación en la reglamentación de construcción en aquellas zonas que determine como zonas de valor histórico; recomendar a la Junta de Planificación las medidas de carácter estético o histórico a tomarse en las construcciones a realizarse en aquellas zonas de valor histórico, disponiéndose que la Administración de Reglamentos y Permisos velará por el cumplimiento de esta reglamentación; coordinar los esfuerzos de todas las agencias gubernamentales cuyos propósitos y funciones se relacionan, de una manera u otra, con las del ICP; aceptar regalos o donativos de servicios, o de bienes muebles e inmuebles, corporales o incorporeales, que ayuden a la realización de sus propósitos; y concertar, en el ejercicio de sus funciones, arreglos cooperativos y contratos con departamentos o agencias del Gobierno de Estados Unidos de América, del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con los gobiernos municipales, o con corporaciones, asociaciones o individuos, bajo los términos y condiciones que entienda aconsejables. Sec. 4 de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1198.

Como puede verse, las disposiciones de la Ley Núm. 89 no tratan de forma particular los asuntos relativos al patrimonio arqueológico terrestre o subacuático. Si bien éstos pueden entenderse incluidos en el concepto amplio de “los bienes muebles e inmuebles, corporales o incorporeales de valor para el mejor conocimiento del patrimonio histórico cultural del pueblo de Puerto Rico”, *id.*, tal y como indica la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 112, al momento de su aprobación en 1988 y la correspondiente creación del CPAT, no existía “una dependencia gubernamental con los suficientes poderes ni legislación adecuada que garanticen la búsqueda, el estudio, la protección y conservación de los recursos arqueológicos terrestres”. 1988 Leyes de Puerto Rico 496, 497. Así pues, el legislador, al momento de estatuir la Ley Núm. 112 y crear el CPAT, entendió que la Ley Núm. 89 no proveyó al ICP de las facultades o herramientas para poder realizar dicha tarea de forma eficiente y adecuada.

Sin embargo, el legislador sí dispuso asertivamente en cuanto al rol del ICP de determinar qué edificios, estructuras y lugares son de valor histórico o artístico en Puerto Rico, mediante la promulgación de la reglamentación pertinente. Sec. 4(a)(7) de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1198(a)(7). De igual modo, el legislador estableció el deber y la facultad del ICP para asesorar a la Junta de Planificación en cuanto a la reglamentación de construcción en aquellas zonas que denomine zonas de valor histórico, incluyendo el recomendar las medidas de carácter estético o histórico que deban tomarse para preservar el contexto histórico de dichas zonas. Sec. 4(a)(8) de la Ley Núm. 89, 18 L.P.R.A. § 1198(a)(8).

Estas facultades o prerrogativas del ICP se complementan con lo dispuesto en la Ley Núm. 374 de 14 de mayo de 1949, según enmendada, y en la Ley Núm. 3 de 2 de marzo de 1951, según enmendada, las cuales regulan la concesión de permisos de construcción en zonas antiguas, históricas o de interés turístico, y la declaración, protección y conservación de edificios y estructuras de valor histórico o artístico, respectivamente. Art. 1 de la Ley Núm. 374, 23 L.P.R.A. §§ 161; Art. 1 de la Ley Núm. 3, 23 L.P.R.A. § 167. Veamos.

b. La Ley Núm. 374

La Ley Núm. 374 no cuenta con una exposición de motivos. Sin embargo, el Artículo 1 de la Ley Núm. 374 declara que la misma se adopta:

Con el propósito de preservar los valores históricos de Puerto Rico y desarrollar el turismo mediante la conservación y protección de especiales lugares y estructuras, y mediante la planificación armoniosa de la construcción de nuevas estructuras, por la presente se dispone que toda solicitud de permiso de construcción, permiso de uso, o cualquier otra solicitud de permiso que se radique [sic] ante la Administración de Reglamentos y Permisos para realizarse dentro de los límites de una zona antigua o histórica o dentro de los límites de una zona de interés turístico ha de ser previamente realizada y autorizada en cuanto a sus detalles, rasgos arquitectónicos y apropiada relación con el carácter de tal zona, en la forma más adelante dispuesta y conforme a las demás leyes aplicables.

En el caso de una zona antigua o histórica la Administración de Reglamentos y Permisos requerirá la recomendación favorable del Instituto de Cultura Puertorriqueña, antes de autorizar cualesquiera permisos de construcción o de uso.

En el caso de una zona de interés turístico, ninguna franquicia, permiso, autorización o licencia para obras, construcciones, instalaciones, servicios, uso o actividades dentro de dicha zona podrá ser concedido por la Administración de Reglamentos y Permisos, según se haya determinado por ley, sin el previo informe favorable de la Compañía de Turismo.

23 L.P.R.A. § 161 (énfasis suplido). Así pues, del texto citado surge el mandato inequívoco de que toda solicitud de permiso que se presente ante la Administración de Reglamentos y Permisos (“ARPE”) para realizarse dentro de los límites de una zona antigua o histórica, o dentro de los límites de una zona de interés turístico, ha de ser previamente evaluada y autorizada en cuanto a sus detalles, rasgos arquitectónicos y apropiada relación con el carácter de tal zona. En el caso específico de zonas antiguas o históricas, ARPE debe obtener la recomendación favorable del ICP antes de autorizar un permiso de construcción o de uso en dichas zonas.

Así también, el Artículo 6 de la Ley Núm. 374 establece:

En armonía con lo dispuesto en esta ley, no podrá implantarse sin la previa aprobación de la Junta de Planificación o de la Administración de Reglamentos y Permisos, según corresponda, acción alguna en una zona antigua o histórica o en una zona de interés turístico que modifique el tránsito o altere los edificios, estructuras, pertenencias, lugares, plazas, parques o áreas de la zona por parte de personas particulares o agencias gubernamentales, incluyendo los municipios. **La agencia pertinente no podrá aprobar ninguna de las acciones señaladas sin contar con el previo endoso favorable por escrito del Instituto de Cultura Puertorriqueña, en el caso de una zona antigua o histórica** y de la Compañía de Turismo, en el caso de una zona de interés turístico.

Para aquellas acciones de la naturaleza señalada en el párrafo anterior que hayan sido implantadas previo a la aprobación de esta ley o se implanten en el futuro, la Junta de Planificación, motu proprio, con el asesoramiento del Instituto de Cultura Puertorriqueña en el caso de zonas antiguas o históricas y de la Compañía de Turismo en el caso de zonas de interés turístico, o a petición de cualquiera de dichas agencias o de cualquier funcionario, organismo o persona interesada, podrá iniciar la investigación correspondiente para determinar si la acción de que se trata está conforme a los propósitos y fines de esta ley. La Junta de Planificación podrá requerir la información necesaria de todas las fuentes que estime pertinente, ofrecerá un término razonable a las partes para expresarse sobre la información recibida o generada y podrá celebrar vista administrativa o audiencia pública para recibir información en los casos que estime necesario. Luego de evaluada la información y evidencia obtenida, la Junta de Planificación podrá ordenar, entre otras cosas, la paralización de la implantación de la acción de que se trate y la restitución de la zona a su estado original, requerir la modificación de la acción implantada o implantándose, o condicionar la continuación de la implantación de la acción al cumplimiento de los requisitos pertinentes para garantizar los propósitos y fines de esta ley.

23 L.P.R.A. § 165a (énfasis suplido). Se desprende del texto citado, pues, que la ley prohíbe a toda persona particular, agencia pública o municipio realizar acción alguna en una zona antigua o histórica que modifique el tránsito o altere los

edificios, estructuras, pertenencias, lugares, plazas, parques o áreas de la zona, sin contar con el endoso previo, favorable y por escrito, del ICP. En el caso de zonas de interés turístico, debe obtenerse el endoso favorable de la Compañía de Turismo.

c. La Ley Núm. 3

De otra parte, la Ley Núm. 3, que tampoco cuenta con una exposición de motivos, dispone, en su Artículo 1:

La Junta de Planificación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, con el asesoramiento del Instituto de Cultura Puertorriqueña, determinará los edificios y otras estructuras de valor histórico o artístico en Puerto Rico. La Junta y el Instituto prepararán y publicarán, para conocimiento general, una lista de tales edificios y estructuras; Disponiéndose, que a los edificios y otras estructuras de carácter privado, incluidos en la mencionada lista, les serán aplicables las disposiciones de la Ley Núm. 374 de 14 de mayo de 1949, según enmendada, como si tal edificio o estructura radicara en una zona antigua o histórica así establecida por la Junta de Planificación, con el asesoramiento del Instituto de Cultura Puertorriqueña.

23 L.P.R.A. § 167. De primera intención, notamos que, mientras la Ley Núm. 89 faculta al ICP para determinar qué edificios, estructuras y lugares son de valor histórico o artístico en Puerto Rico, y para adoptar un reglamento estableciendo el procedimiento a seguirse en esta determinación o declaración, la Ley Núm. 3 concede la misma facultad a la Junta de Planificación con el asesoramiento del ICP. Este asunto fue atendido en la Op. Sec. Just. Núm. 10 de 1971, en la cual concluimos:

A tenor de lo expresado, es evidente que bajo el programa de preservación de valores históricos, el legislador ha establecido un esquema de enlace entre la Junta de Planificación y el Instituto de Cultura Puertorriqueña, que cubre desde la declaración de zona histórica hasta la reglamentación de las estructuras y edificaciones a realizarse dentro de dicha zona.

A pesar de que, según hemos visto, la ley orgánica del Instituto—que es posterior a la que inviste a la Junta con las facultades mencionadas, sobre zonas históricas—dotó a éste de poder expreso para “determinar qué edificios, estructuras y lugares son de valor histórico o artístico en Puerto Rico”, no existe un indicio legislativo patente y expreso de privar a la Junta de esas facultades sobre la materia. No debe perderse de vista, además, que para el análisis de la Ley Núm. 89 de 1955 se hace preciso recurrir en cuanto a algunos aspectos a los términos de la Ley Núm. 374 de 1949.

Op. Sec. Just. Núm. 10 de 1971 a las págs. 48-49. Así pues, en aquella ocasión, estimamos que la Junta de Planificación conservaba una facultad para designar ciertas zonas como antiguas o históricas. Sin embargo, también especificamos que “el Instituto [de Cultura Puertorriqueña] tiene la facultad de declarar las zonas de valor histórico o artístico...”. *Id.* a la pág. 46. En este sentido, pues, concurren facultades tanto de la Junta de Planificación como del ICP a la hora de hacer este tipo de designación. Clarificada la jurisdicción concurrente de ambas agencias sobre este particular, examinemos las disposiciones reglamentarias aplicables.

d. Reglamentación sobre sitios y zonas históricas

Como complemento a la Ley Núm. 374, la Junta de Planificación adoptó el Reglamento de Sitios y Zonas Históricas, Reglamento Núm. 4923, Junta de Planificación (14 de enero de 1993).⁴ Dicho reglamento se adopta con el propósito de: proteger, mejorar, y perpetuar aquellos sitios o zonas históricas que representan o reflejan la historia social, económica, cultural, política o arquitectónica de Puerto Rico; proteger los sitios o zonas históricas para el desarrollo cultural y del turismo, para el disfrute y bienestar general de la comunidad, y para la investigación y educación; asegurar que los usos del terreno propicien la conservación del contexto histórico; y propiciar la identificación y designación de lugares de valor histórico y

⁴ Conforme a su Sección 1.02, el Reglamento Núm. 4923 se adoptó en armonía a las disposiciones de la Ley Núm. 374 y de la Ley Núm. 75 de 14 de mayo de 1949, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico”. Dicho reglamento fue derogado por el Reglamento para la Designación, Registro y Conservación de Sitios y Zonas Históricas, Reglamento Núm. 6518, Junta de Planificación (5 de septiembre de 2002). Éste último se aprobó a tenor de las disposiciones de la Ley Núm. 374, la Ley Núm. 3, la Ley Núm. 89 y la Ley Núm. 75. Toda vez que el proceso de endoso en el caso particular que nos concierne ocurrió durante la vigencia del Reglamento Núm. 4923, es dicho reglamento el que aplicaba en ese momento a los hechos ante nos. No obstante, citaremos las disposiciones del Reglamento Núm. 4923 haciendo referencia también a las disposiciones similares contenidas en el hoy vigente Reglamento Núm. 6518.

arquitectónico. Sec. 1.03 del Reglamento Núm. 4923.⁵ En su aplicación, el Reglamento Núm. 4923 regulaba y guiaba el uso y desarrollo de los terrenos y estructuras en las áreas designadas como “Sitios y Zonas Históricas”. Sec. 1.01 del Reglamento Núm. 4923.⁶ Así también, dicho reglamento aplicaba y cubría:

1. Toda ocupación o uso de cualquier propiedad, estructura o terrenos; toda lotificación o agrupación de solares; toda construcción, incluyendo alteración, ampliación, consolidación, nueva construcción, reconstrucción, reestructuración, reforma, rehabilitación; remodelación, restauración y las obras de fábrica para mejorar o acondicionar terrenos con el propósito de edificar en ellos; todo traslado de estructura, toda demolición, toda instalación de rótulos o anuncios, toda erección de estructuras temporeras, toda intervención en el espacio público y todo otro proyecto que se proponga dentro de un área designada sitio o zona histórica.
2. Toda persona natural o jurídica, pública o privada y cualquier agrupación de ellas.
3. Toda transacción o mejora pública a ser realizada por algún funcionario u organismo del Gobierno de Puerto Rico dentro del área designada sitio o zona histórica.

Sec. 1.04 del Reglamento Núm. 4923.⁷

Surge de lo anterior que toda actividad de construcción o reconstrucción que se propusiera dentro de un área designada como sitio histórico debía cumplir con las disposiciones del Reglamento Núm. 4923. Conforme a la Resolución Núm. 2000-(RMS)-00-JP-SH, el 3 de febrero de 2000, la Junta de Planificación designó oficialmente el Fortín San Jerónimo del Boquerón, localizado en Puerta de Tierra en San Juan, como Sitio Histórico.

⁵ Véase Sec. 1.03 del Reglamento Núm. 6518.

⁶ Véase Sec. 1.04 del Reglamento Núm. 6518.

⁷ Véase Sec. 1.04 del Reglamento Núm. 6518.

Cabe señalar que dicha resolución no define el perímetro que comprende la designación de sitio histórico del Fortín San Jerónimo del Boquerón. Sin embargo, el Reglamento Núm. 4923 definía el término “sitio histórico” como aquella “[p]ropiedad digna de conservación, designada como tal mediante proceso de nominación y designación”, y que “[p]uede incluir terrenos, estructuras, objetos históricos y entorno general”. Sec. 2.02(161) del Reglamento Núm. 4923.⁸ Por otra parte, el “entorno general” comprendía “[e]l conjunto de estructuras, calles, plazas, arbolado, mobiliario urbano y otros, que rodea un edificio, estructura o punto urbano determinado”. Sec. 2.02(61) del Reglamento Núm. 4923.⁹

En la Sección 3.02 del Reglamento 4923, además, se disponía que, en lo relativo a sitios y zonas históricas, y a partir de la fecha de vigencia del reglamento, se requeriría la autorización de la Junta de Planificación en cuanto a cualquier intervención en el espacio público, incluyendo obras de rotulación, infraestructura soterrada o aérea, o cambios de tránsito por parte de personas particulares o agencias gubernamentales, incluyendo los municipios. Sec. 3.02 del Reglamento Núm. 4923.¹⁰ Todas estas autorizaciones requerirían, además, el endoso del ICP. Id.

Por tanto, además del requisito expreso en la Ley Núm. 374, en cuanto a la necesidad de obtener el endoso favorable por escrito del ICP previo a que la Junta de Planificación o ARPE autorizaran acción alguna en una zona antigua o histórica

⁸ Véase Sec. 2.02(197) del Reglamento Núm. 6518.

⁹ Véase Sec. 2.02(75) del Reglamento Núm. 6518.

¹⁰ La Sección 4.03 del Reglamento Núm. 6518 dispone que todos los permisos, autorizaciones y acciones sobre sitios históricos, las zonas históricas y las plazas de recreo y propiedades circundantes a éstas, requerirán, previo a su expedición, el endoso del ICP. Así también, dicho reglamento regula los permisos relacionados con vías públicas, y en su Sección 4.11 dispone:

...No se autorizarán proyectos cuando éstos puedan afectar propiedades históricas elegibles designadas por la Junta de Planificación, las cuales deben ser certificadas como tal por el Instituto de Cultura Puertorriqueña. Aquellos propietarios que violenten el proceso de permisos, se le aplicarán las sanciones correspondientes dispuestas en el Reglamento de Multas Administrativas de la ARPE.

Para los propósitos de nuevas vías serán consideradas aquellas propiedades inventariadas e incluidas en el Registro Nacional de Lugares Históricos que obren en los archivos de la Oficina Estatal de Preservación Histórica, por lo que será considerada la recomendación que pueda emitir a dichos efectos.

que modificara el tránsito o alterara los edificios, estructuras, pertenencias, lugares, plazas, parques o áreas de la zona, el Reglamento Núm. 4923 requería igual endoso para aquellas acciones que afectaran un sitio histórico. Como vimos, la definición de sitio histórico incluye no sólo la edificación o estructura de valor histórico, sus terrenos y objetos, sino también el entorno general del mismo. En este sentido, no podemos perder de vista que uno de los propósitos del Reglamento Núm. 4923 es “asegurar que los usos del terreno propicien la conservación del contexto histórico” en que están sitios. Sec. 1.03 del Reglamento Núm. 4923.

Más aún, la Sección 4.01 del Reglamento Núm. 4923 establece que son elegibles para designación como sitios históricos “aquellos lugares, edificios, estructuras y objetos de más de cincuenta años que tengan significado para la historia, arquitectura, arte, arqueología, ingeniería o cultura del país y que contribuyan a explicar los fundamentos del mismo”. Sec. 4.01 del Reglamento Núm. 4923.¹¹ Además, en la Sección 2.02(89) del Reglamento Núm. 4923 se define el término “lugar histórico” como “[l]ugar digno de conservación, designado como tal mediante proceso de nominación y designación, donde se ubica o ha ubicado un evento significativo, una actividad u ocupación prehistórica o histórica o una obra de jardinería, donde el sitio en sí posee valor histórico, cultural o arqueológico (ejemplo: lugares de batalla, asentamientos indígenas, cementerios, jardines, formaciones naturales)”.¹²

Cabe concluir, pues, que, así como la Ley Núm. 112 requiere que, como parte del proceso de desarrollo de obras de construcción, excavaciones, extracciones o movimientos de tierra se obtenga la autorización escrita del CPAT, de la misma forma la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3, así como el Reglamento Núm. 4923 y el Reglamento Núm. 6518, requieren el endoso del ICP para la realización de actividades que puedan afectar zonas o sitios históricos, según designados por el ICP o la Junta de Planificación.¹³

¹¹ Véase Sec. 3.02 del Reglamento Núm. 6518.

¹² Véase Sec. 2.02(110) del Reglamento Núm. 6518.

¹³ De forma similar, el Reglamento de la Junta de Calidad Ambiental para el Proceso de Presentación, Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales, Reglamento Núm. 6026, según enmendado, Junta de Calidad Ambiental (29 de septiembre de 1999), requiere la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental para todo proyecto o acción que pueda afectar significativamente un área en donde existan recursos naturales o valores de importancia ecológica, recreativa, social, cultural o arqueológica. Como parte de dicho proceso, se deben requerir comentarios a las agencias concernidas. En el caso del Proyecto Paseo Caribe, ante su ubicación en terrenos de relevancia histórica, adyacentes a varios edificios de valor histórico, los comentarios del CPAT y del ICP resultaban relevantes. Lo anterior también estaba contemplado en la Sección 5.2.1(d) del Reglamento sobre Declaraciones de Impacto

El Fortín San Jerónimo del Boquerón fue incluido en el Registro de Sitios Históricos de la Junta de Planificación de Puerto Rico mediante la Resolución Núm. 2000-(RMSJ)-00-JP-SH de 3 de febrero de 2000, oficializándose la designación de sitio histórico conforme al Reglamento Núm. 4923. Por otra parte, ya para el 11 de octubre de 1983, el Fortín San Jerónimo del Boquerón había sido incluido en el Registro Nacional de Lugares Históricos del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Ahora bien, cabe destacar que el Fortín San Jerónimo del Boquerón no está ubicado en la Zona Histórica del San Juan Antiguo. La zona del Fortín San Jerónimo del Boquerón, en vez, está regulada por el Reglamento de Zonificación Especial y del Mapa de Zonificación Especial de El Condado, Reglamento Núm. 3319, Junta de Planificación (7 de junio de 1986). De otra parte, el Proyecto Paseo Caribe está principalmente ubicado dentro de la Zona Especial de la Entrada a la Isleta de San Juan, la cual está debidamente reglamentada por el Plan de Usos del Terreno y Reglamento de Zonificación Especial para la Entrada a la Isleta de San Juan, Reglamento Núm. 4918, Junta de Planificación (15 de enero de 1993).

Sin embargo, el propio Reglamento Núm. 4923 establecía:

Las disposiciones de este Reglamento prevalecerán sobre y quedarán complementadas por las disposiciones de cualquier otro reglamento en vigor adoptado por la Junta de Planificación que sea de aplicación para la zona específica en que ubique la propiedad, hasta donde éstas no sean incompatibles con la materia específicamente cubierta por este Reglamento. Sus disposiciones se interpretarán a la luz de los propósitos de este Reglamento y de las políticas públicas y los planes sobre uso de terrenos adoptados por la Junta de Planificación.

Ambiental, Reglamento Núm. 3106, Junta de Calidad Ambiental (1 de junio de 1984), que estuviera vigente antes de aprobado el Reglamento Núm. 6026. No atendemos hoy, mediante esta opinión, estos asuntos pertinentes al requisito de presentar una Declaración de Impacto Ambiental en el caso del Proyecto Paseo Caribe. No obstante, estos asuntos sí son objeto de la investigación que sobre el Proyecto Paseo Caribe, y los correspondientes trámites de permisología, lleva a cabo el Departamento de Justicia. Sobre el particular, este Departamento de Justicia se expresara en el momento y foro que estime en mayor beneficio para el interés público.

Sec. 1.08 del Reglamento Núm. 4923.¹⁴ Más específicamente, el Reglamento Núm. 4923 dispone:

Cuando una propiedad o grupo de propiedades haya sido designada Sitio o Zona Histórica y donde no se haya [sic] adoptado unas Normas Especiales de Ordenamiento de un Sitio o Zonas [sic] Histórica, los distritos aplicables de zonificación del Reglamento de Planificación Núm. 4 se interpretarán a tenor con [sic] las disposiciones de este Reglamento. Cuando exista conflicto entre las disposiciones del Reglamento Núm. 4 y las de este Reglamento, se aplicarán las disposiciones que más protejan la conservación y preservación del Sitio o Zona Histórica.

Sec. 1.09 del Reglamento Núm. 4923.¹⁵ A base de estas normas de interpretación, pues, somos de la opinión que las disposiciones del Reglamento Núm. 4923 deben imperar sobre los reglamentos de zonificación especial antes citados. Por tanto, no se hace necesario en el día de hoy entrar a considerar las disposiciones específicas de dichos reglamentos de zonificación especial y su potencial aplicación a los hechos pertinentes hoy ante nos.

C. Conclusiones de derecho importantes sobre la naturaleza y las facultades y deberes para emitir endosos del CPAT y el ICP

En fin, de toda la discusión anterior se desprenden dos conclusiones importantes en cuanto al marco legal aplicable a la consulta hoy ante nos. En primer lugar, como discutiéramos al inicio, el CPAT y el ICP son entidades jurídicas separadas e independientes, facultadas para conceder endosos y permisos diferentes sobre asuntos totalmente distintos. Así pues, cualquier endoso que una de dichas entidades pueda emitir en cuanto a un proyecto en particular no puede ni atar a la otra ni servir como sustituto para cualquier endoso que la ley requiera se obtenga de tal otra entidad jurídica.

¹⁴ Véase Sec.1.07 del Reglamento Núm. 6518.

¹⁵ Cabe mencionar, aunque no es de aplicación a esta consulta, que la Sección 1.08 del Reglamento Núm. 6518 contiene un lenguaje más restrictivo al disponer que, en ausencia de Normas Especiales de Ordenamiento para el sitio o zona histórica, los distritos aplicables de zonificación del Reglamento de Zonificación de Puerto Rico, Reglamento Núm. 6211, según enmendado, (5 de noviembre de 2000), se interpretarán a tenor de las disposiciones del Reglamento Núm. 6518.

En segundo lugar, concluimos que tanto la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3 como el Reglamento Núm. 4923 requieren que todo proyecto en una zona histórica, o en el entorno general de un sitio histórico, reciba el endoso oficial del ICP antes de proceder.

D. La situación particular del Proyecto Paseo Caribe

Considerando las autoridades legales pertinentes a la presente consulta, pasemos a discutir la situación particular del Proyecto Paseo Caribe. Cabe señalar que de los documentos que acompañara con su consulta surge que la División de Patrimonio Histórico Edificado del ICP notificó a la firma Jiménez & Rodríguez Barceló, AIA, arquitectos e ingenieros del Proyecto Paseo Caribe, su oposición al desarrollo, pues sus planos evidenciaban que el mismo era “altamente invasivo, donde prácticamente se construye en toda la propiedad; su escala y volumetría monumental no toma en consideración el entorno que lo rodea”. Carta del Arquitecto Armando Morales Parés, Director Interino, División de Patrimonio Histórico Edificado, Instituto de Cultura Puertorriqueña, al Arquitecto José Bird (8 de marzo de 2000).¹⁶ En su misiva, el arquitecto Morales Parés señala que, a pesar de que Jiménez & Rodríguez Barceló, AIA, informó su intención de realizar un desarrollo en terrenos aledaños al Hotel Caribe Hilton, que habían pertenecido al Coast Guard, para la construcción de un proyecto de villas de vacaciones tipo “time sharing”, nunca presentó a la atención del ICP para sus recomendaciones y aprobación los planos de dicho proyecto, no empecé a que sometió el mismo a la aprobación de la Junta de Planificación y se celebraron vistas públicas. La carta continúa, indicando:

...El proyecto, según presentado, impacta adversamente los siguientes monumentos históricos: nuestra primera línea de defensa; el Fuerte San Jerónimo de Boquerón, eliminando el acceso para el disfrute de nuestra ciudadanía; el edificio de la Corte Suprema, diseñado por el renombrado y fallecido arquitecto Osvaldo Toro; el famoso Hotel Normandie; el Puente de San Antonio y todo el entorno a su alrededor ya que introduce unas intervenciones fuera de carácter con las visuales y el entorno urbano a su alrededor...

¹⁶ Dicha carta certifica copia al Sr. José L. Caballero, Presidente, Junta de Planificación; al Ingeniero Iván Casiano Quiles, Administrador, Administración de Reglamentos y Permisos; y al Sr. Carlos M. del Valle Reyes, Director Administrativo, Oficina de Administración de los Tribunales.

El Reglamento Núm. 5 de la Junta de Planificación indica que cuando un proyecto se comience a desarrollar desde sus inicios que pueda causar un impacto adverso a una propiedad histórica, la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos deberán solicitar las recomendaciones y aprobación del Instituto de Cultura Puertorriqueña antes de emitir una decisión final. El Fortín de San Jerónimo de Boquerón es un monumento Histórico incluido [sic] en la lista del Registro Federal de Lugares Históricos en Washington, D.C. (1983) y en el Registro de Sitios Históricos de la Junta de Planificación de Puerto Rico mediante la Resolución Núm. 2000-(RMJS)-00-JP-SH del 3 de febrero de 2000. Debido a las razones antes indicadas, todo proyecto que pueda impactar un recurso cultural ya incluido [sic] en ambos registros, deberán [sic] solicitar las recomendaciones y la aprobación del Instituto de Cultura Puertorriqueña y la Oficina Estatal de Preservación Histórica antes de emitir cualquier decisión; lo contrario constituye una acción en violación de las leyes estatales y federales. Entiendo que en ningún momento se solicitaron las recomendaciones de ambas agencias, hasta ahora, que le solicité me enviara el proyecto según presentado a la Junta de Planificación.

Por todo lo antes expuesto, el Instituto de Cultura Puertorriqueña, se reafirma en no aprobar el proyecto según presentado por su oficina ante nuestra solicitud.

Id. a las págs. 2 y 3 (énfasis suplido).

Por su parte, el Arquitecto José A. Rodríguez Barceló de la firma Jiménez & Rodríguez Barceló, AIA, acusó recibo de la carta el 20 de marzo de 2000. Carta del Arquitecto José A. Rodríguez Barceló al Arquitecto Armando Morales Parés, Director Interino, División de Patrimonio Histórico Edificado, Instituto de Cultura Puertorriqueña (20 de marzo de 2000). En su comunicación, indicó que, con relación al Proyecto Caribe Village, “el Instituto de Cultura fue consultado, continúa siendo consultado, y ha emitido comentarios en todo el proceso relacionado...”. Id. a la pág. 1. Además, el arquitecto Rodríguez Barceló acotó:

2. Al radicarse el Proyecto de Caribe Village ante la Junta de Planificación en Consulta de Ubicación se consultó con las diferentes agencias concernidas inclusive al Instituto de Cultura. En este momento, y por razones administrativas de los Dueños de los terrenos y el desarrollador, se sometió para observaciones y comentarios del Instituto por los arqueólogos Dr. Vega y la Arqla. Virginia Rivera Calderón el proyecto de Caribe Village cada uno en sus respectivas áreas de influencia.

En ambos casos el Instituto solicitó que se realizarán [sic] los correspondientes estudios arqueológicos Fase IA-IB, los cuales se prepararon y fueron sometidos a la atención del Instituto. Estos estudios fueron comentados el 13 de julio de 1999 y el 27 de agosto de 1999, respectivamente. (Favor de referirse a las copias de estas comunicaciones las cuales anejamos.)

Podrá usted notar que el Instituto expresa no tener objeción a la parte del proyecto responsabilidad del Arqlo. Jesús Vega, o sea la porción denominada “Casitas” que por lo general se sitúan en lo que se conoce como el “Condado Bay Parcel” del Hotel (ver carta del 27 de agosto). El Instituto, sin embargo, en la porción de la Guardia Costanera propiamente, la que es responsabilidad de la Arqla. Virginia Rivera, solicitó que por los hallazgos de la Fase I-B se procediera con la Fase II la cual se está realizando en estos momentos.

Id. a las págs. 1-2.

Esta comunicación fue objeto de réplica por el arquitecto Morales Parés al día siguiente. Carta del Arquitecto Armando Morales Parés, Director Interino, División de Patrimonio Histórico Edificado, Instituto de Cultura Puertorriqueña, al Arquitecto José A. Rodríguez Barceló (21 de marzo de 2000). En dicha misiva, el arquitecto Morales Parés le aclara al arquitecto Rodríguez Barceló que las consultas a las que hace referencia en la porción arriba citada de su carta del día anterior son los estudios arqueológicos que por ley tienen que hacer los

desarrolladores.¹⁷ Id. a la pág. 1. Explicó, además, que los comentarios que emite el ICP sobre la fase arqueológica son distintos a los que debe emitir respecto al impacto del proyecto sobre monumentos históricos. Id. Señala el arquitecto Morales Parés:

Cuando indiqué que no se había solicitado o considerado las recomendaciones del Instituto de Cultura Puertorriqueña, me refería a la aprobación de la División de Patrimonio Histórico Edificado que es requerida por ley según el [Reglamento Núm. 4923]. Aunque el proyecto necesita la aprobación de la División de Arqueología de nuestra Institución, la cual han obtenido en el área del hotel y se encuentran realizando la Fase II en la porción de la Guardia Costanera en estos momentos, también les requiere la aprobación de la División de Patrimonio Histórico Edificado en este caso. Espero que esta carta le sirva para aclarar todas sus dudas.

Id. a la pág. 2. Así pues, mediante la citada misiva, el arquitecto Morales Parés indicó que “la División de Patrimonio Histórico Edificado del Instituto de Cultura Puertorriqueña **se reafirma nuevamente en la no aprobación de este proyecto**”. Id. (énfasis suplido).

Ahora bien, de los demás documentos sometidos con su consulta y presentes en el récord hoy ante nos, no surge que la firma Jiménez & Rodríguez Barceló, AIA, respondiera a ésta última misiva del ICP. Tampoco surge que la Junta de Planificación ni ARPE, a quienes se acusó copia de las tres cartas citadas, hayan reaccionado al contenido de las mismas.

De lo anterior se desprende que el desarrollador fue debidamente notificado por el funcionario encargado de atender los asuntos relativos a endosos del ICP bajo el Reglamento 4923 de que, a su entender, los proponentes del Proyecto Paseo Caribe tenían una obligación de obtener las recomendaciones y la aprobación del ICP al proyecto, conforme a las disposiciones que hemos discutido del Reglamento Núm. 4923, ante la proximidad del mismo a varias edificaciones históricas, entre ellas, el sitio histórico del Fortín San Jerónimo del Boquerón. Se le aclaró, además, que los comentarios y endosos de la fase arqueológica eran distintos y separados a los que,

¹⁷ Como mencionamos previamente, la facultad de pasar juicio sobre el resultado de los estudios arqueológicos corresponde al CPAT. Esta entidad ha delegado su función al ICP en cuanto a las Fases I-A, I-B y II. No así en cuanto a la Fase III.

a juicio del mencionado funcionario y conforme al Reglamento Núm. 4923, el desarrollador debía obtener a través de la División de Patrimonio Histórico Edificado del ICP.

Es meritorio señalar que, conforme a los documentos suministrados con su consulta, ni el desarrollador ni sus representantes legales ni la Junta de Planificación ni ARPE levantaron señalamiento alguno en relación a la jurisdicción del ICP bajo el Reglamento Núm. 4923 sobre el Proyecto Paseo Caribe. No obstante, tampoco actuaron al respecto para, de un lado, establecer que dichos endosos no eran necesarios o, en la alternativa, de entender que sí eran necesarios, obtener los endosos correspondientes del ICP.¹⁸ De igual modo, no surge del récord ante nos que el Proyecto Paseo Caribe hubiese obtenido los endosos oficiales del ICP que, en términos generales, son requeridos para proyectos desarrollados en el entorno general de sitios históricos por la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3, según discutiéramos anteriormente. De hecho, nuestro récord lo que demuestra es que, por el contrario, el ICP, a través del Director Interino de la División de Patrimonio Histórico Edificado, reiteró en varias ocasiones su no aprobación del Proyecto Paseo Caribe bajo el Reglamento Núm. 4923.

Establecido, pues, todo lo anterior, precisa que el ICP ahora determine clara y definitivamente si los referidos endosos eran, al fin y al cabo, necesarios en el caso específico del Proyecto Paseo Caribe, por estar éste en una zona histórica o en el “entorno general” de un sitio histórico. Además, de entender que los referidos endosos sí eran necesarios, corresponde al ICP conceder o denegar tales endosos, en los méritos, y en el caso específico de cada uno de los pedazos del Proyecto Paseo Caribe. Estas determinaciones específicas le competen, precisamente, según discutido en esta opinión, en primera instancia, al ICP, y eventualmente, como parte del proceso de consulta de ubicación, a la Junta de Planificación.¹⁹ En este sentido, cabe apuntar que es al ICP y a la Junta de Planificación a quienes les

¹⁸ Cabe señalar que el ICP no tenía, entonces, expresa facultad para multar o paralizar aquellas obras de construcción que no contaran con su endoso o que se realizaran en contravención con las leyes o reglamentos que administra. Dicha facultad le fue reconocida expresamente sólo recientemente mediante la Ley Núm. 119 de 26 de septiembre de 2005.

¹⁹ Conforme a la Carta Circular Núm. 2005-02, Departamento de Justicia, a la pág. 4 (8 de septiembre de 2005), el Secretario de Justicia se abstendrá de opinar sobre un asunto cuando hacerlo pueda conllevar arrogarse o atribuirse facultades que competen a otros funcionarios u organismos gubernamentales. Así pues, el Departamento de Justicia brindará deferencia a la interpretación legal que haga una agencia de los estatutos que administra dicha agencia, siempre y cuando tal interpretación sea una razonable y no resulte en una acción arbitraria o caprichosa de parte del organismo administrativo con jurisdicción primaria sobre el asunto. Id.

corresponde ahora precisar, por ejemplo, y entre otros asuntos sustantivos, dónde empieza y dónde acaba el “entorno general” del sitio histórico que es el Fortín San Jerónimo del Boquerón, para propósitos del Reglamento Núm. 4923, la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3.²⁰ En fin, recomendamos que el ICP aproveche la coyuntura presente, en la cual la Junta de Planificación ha comenzado una reevaluación de la consulta de ubicación del Proyecto Paseo Caribe, para presentar ante dicho foro administrativo su posición sustantiva en cuanto al referido proyecto, a tenor del Reglamento Núm. 4923, la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3, incluyendo su determinación de si los endosos correspondientes se tenían que obtener en el caso específico del Proyecto Paseo Caribe y, de ser así, si procede conceder o denegar tales endosos. La Junta de Planificación estará entonces en posición de tomar cualquier determinación que estime pertinente sobre la consulta de ubicación del Proyecto Paseo Caribe.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

En conclusión, procedemos ahora a delinear el marco legal aplicable en cuanto a las cuestiones de puro derecho que se nos han planteado hoy. En este sentido, pues, concluimos, como mencionáramos anteriormente, que el Fortín San Jerónimo del Boquerón fue designado sitio histórico por la Junta de Planificación mediante la Resolución Núm. 2000-(RMSJ)-00-JP-SH de 3 de febrero de 2000. Concluimos

²⁰ Tampoco podemos perder de perspectiva que el proceso de obtener la consulta de ubicación y los permisos de construcción para el Proyecto Paseo Caribe se inició previo al año 2000, año en que la Junta de Planificación designó el Fortín San Jerónimo del Boquerón como un sitio histórico. No obstante, la aprobación y notificación de la consulta de ubicación por parte de la Junta de Planificación se perfeccionó con posterioridad a tal designación.

Según se desprende del expediente de la Solicitud de Consulta de Ubicación 99-79-0155-JPU, el 12 de enero de 2000, la Junta de Planificación emitió una Resolución aprobando la consulta de ubicación. No obstante, con posterioridad a dicha fecha, el 8 de febrero de 2000, la Oficina de Administración de los Tribunales presentó una Moción de Reconsideración, la cual fue denegada mediante Resolución de la Junta de Planificación de 23 de febrero de 2000. Luego, el 14 de junio de 2000, el proponente solicitó que se aclararan ciertos particulares sobre la resolución aprobando la consulta. Obra en el expediente, además, una Moción de Reconsideración presentada el 22 de agosto de 2000 por el Condominio San Luis. La Junta de Planificación acordó denegar la misma en reunión de 31 de agosto de 2000. No es hasta el 8 de noviembre de 2000, pues, que la Junta de Planificación emite una Resolución notificando su determinación de adoptar lo originalmente establecido en su Resolución de 12 de enero de 2000. Asimismo, no es hasta el 6 de diciembre de 2000 que, luego de varios trámites de naturaleza administrativa y judicial, la Junta de Planificación emite otra Resolución notificando sus determinaciones de 23 de febrero de 2000 y 31 de agosto de 2000, entre otras. El Fortín San Jerónimo del Boquerón, por otra parte, fue designado sitio histórico por la Junta de Planificación mediante la Resolución Núm. 2000-(RMSJ)-00-JP-SH de 3 de febrero de 2000.

Entendemos que le compete a la Junta de Planificación determinar, en primera instancia, si dicha designación afectó o no la consulta de ubicación y los procesos posteriores a la misma, obligando al desarrollador a obtener los endosos correspondientes del ICP.

también que tanto la Ley Núm. 374 y la Ley Núm. 3 como el Reglamento Núm. 4923 requieren que todo proyecto en una zona histórica, o en el “entorno general” de un sitio histórico, reciba el endoso oficial del ICP antes de proceder. Por otra parte, del récord ante nos no surge que el Proyecto Paseo Caribe haya contado con tal aval expreso del ICP para la totalidad del proyecto.

Por último, opinamos que el CPAT y el ICP son entidades jurídicas separadas e independientes, facultadas para conceder endosos y permisos diferentes sobre asuntos totalmente distintos. Por tanto, cualquier endoso que el CPAT haya podido emitir en cuanto al Proyecto Paseo Caribe no puede ni atar al ICP ni servir como sustituto para los endosos oficiales del ICP que pudiesen haberse requerido a tenor de la Ley Núm. 374, la Ley Núm. 3 y el Reglamento Núm. 4923. Los endosos emitidos por el CPAT se circunscriben a materias relacionadas con el impacto arqueológico que un proyecto, desarrollo, excavación o extracción de material de la corteza terrestre pueda ocasionar. Los mismos son distintos y separados de los otros endosos que, para el mismo proyecto o trabajo, pudiera haber sido necesario que el ICP emitiera bajo las leyes y la reglamentación aplicable discutida relativa a zonas y sitios históricos.

En fin, aclarado el marco legal aplicable a la situación objeto de la presente consulta, recomendamos que tanto el ICP como la Junta de Planificación reevalúen las determinaciones específicas pertinentes en cuanto al Proyecto Paseo Caribe. En este sentido, estimamos prudente, aunque sujeto al mejor criterio institucional del ICP, que éste levante cualquier planteamiento de falta de endosos necesarios como parte del proceso de consulta de ubicación relativo al Proyecto Paseo Caribe que al presente está reabierto en la Junta de Planificación.²¹ La Junta de Planificación, entonces, estará en posición de tomar las determinaciones administrativas que correspondan en cuanto a si tales endosos del ICP eran o no necesarios, así como en cuanto a las consecuencias administrativas, si alguna, de su determinación.

²¹ Debe aclararse, además, que los asuntos objeto del presente estudio se circunscriben única y específicamente a aquellas materias que nos fueron referidas para evaluación por el ICP. No dilucidamos, por no estar ante nuestra consideración en este momento, si el Proyecto Paseo Caribe debió estar bajo la jurisdicción de otras oficinas o entidades del, o adscritas al, ICP. Claro está, nuestra determinación de abstenernos de comentar sobre cualquier otro asunto que no haya sido traído ante nos no constituye impedimento alguno para que tanto el ICP como la Junta de Planificación evalúen, según pueda corresponder durante el trámite administrativo, cualquier otro particular que no sea objeto de la presente opinión.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,



Roberto J. Sánchez Ramos