ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO
Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

9 de junio de 2016

Hon. Antonio J. Fas Alzamora
Presidente
Comisión de Turismo, Cultura, Recreación
y Deportes y Globalización
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Núm. 1621,** que propone añadir un inciso (s) al Artículo 5 de la Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales", a los fines de establecer la "Zona de Planificación Especial Turística de las Casetas y Muelles sobre el agua y terrenos de dominio público de La Parguera"; resolver la incertidumbre jurídica relacionada con las residencias y estructuras existentes en el litoral costero de esta zona, establecer un régimen de pago mediante el cobro de cánones de arrendamiento por el uso de las porciones de terrenos públicos y de agua que ocupen dichas estructuras existentes, autorizar reglamentación sobre el uso y mantenimiento de dichas estructuras y para financiar obras permanentes en beneficio de la Reserva Natural y comunidad de La Parguera; aclarar las facultades, responsabilidades y deberes del Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, la Compañía de Turismo de Puerto Rico y la Junta de Planificación; ordenar al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y a la Compañía de Turismo de Puerto Rico que realice, divulgue y ejecute un plan detallado y coordinado de mejoras a la Reserva Natural de La Parguera y a la comunidad que será financiado con el producto de los cánones de arrendamiento impuestos a las estructuras privadas ubicadas en la zona marítimo terrestre; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, el área de la Parguera en el Municipio de Lajas, ha evolucionado paulatinamente de una villa de pescadores y trabajadores de la industria de la sal, a uno de los más frecuentados centros turísticos y recreativos del Oeste de Puerto Rico. Según se indica, la actividad comercial en esta área gira en torno a los negocios relacionados al turismo, la pesca comercial y recreativa, y establecimientos comerciales relacionados a los deportes marítimos. Particularmente, se expone que con el transcurso del tiempo, el conjunto de estructuras sobre el mar han formado parte de los atributos turísticos del lugar. Sin embargo, el proponente llama la atención a que a pesar de que estas estructuras son parte esencial del atractivo turístico de la Parguera, por estar ubicadas en la zona marítimo-terrestre sobre terrenos sumergidos de dominio público, han sido objeto de innumerables conflictos legales y

PO Box 9023228, San Juan, PR 00902-3228
Tel: 787.725.9420 Fax: 787.725.3521
www.ogp.pr.gov

administrativos por considerarse aprovechamientos que no se conforman a la legislación y normativa vigente en Puerto Rico.

Por otro lado, la medida expone que estas edificaciones, originalmente, eran estructuras rústicas, construidas en el litoral costero sin contar con la infraestructura necesaria para conectar las mismas al sistema de alcantarillados, agua potable y de energía eléctrica, lo que tuvo como consecuencia la degradación de los recursos naturales y de las aguas debido a descargas de desperdicios sanitarios directamente al mar. Se explica que debido a esto, en el 1978 el Gobierno de Puerto Rico y el *"US Army Corps of Engineers"* suscribieron un acuerdo para establecer las guías para la conservación de los recursos naturales en La Parguera y desarrollar este litoral costero como una comunidad recreacional para el uso y disfrute del público en general. Bajo dicho acuerdo conjunto, se programó además para el control de las residencias, estructuras y muelles allí ubicados mediante reglamentación a ser promulgada por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA).

Luego, con el transcurso de los años, el Estado le exigió a los dueños de estas propiedades que conectaran sus descargas sanitarias al troncal sanitario público que iba a ser construido próximamente para evitar que éstas continuaran descargándose directamente al mar sin tratamiento y así evitar daños a los ecosistemas y a las aguas. Los dueños de las estructuras sufragaron el costo de su conexión a los sistemas de alcantarillado sanitario de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) facilitando a su vez la conexión de las residencias aledañas en la comunidad a dicho sistema de alcantarillado sanitario. Hoy en día las residencias costeras, además de estar conectadas al sistema de alcantarillado sanitario, cuentan con servicios de energía eléctrica, de agua potable y servicios similares y sus propietarios están sujetos al pago de contribuciones al Centro de Recaudación de Ingresos Municipales por las referidas estructuras.

Por otro lado, se arguye que los residentes de estas estructuras forman una comunidad integrada a la fibra socio-económica de la comunidad y parte del sostenimiento de la economía local de La Parguera. Además, se resalta que su posesión ha pasado de generación en generación y que el conjunto de éstas han abonado al desarrollo socio-económico de La Parguera, debido a su pintoresca arquitectura y colorido, lo que las ha convertido en uno de los atractivos turísticos del País. Ante ello, el proponente arguye que ya es tiempo de eliminar la incertidumbre sobre su permanencia e insertar las mismas en un conjunto de normas que permita su conservación, estableciendo un régimen para el pago de cánones de arrendamiento por el uso de terreno de dominio público. Se explica que resulta necesario integrar legalmente esta comunidad de residencias costeras al resto de la comunidad de la Parguera, de forma tal que los beneficios a corto y largo plazo se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y el bienestar de los recursos naturales como el principal atractivo turístico del sector.

Esta pieza legislativa tiene como propósito esencial atender la problemática jurídica pendiente de la permanencia de estas estructuras y residencias existentes en La Parguera, por constituir enclaves de propiedad privada en zona marítima terrestre sobre terrenos de dominio público. A esos efectos, esta ley persigue armonizar la existencia de estas estructuras con la conservación del medio ambiente, a la vez que establece el cobro de derechos por el uso de terrenos y aguas de dominio público, asignando el producto de dichas rentas para beneficio del medio ambiente y la comunidad de La Parguera. Sin

embargo, se resalta que de ninguna forma debe interpretarse esta legislación como una que autoriza la construcción de nuevas edificaciones privadas ni la ampliación de las existentes.

Conforme a tales fines, mediante esta medida se propone facultar al Secretario del DRNA para requerir y cobrar una licencia o canon anual por el uso de la superficie en las porciones de terrenos públicos y de agua que ocupen las residencias, muelles y estructuras privadas ubicadas en el litoral costero en terrenos de dominio público y las aguas del poblado de La Parguera del Municipio de Lajas. Según se dispone en la medida, los cánones impuestos deberán ser similares a los establecidos y cobrados por el propio Departamento a las marinas y muelles en Puerto Rico. Asimismo, la medida ordena al DRNA a otorgar concesiones para permitir el establecimiento sobre agua de estas estructuras por el término de 99 años, así como permitir la renovación de las mismas y cobrar los cánones correspondientes. Los mismos han de ser calculados tomando en consideración la superficie o huella ocupada por la estructura. Se establece además, que el DRNA será responsable de realizar toda gestión necesaria para el cabal cumplimiento de esta legislación. Vemos que esta Ley establece además, la Zona de Planificación Especial Turística de las Casetas y Muelles sobre el agua y terrenos de dominio público de La Parguera que será efectuada por el DRNA, conjuntamente con la Junta de Planificación de Puerto Rico y la Compañía de Turismo de Puerto Rico.

Por último, la medida dispone que el 50% de los ingresos que obtenga el DRNA como parte del cobro de los cánones impuestos a las propiedades que se beneficien de las disposiciones de esta Ley serán dirigidos al Municipio de Lajas para que dicho Ayuntamiento cree exclusivamente programas de mejoras y desarrollo del barrio La Parguera. El restante 50%, deberá ser utilizado por el DRNA en el mantenimiento y desarrollo de la zona costera del Suroeste de Puerto Rico e islas e islotes adyacentes.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto del Senado Núm. 1621**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

La presente pieza legislativa propone regular las estructuras existentes en la zona marítimo-terrestre que se encuentran ubicadas sobre el mar en el área de la Parguera, en el Municipio de Lajas. Debido a que las mismas atraen turistas, se arguye que éstas fomentan el crecimiento económico de la región. Por lo que esta medida persigue permitir y asegurar su permanencia en el lugar, a la vez que se protege el ambiente donde están situadas. Ante ello, entendemos necesario explicar varios particulares sobre lo propuesto en esta medida.

De entrada, con respecto a lo propuesto en la medida ante nuestra consideración, resulta pertinente resaltar que el área de la Parguera en Lajas fue designada como Reserva Natural por el DRNA en septiembre del 1979. Desde entonces, se han ido añadiendo áreas secundarias en las inmediaciones a esta Reserva para ampliar el área originalmente propuesta para conservación. El Programa de Manejo de la Zona Costanera del DRNA de Puerto Rico, el cual mencionamos más adelante, define el concepto "reserva natural" como un área importante de recursos costeros, sujeta a serios conflictos de uso presentes o potenciales, que deben preservarse en lo que sustancialmente es su condición actual, o donde sea practicable, restaurarla a su condición natural previa. Actualmente, la Reserva Natural de la Parguera

pertenece al Bosque de Cabo Rojo, y está adscrita al Programa de Reforestación, Administración y Conservación de Recursos Vivientes.

Ahora bien, cónsono con lo anterior, entendemos importante mencionar que el Reglamento para el Aprovechamiento, vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, Los Terrenos Sumergidos Bajo Estas y la Zona Maritimo Terrestre, del 29 de diciembre de 1992, establece que, el 13 de junio de 1978, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos de Norteamérica (COE, por sus siglas en inglés), suscribieron un Memorando de Entendimiento acerca del Área Recreacional de La Parguera. Mediante el mismo se perseguía establecer guías para que el ELA y el COE pudiesen laborar en unísono hacia la preservación y el mejor uso del ambiente natural del sector de la Parguera, de manera que se desarrollara el área para el mejor uso y disfrute de todos. En virtud de dicho memorando, el ELA se comprometió entre otras cosas, a remover toda estructura abandonada, insegura o peligrosa de las aguas y manglares de La Parguera, y dentro de 12 años a partir de la firma del memorando, eliminar toda tenencia privada de propiedad en la ribera. Conforme con ello, mediante el memorando se estableció que luego de 1980, cualquier permiso concedido por el COE a dueños de muelles, casas y otras estructuras, que se haya concedido previo al acuerdo, sería nulo.

Sin embargo, en enero de 1988, las estructuras aún permanecían ancladas en el lugar, lo que provocó que el COE enviara órdenes de cese y desista a los propietarios de casas bote que se encuentran ancladas en la Parguera. Luego, en el 1992, ante la persistencia del uso antagónico de las áreas marítimo-terrestres, así como del aprovechamiento privado de bienes del dominio público, el DRNA promulgó el Reglamento Núm. 4860, Reglamento para el Aprovechamiento, Vigilancia, Conservación y Administración de las Aguas Territoriales, los Terrenos Sumergidos Bajo Estas y la Zona Marítimo-Terrestre. Este Reglamento fue aprobado con el objetivo de establecer los criterios y mecanismos para la delimitación, vigilancia, conservación y saneamiento de la zona marítimo-terrestre, así como establecer los criterios y mecanismos para la otorgación de autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de dicha zona.

En 1997, ante la persistencia de las casas flotantes en La Parguera, el Gobierno de los Estados Unidos presentó un caso ante la Corte Federal, Distrito de Puerto Rico, en solicitud de interdicto en contra de los titulares de estas casas, alegando la ilegalidad de las mismas.[1] Según determinó la Corte Federal en el referido caso, las casas que ubican sobre el mar en La Parguera tienen fines recreativos y no son utilizadas para navegar; las mismas no cuentan con los permisos necesarios según la normativa vigente; y se encuentran obstruyendo el paso en aguas navegables de los Estados Unidos en violación a la Sec. 10 del "*Rivers and Harbors Appropiation Act*"[2] de 1899. Consecuentemente, la Corte Federal concedió la solicitud de interdicto al Gobierno de los Estados Unidos y ordenó a los demandados, sus representantes y sucesores, remover las casas flotantes que ubican en La Parguera en el Municipio de lajas, antes del 1 de noviembre de 1997. Asimismo, les prohibió anclar estas estructuras en las aguas navegables de La Parguera hasta tanto no obtuviesen el correspondiente permiso del COE.

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, actualmente las casas bote de La Parguera en Lajas, aún se encuentran ancladas en el lugar. A tales efectos, vemos que la medida bajo evaluación propone establecer

---

[1] *United States v. Hernández*, 979 F. Supp. 70 (D.P.R. 1997).
[2] 33 U.S.C. Sec. 403.

que mediante el cobro de una licencia o canon anual se permita el uso de la superficie en las porciones de terrenos públicos y de agua que ocupen las residencias, muelles y estructuras privadas ubicadas en el litoral costero, en terrenos de dominio público y las aguas del poblado de La Parguera del Municipio de Lajas. Además, se permitiría otorgar concesiones para el establecimiento de residencias, muelles o estructuras privadas en la mencionada área, por un término de 99 años, así como la renovación de tales concesiones mediante el cobro de los cánones correspondientes. Por tanto, entendemos que lo propuesto en esta medida podría ser contrario a la legislación federal esbozada, el acuerdo suscrito entre el ELA y el COE, así como la determinación de la corte federal en el caso, *United States v. Hernández*, 979 F. Supp. 70 (D.P.R. 1997). Por tanto, resulta imprescindible que previo a aprobar esta medida se consulte con el Departamento de Justicia acerca de las implicaciones que podría acarrear la implementación de lo aquí propuesto.

Nótese además, que en su ponencia ante esta Honorable Comisión el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales indica que "la proliferación de estructuras y residencias ilegales en el litoral costanero de Puerto Rico y por consiguiente en la zona marítimo terrestre, ha representado un impacto sobre los derecho del pueblo al libre uso y disfrute de nuestras playas, y un riesgo a la seguridad pública del País." Añade que la permisión de uso privado a través de la concesión a otorgarse por 99 años "podría constituir una privatización de los bienes de dominio público marítimo terrestre, así como una desafectación de facto de los mismos y contraviene con la naturaleza pública de los mismos". Debido a la naturaleza de la medida, damos deferencia a los comentarios sometidos por el DRNA y sugerimos que los mismos sean evaluados.

Ahora bien, las casas bote de La Parguera se encuentran en zona marítimo-terrestre, la cual es considerada en Ley como una de dominio nacional y uso público. Por tanto, es de notar que su deslinde es de vital importancia para establecer los límites entre el dominio público y los intereses particulares. Cónsono con lo anterior, mediante el Boletín Administrativo Núm. OE-2013-019, esta Administración ordenó hacer un sistema de referencia oficial de la zona marítimo-terrestre, con el propósito de utilizar un criterio uniforme para delimitar dicha zona. Esto, ya que se entiende que es un imperativo constitucional, estatutario y moral garantizar a todos los puertorriqueños incluyendo las generaciones futuras un medio ambiente sano y un entorno seguro, lo cual implica establecer claramente las normas que rigen nuestros litorales costeros en materia de deslindes y desarrollo. Así pues, el referido Boletín Administrativo busca determinar los límites entre uno o más inmuebles colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, reconociendo el hecho de la proliferación de usos conflictivos en muchos sectores costeros, en los terrenos sumergidos, en la zona marítimo-terrestre y sus áreas colindantes. Por lo que, sugerimos que se tome en consideración los esfuerzos realizados por esta Administración en cuanto al deslinde de la zona marítimo terrestre, previo a aprobar legislación que pudiera afectar el deslinde que se encuentra en proceso en estos momentos, y que según mencionáramos previamente, podría resultar contraria a la normativa vigente que establece la zona marítimo-terrestre como una de dominio público.

Por otro lado, desde el punto de vista gerencial, es necesario llamar la atención a que la medida bajo evaluación propone delegar en el DRNA la responsabilidad de cobrar la licencia o canon anual por el uso de la superficie en las porciones de terrenos públicos y de agua que ocupen las estructuras privadas

ubicadas en el litoral costero, en terrenos de dominio público y las aguas del poblado de La Parguera del Municipio de Lajas. Vemos que el DRNA tendrá además la responsabilidad de otorgar concesiones para el establecimiento de estas residencias, muelles o estructuras privadas, por un término de 99 años, se encargará de tramitar las solicitudes de renovación de tales concesiones, así como de cobrar los cánones correspondientes. De igual forma, la medida dispone que en conjunto con la Junta de Planificación, delimitará una Zona de Planificación Especial Turística. Por su parte, la Junta de Planificación, deberá enmendar su Plan de Manejo para el Área de Planificación Especial del Suroeste, de forma consistente con esta legislación. Por último, se le ordena a la Compañía de Turismo, a que en conjunto con el DRNA, promulguen reglamentación a tenor con lo dispuesto mediante esta legislación.

Sobre lo anterior debemos explicar en primer lugar, que la misión del DRNA es proteger, conservar y administrar los recursos naturales y ambientales del País de forma balanceada para propiciar una mejor calidad de vida y garantizar su disfrute a las próximas generaciones. Esto, cónsono con nuestra Constitución, cuyo Art. VI, Sec. 19, establece como política pública *"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"*. Además, el DRNA es la entidad responsable de poner en vigor programas para la utilización y conservación de los recursos naturales de Puerto Rico. Precisamente, entre los programas del DRNA se encuentra el Programa de Manejo de la Zona Costanera (PMZC) que fuera adoptado el 12 de julio de 1978 como elemento costero del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico. La misión del PMZC es guiar el desarrollo sostenible de los sectores público y privado en la zona costanera, promover el manejo activo de la costa, la educación ambiental, la investigación científica y la participación ciudadana como elemento esencial para el manejo de los recursos costeros.[3] Los fondos de implantación del PMZC provienen de dos fuentes principales: una aportación federal canalizada a través de la NOAA y un pareo estatal proporcionado por el DRNA.[4] Ante ello, reiteramos la necesidad de que se consulte con esta agencia, que es la entidad con la competencia sobre la Reserva Natural de La Parguera en Lajas.

Además, resulta necesario mencionar que la complejidad de las relaciones funcionales de los procesos costeros, exigen la coordinación efectiva entre diversas agencias gubernamentales, así como la participación de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general. Por tanto, la tarea de manejar las zonas costeras del país se realiza en estrecha coordinación con la Junta de Planificación, agencia gubernamental responsable de administrar el Proceso de Certificación de Compatibilidad Federal con el Programa. Asimismo, otras entidades como la Junta de Calidad Ambiental, la Oficina de Gerencia de Permisos, el Departamento de Agricultura y el Instituto de Cultura Puertorriqueña, así como los municipios costeros, poseen responsabilidades de manejo de la costa y sus recursos marinos y costeros. Ante tal realidad, somos deferentes a la opinión que las agencias concernientes puedan expresar sobre las disposiciones sustantivas de la presente medida y sugerimos que se consulte con las mismas previo a aprobar esta medida.

---

[3] Información obtenida del portal cibernético del DRNA: http://drna.pr.gov/historico/oficinas/arn/recursosvivientes/costasreservasrefugios/pmzc/descripcion.

[4] Información obtenida del portal cibernético del DRNA: http://drna.pr.gov/historico/oficinas/arn/recursosvivientes/costasreservasrefugios/pmzc/descripcion.

Por otra parte, en términos presupuestarios, debemos resaltar que la medida establece que el DRNA podrá cobrar una licencia o canon anual por el uso de la superficie en las porciones de terrenos públicos y de agua que ocupen las residencias, muelles y estructuras privadas ubicadas en el litoral costero de La Parguera. Sobre el particular vemos que un 50% de los ingresos que obtenga el DRNA como parte del cobro de los cánones impuestos a las propiedades que se beneficien de las disposiciones de esta Ley, serán dirigidos al Municipio de Lajas para que dicho Ayuntamiento cree exclusivamente programas de mejoras y desarrollo del barrio La Parguera. Según se establece en la medida, estas obras deberán ser coordinadas entre el DRNA y la Compañía de Turismo de Puerto Rico para evitar la duplicidad de esfuerzos y procurar la maximización en el uso de los recursos económicos que se hagan disponibles. Asimismo, debemos resaltar que el restante 50% de los ingresos que obtenga el DRNA como parte del cobro de los cánones impuestos a las propiedades que se beneficien de las disposiciones de esta Ley, deberán utilizarse en el mantenimiento y desarrollo de la zona costera del Suroeste de Puerto Rico e islas e islotes adyacentes.

El efecto de lo propuesto sería crear unos fondos especiales para lo propuesto. En el pasado hemos llamado la atención a que el Artículo 2 de la Ley Núm. 230 de 23 de julio de 1974, según enmendada, conocida como "Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico", establece en sus incisos (i) y (j) como política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico:

> *"(i) que no se establezcan fondos especiales para llevar a cabo programas de gobierno; los programas de gobierno deben financiarse por medio de asignaciones presupuestarias anuales;*
> *(j) que todas las recaudaciones del gobierno ingresen al fondo general del tesoro estatal para con ellas costear los programas del gobierno en la medida y alcance en que la Asamblea Legislativa lo crea necesario."*

Ante ello, la política pública vigente no favorece la creación y extensión de fondos especiales. Destacamos que estos fondos especiales limitan la disponibilidad de recursos para el Fondo General y la flexibilidad, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, para la distribución de los recursos, según las necesidades programáticas y de servicios a la ciudadanía. En la difícil situación fiscal que se encuentra el Gobierno, y con las limitaciones en el flujo de efectivo, esta práctica agudiza nuestra situación económica al no permitir acceso a fondos que de otra forma ingresarían al Fondo General, y sin que exista visibilidad que permita un control efectivo de gastos. Si bien entendemos que estos fondos en muchas instancias se han creado para atender situaciones o asuntos de suma importancia, el Gobierno tiene que tener la habilidad de manejar el uso del efectivo de forma prioritaria, y destinar los limitados recursos a las prioridades que se determinen en cada proceso presupuestario acorde a la situación fiscal por la que nos encontremos atravesando. En ese sentido, la existencia de estos fondos especiales trastoca el orden de prioridades al no atemperar su uso acorde con nuestra situación económica.

Más allá de la viabilidad legal de lo propuesto, y desde un punto de vista de política pública sugerimos que se evalúe con detenimiento la deseabilidad de establecer un fondo al cual ingresará una cantidad indeterminada de dinero que entonces será administrado por el DRNA, en vez de que el mismo ingrese a las Fondo General para que sea administrado de acuerdo a las necesidades y prioridades del Estado. Lo

anterior no sólo presenta un asunto de fiscalización, sino de disponibilidad de fondos para atender asuntos prioritarios de ser necesario.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto del Senado Núm. 1621**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista