

19 de mayo de 2026

Hon. Marissa Jiménez Santoni
Presidenta
Comisión de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales
Senado-El Capitolio
PO Box 9023431
San Juan, Puerto Rico 00902-3431

Honorable Presidenta:

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 este sentido, la ACLU de Puerto Rico agradece la oportunidad de ofrecer su opinión acerca el Proyecto de la Cámara 25, que procura 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 (O) del Artículo 3 de la Ley 110-2020, según enmendada, conocida como "Ley del Cuerpo de Vigilantes de Recursos Naturales y Ambientales del Gobierno de Puerto Rico, a los fines de atemperar la definición de Zona Marítimo Terrestre; aclarar alcance de la Ley; y para otros fines relacionados.

En Puerto Rico, la protección de los recursos naturales es de rango constitucional. La Constitución de Puerto Rico dispone que "será



PO Box 192333
San Juan, Puerto Rico 00919
787-753-8493
acluofpr@aclu.org



política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz *conservación de sus recursos naturales*, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de estos para el *beneficio general de la comunidad*". Esta disposición impone al Estado la obligación de proteger bienes como la zona marítimo terrestre, que por su valor ecológico, económico y social, constituyen patrimonio colectivo del pueblo puertorriqueño. Constitución de Puerto Rico art. VI, § 19. De conformidad con estos deberes constitucionales, la ACLU de Puerto Rico no apoya el Proyecto de la Cámara 25, por entender que coloca este deber constitucional en un plano secundario frente a la protección de derechos propietarios sin un adecuado balance.

Puerto Rico enfrenta una crisis ambiental sin precedentes: erosión costera acelerada, aumento del nivel del mar, eventos extremos de oleaje y pérdida de hábitats críticos como manglares y dunas, los cuales sirven como barreras naturales durante eventos atmosféricos extremos a los que por nuestra ubicación geográfica estamos en constante exposición, como nos sucedió con el huracán María en el 2017. En este contexto, el Proyecto de la Cámara 25 no responde tales circunstancias, con una propuesta legislativa basada en evidencia científica que redefine la Zona Marítimo Terrestre con el objetivo de armonizarla con los principios constitucionales de conservación y adaptarla a las realidades ambientales actuales, como la erosión costera y el cambio climático. El proyecto propone atender derechos propietarios enmendando la definición de un recurso natural protegido de rango constitucional. Sin embargo, 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 nuestra tierra.



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 de 1968, proviene de una legislación decimonónica. Esta realidad fue reconocida en el caso de *Blas Bueno Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho*, 177 D.P.R. 415 (2009). El vocablo de la presente definición se recoge de La Ley de Puertos española de 1880.¹ Es claro que la definición de la zona marítimo terrestre se debe enmendar para que atienda 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 tierra y responsiva a la realidad climática global a la que nos enfrentamos.

En este sentido, 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 Puerto Rico e incentivó a 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.²

¹ Michel J. Godreau Robles, *Mareas, Playas, Manglares y Bienes de Dominio Público: La Zona Marítimo Terrestre y la Protección del Ambiente Post Bueno v. Velez Arocho*, 81 REV. JUR. U.P.R. 1215 (2012).

² Final Evaluation Findings Puerto Rico Coastal Zone Management Program, NOAA (mayo de 2025), <https://coast.noaa.gov/data/czm/media/puertorico-cmp.pdf>. Sobre ello, la Asamblea Legislativa recibió un proyecto por petición del Programa Sea Grant UPR Recinto de Mayagüez; y otros científicos con una propuesta de definición de zona marítimo terrestre en concordancia con esos criterios y particularizada a la realidad y necesidades de Puerto Rico.

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, pertenecientes al estado o a sus subdivisiones o a particulares, que han sido afectados para destinarlos a un uso o servicio público”.³ 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.”⁴

Según el Artículo 1 de La Ley de la Política Pública del Estado Libre Asociado 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.⁵

³31 LPRA § 6021,31 LPRA § 6022 y Ley Núm.3 de 22 de agosto de 1990, según enmendada.

⁴ *id*

⁵ *id*



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”. *Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez*, 177 D.P.R. 415 (2009). Nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido excepciones caso por caso, incluyendo el caso de *Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez*, *supra*. 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.

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 estos para *el beneficio general de la comunidad*. Constitución, Art. VI Sec. 19. Esta disposición constitucional es un “mandato que debe observarse rigurosamente, y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a este”. 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”. *Misión Ind, Inc. v. JCA*, 145 DPR 908, 919 (1998)

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 de derecho que no evolucione para atender este fenómeno. *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).

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 de Puerto Rico 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 por tratarse de excepciones, se evalúan *caso por caso*; no se atienden enmendando la definición de un recurso natural protegido por la Constitución. 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.



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 la zona marítimo terrestre como un bien común de dominio público, permitiendo únicamente el disfrute público no comercial de la llamada “playa seca”. Además, pretende reducir el área de salvamento y la zona de vigilancia. También, excluye las marejadas ciclónicas, y deja el criterio de la sensibilidad de las mareas al establecer la definición. 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.



La zona marítimo terrestre es un bien de dominio público y un recurso natural protegido por la Constitución de Puerto Rico. Aunque la ley contempla concesiones limitadas de uso privado, esas controversias deben evaluarse caso por caso, no mediante una redefinición legislativa que privilegie y generalice la excepción del 'dominio particular' por encima de la protección ambiental y del acceso colectivo. El proyecto debilita la protección de la costa, facilita reclamos privados sobre terrenos que antes quedaban claramente bajo dominio público y no toma en cuenta el cambio climático ni el aumento del nivel del mar. Puerto Rico necesita fortalecer sus bienes costeros con base científica y visión de largo plazo, no reducir su protección.

El P de la C 25 debe incorporar criterios geofísicos y ecológicos modernos, superando la definición decimonónica heredada de la Ley de Puertos española de 1880, que no responde a la realidad geográfica de Puerto Rico. Además, el proyecto debe procurar reafirmar que la Zona Marítimo Terrestre es un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, y garantizar el acceso libre y continuo del pueblo a las playas, estableciendo mecanismos claros para su reglamentación y fiscalización por parte del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. (Ver Artículo 241. — Cosas comunes. (31 L.P.R.A. § 6024)

Asimismo, destacamos la importancia de que el proyecto sea desarrollado con la participación de expertos en ciencias ambientales, lo que asegura que su contenido responda a la realidad física y climática del archipiélago. Esta medida no solo debe proteger nuestros recursos naturales, sino que también debe fortalecer la resiliencia costera frente al cambio climático, al promover el bienestar colectivo por encima de intereses particulares.



En lugar de enmendar la definición de la Zona Marítimo Terrestre para priorizar reclamaciones de titularidad privada, el Proyecto debería partir de una visión centrada en una disposición constitucional fundamentada en el interés público y la protección ambiental. Mientras el P de la C 25 busca “atemperar” la definición de la Zona Marítimo Terrestre para permitir usos privados sobre bienes de dominio público, los expertos le proponen una definición que reafirma el carácter inalienable de estos bienes y que es más amplia y científicamente respaldada. El P de la C 25 no considera el impacto ecológico ni el contexto del cambio climático en el que se encuentra Puerto Rico. El reclamo a la legislatura es una definición que responda precisamente a estos desafíos, reconociendo la urgencia de proteger nuestras costas ante la erosión acelerada y el aumento del nivel del mar. Estamos ante una oportunidad para una evolución legislativa responsable, que al priorizar la conservación, la equidad y la justicia ambiental sobre intereses particulares.

Recomendaciones

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.

Recomendamos que esta legislación sea elaborada con amplia participación de la comunidad científica, jurídica y ciudadana. Es



esencial que se asignen los recursos necesarios al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales para llevar a cabo los deslindes, fiscalizar el cumplimiento y proteger adecuadamente la Zona Marítimo Terrestre. Además, proponemos establecer un sistema de monitoreo continuo que permita evaluar el impacto del cambio climático sobre nuestras costas y ajustar las políticas públicas conforme a la evidencia científica. Estas acciones asegurarán que la protección de nuestros recursos naturales no solo sea efectiva, sino también sostenible y justa para las generaciones presentes y futuras.

La Asamblea Legislativa se encuentra ante una oportunidad histórica para corregir décadas de ambigüedad legal y proteger de forma efectiva nuestras costas al elaborar una medida alineada con el mandato constitucional, con la ciencia y con el bienestar colectivo.

Por entender que el P de la C 25 no atiende debidamente tales criterios científicos, económicos, jurídicos y ecológicos, la ACLU se opone a su aprobación.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Lolimar", is written over a faint blue circular stamp.

Lolimar Escudero Rodríguez
Abogada de Política Pública