

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

20^{ma}. Asamblea
Legislativa

1^{ra}. Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 628

12 de mayo de 2025

Presentado por la señora *Álvarez Conde*

(Por Petición de Pedro A. Gelabert, geólogo; Ruperto Chaparro, director del programa Sea Grant UPR Recinto de Mayagüez; Ernesto Díaz, oceanógrafo; Gerardo Cerra, agrimensor; Miguel Canals, biólogo marino; Aurelio Mercado, oceanógrafo; Alfredo Torruella, oceanógrafo; Heidi Morales, bióloga y activista científica; y Mildred Sotomayor, en su capacidad personal)

Referido a la Comisión de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales

LEY

Para enmendar el inciso (n) de la Sección 1.03 de la Ley 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como la “Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968”; y el inciso (o) del Artículo 3 de la Ley 110-2020, mejor conocida como “Ley del Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales del Gobierno de Puerto Rico”, a fines de redefinir la Zona Marítimo Terrestre, adoptando mayores garantías de seguridad pública y conservación del bien de dominio público; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La playa es una de las infraestructuras naturales más importantes de la costa ya que rinde un importante servicio de protección costera, recreación y como ecosistema natural. En su servicio de *protección*, la playa tiene la capacidad de amortiguar la energía que proviene de las olas y marejadas que llegan a la costa. Así que una playa ancha es una barrera natural importante en la protección de infraestructura y reducción del alcance de inundaciones. En su rol *recreativo*, la playa ofrece una diversidad de usos al

visitante, además de percibirse como espacio que proporciona bienestar y salud emocional. La playa como ecosistema natural brinda recursos como hábitat y alimentos a una diversidad de especies por lo que sus cambios morfológicos podrían afectar la integridad y bienestar de estas.

En la isla se pueden identificar cuatro (4) tipos de costas. Estas son: *la playa*; *costa de vegetación* (mayormente manglar); *costa rocosa* y *costa aluvial*. También podemos identificar la línea de costa armada que está compuesta de estructuras como paredes, rip-raps, residencias o cualquier estructura de concreto. Sin embargo, dicha “costa armada” no es un tipo de ecosistema natural y darle una connotación de permanencia irremediable atenta contra la imperante erosión de la costa y la pérdida de la misma. Conocer el tipo de costa, su rol y sus implicaciones permite tomar decisiones informadas y adecuadas sobre manejo costero.¹

La constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en su artículo VI, sección 19 establece que será política pública del Estado Libre Asociado, la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad y la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que se han declarado de valor histórico o artístico por la Asamblea Legislativa. Mediante la Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales, en ella, la Asamblea Legislativa confirió al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales la responsabilidad en la fase operacional de implantar la política pública antes enunciada.

Entre los poderes y facultades, en tal sentido, específicamente conferidos al Secretario de Recursos Naturales por medio del Artículo 5 (H) de la Ley Núm. 23, según enmendada, está en el que éste, obrando a través de su secretario, tendrá el deber de ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos

¹ Fuente: El estado de las playas de Puerto Rico Post-María (Grupo 1) (25 de agosto de 2020), Instituto de Investigación y Planificación Costera de Puerto Rico (CoRePI-PR) coastal.planning@upr.edu

bajo éstas y la zona marítimo terrestre, conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento y establecer mediante el reglamento los derechos a pagarse por los mismos.

El gobernador de Puerto Rico por medio de la Junta de Planificación aprobó en el año 1978, el programa de manejo de la zona costanera de Puerto Rico a la par de haberse acogido Puerto Rico a los beneficios conferidos bajo El “Coastal Zone Management Act (16 USC, Sec. 1451 et. Seq).

Uno de los principales problemas identificados en el programa de manejo de la zona costanera es el de los precaristas que ocupan propiedad pública. Esta situación se ha proliferado en toda la costa de Puerto Rico. Los lugares principales que tal situación ocurre fueron identificados en ese tiempo como la Parguera, en el Combate en Cabo Rojo, Rincón, y Culebra. Del punto de vista de recursos económicos esto se compone de dos grupos de personas, uno de escasos recursos y carentes de viviendas, otro de personas acomodadas, para quienes su ocupación de bienes de dominio público les permite disfrutar de viviendas de veraneo o vacacionales. Dicha situación, sin embargo, no puede ser criterio para permitir usos incompatibles con la condición jurídica y natural de los bienes de dominio público marítimo terrestre.

Los criterios de seguridad y protección de vida y propiedad en el litoral costero del archipiélago deben ir por encima de la condición económica de los que ocupan espacios y terrenos que están dentro de los bienes de dominio público marítimo terrestre.

El 1 de febrero de 1984, la anterior Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE)”) en virtud de la Ley Núm. 76 de junio de 1975, y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales suscribieron un acuerdo interagencial. Mediante dicho acuerdo, se reconoció el problema que representaba la proliferación de estructuras y obras ilegales en el litoral costero de Puerto Rico y el impacto que estas actividades tienen sobre los derechos del pueblo al libre uso y disfrute de sus playas. A esos fines ARPE y el Departamento de Recursos Naturales, entre otros asuntos, acordaron establecer un procedimiento con el propósito de desalentar y detener obras ilegales que

se realizan en la zona marítimo terrestre, aguas territoriales y terrenos sumergidos al igual que para la vigilancia y fiscalización con el objetivo de controlar y erradicar de forma eficaz la realización de obras ilegales en las áreas cubiertas por dicho acuerdo.

Hoy 40 años después de la aprobación de dicho programa de manejo y de la suscripción de acuerdos por entidades del gobierno federal, las aguas territoriales, los terrenos sumergidos y la zona marítimo-terrestre continúan caracterizándose por la proliferación de usos antagónicos y conflictivos.

El aprovechamiento privado de bienes del dominio público, reflejado por la privatización de facto de aquellos marítimo-terrestres, que incluyen aguas territoriales, terrenos sumergidos bajo éstas, accesiones y aterramientos asociados a éstos, mediante construcciones que reducen parcial o totalmente los accesos a las playas; el menoscabo de la integridad de los sistemas naturales típicos de la costa reflejado por la privatización de facto de los bienes de dominio público marítimo terrestre descritos arriba mediante construcciones que reducen parcial o totalmente los accesos a las playas; el menoscabo de la integridad de los sistemas naturales típicos de la costa, reflejado por el vertido, con y sin autorización, de aguas residuales o por el acceso a éstos de personas en exceso de su capacidad de acarreo; el incremento en los riesgos a la seguridad pública y propiedad, resultantes de construcciones y desarrollos dentro del litoral costero que ocasionan la erosión y degradación del mismo, continúan.

A dicha situación irregular y antijurídica hay que añadirle los cambios climáticos que han ocurrido durante la última década, en particular el aumento en el nivel del mar y desde el 2017, el impacto determinante del huracán María, habiéndose afectado un sinnúmero de zonas costaneras alrededor de las islas de Puerto Rico.

En la actualidad en Puerto Rico hay un sinnúmero de conflictos legales, sociales y culturales, en los cuales se encuentran grupos con intereses encontrados u opuestos, como son los ciudadanos interesados en proteger la zona costanera y los bienes de dominio público marítimo terrestre y por otro lado desarrolladores gestionando permisos para hacer construcciones en los mismos, situación que requiere que se identifiquen los bienes del dominio público marítimo terrestre y se definan todos y cada

uno de sus componentes, incluyendo su extensión y área geográfica para que sean armoniosas con fuentes de derecho reciente que han interpretado dicho espacio geográfico en una forma mucho más amplia y más clara que la que se encuentra en las definiciones de los dos artículos cuyas enmiendas se persigue por esta Ley.

La opinión emitida por el honorable Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso de Blas Buono Correa v. Srio. Velez Arocho, 177 DPR 415 (2009), contiene un lenguaje que permite eliminar la ambigüedad de muchos asuntos y conflictos asociados a interpretaciones relacionadas al deslinde del límite interior tierra dentro de los bienes de dominio público marítimo terrestre. Dicha opinión aclara que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales es el llamado a realizar el deslinde de los bienes del dominio público marítimo terrestre en estricta conformidad con el Reglamento Núm. 4860 de 30 de diciembre de 1992, según enmendado, adoptado al amparo de la entonces Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, según enmendada conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

La opinión mayoritaria en el caso de Buono Correa v. Vélez Arocho aclara que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales es el llamado a llevar a cabo el deslinde de los bienes del dominio público marítimo terrestre, entre ellos el límite interior tierra adentro de la zona marítimo terrestre de conformidad con el Reglamento Núm.4860, por lo que no procede que se utilicen conjuntamente los criterios del mar, en su flujo y reflujo y las mayores olas en los temporales. El tribunal reconoce el peritaje y confiere total deferencia al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales en materia del deslinde de la zona marítimo terrestre y bienes de dominio público marítimo terrestre.

El nuevo código civil de Puerto Rico del 1 de junio de 2020 en su Artículo 239 describe los bienes públicos y patrimoniales y en el Artículo 241 describe las cosas comunes, entre las cuales nos refiere específicamente al aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas² y el Reglamento 4860 por su parte indica que el ámbito de aplicación del

² Artículo 241. — Cosas comunes. (31 L.P.R.A. § 6024)

reglamento o el área geográfica cubierta es la ribera del mar, de las rías, que incluye la zona marítimo terrestre, las accesiones y los terrenos ganados al mar.

De igual manera, la Sección 2.33 de dicho reglamento define el deslinde como actividad mediante la cual se determinan los límites entre uno o más inmuebles colindantes con el dominio público marítimo terrestre, y en el Artículo 2.37 del reglamento establece que las dunas son definidas como promontorios de arena fina, con o sin vegetación, transportada en las playas por la acción del viento, y la playa es definida como ribera del mar o del océano, formada de arena, no consolidada u ocasionalmente, grava o pedregales, en superficies casi planas con pendientes suaves, con o sin vegetación característica.

En la opinión del caso de Blas Buono v. Srio. Vélez Arocho se señala que, “Tras enunciar los factores topográficos y geográficos antes indicados, el Reglamento establece un método subsidiario para determinar los límites de la zona, en lugares en donde son sensibles las mareas, cuando no esté disponible la información histórica o actual sobre las características geográficas y topográficas antes reseñadas. En tales instancias, la Sección 3.3 dicta que el DRNA debe considerar toda la información disponible “con énfasis particular en las mareas equinocciales” .

La Sección 3.3 de Reglamento 4860 dicta que “el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales debe considerar toda la información disponible con énfasis particular en las mareas equinocciales”. Es decir, que el deslinde debe partir de la definición del límite interior de las dunas (base de la trasduna, área de transición de playa arenosa o rocosa a sistemas, entre otros). Estos rasgos topográficos y geográficos forman parte en su totalidad de la ribera del mar y del dominio público marítimo terrestre, que al fin y al cabo, es lo que persigue el deslinde, referirse y ejecutar conforme a la definición.

Las cosas comunes son aquellas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todas las personas tienen libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas.

El uso de las mareas equinocciales es considerado un método “subsidiario”. Limitarnos al uso de mareas dejaría fuera parte de algunas playas anchas o zonas caracterizadas por la presencia de dunas como las que encontramos en Isabela, Loíza o al Oeste del Centro Vacacional de Punta Guilarte y Playa El Faro de Arroyo, por ejemplo. Recordemos que las dunas son formadas por la acción del viento y en muchas instancias alcanzan elevaciones que ni mareas ni oleaje las superan, pero siguen siendo - en su totalidad- rasgos topográficos y geográficos pertenecientes al dominio público marítimo terrestre.

Limitarnos al uso de mareas contradice la realidad geográfica y oceanográfica de Puerto Rico, en donde tenemos un régimen de micro mareas, al igual que las costas del Mediterráneo español, y completamente contrario a las costas de España que dan hacia el Atlántico en donde lo que existen son macro mareas. El legislador español del Siglo 19 se dio cuenta de esa diferencia al limitar el uso de las mareas exclusivamente a las costas que dan hacia el Atlántico. En las costas que dan hacia el Mediterráneo legislaron el uso de olas de tormenta. El uso de mareas en las costas del Mediterráneo español produce una angosta franja de playa que no satisface la razón de ser de una zona marítimo-terrestre. Implica la privatización de las playas. El enviar a un agrimensor en Puerto Rico a buscar en donde las mareas cambian de “sensible” a “no sensible” se puede describir como un “encargo de tonto”. Oceanográficamente hablando es una gestión errónea y contraria al Reglamento 4860 en su objetivo de proteger y conservar los recursos naturales dentro del litoral costero a vuelta redonda de las islas de Puerto Rico, Vieques, Culebra y los cayos que son parte de las aguas territoriales del archipiélago de Puerto Rico.

El límite interior de salitrales y de las zonas intermareales tras los manglares, por su parte, son claramente distinguibles como rasgos topográficos y geográficos. Este límite interior resulta de la acción conjunta de las inundaciones por la acción de las áreas y de las olas que se propagan sobre el nivel del mar y de las áreas estuarinas.

Tomando en cuenta los cambios drásticos en el litoral costero de todas las islas de Puerto Rico, Vieques, Culebra y los cayos adyacentes dado el aumento en el nivel del mar y las tormentas extremas, incluyendo el huracán María del 2017 y la tormenta extra-tropical Riley del 2018, resulta imperante enmendar la definición de la zona marítimo terrestre, componente de los bienes del dominio público marítimo terrestre, para poder realizar el acto administrativo indelegable dirigido a establecer los límites de los bienes del dominio público marítimo terrestre, bajo su jurisdicción y custodia, conforme a la realidad natural presente tomando en consideración los rasgos geográficos y topográficos del litoral costero por parte de agrimensores debidamente autorizados y certificados por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, y conforme a la definición que se establece en esta Ley.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.- Se enmienda el inciso (n) de la Sección 1.03 de la Ley 151 de 28 de
2 junio de 1968, según enmendada, conocida como la “Ley de Muelles y Puertos de
3 Puerto Rico de 1968”, para que lea como sigue:

4 “Sección 1.03. — Definiciones.

5 Los siguientes términos tendrán a los fines de la aplicación de esta ley el
6 significado que a continuación se expresa, a menos que otro significado claramente
7 surja del contexto, y el uso del término en singular incluirá el plural y viceversa:

8 (a) ...

9 ...

10 (n) “Zona marítima terrestre” [**significa el espacio de las costas de Puerto Rico**
11 **que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las**
12 **mayores olas en los temporales en donde las mareas no son sensibles, e incluye los**

1 terrenos ganados al mar y las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean
 2 navegables o se hagan sensibles las mareas; y el término, sin condicionar, significa la
 3 **zona marítima terrestre de Puerto Rico.**] *Significará el espacio de las costas de Puerto Rico y*
 4 *las islas dentro de las aguas territoriales bajo su jurisdicción, que es bañado por el mar en su*
 5 *flujo y reflujo y que se extiende hasta los lugares alcanzados por las mareas máximas vivas*
 6 *equinocciales o por los eventos de oleaje asociados a un período de retorno de un año,*
 7 *cualesquiera de las dos que se manifieste más tierra adentro. La Zona Marítimo Terrestre forma*
 8 *parte de los Bienes de Dominio Público Marítimo Terrestre, que además incluyen los terrenos*
 9 *ganados al mar y los rasgos geomorfológicos, topográficos y geográficos propios de la ribera del*
 10 *mar como estuarios, marismas, manglares, salitrales, lagunas, las dunas y bermas formadas por*
 11 *la acción del viento o del oleaje, las playas, así como las áreas modificadas por el mar que se*
 12 *convierten en parte de su lecho por causas naturales o antropogénicas. Para todos los efectos*
 13 *civiles, la Zona Marítimo Terrestre será considerada patrimonio del Pueblo de Puerto Rico.*

14 (o) ...”

15 Artículo 2.- Se enmienda el inciso (o) del Artículo 3 de la Ley 110-2020, mejor
 16 conocida como “Ley del Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales del
 17 Gobierno de Puerto Rico”, para que lea como sigue:

18 “Artículo 3. — Definiciones.

19 A los fines de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que a
 20 continuación se expresa:

21 (A) ...

22 ...

(O) Zona marítimo-terrestre – [El espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde las mareas no son sensibles e incluye los terrenos ganados al mar y las márgenes de los ríos, hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas; y el término sin condiciones significa la zona marítimo-terrestre de Puerto Rico, según se define en las leyes aplicables.] *El espacio de las costas de Puerto Rico y las islas dentro de las aguas territoriales bajo su jurisdicción, que es bañado por el mar en su flujo y reflujo y que se extiende hasta los lugares alcanzados por las mareas máximas vivas equinocciales o por los eventos de oleaje asociados a un período de retorno de un año, cualesquiera de las dos que se manifieste más tierra adentro. La Zona Marítimo Terrestre forma parte de los Bienes de Dominio Público Marítimo Terrestre que además incluyen los terrenos ganados al mar y los rasgos geomorfológicos, topográficos y geográficos propios de la ribera del mar como estuarios, marismas, manglares, salitrales, lagunas, las dunas y bermas formadas por la acción del viento o del oleaje, las playas, así como las áreas modificadas por el mar que se convierten en parte de su lecho por causas naturales o antropogénicas. Para todos los efectos civiles, la Zona Marítimo Terrestre será considerada patrimonio del Pueblo de Puerto Rico."*

Artículo 3.- Reglamentación.

El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, y la Autoridad de Puertos de Puerto Rico, promulgarán aquella reglamentación necesaria para garantizar

1 el fiel cumplimiento de las disposiciones de esta ley en un término no mayor de ciento
2 ochenta (180) días a partir de su aprobación.

3 Artículo 4.- Informe a la Asamblea Legislativa

4 El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, y la Autoridad de
5 Puertos de Puerto Rico, presentarán a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a través
6 de las respectivas secretarías de los cuerpos legislativos, un informe sobre la ejecución y
7 cumplimiento de las disposiciones de esta Ley en un término no mayor de doscientos
8 cuarenta (240) días a partir de su aprobación.

9 Artículo 5.- Vigencia.

10 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.