

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma} Asamblea
Legislativa

3^{era} Sesión
Ordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

VOTO EXPLICATIVO

P. de la C. 25

6 de febrero de 2026

A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO:

En la sesión celebrada el 27 de enero de 2026, solicité emitir un voto explicativo para consignar mi voto **en contra** del Proyecto de la Cámara 25 (P. de la C. 25). Esta medida propone enmendar la definición de la Zona Marítimo Terrestre en la *Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico de 1968*, estableciendo nuevos criterios técnicos para delimitar qué constituye dominio público costero y qué es propiedad privada. Con el mayor de los respetos a mis compañeros legisladores y reconociendo la complejidad técnica del tema, emito este voto en contra fundamentado en la ausencia de consenso científico, las consecuencias potenciales para el acceso público a nuestras costas y la falta de consideración sobre los efectos del cambio climático.

Aunque la Comisión de Recursos Naturales de este Honroso Cuerpo celebró dos vistas públicas en mayo de 2025, el proceso legislativo presentó limitaciones significativas. **La Universidad de Puerto Rico**, específicamente el **Departamento de Ciencias Marinas**, el **Centro de Ingeniería Oceánica y Ciencias Aplicadas** y el programa **Sea Grant Puerto Rico**, instituciones con el mayor peritaje especializado en oceanografía, dinámica costera y procesos litorales de Puerto Rico, no comparecieron ni sometieron ponencias formales durante las vistas públicas. Aunque la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico sometió un memorial escrito con análisis jurídico y recomendaciones de política pública comparada, no hubo participación directa de oceanógrafos, científicos marinos o

expertos en cambio climático, que pudieran validar los elementos técnicos de la medida o advertir sobre sus implicaciones científicas a largo plazo.

La ausencia de estas voces científicas es problemática ya que la medida establece criterios técnicos específicos como *Nivel Medio de Pleamar Mayor determinada sobre una época mareal de 19 años y condiciones meteorológicas típicas documentadas, excluyéndose las marejadas ciclónicas*, sin que exista validación científica de que estos criterios son apropiados para la realidad oceanográfica, meteorológica y geomorfológica de Puerto Rico. **El Colegio de Ingenieros y Agrimensores**, en su comparecencia, expresó tener reservas y recomendó no aprobar la medida hasta tanto se obtuvieran los resultados de la *Comisión Conjunta sobre Mitigación, Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático* porque la definición debe *estar alineada con las recomendaciones de dicha Comisión*. Esta recomendación refleja el reconocimiento de que cambios tan fundamentales a nuestra legislación costera deben incorporar las mejores proyecciones científicas sobre cómo nuestras costas cambiarán en el futuro. Jurisdicciones costeras exitosas internacionalmente han adoptado definiciones dinámicas de sus zonas costeras que se ajustan automáticamente conforme cambian las condiciones físicas. En ese aspecto, **La Escuela de Derecho** presentó ejemplos detallados de estos enfoques, incluyendo el concepto de Dynamic Coast de Escocia, las zonas de riesgo por horizontes de tiempo de Nueva Zelanda y las servidumbres móviles de varios estados estadounidenses. En contraste, este proyecto mantiene un enfoque estático del siglo XIX que ignora la realidad dinámica de nuestras costas y los desafíos del siglo XXI.

El análisis de los memoriales recibidos revela la falta de consenso sobre la medida. Organizaciones ambientales y comunitarias expresaron oposición clara. Manifestaron no apoyar la medida, expresando que *alberga la impresión de favorecer intereses privados y personales por encima del bienestar colectivo y que extender el alcance del dominio particular a tierra adentro de la zona marítimo terrestre, restándole así espacio al dominio público, no es compatible con nuestro principio constitucional de la más eficaz conservación*. Asimismo, recomendaron enérgicamente retirar el P. de la C. 25 y considerar, en su lugar, una definición alterna más amplia y científicamente fundamentada.

El Municipio Autónomo de Manatí, con experiencia directa en la gestión costera municipal, manifestó no endosar la medida, expresando que *no ofrece una solución técnica ni jurídicamente adecuada a los desafíos actuales de planificación, conservación y manejo costero y que su aprobación con el lenguaje propuesto originalmente podría debilitar el régimen de protección del dominio público natural*. **La Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto**

Rico expresó que el proyecto *no contempla eventos como el cambio climático o el aumento en el nivel del mar* y recomendó adoptar un enfoque completamente diferente basado en mejores prácticas internacionales. Esta falta de consenso entre entidades con peritaje relevante debería haber motivado un mayor análisis antes de aprobar cambios tan fundamentales a la definición de nuestro dominio público costero.

Una de las disposiciones más problemáticas de esta medida es la exclusión explícita de *marejadas ciclónicas* al definir la zona marítimo terrestre en áreas donde las mareas no son sensibles. El proyecto establece que se considerará *hasta donde alcance las olas bajo condiciones meteorológicas típicas documentadas, excluyéndose las marejadas ciclónicas*. Esta exclusión es científicamente cuestionable para Puerto Rico, donde los huracanes y tormentas tropicales son parte integral y predecible de nuestro clima tropical. Las marejadas ciclónicas no son eventos extraordinarios en Puerto Rico; son manifestaciones regulares de nuestra realidad climática que ocurren con frecuencia **-de manera documentada-** y que han definido históricamente el alcance real del mar sobre nuestras costas.

El Colegio de Ingenieros y Agrimensores expresó esta preocupación en su memorial, señalando que *no reconocer el impacto de la marejada ciclónica en el litoral luego de los eventos recientemente vividos es peligroso* y que dicha omisión *contradice la intención del reglamento 4860 que descansa en el precepto de la necesidad de atemperar expresiones legales históricas con realidades naturales y científicas contemporáneas*. Excluir las marejadas ciclónicas de la definición tiene el efecto práctico de reducir la zona marítimo terrestre de dominio público y privatizar áreas que son regularmente alcanzadas e impactadas por el mar durante eventos climáticos que, aunque intensos, forman parte del patrón climático normal de una isla caribeña. Esta exclusión ignora la realidad de nuestras costas y las lecciones aprendidas de eventos recientes como los huracanes Irma y María.

La medida establece límites fijos para la zona marítimo terrestre basados en datos mareales históricos de 19 años, sin tomar en consideración el cambio climático, el aumento proyectado del nivel del mar o la erosión costera acelerada que Puerto Rico está experimentando. **La Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico** señaló en su memorial que estudios climáticos recientes confirman que *Puerto Rico afrontará entre 0.4 y 1.3 metros de aumento medio de nivel del mar antes del año 2100, con olas de tormentas que actualmente rebasan la línea de vegetación en numerosas playas*. Al establecer una definición basada únicamente en datos históricos, esta ley quedará desactualizada progresivamente

y será cada vez más inadecuada para proteger el dominio público costero conforme el clima continúe cambiando en las próximas décadas.

Aunque la **Sección 3** del proyecto establece que *nada de lo dispuesto en la presente Ley constituirá ni podrá interpretarse como una limitación al disfrute tradicional por el público de las arenas de la playa hasta la línea de vegetación hidrófila o halófita*, esta protección es limitada y potencialmente excluyente. Los términos *vegetación hidrófila o halófita* son técnicos y especializados que se refieren específicamente a vegetación que depende del agua o que tolera salinidad. Esto excluye playas de arena sin este tipo específico de vegetación, lo cual podría limitar significativamente el acceso público en áreas donde tradicionalmente el pueblo ha disfrutado del acceso a las playas. La versión original del lenguaje protegía el acceso *hasta la línea de vegetación* sin incluir términos técnicos, lo que resultaba más amplio y en protección del acceso público tradicional.

Algunos de los deponents mostraron preocupación en cuanto a que *la definición propuesta tendrá el efecto de exacerbar los conflictos existentes entre el uso público y el uso privado, ya que no cuenta con mecanismos para proteger el disfrute tradicional*. El turismo costero representa aproximadamente 70% de nuestra industria turística, con un impacto económico de miles de millones de dólares anuales. La gran mayoría de la actividad económica costera, incluyendo kioscos, escuelas de *surfing*, alquiler de equipo acuático y comercio local que sostiene a miles de familias puertorriqueñas, ocurre precisamente en esa área entre la zona marítimo terrestre y la línea de vegetación. Cualquier reducción o ambigüedad sobre el acceso público a estas áreas amenaza directamente empleos y la economía de comunidades costeras enteras.

El proyecto requiere utilizar *la línea del Nivel Medio de Pleamar Mayor determinada sobre una época mareal de 19 años* según estaciones mareales de la NOAA como fuente primaria de datos. La realidad es que no todas las costas de Puerto Rico cuenta con estaciones mareales de la NOAA cercanas y con 19 años de datos continuos disponibles. Para muchas áreas costeras, particularmente en las islas municipio como Vieques y Culebra, en costas menos desarrolladas o en áreas remotas, estos datos mareales históricos de 19 años simplemente no existen. Aunque el proyecto permite utilizar datos del U.S. Geological Survey *en caso de estos no estar disponibles*, se crea una incertidumbre en cuanto a qué datos se aplicarán, en qué ubicaciones y bajo qué circunstancias.

La medida requiere que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Oficina de Gerencia de Permisos adopten *aquella reglamentación o disposiciones administrativas necesarias para la implementación* en tan solo 180 días. Implementar cambios muy técnicos y de gran alcance geográfico requiere desarrollar estudios mareales detallados para cientos de millas de costa, establecer protocolos técnicos de deslinde rigurosos, capacitar personal especializado en las nuevas metodologías, coordinar con los municipios costeros que serán directamente afectados, desarrollar sistemas de información geográfica complejos para mapear las nuevas delimitaciones y redactar reglamentación técnica detallada, que evite ambigüedades futuras. Pretender que todo esto pueda completarse adecuadamente en 180 días es poco realista y prácticamente garantiza una implementación deficiente que generará confusión, litigación costosa y aplicación inconsistente. Es importante señalar que el informe de la Comisión no refleja que se haya solicitado la opinión de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) para determinar el impacto fiscal y económico que esta medida tendría sobre las agencias implementadoras, los municipios costeros afectados o la economía en general.

Durante el proceso de vistas públicas, varias entidades presentaron alternativas que merecían consideración seria, pero que no fueron incorporadas en la medida final. La Junta de Planificación sugirió una definición basada en la *línea de marea alta promedio (Mean High Water Line - MHWL)* fundamentada en regulación federal y conocimiento científico cuantificable. **La Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico** presentó un análisis comparativo detallado de seis sistemas diferentes utilizados internacionalmente por jurisdicciones costeras exitosas, entre estos, líneas móviles basadas en proyecciones científicas, zonificación por horizontes de tiempo que clasifican áreas según riesgo futuro, e integración obligatoria en planes de manejo costero. La Escuela de Derecho recomendó específicamente una definición dinámica que se actualice cada cinco años y que incorpore proyecciones del aumento del nivel del mar a 30 años.

Un grupo de reconocidos científicos y expertos que incluye a Pedro A. Gelabert, geólogo; Ruperto Chaparro, director del programa Sea Grant UPR; Ernesto Díaz, oceanógrafo; Gerardo Cerra, agrimensor; Miguel Canals, biólogo marino; Aurelio Mercado, oceanógrafo; Alfredo Torruella, oceanógrafo; Heidi Morales, bióloga; y Mildred Sotomayor presentaron una definición alternativa. La misma proponía extender la zona marítimo terrestre *hasta los lugares alcanzados por las mareas máximas vivas equinocciales o por los eventos de oleaje asociados a un periodo de retorno de un año, cualesquiera de las dos que*

se manifieste más tierra adentro e incluía explícitamente rasgos geomorfológicos como estuarios, marismas, manglares, salitrales, lagunas, dunas y bermas. Ninguna de estas alternativas científicamente fundamentadas fue considerada seriamente o incorporada en la versión final aprobada.

Por las razones antes expuestas, consigno mi voto **en contra** del P. de la C. 25. Mi postura se fundamenta en la exclusión de la comunidad científica especializada del proceso de análisis de la medida, particularmente oceanógrafos y expertos en ciencias marinas, quienes poseen el conocimiento técnico necesario para validar los supuestos científicos de esta legislación; la ausencia de consenso entre entidades consultadas, con oposición clara de organizaciones ambientales, comunitarias y **municipios** con experiencia directa en gestión costera; la exclusión científicamente cuestionable de marejadas ciclónicas, que son eventos regulares y predecibles en nuestro clima tropical caribeño y que definen el alcance real del mar sobre nuestras costas; la ignorancia completa del cambio climático, el aumento proyectado del nivel del mar y la erosión costera acelerada que transformarán nuestras costas en las próximas décadas; la amenaza potencial al acceso público tradicional mediante lenguaje técnico restrictivo que excluye playas sin vegetación específica; la impracticabilidad técnica de implementar el sistema propuesto en áreas sin datos mareales históricos suficientes; el período de implementación de 180 días que es claramente insuficiente para la magnitud y complejidad técnica de los cambios requeridos; y la falta de consideración seria de alternativas científicamente fundamentadas presentadas por expertos y organizaciones especializadas.

Durante toda mi vida y como legislador he promovido legislación dirigida a proteger nuestras costas. Asimismo, he publicado columnas de opinión, participado en foros públicos dirigidos a la atención de estos asuntos y formó parte de organizaciones de legisladores a nivel nacional, que agrupa legisladores estatales de distintos partidos, pero con un fin común: promover la utilización de nuestros recursos naturales y la protección del medio ambiente en un justo balance.

Puerto Rico necesita legislación costera basada en la mejor data científica disponible del siglo XXI, no en definiciones obsoletas del siglo XIX que no toman en cuenta nuestra realidad climática y las proyecciones científicas sobre cómo nuestras costas cambiarán en el futuro. Nuestras costas son uno de nuestros mayores activos y recursos más valiosos en términos económicos, culturales, ecológicos y recreativos. **La Constitución de Puerto Rico** establece como política pública fundamental *la más eficaz conservación de los*

recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad. Esta medida, al reducir potencialmente la zona de dominio público, facilitar privatización de áreas tradicionalmente accesibles, ignorar el cambio climático y excluir eventos climáticos regulares de la definición, contradice este mandato constitucional fundamental. Por estas razones, pero con el debido respeto a mis compañeros legisladores, emito mi voto en contra del Proyecto de la Cámara 25.

Reafirmo mi postura de que la comunidad científica debe ser piedra angular en estos temas, tal y como he propuesto en legislación que he presentado en el pasado. Para mi, estos temas representan un asunto de vital importancia para garantizar que nuestras próximas generaciones puedan continuar disfrutando del paraíso en el que vivimos, por lo que no desistiré de luchar por lo que creo tanto a nivel estatal, como federal. Siempre garantizando que lo haré con firmeza, respeto y honorabilidad.

Respetuosamente presentado,

JOSÉ J. PÉREZ CORDERO
Presidente
Comisión de lo Jurídico