

# 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

ARTÍCULO

PAOLA SUSANA AYALA ACEVEDO\*

|   |      |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN.....   | 1159 |
| I. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE RECURSOS EN PUERTO RICO .....                                       | 1160 |
| A. <i>Cimientos del Derecho Ambiental en Puerto Rico</i> .....                                    | 1160 |
| B. <i>Regulación de la zona costera</i> .....   | 1162 |
| C. <i>Zona Marítimo Terrestre</i> .....   | 1165 |
| D. <i>Cambio Climático</i> .....  | 1171 |
| II. UNA MIRADA CRÍTICA A LA REALIDAD COSTERA DE PUERTO RICO .....                                 | 1173 |
| A. <i>Repercusión de la Interpretación de la Delimitación de la Zona Marítimo Terrestre</i> ..... | 1173 |
| B. <i>Con el agua hasta el cuello: una costa en constante cambio</i> .....                        | 1176 |
| C. <i>Responsabilidad estatal</i> .....   | 1183 |
| D. <i>Proyectos de ley</i> .....  | 1188 |
| i. Proyecto del Senado 32 .....   | 1188 |
| ii. Proyecto del Senado 557 .....   | 1189 |
| iii. Proyecto del Senado 43.....  | 1190 |
| iv. Proyecto de la Cámara 37 .....  | 1191 |
| CONCLUSIÓN.....   | 1192 |

## INTRODUCCIÓN

[L]a interpretación de la ley y del reglamento no debe hacerse ignorando la vulnerabilidad de las costas, lo expuestas que quedan las comunidades costeras a los riesgos naturales y el deber del Estado de prevenir la pérdida de vidas y propiedades. Interpretar la definición de zona marítimo-terrestre de otra forma sería permitirle al Estado poner en riesgo la seguridad física y económica de todos nuestros ciudadanos.<sup>1</sup>

---

\* La autora es estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y redactora del Volumen XCI de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Además, obtuvo un B.A. en Ciencias Políticas de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez.

<sup>1</sup> Buono Correa v. Secretario de Recursos Naturales, 177 DPR 415, 466 (2009) (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente).

Los pronunciamientos de la exjueza presidenta del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Fiol Matta, cargan consigo la indignación del pueblo puertorriqueño, producto de una ley anticuada que no necesariamente le presta atención a la vulnerabilidad de las costas de nuestro país. A lo anterior, añade Fiol Matta que, la interpretación de la *Ley de muelles y puertos de 1968*,<sup>2</sup> es una “anticuada, desfasada y elaborada para aplicarse en otro contexto social, económico, temporal y geográfico, totalmente ajeno a nuestras realidades físicas, jurídicas y sociales”.<sup>3</sup> Desde esa óptica, el estado normativo que rige los espacios costeros en nuestra jurisdicción carece de un norte que represente íntegramente las realidades físicas y los valores sociales del pueblo puertorriqueño. La definición legal que rige la zona costera tiene que necesariamente estar enmarcada en la política pública ambiental que rige en nuestro ordenamiento. Por lo tanto, debe velar por la conservación y preservación de la Zona Marítimo Terrestre (en adelante también, “ZMT”) como recurso natural de gran valor ecológico, sociocultural y ambiental.

Este artículo gira en torno a la problemática de la definición legal de la Zona Marítimo Terrestre y el impacto que esta ha tenido sobre nuestro patrimonio natural. Se pretende exhibir cómo se han podido conciliar, si en algo, las leyes, reglamentos y directrices que versan sobre la delimitación del límite costero y si estas han tomado en consideración las realidades fácticas de la zona, especialmente la amenaza constante del cambio climático. Se adelanta que, tal como menciona la exjueza presidenta Fiol Matta, “[a]un los textos gramaticalmente más claros se vuelven oscuros con el pasar de los años si no se adecúan a la realidad en la que habrán de operar.”<sup>4</sup>

## I. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE RECURSOS EN PUERTO RICO

### A. *Cimientos del Derecho Ambiental en Puerto Rico*

Los forjadores de la Constitución estuvieron convencidos de que la conservación de nuestros recursos naturales era tan importante que debía ser elevada a rango constitucional. En Puerto Rico, la protección ambiental de los recursos naturales está garantizada bajo la cláusula constitucional del artículo VI, sección 19 en donde se ha consagrado que: “[s]erá 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 . . .”.<sup>5</sup> Esta cláusula es de vital importancia ya que representa una “protección frente al Estado, la sociedad, el gobierno y [la humanidad]”.<sup>6</sup> El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha concluido, al interpretar dicha disposición constitucional, que el decreto que propone el artículo VI, sección 19, es un mandato doble, constituido por la obligación de: (1) velar por los recursos naturales, y (2) procurar su mayor desarrollo y aprovechamiento.<sup>7</sup> En ese sentido:

---

2 Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRA §§ 2101-2801 (2020).

3 *Buono Correa*, 177 DPR en la pág. 459 (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente).

4 *Id.* en la pág. 468 (Fiol Matta, opinión concurrente y disidente).

5 CONST. PR art. VI, § 19.

6 *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449, 462 (1995).

7 *Misión Industrial de P.R., Inc. v. Junta de Calidad Ambiental*, 145 DPR 908, 919 (1998).

El medio ambiente natural y la naturaleza no sólo sirven el propósito de que [la humanidad] pueda utilizarlos para su subsistencia material, sino [también para el de] su recreación y uso del tiempo libre, para la contemplación de su belleza y majestuosidad, para sentir[nos] orgulloso[s] de su patria, para mejorar su calidad de vida, y para lograr un desarrollo integral de la personalidad y su autor[r]ealización como ser humano.<sup>8</sup>

En virtud del mandato constitucional, la Legislatura del país decidió aprobar la Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970,<sup>9</sup> derogada y sustituida por la Ley Núm. 416-2004, mejor conocida como la *Ley sobre política pública ambiental*.<sup>10</sup> Esta última —la cual puede ser considerada como la *Carta Magna del Derecho Ambiental en Puerto Rico*— ha servido de guía para definir la visión y misión de nuestro gobierno en torno a la conservación de nuestro patrimonio natural. La Legislatura presentó el estatuto con la finalidad de reiterar el compromiso del Estado con el deber constitucional de la más eficaz conservación de sus recursos y de declarar la política pública en torno al tema medioambiental. Mediante esta ley se estableció que, reconociendo “la importancia y [la] relación entre los factores sociales, económicos y ambientales”, era labor del Estado procurar su desarrollo sustentable basándose en cuatro objetivos:

1. La más efectiva protección del ambiente y los recursos naturales;
2. el uso más prudente y eficiente de los recursos naturales para beneficio de toda la ciudadanía;
3. un progreso social que reconozca las necesidades de todos; y,
4. el logro y mantenimiento de altos y estables niveles de crecimiento económico y empleos.<sup>11</sup>

Los objetivos mencionados sirven como principios rectores generales, tanto de nuestra sociedad como de nuestras instituciones, para procurar que el enfoque de nuestro desarrollo sea uno sustentable. Lo comúnmente conocido como *desarrollo sustentable* o *sostenible*, se define como “la satisfacción de ‘las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades’”.<sup>12</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas ha mencionado que, para lograr este objetivo “el desarrollo sostenible [estima necesario] lograr, de manera equilibrada, [un] desarrollo económico, [un] desarrollo social y la protección del medio ambiente”.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Paoli Méndez, 138 DPR en las págs. 461-62.

<sup>9</sup> Ley sobre política pública ambiental de 1970, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 LPRÁ §§ 1121-1140a (2014) (derogada 2004).

<sup>10</sup> Ley sobre política pública ambiental, Ley Núm. 416-2004, 12 LPRÁ §§ 8001-8007f (2014).

<sup>11</sup> *Id.* § 8001(c).

<sup>12</sup> *Desarrollo sostenible*, NACIONES UNIDAS, <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml> (última visita 24 de abril de 2022) (citando a Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, en la pág. 59, UN Doc A/42/427 (4 de agosto de 1987), [https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf))).

<sup>13</sup> *Id.*

En la esfera internacional, el concepto de *sostenibilidad* continuó nutriéndose con las acciones subsiguientes de las Naciones Unidas, las cuales, luego de tomar en consideración los problemas más graves que enfrentaba la humanidad y el futuro de esta, fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante, “ODM”).<sup>14</sup> De esta forma se estableció una agenda para lograr ocho objetivos importantes para el bien de la humanidad, dentro de los cuales estaba garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.<sup>15</sup> De modo sucesivo, una vez llegado el término trazado en el año 2015, las Naciones Unidas impulsaron una iniciativa más abarcadora con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, “ODS”).<sup>16</sup> Al consolidar y ampliar la experiencia adquirida de los ODM y otros compromisos internacionalmente acordados, la agenda para el desarrollo después de 2015 traza el rumbo de las iniciativas de desarrollo, hacia el desarrollo sostenible en sus dimensiones sociales, económicas y ambientales, con importante atención al fenómeno del Cambio Climático.<sup>17</sup>

Puerto Rico ha sido vocal en la implementación de un esquema similar en su legislación ambiental. Esta proclama de política pública ha servido como punto de partida para que, en aras de procurar una implementación más detallada de la agenda, se aprueben una gran cantidad de leyes y reglamentos. Con esta realidad por delante, es sensato concluir que el Estado ha reiterado su compromiso con la conservación de los recursos naturales del país. En otras palabras, no hay escasez de reglamentación en cuanto al tema. No obstante, debemos preguntarnos: ¿se ajusta esa reglamentación a la realidad?, ¿se ha conseguido lograr el objetivo de la *sostenibilidad*? Adelanto que, aunque gozamos de un ordenamiento legal extenso en cuanto a la protección del medio ambiente, su efectividad e implementación ha sido altamente cuestionada.

### B. Regulación de la zona costera

En virtud del mandato constitucional de protección de los recursos naturales y de la antigua *Ley sobre política pública ambiental de 1970*,<sup>18</sup> la Asamblea Legislativa confirió al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales la responsabilidad, en la fase operacional, de implementar la política pública antes enunciada mediante la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, mejor conocida como la *Ley orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*.<sup>19</sup> En ese sentido, para centrar el enfoque desde la óptica contemporánea, es meritorio hacer un breve análisis histórico de la evolución que ha tenido el decreto y la regulación a estos fines.

---

<sup>14</sup> Véase Secretario General de las N.U., *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, U.N. Doc. A/70/1 (2 de septiembre de 2015), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/31/PDF/N1522831.pdf?OpenElement>.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> Ley sobre política pública ambiental de 1970, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 LPRA §§ 1121-1140a (2014) (derogada 2004).

<sup>19</sup> Ley orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, 3 LPRA §§ 151-163 (2017).

Históricamente, el deber de protección y vigilancia de las zonas costeras le pertenecía al Departamento de Obras Públicas bajo un Área de Prevención de Inundaciones y de Conservación de Playas y Ríos.<sup>20</sup> Dentro de dichos deberes estaban incluidos: “el estudio y control de inundaciones; la vigilancia, conservación y limpieza de las playas; el control de la extracción de arena y grava en las playas . . .; el deslinde y saneamiento de la zona marítimo terrestre, y la vigilancia y atención de los manglares pertenecientes al Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.<sup>21</sup> Posteriormente, los deberes pertinentes a esta Área de Prevención fueron transferidos al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (en adelante, “DRNA”).<sup>22</sup> El Secretario del DRNA tiene bajo sus responsabilidades el deber de ejercer vigilancia y conservación de la Zona Marítimo Terrestre y demás componentes de la costa, como lo son las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas.<sup>23</sup> Además, es esta dependencia gubernamental la encargada de conceder “licencias de carácter público para su uso y aprovechamiento y establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos”.<sup>24</sup> A tales efectos y en cumplimiento con su deber ministerial, el DRNA reglamenta lo concerniente a la Zona Marítimo Terrestre para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de dichas zonas, de las aguas territoriales, y de los terrenos sumergidos bajo éstas en el *Reglamento para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo estas y la zona marítimo terrestre* (en adelante, “Reglamento 4860”).<sup>25</sup>

El derecho puertorriqueño en esta y otras áreas está influenciado tanto por la herencia civilista como por el derecho común, así que no debe ser sorprendente que el marco jurídico que rige la zona costera de nuestro país contenga también influencias de ambas tradiciones. La aseveración anterior se puede evidenciar con mayor claridad analizando el contenido de los reglamentos en las agencias gubernamentales. Para entender si se ha podido conciliar nuestra herencia civilista y del derecho común dentro de las leyes, reglamentos y directrices que versan sobre el límite costero, es preciso echar un vistazo al contenido del Reglamento 4860.

La base legal del Reglamento 4860 se sostiene sobre la legislación y la política pública consagrada en la Constitución, la *Ley de política pública ambiental*, la ley orgánica del DRNA y en las demás leyes especiales, y a su vez sobre el Programa de Manejo de la Zona Costanera para Puerto Rico (en adelante, “Programa de Manejo” o “PMZC”).<sup>26</sup> Este plan de manejo surge luego de que Puerto Rico decidiera acogerse a los beneficios del *Coastal*

---

<sup>20</sup> Ley para crear un área de prevención de inundaciones y de conservación de las playas y ríos, Ley Núm. 6 de 29 de febrero de 1968, 12 LPRÁ §§ 255-255g (2014).

<sup>21</sup> *Id.* § 255a.

<sup>22</sup> 3 LPRÁ § 153.

<sup>23</sup> *Id.* § 155(h).

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> 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 (2015), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>.

<sup>26</sup> Véase *Programa de Manejo de la Zona Costanera para Puerto Rico*, DRNA (septiembre 2009), <https://www.drna.pr.gov/historico/oficinas/arn/recursosvivos/costasreservasrefugios/pmzc/pmzc/pmzc2009/PMZ-CPR%20espanol%202009-final.pdf>, para una versión revisada y actualizada de dicho programa.

*Zone Management Act*,<sup>27</sup> una ley federal aprobada con el propósito de alentar a los estados costeros a desarrollar y manejar planes de manejo de las zonas costaneras. Tal actuación supuso que el DRNA —en alianza y supervisado por la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA, por sus siglas en inglés)— sentara las bases para el equilibrio necesario entre la conservación y el uso sostenible de los recursos costeros.<sup>28</sup> El Programa de Manejo identificó como problema la ocupación de propiedad pública costera de precaristas.<sup>29</sup> Tomando en consideración factores socioeconómicos, se pueden identificar dos grupos quienes componen los precaristas: (1) personas de escasos recursos que carecen de vivienda, y (2) personas pudientes que ocupan los bienes costeros para el disfrute de viviendas vacacionales.<sup>30</sup> Tal distinción es imprescindible para analizar el rumbo que ha tomado la regulación de la zona costera.

La zona costera se ha caracterizado por generar altas tensiones y conflictos. Por ejemplo, se comenta en versiones anteriores del Reglamento 4860, que como parte del PMZC, se había anunciado la necesidad de manejar y resolver el problema de los precaristas, específicamente en las regiones de La Parguera en Lajas, el Combate en Cabo Rojo, y en Culebra.<sup>31</sup> A esos efectos, se propuso una reglamentación que “complementaría la legislación vigente que prohíbe la tenencia sin justo título de inmuebles, prohibiría la reconstrucción en bienes del dominio público de viviendas destruidas por incendios o tormentas y requeriría el pago de una renta razonable por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público para viviendas y muelles”.<sup>32</sup> Esta reglamentación, sin embargo, nunca se promulgó.<sup>33</sup> Ante este mismo panorama y en concordancia con el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (COE, por sus siglas en inglés) se logró la suscripción del acuerdo *La Parguera Recreational Area Memorandum of Understanding* (en adelante, “MOU”), mediante el cual el gobierno local y el COE trabajarían al unísono para la preservación del área natural del sector La Parguera.<sup>34</sup> El acuerdo MOU tuvo el efecto de convertir en nulo todo permiso concedido por el COE a dueños de casas y otras estructuras luego del 1 de enero de 1980.<sup>35</sup> Sin embargo, el problema que presentan los precaristas persiste y se ha extrapolado a la gran mayoría de los municipios costeros de nuestro archipiélago, cada vez más agudizado por los intereses económicos y comerciales a los cuales atrae la zona. Con lo anterior como factor determinante para la promulgación del Reglamento 4860, el DRNA explícitamente afirma que:

El aprovechamiento privado de bienes del dominio público, reflejado por la privatización de facto de la zona marítimo-terrestre mediante construcciones que reducen parcial o totalmente los accesos a las playas; el menoscabo

---

27 Coastal Zone Management Act, 16 U.S.C. §§ 1451-1466 (2018).

28 *supra* nota 26, en la pág. 2.

29 DRNA, Reg. Núm. 4860, art. 1.3.

30 *Id.*

31 *Id.*

32 *Id.*

33 *Id.*

34 *Id.*

35 *Id.*

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 de la zona marítimo-terrestre que ocasionan la erosión y degradación del litoral, continúan.<sup>36</sup>

El PMZC delimita su jurisdicción de la guardarraya con el mar a “una franja de un kilómetro (1km) tierra adentro, así como distancias adicionales necesarias para incluir ecosistemas claves de la costa”.<sup>37</sup> Sin embargo, para poder reconocer esta delimitación es necesario conocer los componentes que yacen dentro de ella.

### C. Zona Marítimo Terrestre

El Código Civil de Puerto Rico actual categoriza y define las *cosas comunes* como “aquellas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todas las personas tienen libre uso . . .”.<sup>38</sup> Al igual que en el derogado Código Civil de 1930, “el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas” gozan de la denominación de *cosa común*.<sup>39</sup> El historial legislativo hace notar que dicha concepción no estaba recogida en el Código Civil español de 1889 que regía en Puerto Rico a principios del siglo pasado ya que en este último se clasificaban los bienes en dos grupos: por un lado, los de dominio público y, por otro lado, los patrimoniales.<sup>40</sup> Sin embargo, desde la implementación del Código Civil de 1902, aunque *el mar y sus riberas* fueron elevados de bien de dominio público a cosa común, no se les definió.<sup>41</sup>

La ausencia de una definición concreta resalta una serie de incógnitas confusas acerca de lo que comprende la playa, el mar, sus riberas, la costa, la zona marítimo terrestre (o ZMT), entre otras, y las repercusiones jurídicas y medioambientales que pueda suscitar una noción errónea del concepto. Tanto el Gobierno de Puerto Rico, como las personas privadas “han interpretado incorrectamente las frases y los términos incluidos en la ley para definir la *zona marítimo terrestre*”,<sup>42</sup> por lo cual es importante hacer unas distinciones conceptuales.

La legislación relevante a la definición de lo que comprende la zona costera yace recogida en la *Ley de Muelles y Puertos de 1968* de la siguiente manera:

---

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> División de Zona Costanera, *Programa de Manejo de la Zona Costanera: Los primeros 25 años*, DRNA 2 (2007), [https://www.drna.pr.gov/wp-content/uploads/2019/02/PMZC\\_25-Años.pdf](https://www.drna.pr.gov/wp-content/uploads/2019/02/PMZC_25-Años.pdf).

<sup>38</sup> Cód. Civ. PR art. 241, 31 LPRA § 6024 (2015 & Supl. 2021).

<sup>39</sup> *Id.*

<sup>40</sup> Michel J. Godreau Robles, *Mareas, playas, manglares y bienes de dominio público: La zona marítimo terrestre y la protección del ambiente post Buono v. Vélez Arocho*, 81 REV. JUR. UPR 1215, 1219 (2012).

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> Diana López-Feliciano, *Análisis de la definición legal “zona marítimo terrestre” en Puerto Rico: Hacia una nueva definición*, 42 REV. JUR. UIPR 451, 452 (2008).

*Zona marítimo-terrestre.*— Significa 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 condicionar, significa la zona marítimoterrestre de Puerto Rico.<sup>43</sup>

Dicha legislación se incorporó como continuación de la definición proveniente de la *Ley de Puertos española de 1880*.<sup>44</sup> Sin embargo, a diferencia de los estatutos anteriores, esta presenta un cambio sustancialmente importante al incorporar los terrenos ganados al mar como parte de la Zona Marítimo Terrestre, y, por consiguiente, pertenecientes a la clasificación de bienes de dominio público.<sup>45</sup>

A modo de trasfondo, la *Ley de puertos española de 1880* y la *Ley de aguas española de 1866*,<sup>46</sup> indican cuáles son los bienes a considerarse como de dominio nacional y uso público. La *Ley de aguas española* en su título I, proclamaba que las costas o fronteras marítimas, el mar litoral y las playas eran de dominio nacional y uso público. Esta ley definió como playa:

[E]l espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinociales. Donde no fueren sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea adonde llegan las aguas en las tormentas [o] temporales ordinarios.<sup>47</sup>

La Real Orden del 8 de agosto de 1866 extendió mediante decreto la *Ley de Aguas españolas* a Puerto Rico.<sup>48</sup> Es de notar que esta legislación española que se nos fue extendida respondía a una “visión valorativa que tenía el soberano español sobre los intereses socioeconómicos” predominantes en el siglo XIX.<sup>49</sup>

El término que se utiliza en el artículo 1(3) de la *Ley de aguas* es “playa”, mientras que el Código Civil del 2020 menciona “el mar y sus riberas”.<sup>50</sup> Sin embargo, en nuestra legislación actual —*Ley de muelles y puertos de 1968*— se utiliza el término “zona marítimo-terrestre”,

---

43 Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRA § 2103(n) (2011).

44 Ley de puertos española de 1880 (BOE 1880, 129) (España), <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1880/129/A00331-00333.pdf>.

45 23 LPRA § 2103(n).

46 Ley de aguas española de 1866 (BOE 1866, 129) (España), <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1866/219/A00001-00004.pdf>.

47 *Id.* art. 1(3).

48 R.O. de 8 de agosto de 1866 (España); MIGUEL RODRÍGUEZ BÉRRIZ, I DICCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE FILIPINAS 50 (1888).

49 Godreau Robles, *supra* nota 40.

50 Ley de aguas española de 1866 (BOE 1866, 129) (España), <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1866/219/A00001-00004.pdf>; Cód. Civ. PR art. 241, 31 LPRA § 6024 (2015 & Supl. 2021).



figura que, a su vez, también contiene componentes que se prestan para causar confusión.<sup>51</sup> Esta discrepancia conceptual hace necesario distinguir los términos: *playa*, *ribera del mar* y, en mucho detalle, la *Zona Marítimo Terrestre*.

El DRNA establece como principios rectores para la aplicación del Reglamento 4860 que la utilización del dominio público marítimo terrestre sea libre, pública y gratuita para los usos comunes.<sup>52</sup> De igual forma, otro principio que gobierna el contenido del Reglamento 4860, y de nuestro estado de derecho de manera omnimoda, es que las playas no son de uso privado; la prohibición de privatizar las playas es producto del derecho al disfrute de los bienes de dominio público del que goza esta jurisdicción.<sup>53</sup> Por consiguiente, la autoridad reguladora ha conglomerado bajo la definición “bienes de dominio público marítimo-terrestre” un listado base que responde a la configuración del ecosistema.<sup>54</sup> Si bien es cierto que todos damos por sentado que las *playas* son públicas, no menos cierto es que no necesariamente sabemos qué componentes tienen y hasta dónde se limita ese bien de disfrute público. La razón de definir como bien de dominio público las riberas del mar es que los ciudadanos gocen de una franja de playa que les permita utilizar y disfrutar de ese bien común, conforme a lo discutido sobre *cosas comunes* en la parte introductoria de este texto. Es menester aclarar que, aunque la codificación de las cosas comunes contenga los términos de “el mar y sus riberas”,<sup>55</sup> este equivale a un componente de la Zona Marítimo Terrestre, por lo que, en Puerto Rico, el terreno cubierto por la ZMT es un bien de dominio público. Es decir, no es susceptible de ser propiedad privada, ni propiedad del Estado.<sup>56</sup> El historial legislativo que cobija la definición legal de la ZMT en el artículo 1(3) de la *Ley*

51 Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRA § 2103(n) (2011).

52 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, art. 1.4(A)(1) (2015), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>. Expandiendo esta definición, se ha dicho:

La utilización del dominio público marítimo-terrestre será *libre, pública y gratuita para los usos comunes* y acordes con la naturaleza de aquel, tales como pasear, estar, bañarse y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas vigentes en el Estado Libre Asociado.

*Id.* (énfasis suplido).

53 *Id.*, art 1.4 (A)(5).

54 El listado es el siguiente:

Bienes de dominio público marítimo-terrestre - [l]a ribera del mar y de los ríos, *de las playas, dunas*, incluyendo la zona marítimo-terrestre la cual se extiende también por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas; incluye aquellas marismas, albuferras, marjales, estuarios y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujos de las mareas, con su lecho y subsuelo; las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas; *las accesiones a la ribera del mar por depósitos de materiales o por retirada del mar; los terrenos ganados al mar por cualquier causa; los terrenos invadidos por el mar que por cualquier causa pasen a formar parte de su lecho; los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo terrestre, hasta su coronación; los islotes y las islas que se forman naturalmente en el mar territorial, aguas interiores o en los ríos, hasta donde sean sensibles las mareas; los terrenos colindantes con la ribera que se adquieren para su incorporación al dominio público marítimo terrestre.*

*Id.* art 2.17.

55 31 LPRA § 6024.

de aguas española de 1866 hace notar que fue su intención que las *playas* formasen parte del dominio nacional y uso público.<sup>57</sup> De igual forma, aunque sustituyendo el término *playa* por “zona marítimo-terrestre”, la *Ley de Puertos para la Isla de Puerto Rico de 1886* catalogó la misma de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares.<sup>58</sup> En síntesis, aunque no expresamente catalogado como tal, la clasificación de bien de *dominio nacional y uso público* se ha mantenido vigente hasta el presente ya que ninguna de las leyes posteriores derogó o enmendó dicha disposición.

Para poder precisar lo pertinente a la limitación de la playa es necesario acudir a la definición antes mencionada de la *Zona Marítimo Terrestre*. Esta establece los criterios utilizados para delimitar el espacio costero en nuestro país.<sup>59</sup> Aquel que tenga el fin de comprender mejor qué significado e implicaciones tiene este estatuto, debe comenzar por reconocer de dónde proviene, pues como se ha detallado anteriormente, nuestra legislación responde a una definición adquirida —o puede decirse, heredada— por la legislación española del siglo XIX. El oceanógrafo Aurelio Mercado-Irizarry plantea lo siguiente: “¿[q]ué razón tendrían los españoles de mitad del siglo [XIX] de introducir el concepto de *sensible* versus *no sensible* en la [*Ley de [a]guas del 1866*] si ellos sabían que las mareas astronómicas eran sensibles en todas las costas del planeta?”<sup>60</sup> En contestación a esta pregunta, menciona que, “[p]ara ellos[,] *sensible* eran las mareas astronómicas de las costas del Mar Cantábrico, y *no sensibles* eran la[s] de las costas del Mar Mediterráneo”.<sup>61</sup> No obstante, estos dos parámetros fueron descartados por la legislación española del siglo XX toda vez que la *Ley de costas de España de 1988* sustituyó los términos por “el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial”.<sup>62</sup> Aunque a lo que nuestra jurisdicción concierne, la enmienda española es meramente ilustrativa, la misma exhibe una definición más abarcadora toda vez que incluye la zona de la tierra cubierta por el mar en su mayor extensión, como consecuencia de un temporal o alguna creciente y descarta como criterio el tipo de marea.<sup>63</sup>

La profesora Diana López-Feliciano en su estudio titulado *Análisis de la definición legal “zona marítimo terrestre” en Puerto Rico: Hacia una nueva definición*, presenta la data

---

56 Diana López-Feliciano, *Análisis de la definición legal “zona marítimo terrestre” en Puerto Rico: Hacia una nueva definición*, 42 REV. JUR. UIPR 451, 456 (2008).

57 Ley de aguas española de 1866, art. 1(3) (BOE 1866, 129) (España), <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1866/219/A00001-00004.pdf>.

58 Ley de puertos para la isla de Puerto Rico, art. 1(1) (1886) (España) [https://issuu.com/coleccionpuertorrique-na/docs/ley\\_de\\_puertos\\_vigente\\_en\\_la\\_isla\\_d](https://issuu.com/coleccionpuertorrique-na/docs/ley_de_puertos_vigente_en_la_isla_d).

59 Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRÁ § 2103(n) (2011).

60 Aurelio Mercado Irizarry, *La innecesaria polémica sobre la zona marítimo-terrestre en Puerto Rico*, XDoc 1, <https://xdoc.mx/preview/la-inecesaria-polemica-sobre-la-zona-maritimo-sec2fe1682f74> (última visita 29 de abril de 2022).

61 *Id.* (énfasis suplido).

62 Ley de costas, art. 3(1)(a) (BOE 1988, 22) (España).

63 Diana López-Feliciano, *Análisis de la definición legal “zona marítimo terrestre” en Puerto Rico: Hacia una nueva definición*, 42 REV. JUR. UIPR 451, 465 (2008).

relacionada a los términos *mareas y temporales* en Puerto Rico. Según la data del DRNA y la NOAA, las mareas más altas en las costas de Puerto Rico no llegan a un metro, por lo que se clasifican como *microtidal* o mareas de menos de dos metros.<sup>64</sup> Por otro lado, es importante aclarar que los fenómenos atmosféricos popularmente conocidos por el término *temporal* no incluyen dentro de su significado a los huracanes, sino que son resacas de mal tiempo.<sup>65</sup> Una vez desentrañados los conceptos cabe expresar que, según nuestra definición de Zona Marítimo Terrestre, el límite interior tierra adentro lo determina el movimiento del mar —ya sean sensibles o no las mareas—, conforme a lo cual se diferencian de la siguiente manera:

1. En d[o]nde son sensibles las mareas: el espacio de las costas de Puerto Rico *que baña el mar en su flujo y reflujo*.
2. En d[o]nde no son sensibles las mareas: el espacio de las costas de Puerto Rico *que baña las olas en los temporales*.<sup>66</sup>

El criterio de la sensibilidad de las mareas se presta para interpretaciones dependiendo del contexto en que se analice y del interés que la interpretación pretenda proteger. ¿Son o no sensibles las mareas en Puerto Rico? La contestación a esta tiende a ser controvertida precisamente por la problemática que nos ha presentado la definición legal de lo que constituye la Zona Marítimo Terrestre en Puerto Rico.<sup>67</sup> El criterio de la sensibilidad de las mareas recogido en la legislación decimonónica estaba orientado a proteger el régimen económico de la España de esa época, es decir, “ofreciéndole protección adecuada a las embarcaciones en tiempos de temporales, lo cual exigía colocarlas tierra adentro más allá del exiguo límite de la marea alta”.<sup>68</sup> Para lograr ese objetivo —y dadas las realidades en las diferencias físicas de las costas de la península— se introdujo el criterio de la sensibilidad de las mareas. No obstante, para efectos del derecho, el significado de la sensibilidad de las mareas no tiene raíces etimológicas astronómicas, sino que “su significado se forjó en función del interés de la pesca y la navegación”.<sup>69</sup> En Puerto Rico, la magnitud de las mareas es muy distinta. Se exhibe una realidad diferente ya que las mareas de nuestras costas tropicales son homogéneas a través de todo el año, variando solamente la intensidad de

---

64 *Id.* en las págs. 475-76.

65 *Id.* en las págs. 480-81; Godreau Robles, *supra* nota 40 en la págs. 1215, 1227 n.45.

66 López-Feliciano, *supra* nota 63, en la pág. 488.

67 Sobre este particular, López-Feliciano nos ilustra:

Dependiendo del contexto en que se quiera analizar el asunto, la contestación a esta pregunta puede tener dos contestaciones diametralmente opuestas. Una expresando que las mareas son sensibles, una contestación a base de la realidad física, lo que observamos naturalmente en el comportamiento de las mareas en las costas de Puerto Rico. La otra, expresando que las mareas no son sensibles, una contestación a base de lo que se interesa proteger legalmente en la zona marítimo terrestre, donde se presenta un[a] problemática similar a la costa mediterránea de España, la necesidad de una zona pública y libre de obstrucción.

*Id.* en la pág. 489.

68 Godreau Robles, *supra* nota 40 en la pág. 1227.

69 *Id.* n. 45.

las olas.<sup>70</sup> “Al no existir en Puerto Rico diferencias entre costas como en España, se podría interpretar que no [se aplica] a Puerto Rico este método de medición”.<sup>71</sup> Por lo que la utilización de criterios de medición basado en la sensibilidad de las mareas “para determinar la extensión de la [Zona Marítimo Terrestre] no resuelve la problemática”.<sup>72</sup>

A manera de síntesis, los criterios técnico-científicos utilizados por nuestro ordenamiento legal, reconocidos en leyes, reglamentos y jurisprudencia para identificar lo que comprende la Zona Marítimo Terrestre se pueden resumir de la siguiente manera:

1. [Hasta dónde llega el mar]
  - a. en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas;
  - b. [en] las mayores olas en los temporales, en donde las mareas no son sensibles . .
2. [L]os terrenos ganados al mar . . .
3. [L]os márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas;<sup>73</sup>
4. “[las] marismas, manglares, pantanos y . . . terrenos bajos que se inundan [por el] flujo y reflujo de las mareas”;<sup>74</sup>
5. “Accesiones – todos aquellos materiales o componentes de la corteza terrestre que se incorporan a la zona marítimo-terrestre por la acción del mar, de los ríos y otros cuerpos de agua que desembocan directamente al litoral”;<sup>75</sup>
6. “Aterramientos - se refiere a los montículos de sedimentos que el mar deposita en su flujo y reflujo a lo alto del cordón litoral, con la ayuda del viento”;<sup>76</sup>
7. Criterios adicionales que deben ser considerados:
  - a. “en donde son sensibles las mareas . . .
    - i. rasgos topográficos y geográficos . . .
    - ii. dunas
    - iii. manglares
    - iv. marismas [y] marjales . . .
    - v. albuferas
    - vi. rías
    - vii. playas, entre otros”;<sup>77</sup>
    - viii. “en donde . . . no exista información histórica o actual sobre . . . rasgos antes [mencionados] se considera . . . las mareas equinocciales”;<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Mercado Irizarry, *supra* nota 60.

<sup>71</sup> López-Feliciano, *supra* nota 63, en la pág. 490.

<sup>72</sup> *Id.*

<sup>73</sup> Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRÁ § 2103(n) (2011).

<sup>74</sup> 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, art. 1.4(B)(1) (2015), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>.

<sup>75</sup> *Id.* art. 2.1.

<sup>76</sup> *Id.* art. 2.14.

<sup>77</sup> *Id.* art. 3.3(A).

<sup>78</sup> *Id.* art. 3.3(B).

- b. en donde las mareas no son sensibles:
  - i. información histórica;
  - ii. modelaje matemático o computarizado;<sup>79</sup>
- 8. Para el proceso de deslinde de la Zona Marítimo Terrestre se considera un criterio adicional: “[e]n [á]reas donde exista evidencia de la alteración humana de las playas, riberas y orillas del mar mediante rellenos, dragados, excavaciones, diques, rompeolas, construcciones o cualquier otro medio, el Departamento presumirá que el *límite histórico tierra adentro de la zona marítimo-terrestre es aquel más distante tierra adentro que pueda determinarse haciendo referencia a estudios topográficos e hidrográficos, planos de autorizaciones, concesiones, licencias, franquicias o permisos anteriores, mapas, o cartas de mareas o de navegación*.<sup>80</sup>

#### D. Cambio Climático

“[La naturaleza del] mar es dinám[ic]a; por causas naturales, avanza tierra adentro, con la consecuencia de integrar terrenos que antes estaban fuera de su zona natural . . .”<sup>81</sup> Estos se denominan “terrenos ganados por el mar”.<sup>82</sup> Este fenómeno progresivamente afecta las propiedades privadas, pudiendo convertirlas en propiedades de dominio público por afectación natural.<sup>83</sup> A esta realidad se le suma el fenómeno —cada vez más acelerado— del cambio climático y el calentamiento global. Estas manifestaciones, aunque afectan de manera homóloga la realidad natural de nuestro planeta, tienen distinciones conceptuales importantes:

El calentamiento global, el cual no se considera un término técnico, se refiere al aumento a largo plazo en la temperatura promedio de la Tierra. Por otro lado, el *cambio climático* se refiere a cualquier cambio a largo plazo en el clima de la Tierra, o en el clima de una región o una ciudad. Esto incluye . . . cambios en los promedios de precipitación y eventos de lluvia fuerte, la frecuencia e intensidad de tormentas tropicales y huracanes, [y] aumento o disminución de los niveles del mar . . .<sup>84</sup>

De ello se desprende que el calentamiento global es uno de los factores que influyen al cambio climático y este, por consecuencia, al aumento de la temperatura, la precipitación, el nivel del mar, y la frecuencia de eventos tales como los huracanes, entre otros. En la esfera local el cambio climático se ha definido estatutariamente como:

<sup>79</sup> *Id.* art. 3.3(C).

<sup>80</sup> *Id.* art. 3.2(D) (énfasis suplido).

<sup>81</sup> López-Feliciano, *supra* nota 63, en la pág. 451.

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Id.* en la pág. 452.

<sup>84</sup> *Estado del Clima de Puerto Rico: Evaluación de vulnerabilidades socio-ecológicas en un clima cambiante 2010-2013*, CONSEJO DE CAMBIO CLIMÁTICO DE PUERTO RICO (CCCPR) 1, 11 (2013), [https://research.fit.edu/media/site-specific/researchfit.edu/coast-climate-adaptation-library/latin-america-and-caribbean/puerto-rico-usvi-bvi/PRCCC.--2013.--Assessing-Social-ecological-Impacts-PR-CC.--\[ESP\].pdf](https://research.fit.edu/media/site-specific/researchfit.edu/coast-climate-adaptation-library/latin-america-and-caribbean/puerto-rico-usvi-bvi/PRCCC.--2013.--Assessing-Social-ecological-Impacts-PR-CC.--[ESP].pdf).

[U]na variación estadística importante en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un periodo prolongado. Este cambio de clima normalmente se puede deber a procesos naturales internos o a cambios externos, o persistentes atribuidos directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.<sup>85</sup>

La legislación al respecto asegura que Puerto Rico es física y socialmente vulnerable a factores de amenazas a causa del cambio acelerado en el orden natural de nuestro planeta. Específicamente, la *Ley de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático de Puerto Rico*, es responsable de establecer la política pública del Gobierno de Puerto Rico en respuesta a la amenaza que presenta el cambio climático para esta y las futuras generaciones.<sup>86</sup> Esta legislación —consciente de los esfuerzos de la comunidad internacional y tomando en consideración una gran cantidad de estudios que advierten sobre los efectos adversos de no atender de manera adecuada la amenaza inevitable del cambio climático— presenta una guía para establecer un Plan de Mitigación, Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático (en adelante, “Plan de Mitigación”).<sup>87</sup>

En la parte expositiva de esta ley se resaltan estudios que estiman que, “si la tendencia de incremento del nivel de la mar observada para Puerto Rico contin[úa] linealmente sin aceleración, para el año 2100 se proyecta [que] el aumento en el nivel del mar sería de al menos entre punto cinco (0.5) y un (1) metro”.<sup>88</sup> La consecuencia de este aumento del nivel del mar afectaría adversamente, entre tantas, la vida y propiedad, como resultado de la erosión costera.<sup>89</sup> El incremento, a su vez, resultaría en la pérdida de las estructuras naturales que sirven como barreras costeras.

Ante la urgencia de trazar los parámetros necesarios para frenar las consecuencias de los daños en este y otros sectores, se creó el Comité de Expertos y Asesores sobre Cambio Climático (en adelante, “CEACC”) adscrito al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, a quienes les faculta la responsabilidad de asesorar y preparar el Plan de Mitigación.<sup>90</sup> Este panel de expertos, comprometidos con la labor encomendada, han delimitado planes de acción puntuales para la protección de nuestra zona costera.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Ley de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático de Puerto Rico, Ley Núm. 33-2019, 12 LPRA § 8011a(e) (2018 & Supl. 2021).

<sup>86</sup> *Id.* § 8011c(1).

<sup>87</sup> Exposición de Motivos, Ley de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático de Puerto Rico, Ley Núm. 33-2019, 2019 LPR 411-20.

<sup>88</sup> *Id.* en la pág. 413.

<sup>89</sup> Se define *aumento en el nivel del mar* como:

[U]n incremento en el nivel promedio del mar, el cual es ocasionado principalmente por la expansión térmica del agua al aumentar la temperatura en los océanos y mares; también es causado al derretirse capas de hielo que se encuentran sobre tierra y las concentradas en los cascos polares; y por factores locales como erosión costera y subsidencia del terreno.

<sup>90</sup> LPRA § 8011a(d).

<sup>91</sup> *Id.* § 8012a.

<sup>91</sup> *Comité de Expertos y Asesores sobre Cambio Climático recluta personal adicional*, WIPR (11 de abril de 2022), <https://wipr.pr/comite-de-expertos-y-asesores-sobre-cambio-climatico-recluta-personal-adicional/#:-text=El%20CEACC%20fue%20creado%20por,derecho%20a%20voz%20y%20voto.>

El fenómeno del cambio climático no tan solo afecta directamente nuestro ecosistema, sino que también afecta nuestro medio de vida o subsistencia. Solo cuesta tomar como referencia las lecciones que nos ha dejado la crisis salubrista de la pandemia del COVID-19. Desde la declaración de la pandemia se ha estado estudiando el vínculo que puede existir entre la propagación de enfermedades y el cambio climático, pues las enfermedades novedosas parecen ser de origen zoonótico, es decir, que provienen de los animales.<sup>92</sup> Aunque no se ha podido establecer que el clima fue el causante de la propagación del COVID-19, el cambio en las condiciones de vida del ecosistema también tiene su repercusión sobre los demás seres vivos, como los animales, lo que ocasiona que tengan que tomar medidas alternas de subsistencia. De igual forma, la rapidez con la que se propagan las enfermedades está relacionada al método de vida que vivimos los individuos, lo cual está viéndose directamente afectado por el fenómeno climático. A raíz de esta crisis, la Organización Mundial de la Salud mediante su oficina regional panamericana, hace un llamado a aprovechar las lecciones aprendidas por la pandemia del COVID-19 para tomar medidas de preparación y mitigación salubrista en miras de la posibilidad de crisis climáticas prolongadas.<sup>93</sup> En Puerto Rico, los expertos en salud y medioambiente han advertido de que las consecuencias del cambio climático pueden ser perjudiciales para la salud de nuestra población. Se discute cómo las altas temperaturas y los fenómenos meteorológicos extremos han provocado un aumento en enfermedades respiratorias y cardiovasculares; de igual manera, la propagación de enfermedades como el Dengue, Zika y Changa también ha aumentado como consecuencia del incremento en precipitación y los cambios a climas más húmedos.<sup>94</sup>

Ante este panorama devastador, urge tomar conciencia sobre los efectos de este fenómeno, no tan solo para nuestro patrimonio natural, sino para nuestra subsistencia como humanidad. Empecemos por proteger uno de los ecosistemas más valiosos para esta isla: la costa.

## II. UNA MIRADA CRÍTICA A LA REALIDAD COSTERA DE PUERTO RICO

### A. *Repercusión de la Interpretación de la Delimitación de la Zona Marítimo Terrestre*

El pronunciamiento legal, o del Derecho, tiene un efecto legitimador sobre qué es y hasta dónde llega ese espacio conocido como la Zona Marítimo Terrestre. Por lo tanto, los criterios que se adopten podrían tener implicaciones directas sobre ese espacio. La definición de la Zona Marítimo Terrestre trae consigo dos suposiciones sobre su composición basadas en el concepto de sensibilidad de las mareas, pues se describe como el espacio de las costas de Puerto Rico: (1) el “que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles

---

<sup>92</sup> Pau Rubio, *COVID-19 y cambio climático: un caso abierto con mucha zona gris*, INSTITUTO DE SALUD GLOBAL (5 de abril de 2021), <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/covid-19-y-cambio-climatico-un-caso-abierto-con-mucha-zona-gris/90253/0>.

<sup>93</sup> *Las lecciones de la pandemia del COVID deben aprovecharse para enfrentar el cambio climático, dice la OPS*, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) (27 de octubre de 2021), <https://www.paho.org/es/noticias/27-10-2021-lecciones-pandemia-covid-deben-aprovecharse-para-enfrentar-cambio-climatico>.

<sup>94</sup> *Expertos discuten efectos de cambio climático en la isla*, DRNA (23 de agosto de 2019), <https://www.drna.pr.gov/noticias/expertos-discuten-efectos-de-cambio-climaticos-en-la-isla/>.

las mareas”; y (2) hasta donde llegan “las mayores olas del mar en los temporales, en donde las mareas no son sensibles”.<sup>95</sup> Estos componentes han sido el punto de partida para el debate sobre las interpretaciones por parte de funcionarios gubernamentales, profesionales, académicos, ciudadanos, propietarios privados, y abogados, pues se presta para la imprecisión.<sup>96</sup> La definición de la zona costera, en este caso, es una “legitimada por la Ciencia, con criterios técnico-científicos, como por ejemplo, ‘hasta donde suba la marea o haya influencia del mar’, o hasta donde desaparezca la duna”.<sup>97</sup> La profesora Erika Fontáñez comenta que, en esa categoría, “quienes habitan o utilizan la playa no son protagonistas”; más bien al utilizar ese criterio legal terminan siendo los “grandes ausentes” los que lo determinan.<sup>98</sup> En términos generales, la confusión de la delimitación de la zona costera estriba en la concepción de la playa frente a la definición legal de la ZMT utilizada en nuestra jurisdicción. La oceanógrafa Maritza Barreto define el concepto de la playa como el área de “depósitos sedimentarios costeros que se componen de sedimentos no consolidados (arena y grava) que se extienden desde la línea de vegetación, base de la duna o estructura hasta la línea de agua (playa subaérea o playa seca)”.<sup>99</sup> Partiendo de esa diferencia conceptual, de ordinario, la playa tiende a ser de mayor extensión que el límite interior tierra adentro que define la extensión horizontal de la marea, lo cual es utilizado como criterio principal para la determinación de la Zona Marítimo Terrestre en nuestro estado de derecho. Al utilizarse este criterio para la delimitación en Puerto Rico —es decir, cuando se aplica el criterio de que la Zona Marítimo Terrestre es *hasta dónde llega la marea*— independientemente de la clasificación de mareas utilizada, puede llegarse a interpretar por deducción que las playas pueden ser privadas y que solamente lo *mojado* por las mareas es público.

Desde un punto de vista teórico, menciona la profesora Fontáñez, el discurso legal puede terminar “opacando los asuntos subyacentes . . . convirtiendo el conflicto en uno de mera racionalidad legal”.<sup>100</sup> Por tanto, desde la óptica del Derecho tanto las instituciones como los individuos “pretenden defender la existencia de un método propio, neutral y capaz de dar una solución ‘justa’ usando principios universales, idóneos para legitimar una determinada decisión jurídica”.<sup>101</sup>

La playa como espacio público ha sido objeto de innumerables reclamos por parte de la ciudadanía a través de las décadas.<sup>102</sup> “El reclamo de ese espacio para el público ha servido,

---

<sup>95</sup> Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRÁ § 2103(n) (2020).

<sup>96</sup> Diana López-Feliciano, *Análisis de la definición legal “zona marítimo terrestre” en Puerto Rico: Hacia una nueva definición*, 42 REV. JUR. UPR 451, 453 (2008).

<sup>97</sup> Érika Fontáñez Torres, *El discurso legal en la construcción del espacio público: Las playas son públicas, nuestras, del pueblo*, 20 REV. DE CIENCIAS SOCIALES 42, 59 (2009).

<sup>98</sup> *Id.*

<sup>99</sup> Maritza Barreto et al., *El estado de las playas de Puerto Rico post-María*, STORYMAPS (25 de agosto de 2020), [https://storymaps.arcgis.com/stories/dfb5b1a22af6440b809cde3aac482b42?fbclid=IwAR2zL3lVnHSbAVFml-33zeyQkifYulO1Dm\\_F3uwUznlalGdFo79sXjaQCgvo](https://storymaps.arcgis.com/stories/dfb5b1a22af6440b809cde3aac482b42?fbclid=IwAR2zL3lVnHSbAVFml-33zeyQkifYulO1Dm_F3uwUznlalGdFo79sXjaQCgvo).

<sup>100</sup> Fontáñez Torres, *supra* nota 97, en la pág. 46; *Id.* (citando a Pierre Bourdieu & Gunther Teubner, LA FUERZA DEL DERECHO 72 (Carlos Morales de Setién Ravira, ed., 2000)) (enfaticando que “[e]l lenguaje jurídico queda vaciado de contenidos políticos o éticos aparentemente, apareciendo de una forma neutra, en primera instancia por la propia construcción del razonamiento”).

<sup>101</sup> *Id.*

<sup>102</sup> *Id.* en la pág. 45.



además, para dar contornos a la falta de legitimidad del aparato estatal y a sus actores en salvaguardar el espacio público”.<sup>103</sup> Los ejemplos más recientes de estos reclamos se han suscitado en la playa de Ocean Park y en el hotel Dorado Beach. Con la consigna *Las Playas Son del Pueblo* y en rechazo del desplazamiento de comunidades en la zona costera, ciudadanos se dieron cita a la playa de Ocean Park.<sup>104</sup> Allí, cientos de manifestantes se dieron cita a un torneo de tenis de playa organizado “en defensa del derecho al libre acceso de los recursos naturales y en condena a los esfuerzos de desplazamiento de comunidades”.<sup>105</sup> Esta manifestación pacífica fue motivada en repudio a unas expresiones captadas en video de unos residentes de la urbanización aldeaña que se mostraban reacios a que se levantara una malla en la arena para jugar el deporte de tenis de playa, pues según ellos, era propiedad privada.<sup>106</sup> La narrativa de esos residentes de propiedades en la zona aldeaña a la playa se circunscribía a que solo se podría tener derecho a opinar cuando pudieran tener una propiedad millonaria en esa zona residencial.<sup>107</sup> En otra ocasión se reclamó el derecho al libre acceso a las playas tras denunciar que el hotel Dorado Beach (Ritz Carlton) había creado barreras “sobre bienes de dominio público y zona marítimo terrestre” para impedir el acceso de particulares a la playa que colinda con su predio.<sup>108</sup> Con esas actuaciones el Dorado Beach se convierte en un precarista que limita el acceso público a la playa, convirtiéndola *de facto* en una playa privada.<sup>109</sup>

Desde la óptica del derecho constitucional a la libertad de expresión, el lenguaje jurídico que distingue a estos espacios que componen la zona costera ha suscitado controversias en cuanto a su concepción como espacio público. Los espacios públicos como norma general son los espacios en donde la libertad de expresión es más amplia con excepción de algunas limitaciones.<sup>110</sup> En ese sentido, las playas han sido protagonistas de expresiones y acciones de protestas y luchas sociales por parte del pueblo.<sup>111</sup>

El tratamiento que le ha dado nuestro estado de derecho a la clasificación de la playa como espacio público se circunscribe a lo mencionado anteriormente en este escrito sobre las cosas comunes. Cabe resaltar, que como antes mencionado, se hace una deducción

<sup>103</sup> *Id.*

<sup>104</sup> Osman Pérez Méndez, *Festival en Ocean Park reclama las playas para el pueblo*, PRIMERAHORA (29 de enero de 2022), <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/festival-en-ocean-park-reclama-las-playas-para-el-pueblo/>.

<sup>105</sup> Javier Colón Dávila, *Disfrutan la playa de Ocean Park mientras defienden el libre acceso del pueblo*, EL NUEVO DÍA (29 de enero de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/disfrutan-la-playa-de-ocean-park-mientras-defienden-el-libre-acceso-del-pueblo/>.

<sup>106</sup> *Id.*; Véase Tatiana Pérez Ramos, *Mujer narra incidente en el que intentaron prohibirle uso de área en playa Ocean Park*, WAPA.TV (enero 2022), [https://www.wapa.tv/noticias/locales/mujer-narra-incidente-en-el-que-intentaron-prohibirle-uso-de-area-en-playa-ocean-park\\_20131122523838.html](https://www.wapa.tv/noticias/locales/mujer-narra-incidente-en-el-que-intentaron-prohibirle-uso-de-area-en-playa-ocean-park_20131122523838.html).

<sup>107</sup> Colón Dávila, *supra* nota 105.

<sup>108</sup> Maricarmen Rivera Sánchez, *Piden acción por supuesta privatización de playas*, ELVOCERO.COM (12 de febrero de 2022) [https://www.elvocero.com/gobierno/piden-acci-n-por-supuesta-privatizaci-n-de-playas/articulo\\_d22de55a-8ba5-11ec-b2ee-73798b51735d.html](https://www.elvocero.com/gobierno/piden-acci-n-por-supuesta-privatizaci-n-de-playas/articulo_d22de55a-8ba5-11ec-b2ee-73798b51735d.html).

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> Fontáñez Torres, *supra* nota 97 en la pág. 52.

<sup>111</sup> *Id.* en las págs. 49-60; *Id.* en la pág. 61 (énfasis suplido) (la profesora Fontáñez Torres menciona tres formas principales que han tomado los reclamos sobre el espacio de la playa en Puerto Rico. Reclamos “[c]omo un espacio nuestro, como un espacio público, como un espacio del pueblo”).

del término playa dado al historial legislativo largo y extenso a tales efectos. La razón de definir un bien de dominio público a lo largo de las playas surge con el propósito de que los ciudadanos puedan gozar de una franja de playa que les permita utilizar y disfrutar de ese bien común, conforme a lo dispuesto sobre *cosas comunes* en la parte introductoria de este texto artículo.<sup>112</sup> No obstante, el derecho puertorriqueño no ha dedicado mucha de su normativa a establecer qué se puede hacer en ese espacio y qué no. Este hecho contribuye a la ambigüedad y, por lo tanto, a la protección laxa de la zona y sus recursos. Entonces, se podría desprender que, si el espacio público es crucial para el desarrollo y la manifestación del pueblo, la playa, como componente protegido de la Zona Marítimo Terrestre, debería ser considerada pública y protegerse con prioridad. Sin embargo, como contraposición, la legislación vigente al utilizar como punto de partida para la delimitación de la ZMT la sensibilidad de las mareas, pone en tela de juicio la protección del área costera toda vez que no establece criterios que tomen en consideración las realidades de la geomorfología cambiantes de esta zona más los intereses sociales y culturales del pueblo puertorriqueño.<sup>113</sup> Esta realidad ocasiona que la ambigüedad en cuanto a los criterios estatutarios sobre estos espacios públicos y de patrimonio natural para nuestro País, abra la puerta para que el sector privado pueda retener su uso y disfrute sin perjuicio.

#### B. *Con el agua hasta el cuello: una costa en constante cambio*

Es un hecho que la naturaleza del mar es dinámica lo que ocasiona que la línea de la costa cambie ya sea por eventos atmosféricos y naturales, o por el paso del tiempo.<sup>114</sup> Sin embargo, la frecuencia con la que aumentan las temperaturas, los patrones de precipitación, el incremento en el nivel del mar, y el embate de eventos atmosféricos extremos hace meritorio que se les preste atención a los factores del cambio climático.<sup>115</sup> En ese sentido las repercusiones que traiga consigo el cambio climático en nuestro país afecta y afectará directamente la geografía y el ecosistema costero como lo conocemos.<sup>116</sup> Dentro de las variables que se asocian con los cambios morfológicos de la playa se encuentran, entre otras, el aumento en el nivel del mar, la degradación de barreras naturales, el oleaje y marejadas, los sistemas ciclónicos tropicales, la ubicación de estructuras en y cercanas a la línea de agua, la presencia de estructuras duras, la mitigación informal, el manejo no apropiado del cambio de uso de terreno, y la falta de política pública eficiente.<sup>117</sup> “[L]os

---

<sup>112</sup> Véase COD. CIV. PR art. 241, 31 LPRA § 6024 (2020); 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, art. 1.4(B)(5) (2015).

<sup>113</sup> Ley de muelles y puertos de Puerto Rico de 1968, Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, 23 LPRA § 2103(n) (2020).

<sup>114</sup> Véase DRNA & NOAA, *EL ESTADO DE LA COSTA DE PUERTO RICO 3* (Ernesto L. Díaz & Karla M. Hevia Rivera, eds., 2017).

<sup>115</sup> *Id.* en la pág. 27.

<sup>116</sup> Véase *Id.*

<sup>117</sup> Maritza Barreto Orta, *Situación actual y cambios históricos de las playas de Puerto Rico*, PUERTO RICO CLIMATE CHANGE COUNCIL, <http://www.pr-ccc.org/wp-content/uploads/2019/12/8-Dra.-Maritza-Barreto-Situación-actual-y-cambios-históricos-de-las-playas-de-Puerto-Rico.pdf> (última visita 3 de mayo de 2022).

sistemas litorales constituyen ambientes o áreas de transición entre el sistema marino y terrestre . . . [pues, e]stos son ecosistemas muy dinámicos, constantemente en evolución y cambio”.<sup>118</sup> La posición geográfica de nuestro país nos sitúa en un lugar idóneo del trópico para recibir los embates de las tormentas, temporales, y huracanes que nacen en la costa occidental del continente africano y —aunque a través de la historia hemos sido afectados por varios eventos atmosféricos catastróficos— la frecuencia del paso de huracanes de altas categorías continúa siendo la amenaza directa que más amenaza el estado de nuestra zona costanera. Por ejemplo:

La erosión como fenómeno ha ido afectando a muchas áreas costeras . . . [, esto es un] problema que se ha acrecentado y parece no detenerse, aún cuando se conocen todos los aspectos e impactos climáticos que esto pueda generar, tales como desestabilizar los hábitats naturales y cambiar las conductas de las mareas, direccionándolas a áreas no previstas.<sup>119</sup>

Se define la erosión y su impacto como:

[E]l desgaste o destrucción producida en la superficie de un cuerpo por fricción continua, [que] ocasiona un impacto en las áreas costeras urbanas y semi[-]urbanas las cuales constituyen ambientes frágiles y dinámicos debido a la interacción entre componentes naturales y socioeconómicos[;] este fenómeno provoca la pérdida de playas, el avance de la línea costera, la pérdida de ecosistemas, la destrucción de playas y cambios en la batimetría y morfología costera entre otros problemas.<sup>120</sup>

A la realidad dinámica de la costa se le suma una aceleración en los patrones preexistentes que podría tener el efecto de afectar directamente la geografía y el ecosistema de la Zona Marítimo Terrestre. Los estragos más recientes datan de septiembre de 2017 con el paso de los huracanes Irma y María, ambos siendo huracanes de categoría cinco y cuatro, respectivamente, cuando tocaron suelo boricua.<sup>121</sup> La devastación que dejó el huracán María en la isla fue una sin precedentes, y su zona costera se vio adversamente afectada.<sup>122</sup> El Instituto de Investigación y Planificación Costera de Puerto Rico (en adelante, “CoRe-

**118** Carlos A. Bocanegra García et al., *Impactos ambientales en la tira litoral de la costa por acción antrópica en la ciudad de Trujillo, Perú*, 12 ENFOQUE UTE 59, 61 (2020) (citando a Antonio Palau Ybars, *La sedimentación en embalses. Medidas preventivas y correctoras*, NANOPDF (16 de junio de 2018), [https://nanopdf.com/download/la-sedimentacion-en-embalses-medidas-preventivas-y-correctoras\\_pdf](https://nanopdf.com/download/la-sedimentacion-en-embalses-medidas-preventivas-y-correctoras_pdf); Alonso Gómez Robledo Verduzco, *Apuntes sobre delimitación en derecho internacional del mar*, 26 ANUARIO MEXICANO DE DERECHO INTERNACIONAL 255 (2016)).

**119** Bocanegra García, *supra* nota 118, en la pág. 59.

**120** Ana Guerrero Padilla et al., *Impacto ambiental generado por erosión costera en la zona litoral de Buenos Aires Norte, distrito de Víctor Larco Herrera, La Libertad, Perú*, 33 REBIOL 1, 2 (2013).

**121** *María, un nombre que no vamos a olvidar*, EL NUEVO DÍA (20 de septiembre de 2017), <https://huracanmaria.elnuevodia.com/2017/>.

**122** *Evaluación del impacto sobre pesca de los huracanes Irma y María: Resultados preliminares para Puerto Rico*, DRNA, [https://media.fisheries.noaa.gov/dam-migration/hurricanes-irma-maria-pr-fact-sheet-espanol\\_508.pdf](https://media.fisheries.noaa.gov/dam-migration/hurricanes-irma-maria-pr-fact-sheet-espanol_508.pdf) (última visita 3 de mayo de 2022).

Pi-PR”) realizó un estudio sobre el estado de las playas de Puerto Rico, luego del paso del huracán María y dentro de sus hallazgos más impresionantes identificó la migración de secciones de playas en varios municipios de la isla.<sup>123</sup> “La migración de playa consiste en el movimiento tierra adentro de la unidad geomórfica de la playa a partir del desplazamiento de la línea de costa y parte detrás de la playa”<sup>124</sup> Uno de los ejemplos más concretos sobre el dinamismo del área costera se presenta a lo largo de la costa del municipio de Rincón. Según la data del estudio de CoRePi-PR, el área costera del municipio de Rincón cuenta con 14.5 kilómetros de costa, en donde predomina la costa del tipo *playa* con aproximadamente 11.7 kilómetros, área de la cual se pudo evidenciar que luego del paso del huracán María, un treinta y cinco por ciento de la costa playera sufrió erosión.<sup>125</sup> En varios sectores “las pérdidas de ancho de playa variaron de entre -0.02 a -46 metros”.<sup>126</sup> No obstante, también se reveló que el paso del huracán produjo acreción en la costa en otros sectores.<sup>127</sup> El dinamismo de la costa se exhibió. Según el estudio, para el 2018 se observó “una reducción de la erosión en la costa playera [(veintiséis por ciento)] indicando que varias de las playas afectadas comenzaron a recuperar arena”.<sup>128</sup>

Los estragos de este fenómeno fueron evidentes a lo largo de toda la costa del mencionado municipio, dejando edificaciones rígidas completamente destrozadas y arrojando toda la playa de cemento, rocas y varillas. Seguramente es una de las imágenes visuales más lamentables que representa la potencia del huracán María.<sup>129</sup> El estudio del CoRePi-PR concluyó que “se identificó erosión en secciones de playas adyacentes a estructuras rígidas en la mayoría de los municipios”,<sup>130</sup> lo que “sugiere que las estructuras rígidas . . . podrían tener un impacto o control en los procesos de erosión/acreción de las playas”.<sup>131</sup> El efecto del cambio en la geomorfología de la costa de Rincón tiene consecuencias de derecho muy serias, pues las estructuras rígidas cercanas a la zona se tornan vulnerables, afectando consigo el estado de la playa.<sup>132</sup> Para detener el hundimiento de las edificaciones, un proyecto federal del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos (USACE, por sus siglas en inglés) propone “colocar piedras a lo largo de una milla de costa en Rincón, entre el balneario de Córcega y la desembocadura de la quebrada Los Ramos”.<sup>133</sup> Otro proyecto similar pretende rellenar con arena otras zonas del área de Condado en la capital del país.<sup>134</sup>

---

<sup>123</sup> Barreto Orta, *supra* nota 117.

<sup>124</sup> Maritza Barreto et al., *El estado de la erosión costera post-huracán María en Puerto Rico*, 57 REVISTA GEOGRÁFICA DE CHILE TERRA AUSTRALIS 1, 4 (2021).

<sup>125</sup> *Id.* en la pág. 5.

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> *Id.*

<sup>128</sup> *Id.*

<sup>129</sup> Barreto Orta, *supra* nota 117.

<sup>130</sup> Barreto Orta, *supra* nota 124, en la pág. 4.

<sup>131</sup> *Id.*

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> Eliván Martínez Mercado, *Rincón podría perder su playa debido a un proyecto federal que busca proteger la infraestructura de la zona*, PERIODISMO INVESTIGATIVO (28 de diciembre de 2020), <https://periodismoinvestigativo.com/2020/12/rincon-podria-perder-su-playa-debido-a-un-proyecto-federal-que-busca-protger-la-infraestructura-de-la-zona/>.

<sup>134</sup> *Id.*

Los expertos en el tema han catalogado la acción como inadecuada ya que el proyecto de Rincón “afectaría la posibilidad de recuperar las ya erosionadas playas de ese municipio y . . . [podría] compromete[r] el futuro de su turismo”,<sup>135</sup> al igual que el valor de las edificaciones.<sup>136</sup> A manera comparativa, la situación del litoral costero visto desde la óptica de otros países latinoamericanos concluye que el impacto a la biodiversidad es afectado principalmente por los procesos de cambios geomorfológicos en la costa. Las variaciones en las dimensiones de la costa son provocados por los procesos de cambio climatológico y las conductas antropogénicas en la zona costera. “En América [C]entral se ha evidenciado los efectos de la erosión costera, como son el caso de la zona litoral costera de Cancún y la Riviera Maya en México . . . en [la] que la actividad antropogénica se establece como principal causa la erosión costera”.<sup>137</sup> Mientras tanto:

En Sudamérica [se menciona que la] Región Caribe de Colombia (Caribe colombiano), la cual es el área continental y marítima más septentrional de es[e] país[,] . . . se ha visto afectad[a] por la erosión costera en su zona costera, [lo que ha ocasionado] pérdidas económicas, reubicación de viviendas, y la [necesidad de] ejecución de distintas técnicas estructurales . . .<sup>138</sup>

La combinación de la imprecisión en cuanto cómo se utiliza la definición estatutaria del área costera en Puerto Rico y el efecto del dinamismo de las costas frente a los cambios climáticos acelerados ha creado el ambiente propicio para controversias legales, de derechos de protección ambiental y derechos propietarios. Aunque la interpretación estatutaria de la ZMT en tiempos anteriores ha traído por sí una diversidad de controversias. Tomando como punto de partida las consideraciones anteriores, uno de los ejemplos más recientes que se suscitó en el país fue protagonizado por la reconstrucción del Condominio Sol y Playa en la playa Los Almendros del Municipio de Rincón.<sup>139</sup> La controversia se hizo latente durante el pasado verano de 2021 cuando ciudadanos denunciaron la construcción de una verja que prácticamente cubría todo el espacio de la mencionada playa.<sup>140</sup> La disputa gira en torno a una reconstrucción por parte del Condominio Sol y Playa de un área

<sup>135</sup> *Id.*

<sup>136</sup> *Id.*; Los expertos aseguran varios asuntos incluyendo que:

*La intervención podría “matar” la playa, el turismo y el valor de las casas[.]*

Canals, Mercado y Barreto coincidieron en que el plan escogido para Rincón es inadecuado. “Es una pena porque van a estar reemplazando playas de arena por roca”, dijo Barreto, quien señaló que USACE hizo su estudio con información que no es la más actualizada, pues data de 2016, y que su análisis espacial debe ser más preciso.

*Id.*

<sup>137</sup> Ana Guerrero Padilla et al., *Impacto ambiental generado por erosión costera en la zona litoral de Buenos Aires Norte, distrito de Víctor Larco Herrera, La Libertad, Perú*, 33 REBIOL 1, 2 (2013).

<sup>138</sup> *Id.*

<sup>139</sup> Véase *Juez declara nulo permiso de construcción en el condominio Sol y Playa en Rincón*, NOTICEL (14 de febrero de 2022), <https://www.noticel.com/ahora/top-stories/20220214/juez-declara-nulo-permiso-de-construccion-en-el-condominio-sol-y-playa-en-rincon/>.

<sup>140</sup> *Reanudan los trabajos de construcción en el condominio Sol y Playa en Rincón*, EL NUEVO DÍA (15 de julio de 2021), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/fotogalerias/reanudan-los-trabajos-de-construccion-en-el-condominio-sol-y-playa-en-rincon/>.

recreativa que se vio afectada por el paso del huracán María, la cual incluye dentro de esta, una piscina y su respectiva verja.<sup>141</sup>

La reconstrucción en el Condominio de Rincón levantó preocupaciones en diferentes áreas incluyendo preocupaciones ambientales, de preservación de especies, de permisología, de deber gubernamental, de relevancia estatutaria, de participación ciudadana, y de cambio climático, entre otras. La razón principal de ello fue el rol protagónico de la discrepancia entre la teoría y la práctica de las leyes y reglamentos que rigen la Zona Marítimo Terrestre, una realidad que se presenta como problemática alrededor de toda la costa de Puerto Rico. Se vale aclarar que para llevar a cabo una actividad de construcción conforme a la definición establecida por el DRNA en la ZMT es necesario, entre otras cosas, llevar a cabo ante este un acto de deslinde.<sup>142</sup> Dicho proceso es:

*[Un] acto jurídico para que el Estado realice la delimitación, extensión tierra adentro de los bienes del dominio público marítimo-terrestre y certificación de conformidad con las características físicas y naturales manifestadas que los identifica, dentro de su potestad administrativa, fundamentada en su deber ministerial de conservación y custodia de los bienes del dominio público marítimo-terrestre.*<sup>143</sup>

Mediante la realización de ese acto se traza:

*[La] línea interior tierra adentro [o límite interior tierra adentro que no es otra cosa que la línea de referencia oficial] . . . de las influencias de las mareas en lugares donde éstas son sensibles, del oleaje en temporales y de los rasgos topográficos y geográficos presentes, o históricos que forman parte de la zona marítimo terrestre.*<sup>144</sup>

A su vez, en la formalidad de los procesos deberá establecerse una servidumbre de salvamento, lo cual es un “gravamen legal en los terrenos de propiedad privada colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo terrestre, constituida por una franja de veinte . .

<sup>141</sup> *Condominio Sol y Playa retará cese y desista de construcción de piscina*, TELEMUNDOPR (4 de agosto de 2021), <https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/condominio-sol-y-playa-retara-cese-y-desista-de-construccion-de-piscina/2244202/>.

<sup>142</sup> 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, art. 2.22 (2015), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>. El Reglamento define *construcción* como:

[T]oda obra o parte de la misma, temporal o permanente, de cualquier material, fija o removible, que se haga, fabrique, edifique, erija, fije, ubique, sitúe, abandone o existe en, dentro, sobre o debajo de los bienes del dominio público marítimo-terrestre. Incluye las mejoras, trabajos e instalaciones que se lleven a cabo para facilitar o complementar la obra; tales como, pero sin limitarse a: casas, casetas, casetas de campaña, kioscos, arrastres o casas movibles, vehículos de venta ambulante, empalizadas, verjas, setos, muros, zocos, pilares, pilastras, plataformas, tablados, malecones, muelles, rampas, tuberías, cables, movimiento de tierra, depósito de relleno, dragado y otros.

*Id.*

<sup>143</sup> *Id.*

<sup>144</sup> DRNA, Reg. Núm. 4860, art. 2.55.

. metros de ancho contados hacia el interior de la tierra desde la delimitación de la zona marítimo-terrestre”.<sup>145</sup>

Con frecuencia se ha discutido lo impreciso que es utilizar la sensibilidad de las mareas como criterio para definir esta zona costera pues esta definición responde a las características de los mares que rodeaban la Península Ibérica. Como se ha explicado anteriormente, este criterio fue hecho extensivo a Puerto Rico por la legislación decimonónica cuyo enfoque era la administración de la Zona Marítimo Terrestre conforme a los intereses comerciales y económicos de la época.<sup>146</sup> La realidad comercial, económica y geográfica de nuestras costas en un país caribeño es distinta, por lo que utilizar estos criterios imprecisos para delimitar la ZMT y su límite interior tierra adentro puede resultar en que se privaticen terrenos públicos. Más aún en una época en donde se ha evidenciado el cambio climático y la aceleración que este ha tenido sobre nuestro ambiente, en específico sobre nuestras costas, el tener una definición inflexible atenta y perjudica la protección de nuestros recursos.

Con ese panorama es de vital importancia tomar en consideración el dinamismo de la costa y el efecto que el cambio climático pueda tener sobre esta para fijar estatutos que reglamenten su uso y disfrute. En la controversia del Condominio Sol y Playa, situado en la playa Los Almendros de Rincón, el DRNA es el responsable de realizar el deslinde de la ZMT conforme a su reglamentación aplicable.<sup>147</sup> Dicho proceso del deslinde, en el caso del Condominio Sol y Playa, está siendo cuestionado por diversas partes tanto en foros administrativos como en los judiciales, lo cual mantiene paralizada la obra.<sup>148</sup> Empero a eso, la combinación de la ambigüedad estatutaria y la denuncia del proceso ligero llevado a cabo por el DRNA y la Oficina para Gerencia de Permisos (en adelante, “OGPe”) ocasiona que se logre lo opuesto a lo que debe ser la responsabilidad y el objetivo gubernamental. Es decir, causan una preocupación ambiental genuina por parte de la ciudadanía. Se debe recordar los visuales de cientos de manifestantes que se dieron cita y elevaron un campamento en los predios de la construcción para denunciar las actuaciones y cómo la respuesta del Estado fue movilizar su fuerza de choque, haciendo lucir una protesta pacífica como una intimidante.<sup>149</sup> Desde la óptica del derecho a la manifestación, los ciudadanos reclamaban

---

<sup>145</sup> *Id.* art. 2.94; véase *Id.* art. 5.2(B).

<sup>146</sup> Véase Godreau Robles, *supra* nota 40 en la pág. 1227.

<sup>147</sup> Véase Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales, 177 DPR 415, 457 (2009) (énfasis suplido) (en donde el TSPR resolvió que en determinadas situaciones en materia del deslinde de la Zona Marítimo Terrestre es válido utilizar criterios adicionales que rebasen la línea de marea alta. También resuelve que el DRNA no podía utilizar simultáneamente los criterios de las mareas: “[a]l aplicar lo expuesto al presente caso, resolvemos que el DRNA no puede utilizar simultáneamente los criterios de ‘el mar en su flujo y reflujo’ y ‘las mayores olas en los temporales’ al delimitar la zona marítimo-terrestre en los terrenos del peticionario, pues ello implicaría ir en contra de su propia reglamentación”).

<sup>148</sup> David Cordero Mercado, *El Tribunal de Apelaciones desestima petición del Consejo de Titulares del condominio Sol y Playa*, EL NUEVO DÍA (13 de marzo de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/el-tribunal-de-apelaciones-desestima-peticion-del-consejo-de-titulares-del-condominio-sol-y-playa/>.

<sup>149</sup> Sandra Torres Guzmán, *Policía envía decenas de agentes al área de la playa Los Almendros de Rincón*, PRIMERA HORA (3 de agosto de 2021), <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/policia-envia-decenas-de-agentes-al-area-de-la-playa-los-almendros-de-rincon/>; *Guardia de seguridad de condominio Sol y Playa de Rincón agrade a manifestante*, EL VOCERO (21 de julio de 2021), [https://www.elvocero.com/gobierno/guardia-de-seguridad-de-condominio-sol-y-playa-de-rinc-n-agrede-a-manifestante/article\\_651abiec-ea73-nieb-b1e8-3751410f9773.html](https://www.elvocero.com/gobierno/guardia-de-seguridad-de-condominio-sol-y-playa-de-rinc-n-agrede-a-manifestante/article_651abiec-ea73-nieb-b1e8-3751410f9773.html).

su derecho constitucional a la libertad de expresión en el foro público de la playa, la cual está a la merced de ser arrebatada para convertirse en parte de una construcción privada. Aunque la paralización de las obras continúa mientras se resuelven las distintas controversias legales en los respectivos foros, la misma tuvo el efecto de que se redujera la controversia a un asunto meramente de legalidad. En actuaciones como la presente y, similar a controversias homólogas anteriores, “se despej[ó] el debate público sobre la deseabilidad como país-isla de continuar fomentando la privatización [*de facto*] de las playas”.<sup>150</sup> Hay que recordar que en nuestro estado de derecho:

Un aspecto inherente a la condición de propietario es el derecho a hacer un uso privado razonable de la propiedad. Sin embargo, tal derecho está sujeto a los derechos e intereses del público en las aguas superficiales y costaneras, incluyendo las servidumbres de vigilancia y salvamento y las leyes y reglamentos para la protección del medio ambiente natural.<sup>151</sup>

Adicional a la controversia legal en referencia al deslinde de la Zona Marítimo Terrestre por parte del DRNA, también se levantó una preocupación en cuanto a la protección de especies ya que los visuales de un carey desovando en el interior de la verja provisional de la construcción del Condominio fueron eje de indignación, lo cual se presenta como una amenaza directa al porvenir del hábitat de especies protegidas por encontrarse en peligro de extinción.<sup>152</sup> La combinación de factores presentes en el caso de Rincón crean el ambiente idóneo para que se privatice lo que se supone que sean bienes de dominio público costeros. Así, cada vez más, por el efecto de la migración de la costa, se dará paso a actuaciones similares de la mano del estado de derecho vigente. Hay evidencia científica que muestra “que la posición de la línea de agua (línea costera) ha migrado tierra adentro para

<sup>150</sup> Fontáñez Torres, *supra* nota 97 en la pág. 64. Haciendo referencia a la respuesta por parte de la Rama Ejecutiva en la controversia del Hotel Marriott en el Balneario de Isla Verde en el Municipio de Carolina:

[P]ara el Gobernador y sus agencias, no era necesario atender el asunto público que generó tanta discusión, sino que se descansaría en lo que dijera un tribunal (bajo el manto de la objetividad y legitimación institucional), por lo que no le correspondería otra cosa que mantener el status quo sin siquiera, a raíz de la protesta, verificar los argumentos de los ciudadanos y ciudadanas, reclamos que iban mucho más allá del razonamiento puramente legal de la controversia . . .

*Id.* (citando a Érika Fontáñez Torres, *El derecho y lo 'legal/ilegal' en los escenarios de conflicto ambiental*, en SEGUNDO CONGRESO DE ÉTICA ECOLÓGICA, SAN JUAN TAL CUAL (2007)).

<sup>151</sup> 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, art. 5.4 (E)(1) (2015), <https://www.drna.pr.gov/documentos/reglamento-4860/>.

<sup>152</sup> Nydia Bauzá, *Voluntarios logran salvar 166 huevos de tortuga atrapada en la verja de proyecto de Rincón*, PRIMERA HORA (4 de julio de 2021), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/voluntarios-logran-salvar-166-huevos-de-tortuga-atrapada-en-la-verja-de-proyecto-de-rincon/>; *DRNA acuerda poner verja que impida el acceso de tortugas al área de construcción en condominio Sol y Playa*, METRO (6 de agosto de 2021), <https://www.metro.pr/pr/noticias/2021/08/06/drna-acuerda-poner-verja-impida-acceso-tortugas-al-area-construccion-condominio-sol-playa.html> (DRNA presentó una querrela contra el condominio Sol y Playa “en protección de las especies en peligro de extinción logró . . . una serie de estipulaciones que incluyen la construcción de una verja que impida el acceso de las tortugas a la construcción del área recreativa que . . . paralizó la Junta de Planificación”).



julio del 2018”.<sup>153</sup> Entre “los sectores costeros con migración de la línea de agua” se encuentran, entre otras, la Playa Los Almendros y Playa Córcega.<sup>154</sup> En otras palabras, la situación de la Playa Los Almendros es un ejemplo más de cómo se arrebató parte del patrimonio natural. En una sinopsis de los principales casos y controversias relativos al tema ambiental para el año 2021, la profesora Verónica González Rodríguez identificó la controversia del Condominio Sol y Playa como la más relevante en este tema.<sup>155</sup> La Profesora espera que la controversia llegue ante la consideración de nuestro Tribunal Supremo y resalta como asunto procesal a nivel judicial y administrativo, que no se permitió la intervención de grupos que se dedican a la protección del medioambiente.<sup>156</sup> En la incidencia más reciente en la controversia del Condominio Sol y Playa, el Tribunal de Apelaciones confirmó la Sentencia del juez de instancia, Abid Quiñones Portalatín, la cual declaró nulo el permiso de construcción en el caso judicial ante el Tribunal de Primera Instancia de Aguadilla.<sup>157</sup> La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia considera que las obras cubiertas por el permiso no podían ser aprobadas mediante una Declaración de Cumplimiento Ambiental por Exclusión Categórica debido a las características de la zona, y a que OGPe aprobó el proyecto sin el endoso del DRNA.<sup>158</sup> La sentencia también ordenó la paralización y la demolición de las obras cubiertas bajo el Permiso de Construcción Núm. 2020-344034-PCOC-010-841.<sup>159</sup> Además de la demolición, ordenó a la parte demandada a “remover los escombros de la propiedad y devolverla a su estado natural, en un término de 120 días”.<sup>160</sup> Sin embargo, la controversia no deja de ser preocupante toda vez que pese a la claridad de la cercanía de la construcción a la zona de la playa, lo resuelto por el tribunal “no significa que no se puedan realizar construcciones en los terrenos objeto del permiso de construcción revocado, sino que toda construcción en dicha zona debe cumplir a cabalidad con los

---

**153** *El estado de las playas de Puerto Rico Post-María*, INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PLANIFICACIÓN COSTERA DE PUERTO RICO (CoREPI-PR), (25 de agosto de 2020), [https://storymaps.arcgis.com/stories/dfb5b1a22a-f6440b809cde3aac482b42?fbclid=IwAR2zL3lVnHSbAVFml33zeyQkifYuiO1Dm\\_F3uwUznlaGdFo79sXjaQCG-vo](https://storymaps.arcgis.com/stories/dfb5b1a22a-f6440b809cde3aac482b42?fbclid=IwAR2zL3lVnHSbAVFml33zeyQkifYuiO1Dm_F3uwUznlaGdFo79sXjaQCG-vo).

**154** *Id.*

**155** La profesora Verónica González Rodríguez comenta que:

Eso me parece preocupante, porque creo que pueden ser legalmente distinguibles los intereses que están representados. Para el estado su interés es hacer valer la ley, en muy resumidas cuentas y representar el interés público. Pero el interés de los interventores puede ir más allá, particularmente cuando hablamos de grupos que se dedican a la protección del medioambiente. A mí eso me preocupa, que si la agencia administrativa está, pueda prevenir que otra organizaciones participen . . .

Daniel Rivera Vargas, *Las principales decisiones y controversias ambientales de 2021*, MICROJURIS, (4 de enero de 2022), [https://aldia.microjuris.com/2022/01/04/las-principales-decisiones-y-controversias-ambientales-de-2021/?utm\\_medium=blog&utm\\_source=mad&utm\\_campaign=pushnews](https://aldia.microjuris.com/2022/01/04/las-principales-decisiones-y-controversias-ambientales-de-2021/?utm_medium=blog&utm_source=mad&utm_campaign=pushnews).

**156** *Id.*

**157** Junta de Planificación del Gobierno de Puerto Rico v. Sol y Playa Corp., Civil Núm. AG2021CV00945 (601) (TPI, Aguadilla, 14 de febrero de 2022) y Junta de Planificación del Gobierno de Puerto Rico v. Sol y Playa Corp., KLAN202200138 (29 de abril de 2022).

**158** *Id.* en la pág. 15; véase Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley 161-2009, 23 LPRA § 9011(37), la cual define las exclusiones categóricas como las “acciones predecibles o rutinarias que en el curso normal de su ejecución no tendrán un impacto ambiental significativo”.

**159** *Id.* en la pág. 17.

**160** *Id.*

reglamentos y las leyes aplicables. . .”<sup>161</sup> Aunque, por el momento, la Sentencia cobija las próximas actuaciones del Condominio, no se descarta que puedan apelarla. En ese caso, les resta a nuestros jueces velar por la protección constitucional de nuestros recursos, y balancear los intereses propietarios frente a los intereses del disfrute público, conforme a lo reconocido y promulgado por nuestro estado de derecho.

### C. Responsabilidad estatal

Desde el año 1972, “[g]arantizar el acceso libre a las costas de Puerto Rico fue identificado como un asunto crítico . . . cuando un panel de expertos [le] presentó al Gobernador de Puerto Rico el informe *Puerto Rico y el mar*”.<sup>162</sup> Se advirtió que “[l]os patrones de desarrollo costero fueron considerados como una amenaza para el acceso público al litoral, situación que, de acuerdo al informe, se agudizaría si no era atendida con prontitud”.<sup>163</sup> A tales efectos, y de la mano de la larga normativa que protege la zona costera y los recursos naturales que en ella habitan —entiéndase la Constitución,<sup>164</sup> la *Ley sobre política pública ambiental*,<sup>165</sup> la *Ley orgánica del DRNA*,<sup>166</sup> y sus respectivos programas y reglamentos, entre las demás leyes especiales mencionadas a lo largo de este escrito—, es responsabilidad del Gobierno de Puerto Rico cumplir y velar por el cumplimiento de las exigencias legales que en estas se establecen. Entonces es preciso preguntarse si el Estado ha cumplido con su responsabilidad.

A manera de crítica, cabe mencionar que el Estado se ha quedado corto en el cumplimiento de su objetivo, establecido tanto en la legislación como consagrado en nuestra Constitución. Ante este panorama, la situación política, fiscal y económica actual de nuestro país nos invita a reflexionar sobre cuál es el nuevo paradigma o la nueva óptica del Gobierno de Puerto Rico frente a la protección de los recursos naturales.

Para adentrarse en un análisis del cumplimiento con el marco normativo establecido, es forzoso repasar el estado político, fiscal y económico en el cual se encuentra el país actualmente, pues la entrada en vigor de la *Ley de supervisión, administración y estabilidad económica de Puerto Rico* (PROMESA, por sus siglas en inglés) ha cambiado el panorama.<sup>167</sup> La vigencia de esta ley federal fue en el 2016 para hacerle frente a la crisis económica del país y como consecuencia, ha traído consigo cambios en la estructura gubernamental. El objetivo principal de esta ley es “lograr la responsabilidad fiscal y renovar el acceso a los mercados”.<sup>168</sup> Para esto, los planes fiscales detallan una serie de recomendaciones en-

<sup>161</sup> ¿Por qué el permiso de construcción del Condominio Sol y Playa fue declarado nulo?, MICROJURIS, (15 de febrero de 2022), <https://aldia.microjuris.com/2022/02/15/por-que-el-permiso-de-construccion-del-condominio-sol-y-playa-fue-declarado-nulo/> (Expresiones del Presidente de la Junta de Planificación).

<sup>162</sup> DRNA, *Acceso público a la costa*, DRNA (11 de agosto de 2017), <https://www.drna.pr.gov/programas-y-proyectos/zona-costanera/acceso-publico-a-la-costa/> (énfasis suplido).

<sup>163</sup> *Id.*

<sup>164</sup> CONST. PR art. VI, § 19.

<sup>165</sup> Ley sobre política pública ambiental, Ley Núm. 416-2004, 12 LPRA §§ 8001-8007f (2014).

<sup>166</sup> Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, 3 LPRA §§ 151-163 (2017).

<sup>167</sup> Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (PROMESA), 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2018).

<sup>168</sup> Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (PROMESA), 48 U.S.C.A. § 2121 (2017).

caminadas a tomar las iniciativas necesarias para crear condiciones para el crecimiento y la innovación del sector privado, y para mejorar el bienestar de los residentes.<sup>169</sup> Una de las repercusiones de PROMESA sobre la estructura gubernamental del país es que se posiciona como contrapeso a las facultades de las tres ramas de gobierno de Puerto Rico. Es decir, la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, “Junta”), creada por el estatuto, tiene la última palabra sobre cómo y cuáles leyes se aprueban, sobre cómo se reestructuran agencias y dependencias, y sobre cómo operan las instituciones gubernamentales.<sup>170</sup> La Junta tiene injerencia directa sobre los asuntos locales sin estar subordinada a ningún estándar de rendición de cuentas.<sup>171</sup> Esta falta de democracia conduce a que la toma de decisiones no considere los mejores intereses del pueblo. En ese marco, es preciso preguntarse si el ente fiscalizador de la Junta tiene alguna obligación en cuanto a velar por la preservación y conservación de nuestros recursos naturales, de nuestro patrimonio y de nuestro bienestar como pueblo, pues las prioridades encaminadas al mejoramiento de la situación fiscal y económica se elevan sobre intereses sociales, como el ambiente.

Para reflexionar acerca del tema, se debe elaborar sobre dos acciones que tomó el DRNA, la agencia gubernamental encargada de velar por la protección ambiental y el manejo de la zona costanera. La primera es una comunicación oficial del CEACC, adscrito al DRNA, en donde el Comité, a petición del Gobernador Pierluisi Urrutia, presentó unas recomendaciones, tituladas: *Cursos de Acción (COAs) para corregir, mitigar y prevenir los efectos del cambio climático en la Zona Costanera de Puerto Rico*.<sup>172</sup> Estas recomendaciones “propendan a la conservación y a un desarrollo socioeconómico sostenible”.<sup>173</sup> La agencia toma conciencia de la amenaza que representa el aumento en el nivel del mar, en combinación con otros factores, y detalla cursos de acción puntuales, los cuales incluyen: propuestas de política pública; enmiendas específicas a leyes y reglamentos existentes; lineamientos encaminados a lograr un modelo integrado de gestión intervención en la zona costera; recomendaciones puntuales para enfrentar las diferentes manifestaciones del cambio climático en la zona costera; y minimizar la pérdida de vida, el daño de propiedad y los impactos adversos sobre los recursos naturales.<sup>174</sup> Es de notar que, la DRNA recomienda la moratoria de construcciones nuevas en terrenos vulnerables dada la combinación del aumento en el nivel del mar, marejada ciclónica y otro tipo de marejada.<sup>175</sup> De igual manera, se recomienda la relocalización planificada de toda infraestructura crítica a terrenos que no sean vulnerables por manifestaciones de cambio climático “dentro de los próximos 150 años”.<sup>176</sup> Recomienda además el desarrollo de toda vivienda pública

---

169 *Id.* § 2145.

170 Financial Oversight & Management Board (F.O.M.B.) for Puerto Rico, *Frequently Asked Questions*, OVERSIGHTBOARD.PR.GOV, <https://oversightboard.pr.gov/faq/> (última visita 4 de mayo de 2022).

171 *Id.*

172 *Cursos de Acción (COAs) para corregir, mitigar y prevenir los efectos del cambio climático en la Zona Costanera de Puerto Rico*, MIEMBROS DEL COMITÉ DE EXPERTOS Y ASESORES DE CAMBIO CLIMÁTICO DE PUERTO RICO (CEACC), [https://drive.google.com/file/d/1MIZKJ8trBcjbGwTTJ4YzFhmUtCkKohvk/view?fbclid=IwAR15jwI-MAe17UwYgm2wDmcOCGOh4hKqidQJzUxHooMxBa2S\\_Tv7d797MDU](https://drive.google.com/file/d/1MIZKJ8trBcjbGwTTJ4YzFhmUtCkKohvk/view?fbclid=IwAR15jwI-MAe17UwYgm2wDmcOCGOh4hKqidQJzUxHooMxBa2S_Tv7d797MDU) (última visita 4 de mayo de 2022).

173 *Id.* en la pág. 3.

174 *Id.* en la pág. 1.

175 *Id.* en la pág. 6.

176 *Id.* en las págs. 6, 10.

en áreas que no sean vulnerables por los factores de alza en el nivel del mar o marejada ciclónica en setenta y cinco años.<sup>177</sup> Según el Comité, esta moratoria debe tener una duración de no más de tres años en lo que se aprueba una ley de costas apropiada.<sup>178</sup> En este aspecto, se puede apreciar que la intención por parte de la agencia gubernamental encargada de implementar y velar por la política pública del Gobierno de Puerto Rico, contenida en la sección 19 del Artículo VI de la Constitución,<sup>179</sup> es poner en un alto a la construcción sin la planificación adecuada en el área costera para poder adaptarse al impacto del cambio climático y, a la misma vez, proteger la vida, la propiedad y el medioambiente. En respuesta a la misiva, el gobernador Pierluisi Urrutia mencionó que ha respaldado recomendaciones por el equipo de expertos, a lo que añade que solicitó asesoramiento a las diferentes agencias estatales con pericia en el tema, con el fin de estimar el impacto presupuestario y socioeconómico de los mencionados cursos de acción, y poder “lograr el balance adecuado entre la protección y conservación de nuestro ambiente y las necesidades de nuestro pueblo”.<sup>180</sup>

En contraposición, la segunda comunicación oficial del DRNA responde a las recomendaciones del Capítulo 9.2.1 y 9.2.2 del *Plan Fiscal para Puerto Rico de 2021* (en adelante, “Plan Fiscal 2021”).<sup>181</sup> A modo de trasfondo, la Junta aprobó el Plan Fiscal 2021 con el objetivo de restaurar el crecimiento y la prosperidad en Puerto Rico.<sup>182</sup> Para lograrlo, el capítulo nueve establece la necesidad de una reforma para facilitar el hacer negocios (*Ease of Doing Business*) y menciona que “el Gobierno de Puerto Rico ha estado utilizando el *Doing Business Report* del Banco Mundial . . . para comparar el entorno regulatorio empresarial”.<sup>183</sup> Las secciones 9.2.1 y 9.2.2 adoptaron la posición de que Puerto Rico debía modificar sus procedimientos de evaluación ambiental para acelerar el otorgamiento de permisos y así facilitar la realización de negocios.<sup>184</sup> A tales efectos, la comunicación del Secretario del DRNA (Comunicación Número 2021-072) hace la designación del Comité de Evaluación de Procesos Ambientales para identificar oportunidades para simplificar los documentos ambientales, tales como: la determinación de exclusión categórica (DEC, por sus siglas en inglés), la evaluación ambiental (EA, por sus siglas en inglés), y sobre los procedimientos de construcción importantes, entre otros.<sup>185</sup> En la misma, se estableció que, en cumplimiento con las medidas y disposiciones del *Plan Fiscal 2021*, la dependencia tenía la tarea de revisar y reformar el *Reglamento para el Proceso de Evaluación Ambiental* (Reglamento

---

<sup>177</sup> *Id.* en la pág. 10.

<sup>178</sup> *Id.* en la pág. 6.

<sup>179</sup> CONST. PR art. VI, § 19.

<sup>180</sup> Keila López Alicea, *Pedro Pierluisi detalla sus reservas con recomendaciones para atender el cambio climático*, EL NUEVO DÍA (17 de enero de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/pedro-pierluisi-detalla-sus-reservas-con-recomendaciones-para-atender-el-cambio-climatico/>.

<sup>181</sup> DRNA, COMUNICACIÓN NÚMERO 2021-072 (2021).

<sup>182</sup> *2021 Fiscal plan for Puerto Rico: Restoring Growth and Prosperity*, FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD (FOMB) FOR PUERTO RICO (23 de abril de 2021), <https://drive.google.com/file/d/ireetKnfKsauR-Aougl-3FM6PfGamHCrx/view>.

<sup>183</sup> *Id.* en las págs. 103-04 (traducción suplida).

<sup>184</sup> *Id.* en las págs. 108-12.

<sup>185</sup> DRNA, COMUNICACIÓN NÚMERO 2021-072 (2021).

8858 del 23 de noviembre de 2016),<sup>186</sup> y auscultar la posibilidad de flexibilizar el proceso de la documentación ambiental para poder lograr el objetivo de convertir a Puerto Rico en una localización atractiva para la inversión.<sup>187</sup>

Es meritorio comentar que, a principios del año 2021, el DRNA implementó profundas modificaciones a la lista de exclusiones categóricas, lo cual hace necesario preguntarse si, en efecto, una nueva modificación para simplificar el proceso de obtención de permisos es necesaria.<sup>188</sup> Adicionalmente, los criterios del *Ease of Doing Business* adoptados como modelo por el Plan Fiscal 2021 también han sido arduamente criticados dado que el propio Banco Mundial, por razones internas, ha retirado los criterios como indicadores de competencia mundial.<sup>189</sup> Estos criterios han sido objeto de preocupación y crítica por sus implicaciones para que los países debiliten o eliminen las precauciones ambientales.<sup>190</sup> Si se examina el contenido de ambas comunicaciones oficiales del DRNA, a modo de comparación, se puede apreciar una incongruencia en las prioridades de la agencia. Esto nos afirma, una vez más, que las recomendaciones de la Junta tienen un peso mayor en comparación con las directrices o iniciativas locales. La recomendación de la Junta para la flexibilización de la permisología para la construcción y el desarrollo, con el objetivo de lograr crecimiento económico y competencia internacional, afectan directamente a la conservación de nuestros recursos naturales y la protección de nuestro ambiente, por lo que debe auscultarse con detenimiento. Su objetivo, en cuanto a lograr índices de desarrollo económico más atractivos, obvia por completo la política pública de desarrollo sostenible recogida en nuestra legislación, particularmente en el tema ambiental, pero, de igual manera, en muchos otros temas, como la educación y la salud.

Sería lamentable pensar que, con estas acciones gubernamentales, se esté tratando de crear una ilusión óptica de progreso económico y fiscal, mientras que, en realidad, se estén tomando pasos que apuntan al retroceso del avance en temas de conservación ambiental cobijado por nuestra vasta legislación. Es deber del Gobierno de Puerto Rico velar por el más fiel cumplimiento de la regulación con respecto a nuestro patrimonio natural costero, no así aferrarse a definiciones ambiguas con criterios técnico-científicos que no necesariamente hacen frente a las realidades sociales y culturales que impactan el día a día de las zonas costeras. La concienciación sobre las nociones de cambio climático y protección ambiental es esencial, empero frenar las actuaciones legales que hacen frente a este problema y aseguran un desarrollo sostenible para la prosperidad de este país y sus futuras generaciones, no es la solución.

---

<sup>186</sup> *Id.*; DRNA, Reglamento para el proceso de evaluación ambiental, Núm. 8858 (23 de noviembre de 2016), <https://www.drna.pr.gov/wp-content/uploads/2020/03/Reglamento-para-el-proceso-de-Evaluacion-Ambiental-8858-2016.pdf>.

<sup>187</sup> DRNA, COMUNICACIÓN NÚMERO 2021-072 (2021).

<sup>188</sup> DRNA, ORDEN ADM. NÚM. 2021-02 (2021).

<sup>189</sup> Vinod Thomas, *Doing Business rankings that endanger good regulations*, BROOKINGS (21 de septiembre de 2020) <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/09/21/doing-business-rankings-that-endanger-good-regulations/amp/>.

<sup>190</sup> *Id.*

#### D. *Proyectos de ley*

Es evidente la necesidad de atemperar la legislación que regula el espacio costero en nuestro país. Por ello, algunos legisladores han estado conscientes de la necesidad de adaptar el dictamen legal que ciñe a nuestro patrimonio costero con la realidad actual de nuestro país.

##### i. Proyecto del Senado 32

Una de las iniciativas legislativas sobre la redacción de una nueva definición para la zona marítimo-terrestre yace en el Proyecto del Senado (en adelante, “P. del S. 32”).<sup>191</sup> Este proyecto asegura que:

[L]o que constituyen los límites de los bienes de dominio público correspondientes a la zona marítimo-terrestre, y las servidumbres de salvamento y de vigilancia litoral establecidas posteriormente en la [*Ley de puertos para la isla de Puerto Rico*] del 5 de febrero de 1886 ha[n] resultado en la privatización *de facto* de una extensión considerable del bien de dominio público en zonas marítimo-terrestres, quedando sustraída injustificadamente del disfrute físico y visual de los ciudadanos y visitantes. Como consecuencia, numerosos conflictos se han hecho recurrentes, a medida que aumentan las presiones de desarrollo sobre la costa, provocando intensas discusiones sobre qué actividades resultarán en un mejor aprovechamiento de los recursos costeros para la sociedad.<sup>192</sup>

La pieza legislativa afirma que, para cumplir con el mandato constitucional, es menester tener “un instrumento jurídico que recoja nuestra experiencia, aspiraciones, preocupaciones y perspectivas sobre el futuro de nuestras costas . . .”.<sup>193</sup> De igual forma, es esencial “reconoce[r] el valor de la zona costanera de Puerto Rico como un recurso de vital importancia para la sociedad puertorriqueña”.<sup>194</sup> Dado que la definición actual es poco precisa y se presta para ser manipulada por los intereses económicos y propietarios, ¿cómo se puede proteger nuestro patrimonio natural de la Zona Marítimo Terrestre si no se dispone claramente qué es? A estos efectos el P. del S. 32 propone que la definición de la ZMT sea:

El espacio en las costas comprendido desde la línea de bajamar escorada hasta donde alcanzan las olas de alta peligrosidad; disponiéndose expresamente que esta zona nunca será menor de cincuenta metros a partir de la línea de pleamar en la máxima viva equinoccial, e incluirá hasta donde se mide la influencia del mar tierra adentro.<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> P. del S. 32 de 2 de enero de 2021, 1ra. Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en las págs. 34-37.

<sup>192</sup> *Id.* en las págs. 2-3 (énfasis suplido); véase Ley de Puertos española de 1880, (BOE, 1980) (España), <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1880/129/A00331-00333.pdf>.

<sup>193</sup> P. del S. 32 de 2 de enero de 2021, 1ra. Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en la pág. 6.

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> *Id.* en la pág. 35.

Según la medida, esta definición toma en cuenta la transición de la economía agrícola —la cual regía en los tiempos que se hizo extensiva la *Ley de puertos*— a una industrial bajo un nuevo modelo económico, cambio que ha tenido implicaciones para la zona costanera.<sup>196</sup> La definición propuesta representa una afinidad entre la realidad jurídica y la realidad natural de la zona, pues no incluye criterios confusos que, según la ciencia, pueden o no estar presentes en Puerto Rico, como lo son la sensibilidad de las mareas.<sup>197</sup> Aunque esta definición especifica los límites que comprendería la ZMT mejor que la definición actual e integrando un andamiaje atemperado a nuestros tiempos, el enfoque primordial continúa estando sobre criterios técnico-científicos. Aun cuando lo que se pretende es introducir a nuestro ordenamiento jurídico un equilibrio ante la gran cantidad de inversiones privadas que pretenden explotar el ecosistema costero y atentan contra la protección y bienestar de nuestros recursos naturales, especificar cincuenta metros como razonable no toma en consideración el dinamismo de la zona.

ii. Proyecto del Senado 557

De modo similar, pero desde el punto de vista de establecer claramente qué es y qué compone *la playa* en nuestro ordenamiento, se presentó el P. del S. 557 para crear la *Ley de playas públicas de Puerto Rico*.<sup>198</sup> La medida tiene como fin el dar uniformidad al carácter de dominio público de las playas, “establecer las salvaguardas generales para las construcciones cercanas a las playas” y enmendar los procedimientos de deslinde a estos efectos.<sup>199</sup> A su vez, la medida propone una enmienda a la definición actual de la Zona Marítimo Terrestre para que contenga, dentro de su definición legal, los parámetros de lo que comprende la zona costera, incluyendo la playa.<sup>200</sup> A estos efectos el P. del S. 557 propone que la definición de la ZMT incluya:

*[E]l espacio de las costas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y refluo, e incluye los terrenos ganados al mar, las accesiones y aterramientos que ocasiona el mismo, las playas, las dunas, los manglares en tanto se inunden como consecuencia de la acción directa, aunque no ininterrumpida, del oleaje o del agua del mar, y los márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables . . .*<sup>201</sup>

La Comisión de Agricultura y Recursos Naturales (CARN) del cuerpo senatorial, celebró, en diciembre de 2021, una vista pública para atender el contenido del P. del S. 32 y del P. del S. 557.<sup>202</sup> Esta vista dio a relucir que existen reservas a que progresen los proyectos tal

---

<sup>196</sup> *Id.* en las págs. 1-2.

<sup>197</sup> *Id.* en la pág. 35.

<sup>198</sup> P. del S. 557 de 19 de agosto de 2021, 2da Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

<sup>199</sup> *Id.* en la pág. 6.

<sup>200</sup> *Id.* en la pág. 17.

<sup>201</sup> *Id.* en la pág. 16.

<sup>202</sup> *Muestran reservas ante nuevas leyes sobre definición de Playas y Zona Marítimo Terrestre*, MICROJURIS (16 de diciembre de 2021), <https://aldia.microjuris.com/2021/12/16/muestran-reservas-ante-nuevas-leyes-sobre-definicion-de-playas-y-zona-maritimo-terrestre/>.

y como fueron presentados.<sup>203</sup> Por parte de las agencias gubernamentales, la postura del DRNA manifestó que, a su juicio, lo apropiado debía ser actualizar “*los estatutos legales vigentes para atemperarlos con la realidad, no necesariamente crear nuevas leyes y regulaciones*”.<sup>204</sup> Por otra parte, la postura de la OGPe, adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), se limitaba a mencionar que la agencia avalaría cualquier proyecto que “vaya dirigido a aclarar las definiciones que vayan a establecer puntualmente cuál es la zona marítimo terrestre”.<sup>205</sup> No obstante, no avalarán ningún proyecto dirigido a tales efectos “*mientras no se defina cuáles construcciones son compatibles con ciertas zonas y distancias*”.<sup>206</sup> Aunque planificadores y profesores de ingeniería oceanográfica favorecen las medidas, también sugirieron que se enmiende parte de estas para que cumplan su propósito último.<sup>207</sup>

### iii. Proyecto del Senado 43

Cónsono con la intención de las medidas antes mencionadas, se presentó ante el Senado de Puerto Rico el P. del S. 43 cuyo fin es crear la *Ley de moratoria de construcción en la zona costanera*.<sup>208</sup> La parte expositiva de la pieza denuncia “la ausencia de un instrumento jurídico que recoja nuestra[s] experiencia[s], aspiraciones, preocupaciones y perspectivas sobre el futuro de nuestras costas, [así como también escasea el instrumento que considere] . . . la edificación de estructuras, legales o ilegales, en el litoral de diversos municipios”.<sup>209</sup> Ante ese panorama, la medida “entiende que es necesario establecer una moratoria en la construcción en la Zona Marítimo-Terrestre y áreas adyacentes”.<sup>210</sup> La medida es consistente con las recomendaciones que ha hecho el CEACC, y pretende combatir el daño ocasionado por las estructuras construidas en la franja costanera que estén sujetos al del alza en el nivel del mar y la erosión de nuestras costas, estableciendo un cese por un periodo de cinco años de la construcción en dicho perímetro.<sup>211</sup> A su vez, esta propuesta tiene la intención de fortalecer aún más los cimientos de nuestro derecho ambiental toda vez que, propone que “la inclusión del análisis científico sobre los efectos presentes y futuros del

---

<sup>203</sup> *Id.*

<sup>204</sup> *Id.*

<sup>205</sup> *Id.*

<sup>206</sup> *Id.*

<sup>207</sup> Según expone Microjuris:

[El] profesor de ingeniería oceanográfica Miguel Canal de la *Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez*, se expresó a favor de las medidas e igualmente solicitó enmiendas para atemperar la definición de la ZMT en ambos proyectos. Manifestó preocupación sobre dónde se limita la ZMT, según establece la pieza legislativa. Mencionó que someterá sus sugerencias por escrito a la Comisión y lo que busca es evitar litigios en los tribunales a largo plazo, y aseguró que la aprobación de las medidas le hacen un favor al DRNA.

*Id.*

<sup>208</sup> P. del S. 43 de 2 de enero de 2021, 1ra. Ses. Ord., 19na Asam.

<sup>209</sup> *Id.* en la pág. 3.

<sup>210</sup> *Id.*

<sup>211</sup> *Id.* en las págs. 5-6.



cambio climático, en la planificación ambiental, social y estructural del país” dentro de la política pública del Gobierno de Puerto Rico.<sup>212</sup>

La propuesta *Ley de moratoria de construcción en la zona costanera* recibió informes positivos de las comisiones senatoriales encargadas de analizar la viabilidad de la medida, lo cual la pone en marcha para ser considerada en votación por el alto cuerpo.<sup>213</sup> Sin embargo, es menester destacar que la medida fue rechazada por las agencias administrativas a cargo de implementarlas.<sup>214</sup> El DRNA la rechazó por entender que la “moratoria impactaría el curso de [los] proyectos de recuperación tras los huracanes Irma y María”.<sup>215</sup> De igual manera, la OGP<sub>e</sub> expresó que existe “amplia normativa de protección a la zona costanera y marítimo terrestre[,] y que las definiciones en la medida ya están contempladas en otras leyes y reglamentos”.<sup>216</sup>

#### iv. Proyecto de la Cámara 37

En la Cámara de Representantes de Puerto Rico también se ha mostrado interés en atemperar el estado de derecho de nuestra zona costera y, a esos efectos, se presentó el Proyecto de la Cámara (en adelante, “P. de la C. 37”) con el propósito de enmendar la definición de la ZMT para los fines de la legislación y los reglamentos.<sup>217</sup> El legislador entiende que, “[t]oda vez que el acto de deslindar consiste en la aplicación práctica de preceptos jurídicos, el deslinde de la zona marítimo terrestre requiere que se determine el alcance de esta zona, según se define en la legislación y reglamentación aplicable”,<sup>218</sup> por lo que es de vital importancia que el alcance refleje las necesidades actuales y futuras de nuestro país.

De manera puntual, la iniciativa recoge el estado de derecho que yace en los distintos reglamentos que rigen la zona y pretende introducirlo a manera de enmienda a la *Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968*.<sup>219</sup> Es un ejercicio en dar uniformidad a conceptos, pero no necesariamente atiende la raíz del problema. En la alternativa, es necesario que esos conceptos existentes sufran cambios y se introduzca a la legislación nuevos conceptos que respondan a la realidad costera de nuestro país, de otro modo sólo se perpetúa la ambigüedad al momento de su implementación.

A pesar de la iniciativa legislativa, respaldada por los criterios científicos, académicos y de los ciudadanos comprometidos con la protección de los bienes de dominio público costeros, las piezas de legislación aún están bajo la consideración y evaluación de las comisiones legislativas. Sin embargo, el contenido de estas medidas, exceptuando P. del S. 43 sobre la moratoria de construcción en la zona costera,<sup>220</sup> no atiende de manera proactiva la

<sup>212</sup> *Id.* en la pág. 3.

<sup>213</sup> Javier Colón Dávila, *Avanza en el Senado con un informe positivo el proyecto de moratoria a la construcción en la costa*, EL NUEVO DÍA (19 de febrero de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/legislatura/notas/avanza-en-el-senado-con-un-informe-positivo-el-proyecto-de-moratoria-a-la-construccion-en-la-costa/>.

<sup>214</sup> *Id.*

<sup>215</sup> *Id.*

<sup>216</sup> *Id.*

<sup>217</sup> P. de la C. 37 de 4 de enero de 2021, 1ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en las págs. 1-2.

<sup>218</sup> *Id.* en la pág. 2.

<sup>219</sup> *Id.* en la pág. 1.

<sup>220</sup> P. del S. 43 de 2 de enero de 2021, 1ra. Ses. Ord., 19na Asam.

problemática de interpretación de la definición legal del término *Zona Marítimo Terrestre*, según detalladas en nuestra extensa regulación.

No obstante, desde el punto de vista político, es un ejercicio interesante intentar descifrar cuál es la visión de nuestro gobierno en torno a la protección de nuestra zona costanera y todo lo que a esta compone y en ella habita. En casos como el presente, donde el futuro de nuestro patrimonio natural depende de la acción y voluntad gubernamental para que se cumplan de manera eficiente con su deber constitucional de conservación y protección de nuestras zonas costeras, la dilación no puede ser el curso de acción.

## CONCLUSIÓN

La definición legal vigente de la Zona Marítimo Terrestre en Puerto Rico y la regulación que la acompaña no refleja su realidad geográfica y natural, y mucho menos toma en consideración los cambios que la zona costera ha enfrentado en las pasadas décadas. La realidad latente del cambio climático —evidenciada en aumentos 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. El mantener el estado de derecho actual no tan solo impide la protección y utilización adecuada de los bienes de dominio público costeros, sino que, cada vez más, por la inminencia del cambio climático y sus repercusiones, amenaza la vida y la propiedad privada. El perpetuar la legislación vigente, que data del siglo XIX, obvia el avance social, político, económico, científico y tecnológico que ha tenido Puerto Rico desde ese entonces. Para lograr el fin de la protección de nuestro patrimonio natural costero, además de hacer cumplir las leyes y reglamentos que la protegen de manera leal y proactiva, es imprescindible atemperar los criterios de la delimitación de la ZMT o la zona costera pública adecuadamente. *Es evidente que la problemática no surge por la ausencia de regulación, sino, más bien, por la rigidez a la cual está sujeta su interpretación.* Es imperante que se incluya, dentro de los criterios a evaluar, la realidad cambiante de la zona costera, y que el compromiso con el patrimonio natural a la merced del goce público vaya por encima de los intereses privados. Es necesario que cualquier propuesta de legislación no tan solo vele por la delimitación apropiada de la zona costera, sino también por su administración y manejo adecuado. Si hay una aseveración en la que coinciden tanto funcionarios gubernamentales, como académicos, científicos, expertos, organizaciones que velan por la protección del medioambiente y la comunidad en general, es la necesidad de atender la situación de nuestras costas tomando en cuenta la realidad geográfica y económica de Puerto Rico frente a los cambios climáticos, sin perder de perspectiva la protección de la incalculable riqueza de nuestros recursos naturales. La ley en Puerto Rico tiene autoridad suficiente para establecer un nivel alto de protección ambiental, no obstante, es el gobierno, como ente encargado de entablar y hacer cumplir este mandato constitucional, el delegado para abogar por los intereses de pueblo, de otro modo, no se podrán conservar adecuadamente los recursos que brindan calidad de vida y subsistencia para nuestra especie y para el futuro de nuestro país. El conservar inalterado el estado de derecho actual, sin lugar a duda, ocasionará que continuemos *con el agua hasta el cuello.*