

13 de junio de 2025

Hon. Elinette González Aguayo
Presidenta
Comisión de Recursos Naturales
Cámara de Representantes
El Capitolio, San Juan, Puerto Rico

Honorable Presidenta:



Union Plaza
Suite 1105
416 Ave. Ponce de León
San Juan, PR 00918
787-753-8493 oficina

La Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU) de Puerto Rico es una organización no partidista, no sectaria y sin fines de lucro, cuyo propósito es adelantar los derechos civiles y humanos de todos los residentes de Puerto Rico. Nuestro interés principal es adelantar políticas públicas que promuevan la protección de los derechos fundamentales, respeten la diversidad, apoyen la participación comunitaria en la toma de decisiones gubernamentales y provean acceso a la justicia a sectores históricamente desventajados. En acorde a nuestras metas organizacionales, la ACLU de Puerto Rico conduce investigaciones sobre violaciones de derechos civiles y humanos, lidera casos en foros judiciales e internacionales, coordina talleres educativos con participación comunitaria y cabildea en la Legislatura. La ACLU de Puerto Rico agradece la oportunidad de ofrecer su opinión acerca el Proyecto de la Cámara 25.



En Puerto Rico, la protección de los recursos naturales es de rango constitucional. La Constitución de Puerto Rico dispone 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*”.¹ De conformidad con estos deberes constitucionales, la ACLU de Puerto Rico no apoya el Proyecto de la Cámara 25, que propone enmendar el inciso (n) del Artículo 1.03 de la Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada, conocida como "Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968" y el inciso (i) del Artículo 3 de la Ley Núm. 1 de 29 de junio de 1977, según enmendada, conocida como “Ley de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales”, a los fines de atemperar la definición de Zona Marítimo Terrestre.

Según la Exposición de Motivos de la presente pieza legislativa, se propone atemperar la interpretación a las exigencias de conservación y preservación para proteger los derechos de titularidad. Elabora el trasfondo histórico de la definición del término zona marítimo terrestre. Menciona el caso del Tribunal Supremo de Puerto Rico, *Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho*, 177 D.P.R. 415 (2009), por referirse a una definición

¹ CONST. PR art. II, § 7 (énfasis suplido).



expandida de la zona marítimo terrestre para propósitos de reglamentar.

La ACLU de Puerto Rico no apoya el Proyecto de la Cámara 25. El presente proyecto propone atender derechos propietarios enmendando la definición de un recurso natural protegido de rango constitucional. El presente proyecto no ha evaluado el impacto económico y ecológico que tendrá enmendar la definición del término zona marítimo terrestre. Tampoco evalúa el presente estado de la zona marítimo terrestre y la erosión costera que está impactando la isla.

La ACLU de Puerto Rico recomienda evaluar todas las leyes y doctrinas aplicables a la zona marítimo terrestre a nivel estatal y federal, realizar estudios científicos y tomar en consideración el cambio climático para enmendar las definiciones en controversia para “la más eficaz conservación” de los recursos naturales de Puerto Rico.

A. Leyes, Reglamentos y Doctrinas Aplicables a la Zona Marítimo Terrestre

En Puerto Rico, existen múltiples esquemas diseñados para atender la zona marítimo terrestre. Entre ellos destacamos los siguientes:

- (1) Constitución de Puerto Rico art. VI § 19.



- (2) Artículo 237-240 del Código Civil, 31 L.P.R.A. §§ 6012-6023.
- (3) La Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 del 28 de junio de 1968.
- (4) Ley para la Conservación, Desarrollo y Uso de Recursos de Agua, Ley Núm. 136 de 3 de junio de 1976, según enmendada.
- (5) Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada.
- (6) Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada.
- (7) DRNA, Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos bajo estas y la Zona Marítimo-Terrestre, Núm. 4860 (29 de diciembre de 1992).
- (8) Ley de la Política Pública del ELA sobre el Acceso a la Zona Marítimo Terrestre, Playas y Predios de Dominio Público Colindantes; y Disponer Sobre los Terrenos del Centro de Convenciones y los Hoteles Condado Beach y La Concha, Ley Núm. 3 de 22 de agosto de 1990, según enmendada.

Igualmente, existen esquemas a nivel federal que aplican a la zona marítimo terrestre de Puerto Rico. Destacamos los siguientes:



(1) The Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C.S §§ 1451-1468.

(2) The Coastal Barriers Resources Act, 16 U.S.C.S. §§ 3501-3510.

(3) The National Flood Insurance Act, 42 U.S.C. § 4001, et. seq.

(4) Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act, 33 U.S.C. §§ 1401-1445.

(5) Clean Water Act, 33 U.S.C. §§ 1251-1376.

(6) Endangered Species Act, 16 U.S.C. § 1531-1544.

B. La definición decimonónica de la Zona Marítimo Terrestre en la Ley de Muelles y Puertos de 1968

No está en controversia la realidad de que la definición de la zona marítimo terrestre en la “Ley de Muelles y Puertos de 1968”, Ley Núm. 151 de 28 de junio, proviene de una legislación decimonónica. Esta realidad fue reconocida en el caso de *Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho*.² El vocablo de la presente definición se recoge de La Ley de Puertos española de 1880.³ Además de ser decimonónica, es notable que no se hizo un

² 177 D.P.R. 415 (2009);

³ Michel J. Godreau Robles, *Mareas, Playas, Manglares y Bienes de Dominio Público: La Zona Marítimo Terrestre y la Protección del Ambiente Post Buono v. Velez Arocho*, 81 REV. JUR. U.P.R. 1215 (2012).



estudio científico para adecuar la ley española a la realidad física de Puerto Rico cuando los dos países son geográfica y topográficamente diferentes.⁴ Es claro que la definición de la zona marítimo terrestre se debe enmendar a las realidades físicas de Puerto Rico, pero una enmienda de la definición requiere la participación de expertos y científicos para hacer una definición aplicable a nuestra isla y responsiva a la realidad climática global a la que nos enfrentamos. A su vez, la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA), en virtud del Coastal Zone Management Act, publicó un informe en mayo de 2025 sobre el manejo del desarrollo costanero en la isla e incentivó que tanto el Departamento de Recursos Naturales como la Legislatura revisaran y actualizaran la definición de la zona marítimo terrestre, pero que la misma se llevara a cabo junto a la pericia de expertos legales y ambientales, y a la luz de los eventos actuales como el cambio climático y el aumento del nivel del mar.⁵

C. La Zona Marítimo Terrestre es un Bien de Dominio Público

Es importante destacar que la zona marítimo terrestre es un bien de dominio público. En el Código Civil del 2020, se dispone que los bienes de dominio público son “aquellos bienes privados,

⁴ Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho, 177 D.P.R. 415 (2009), (Disensión de la Hon. Fiol Matta).

⁵ Final Evaluation Findings Puerto Rico Coastal Zone Management Program, NOAA (mayo de 2025), <https://coast.noaa.gov/data/czm/media/puertorico-cmp.pdf>.



pertenecientes al estado o a sus subdivisiones o a particulares, que han sido afectados para destinarlos a un uso o servicio público”.⁶ Los bienes públicos que se declaran patrimonio del pueblo están fuera del tráfico jurídico “por su interés o valor *ecológico*, histórico, cultural, artístico, monumental, arqueológico, etnográfico, documental o bibliográfico.”⁷

Según el Artículo 1 de La Ley de la Política Pública del ELA sobre el Acceso a la Zona Marítimo Terrestre, Playas y Predios de Dominio Público Colindantes; y Disponer Sobre los Terrenos del Centro de Convenciones y los Hoteles Condado Beach y La Concha:

Es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantizar a sus ciudadanos el libre y continuo acceso marítimo y peatonal a la zona marítimo terrestre establecida en nuestro ordenamiento jurídico, así como a los predios de dominio público destinados a uso público y colindantes a dicha zona. Se reconoce y reafirma el derecho del pueblo en general al libre uso y disfrute de las playas que nos circundan.⁸

⁶ 31 LPRA § 6021.

⁷ 31 LPRA § 6022 (énfasis suplido).

⁸ Ley Núm. 3 de 22 de agosto de 1990, según enmendada.



Ahora bien, existen concesiones permitidas por ley para el uso privado por personas naturales y jurídicas. Según el artículo 240 del Código Civil de Puerto Rico, los bienes públicos, como la zona marítimo terrestre, son “inalienables, inembargables e imprescriptibles” y su uso privado por las personas se puede efectuar “mediante concesiones permitidas por la ley”.⁹ Nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido excepciones caso por caso, incluyendo el caso de *Blas_Buono Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho*, 177 D.P.R. 415 (2009). El Tribunal Supremo reconoce que, en los casos de *San Gerónimo Caribe Project, Inc. v. ELA* y *Rupert Armstrong v. ELA*, la posibilidad de que partes de la zona marítimo terrestre constituyeran propiedad y título particular.¹⁰ Sin embargo, es menester hacer el balance entre los intereses propietarios de un individuo y el interés del público general en proteger el medio ambiente.

D. La protección del medio ambiente es de rango constitucional

La Constitución de Puerto Rico establece que "será de 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*

⁹ 31 LPRA § 6023.

¹⁰ 177 D.P.R. 415, 433 (2009).



comunidad".¹¹ Esta disposición constitucional es un "mandato que debe observarse rigurosamente, y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a este".¹² La zona marítimo terrestre está comprendida en esta disposición de la Constitución de Puerto Rico por ser un recurso natural. Puerto Rico es una *isla con pocos recursos naturales*, por ende, el Estado debe tener una preocupación constante en "su uso, desarrollo, aprovechamiento y conservación".¹³

Ahora más que nunca es de suma importancia que la legislatura evalúe la definición de la zona marítimo terrestre por el cambio climático y la erosión costera impactando las costas de Puerto Rico. La realidad ambiental que enfrenta Puerto Rico incluye:

[A]umentos de temperatura, acidificación de los océanos, cambios profundos en la geomorfología de nuestras playas, altos niveles de precipitación pluvial y, más recientemente, en sus consecuencias salubristas sobre nuestra población ocasiona que sea insostenible para nuestro país conservar un estado

¹¹ Const. PR art. VI, § 19 (Énfasis suplido).

¹² *Misión Ind, Inc. v. JCA*, 145 DPR 908, 919 (1998).

¹³ 145 DPR 908, 919 (1998) (énfasis suplido).

de derecho que no evolucione para atender este fenómeno.¹⁴

E. Conclusión



La zona marítimo terrestre es un concepto mucho más amplio que una simple definición. Es un recurso natural protegido por la Constitución de Puerto Rico y es un bien de dominio público. ACLU reconoce que existen algunas concesiones permitidas por ley para el uso privado por personas naturales y jurídicas de bienes de dominio público y estos casos se evalúan *caso por caso* y no se atienden enmendando la definición de un recurso natural protegido por la Constitución del ELA. La propuesta del P de la C 25 constituye una protección a los bienes de “dominio particular” en detrimento de la protección del ambiente y los bienes de dominio público. La percepción pública de este proyecto es que tiene la pretensión de cambiar la definición de la Zona Marítimo Terrestre para proteger los derechos privados de titularidad de las personas que han levantado estructuras sobre los bienes de dominio público.

Según el Proyecto de la Cámara 25, la nueva definición busca modernizar el concepto y “atemperar” su aplicación a las realidades contemporáneas. Para tal propósito propone establecer

¹⁴ Paola Susana Ayala Acevedo, Con el Agua hasta el Cuello: Una Mirada sobre la Problemática de Definición de la Zona Marítimo Terrestre y Su Impacto sobre Nuestro Patrimonio Natural, 91 REV. JUR. U.P.R. 1159 (2022).



la zona marítimo terrestre como un bien común de dominio público, permitiendo únicamente el disfrute público no comercial de la llamada “playa seca”. Además, designa una franja de 20 metros para emergencias y otra de 6 metros para vigilancia. Con ello se debilita la protección de la zona marítimo terrestre, pues se debilita la protección de los bienes de dominio público de la costa, y se podría reducir significativamente las áreas consideradas como de dominio público. Ello, por ejemplo, reduce la protección ambiental en áreas sensibles como los manglares de La Parguera, ecosistemas esenciales para la biodiversidad y la estabilidad ambiental de Puerto Rico.

Por otro lado, esta nueva definición se presta para facilitar los reclamos privados sobre terrenos que antes quedaban claramente en la zona marítimo terrestre. El proyecto resulta problemático al no contemplar eventos como el cambio climático o el aumento en el nivel del mar, ni proveer mecanismos de interpretación para la definición en tales eventualidades. Más aún, la definición propuesta tendrá el efecto de exacerbar los conflictos existentes entre el uso público y el uso privado, ya que no cuenta con mecanismos para proteger el “disfrute tradicional”. Extender el alcance del dominio particular a tierra adentro de la zona marítimo terrestre, restándole así espacio al dominio público, no es compatible con nuestro principio constitucional de la más



eficaz conservación, desarrollo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, sino que directamente lo coarta.

En fin, por entender que el P de la C 25 alberga la impresión de que favorece intereses privados y personales por encima del bienestar colectivo, la ACLU se opone a su aprobación.

Ahora bien, la ACLU de Puerto Rico recomienda evaluar todas las leyes y doctrinas aplicables a la zona marítimo terrestre a nivel estatal y federal, evaluar y realizar estudios científicos, el impacto económico y ecológico de largo plazo y tomar en consideración el cambio climático para enmendar las definiciones en controversia para “la más eficaz conservación” de los recursos naturales de Puerto Rico. Se propone que el proyecto busque más bien fortalecer los bienes costeros en tiempos de desafíos como el cambio climático.

Atentamente,

Lolimar Escudero Rodriguez
Abogada de Política Pública