



# Plan Maestro de Acceso Público a las Costas de Puerto Rico

Plan final

14 de julio de 2014

**Sometido a:** Departamento de Recursos Naturales y Ambientales



# CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
Trasfondo.....	3
Metodología .....	5
<b>Marco legal &amp; institucional</b> .....	<b>7</b>
Trasfondo.....	7
Instituciones vinculadas al acceso público a la costa .....	9
<b>Situación asociada al acceso público a las costas de Puerto Rico</b> .....	<b>19</b>
Factores que obstaculizan el acceso a la costa .....	20
Causas y consecuencias de las obstrucciones al acceso público a la costa .....	22
Asuntos críticos .....	27
<b>Plan de Acción</b> .....	<b>30</b>
<b>Metas</b> .....	<b>31</b>
<b>Componentes del Plan de acción</b> .....	<b>32</b>
Marco legal e institucional .....	33
Planificación y coordinación interagencial.....	37
Vigilancia & Cumplimiento.....	40
Infraestructura .....	44
Acceso costero en ANP .....	59
Educación.....	62
<b>Implantación y Evaluación del Plan</b> .....	<b>65</b>
Implantación del Plan .....	65
Evaluación del Plan .....	65
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>69</b>
Abreviaturas .....	70
<b>Referencias</b> .....	<b>71</b>
Agencias consultadas .....	73
Otras entidades y grupos comunitarios consultados .....	73

Anejo 1. Resultados de la investigación primaria  
 Anejo 2. Inventario de áreas costeras  
 Anejo 3. Resultado del ejercicio de estudio de casos

# INTRODUCCIÓN

## Trasfondo

Garantizar el acceso libre a las costas de Puerto Rico fue identificado como un asunto crítico desde el año 1972, cuando un panel de expertos presentó al Gobernador de Puerto Rico el informe Puerto Rico y el Mar. Los 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.

Posteriormente, en el año 1978, se llevó a cabo el primer esfuerzo de planificación sobre este tema con el Estudio de Accesos a Playas de Puerto Rico desarrollado por el Departamento de Recursos Naturales (DRN). Dicho documento recomendó la preparación de un plan de acceso práctico y realista que incluyese todas las posibles alternativas para atender los problemas identificados. Incluyó, además, recomendaciones asociadas a la adquisición de terrenos, legislación y acciones administrativas, el mantenimiento de la calidad de las playas y la provisión de más y mejores instalaciones para asegurar el mayor disfrute de los recursos costaneros.

Dicho documento fue revisado en el año 1991 por el Estudio de Acceso a Playas de Puerto Rico, el cual incluyó otra serie de recomendaciones asociadas a temas como: la

reglamentación, la implantación, la provisión de infraestructura, la investigación, la educación y la planificación.

Transcurridas casi dos décadas, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), a través de la División de Zona Costanera (DZC), identificó la necesidad de revisar dicho Estudio y expandir su enfoque para incluir otras áreas de la costa. Además, mediante este Plan Maestro de Acceso Público a la Costa el DRNA busca contar con un documento que le sirva de guía en su gestión de procurar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales costeros y la coordinación efectiva con otras instrumentalidades que tienen la responsabilidad de garantizar el acceso público a la costa.

---

El propósito de este Plan Maestro es que sirva como instrumento guía al DRNA en su gestión de procurar el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales costeros y la coordinación efectiva con otras instrumentalidades que tienen la responsabilidad de garantiza el acceso público a la costa.

---

## Las costas de Puerto Rico: su importancia económica, social y ambiental

Las costas de Puerto Rico son espacios donde convergen un sinnúmero de actividades recreativas, comunitarias, culturales, comerciales e industriales. Cada año miles de puertorriqueños y turistas acceden a las costas del País atraídos por las oportunidades de recreación que de estos espacios se derivan.

Reiteradamente el Plan de Recreación al Aire Libre de Puerto Rico (SCORP, por sus siglas en inglés) ha identificado que “nadar, bañarse, o tomar sol en la playa” es la actividad recreativa practicada con mayor frecuencia por los puertorriqueños (63.1% CPN, 2014).

Las costas del País son importantes no solo para los puertorriqueños, sino que son un activo esencial para el turismo.

---

Una encuesta llevada a cabo en 2012 reflejó que 77% de los participantes visita la playa de su preferencia al menos una vez al mes.

---

Datos de la Compañía de Turismo indican que en Puerto Rico se reciben sobre un millón de pasajeros de cruceros al año, quienes gastan sobre \$150 millones anuales en excursiones. Los hoteles, paradores y “guest houses”, los cuales en su mayoría están ubicados en las costas, atraen sobre 1.2 millones de huéspedes anualmente y sobre \$1.2 millones anuales en gastos en alojamiento.



## Metodología

### Alcance geográfico

Este Plan Maestro amplía el alcance geográfico de los estudios antes citados, cuyo enfoque era el acceso a playas, para incluir toda la costa de Puerto Rico a la cual los ciudadanos tienen derecho de acceder de manera libre y gratuita, incluyendo playas arenosas, rocosas y escarpadas, acantilados y humedales.

### Plan de trabajo

Para el desarrollo del Plan se llevaron a cabo diversas tareas organizadas en las siguientes cuatro fases.

#### Ilustración 1. Plan de trabajo



Con el fin de conocer los avances durante los pasados años, la situación actual y obtener recomendaciones, se utilizó un método de investigación conocido como triangulación. En este se combinan métodos de recogida de información de fuentes primarias y secundarias, con el objetivo de poder contrastar y validar los hallazgos de la investigación.

La primera fase consistió en la revisión de fuentes de información secundaria, que incluyó planes y estudios relacionados al tema, entre los que se encuentran: El Estudio de Accesos a Playas de Puerto Rico (1978 y 1991); el documento rector de Programa de Manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico (PMZCPR); los informes de Puerto Rico y el Mar (1972 y 1999); publicaciones del Programa Sea Grant y el borrador del Plan de Recreación al Aire Libre para Puerto Rico 2013-2018 (SCORP, por sus siglas en inglés), entre otros. Este ejercicio proveyó un panorama de la situación y permitió identificar los lugares de mayor conflicto de accesos, al igual que la identificación de algunos de los informantes clave.

En esta primera fase también se revisó el marco legal e institucional vinculado al tema con el fin de presentar: (1) las leyes que destinan el uso y alcance geográfico del espacio costero en el que se debe procurar el acceso libre público y gratuito de la población; (2) los estatutos de aplicación general en Puerto Rico que inciden en el

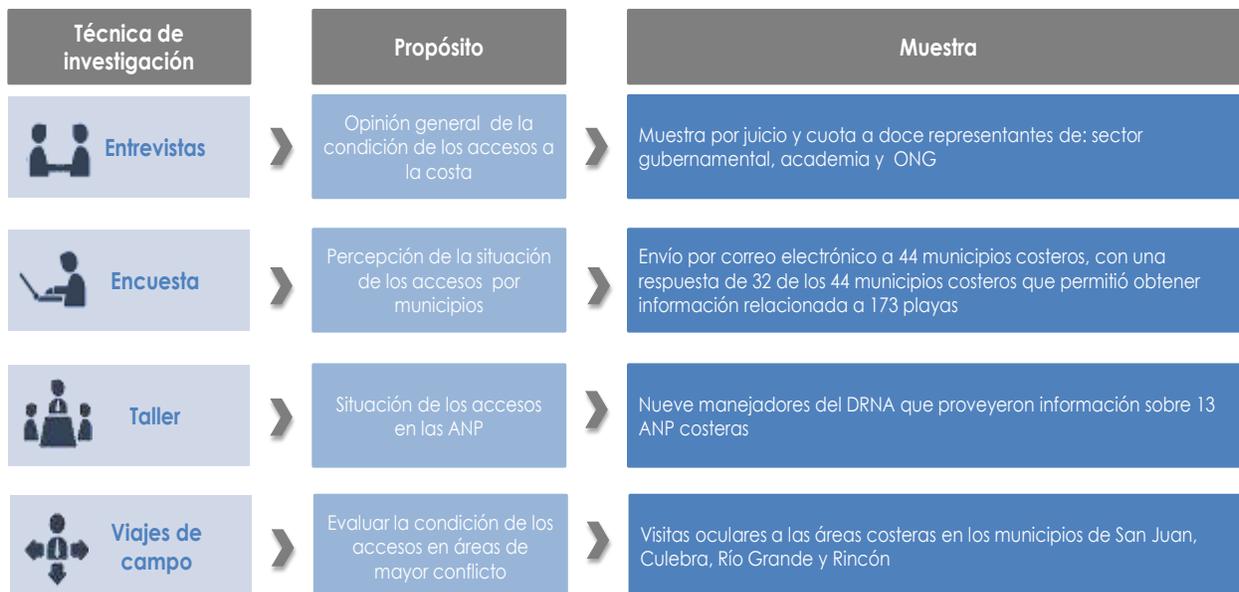
aprovechamiento sostenible de las costas y (3) el marco legal que administran las instrumentalidades gubernamentales vinculadas al tema para garantizar el acceso a la costa.

La segunda fase consistió en la investigación primaria y se llevó a cabo con el fin de conocer la situación actual y las áreas de necesidad asociadas al tema de acceso a las costas de Puerto Rico. Para esto se consultaron segmentos distintos de la población con instrumentos y muestras de acuerdo a sus características particulares. Los resultados de la investigación primaria se presentan en el Anejo 1.

Esta segunda fase también incluyó el desarrollo del inventario de acceso a áreas costeras. El mismo tiene tres componentes: (1) un documento que presenta la metodología y los hallazgos relevantes, (2) la base de datos generada utilizando MS Excel y (3) la capa de información en formato kml donde fueron georeferenciadas 369 áreas costeras (véase Anejo 2.)

La tercera fase incluyó, entre otras tareas, un ejercicio de estudio de casos, mediante el cual se examinaron experiencias de otras jurisdicciones con el potencial de ser replicadas en Puerto Rico (véase Anejo 3).

**Ilustración 2. Segmentos de la población consultados como parte de la investigación primaria**



# MARCO LEGAL & INSTITUCIONAL



## Trasfondo

El marco legal e institucional que rige el acceso a las costas de Puerto Rico es producto de varias leyes y sucesos que datan desde finales del siglo 19, cuando Puerto Rico aún era territorio de España. La primera de las disposiciones se remonta a la *Ley de Puertos de 1880*, la cual se hizo extensiva a Puerto Rico en el año 1886<sup>1</sup> y aún se encuentra vigente.<sup>2</sup> La misma dispone que la zona marítimo-terrestre (zmt) es de dominio nacional y uso público. Esta ley retoma y amplía algunos conceptos de la Ley de Aguas de España de 1866, como la definición de playa, sus componentes y los criterios que la delimitan. Establece, además, como gravámenes sobre la propiedad privada las servidumbres de vigilancia y salvamento.

Los bienes de dominio público de la Corona Española en Puerto Rico fueron transferidos al Gobierno de EE.UU. mediante el *Tratado de París*, excepto aquellos cedidos a particulares mediante concesiones de la Corona Española.<sup>3</sup> Posteriormente, los bienes de dominio público marítimo terrestres (bdpmt) fueron traspasados al Gobierno de Puerto Rico mediante la

Ley *Orgánica Foraker* de 1900<sup>4</sup> y subsiguientemente incorporados en la Ley Jones de 1917, excepto aquellos terrenos públicos no reservados hasta ahora por EE.UU. para fines públicos. Esta disposición también fue posteriormente incorporada en la *Ley de Relaciones Federales*, la cual mantuvo en vigor los Artículos 7 y 8 de la *Ley Jones* relacionados con la transferencia de bienes públicos, aguas navegables, terrenos sumergidos y puertos.<sup>5</sup>

El *Código Civil de Puerto Rico de 1930* ratificó el dominio público de las playas en su Artículo 254<sup>6</sup>, el cual establece que el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas son cosas comunes, cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos tienen libre uso. Su Artículo 255<sup>7</sup> define la naturaleza y el destino al uso público de los bienes de dominio público e incluye en éstos los caminos, canales, ríos, torrentes y otros análogos. Además, define los bienes patrimoniales como de uso público en su Artículo 256.<sup>8</sup> De acuerdo al *Código Civil*, los bienes de dominio público constituyen aquellos recursos no susceptibles de apropiación, cuyo uso y disfrute

<sup>1</sup> Ley de Puertos para la Isla de Puerto Rico de 1886 (Gaceta de Madrid, Tomo I, Pág. 473, 16 de febrero de 1886)

<sup>2</sup> *Rupert Armstrong v. ELA*, 97 D.P.R.588 (1989).

<sup>3</sup> Tratado de Paz entre los Estados Unidos de América y el Reino de España.

<sup>4</sup> (Pub.L. 56-191)

<sup>5</sup> Ley Pública 600, del 3 de julio de 1950 de Puerto Rico (Pub.L. 81-600), Ley del Congreso que autorizó la Organización de un Gobierno Constitucional por el pueblo de Puerto Rico (ELA)

<sup>6</sup> (31 L.P.R.A. § 1023)

<sup>7</sup> (31 L.P.R.A. § 1024)

<sup>8</sup> (31 L.P.R.A. § 1025)

pertenece a todos. Estos bienes son inalienables, imprescriptibles, no pueden gravarse con servidumbres y no son inscribibles en el Registro de la Propiedad.

En el año 1952 se aprobó la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, la cual establece la política pública para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales del País.<sup>9</sup> Posteriormente, con la aprobación de la *Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*, Ley Núm. 23 de 1972<sup>10</sup>, se le delegó a esta agencia la responsabilidad de operacionalizar el mandato constitucional de proteger y aprovechar los recursos naturales de Puerto Rico, así como de conservar las playas y ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zmt. Para esto último, la agencia promulgó en el año 1992 el *Reglamento para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo éstas y la zona marítimo terrestre* (Núm. 4860).

El mismo define lo que son los bdpmt de Puerto Rico que deben ser administrados por el DRNA y a los que todos los ciudadanos tiene derecho de acceder libre, pública y gratuitamente, como:

“las riberas del mar y de los ríos, 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 las marismas, albuferas, marjales, estuarios y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas con su lecho y subsuelo, las aguas territoriales y los terrenos sumergidos bajo ellas”.

Se exceptúan del área administrada por el DRNA los puertos y sus aguas, los terrenos sumergidos bajo los puertos y la zmt en las zonas portuarias los cuales son administrados por la Autoridad de los Puertos de Puerto Rico en virtud de la *Ley de Muelles y Puertos de Puerto Rico*, Ley Núm. 151 de 1968.<sup>11</sup>

Respecto a los bdpmt, cabe señalar que mediante una decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en el caso *Blas Buono v. Vélez Arocho* de 2009<sup>12</sup>, se establecieron ciertos requisitos de lo que constituye la zmt. La misma clarificó que todos los manglares son parte de la zmt, aun cuando la influencia de la marea no sea ininterrumpida. La decisión, además clarificó ciertos requisitos que debe observar el DRNA al momento de llevar a cabo los deslindes de la zmt al disponer que la Agencia es responsable de la determinación de

<sup>9</sup> Const. ELA Art. VI, § 19

<sup>10</sup> Ley Núm. 23 de 1972, según enmendada, (12 L.P.R.A. §§ 151-165)

<sup>11</sup> Ley Núm. 151 del 28 de junio de 1968, según enmendada.

<sup>12</sup> Blas Buono Correa v. Hon. Javier Vélez Arocho, 177 D.P.R. 415 (2009).

sensibilidad o no de las mareas para llevar a cabo los deslindes de la zmt y deberá considerar otros factores en este ejercicio en las áreas de marea sensible, incluyendo las dunas y las playas.

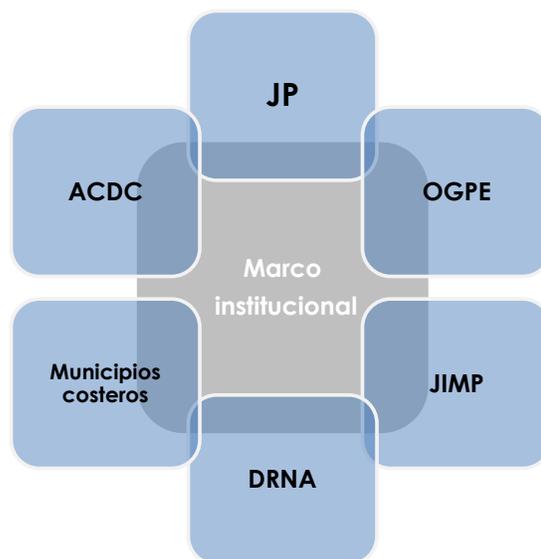
Otro estatuto importante que reafirma el derecho de la ciudadanía para acceder libremente a la zmt lo es la *Ley de Fomento Industrial para traspasar propiedades*, Ley Núm. 3 de 1990, la cual ratifica la política pública de garantizar el acceso público a las playas del País. En su Artículo 1 declara lo siguiente:

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

## Instituciones vinculadas al acceso público a la costa

El DRNA, la Junta de Planificación (JP), la Oficina de Gerencia de Permisos y los 44 municipios costeros tienen responsabilidades asociadas al acceso público a la costa.

**Ilustración 3. Entidades responsables de asegurar el acceso público a la costa**



El DRNA, como responsable de procurar la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, de la conservación de las playas y como custodio de los bienes de dominio público terrestre, tiene la facultad y responsabilidad de procurar el libre uso y disfrute de la zmt.

---

En el DRNA hay varias divisiones directamente vinculadas al tema de acceso público a la costa. La División de Zona Costanera (DZC) a través de su componente de Acceso Público (Sección 309 del CZMA), desarrolla estrategias para mejorar el acceso público a la costa, incluyendo asistencia técnica a municipios, publicaciones y rotulación, entre otras. Por otro lado, la División de Bienes de Dominio Público es responsable de evaluar y tomar determinaciones sobre aprovechamientos en la zmt de acuerdo al Reglamento Núm. 4860.

---

La JP es responsable de reglamentar los usos de los terrenos contiguos a la zmt. Además, tiene la responsabilidad fundamental de reglamentar el control de desarrollo y uso de las playas de Puerto Rico, según dispuesto en su Ley Orgánica<sup>13</sup>. Para esto, promulgó el Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos (Reglamento Núm. 31 de 2010 o Reglamento Conjunto en adelante), el cual en su Capítulo 32, Zonificación de la zona costanera y de acceso a las playas y costas de Puerto Rico, contiene las disposiciones asociadas al tema.<sup>14</sup>

Este reglamento también es administrado por la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe), que es responsable de asegurar que en todo proyecto de desarrollo en la zona costanera de Puerto Rico se cumplan con las disposiciones del Capítulo 32 del Reglamento Conjunto.

Los 44 municipios costeros, facultados para planificar los usos de terrenos contiguos a la zmt y a conceder permisos para el control de acceso en calles locales también deben observar los reglamentos de la JP y procurar garantizar el acceso público a la costa. El Municipio de Culebra, al cual está adscrita la Autoridad para la

Conservación y el Desarrollo de Culebra (ACDC) debe velar porque en esta isla-municipio ningún desarrollo obstaculice el libre acceso a las playas.

Mientras la Junta Interagencial para el Manejo de Playas (JIMP) también tiene amplias responsabilidades asociadas al manejo y conservación de las playas del País.

Existen otras leyes y reglamentos administrativos bajo el mandato y supervisión de agencias locales que deben procurar garantizar el acceso público a las costas, las cuales se resumen en la siguiente tabla.



<sup>13</sup> Ley Núm. 75 de 1975, según enmendada (23 L.P.R.A. §§ 62-63j)

<sup>14</sup> El Reg. 17 había sido incorporado como parte de las políticas públicas rectoras del PMZCPR. El Reglamento Conjunto derogó el Reglamento Núm. 17, Reglamento Zonificación de la Zona Costanera y de Acceso a las Playas y Costas de Puerto Rico y lo incluyó en su Capítulo 32. Actualmente, este Reglamento está siendo enmendado y estas disposiciones se encontrarán en el Capítulo 30.

Tabla 1. Resumen del marco legal e institucional para el manejo del acceso a las costas de Puerto Rico

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
<b>Ley de Política Pública Ambiental de Puerto Rico, Ley Núm. 416 de 2004</b>	Todas	Establece los principios rectores de la política pública ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer una política pública que estimule una deseable y conveniente armonía entre el hombre y su medio ambiente;</li> <li>- fomentar los esfuerzos que impedirían o eliminarían daños al ambiente y la biosfera y estimular la salud y el bienestar del hombre;</li> <li>- enriquecer la comprensión de los sistemas ecológicos y fuentes naturales importantes para Puerto Rico, y</li> <li>- establecer una Junta de Calidad Ambiental.</li> </ul> <p>Se reconoce que toda persona tiene derecho y deberá gozar de un medio ambiente saludable y, de igual forma, tiene la responsabilidad de contribuir a la conservación y mejoramiento del medio ambiente. Asimismo, toda persona responsable por la contaminación de nuestros suelos, aguas y atmósfera tiene la obligación de responder por los costos de descontaminación o restauración y, cuando procediere, compensar al pueblo de Puerto Rico por los daños causados.</p>
<b>Ley de Política Pública de Desarrollo Sostenible, Ley Núm. 267 de 2004</b>	Todas	Alentar y promover el desarrollo sostenible de Puerto Rico entre las instrumentalidades del Gobierno	<p>Ordena, al máximo grado posible, que se interpreten, implanten y administren todas las políticas públicas, programas, planes, leyes, reglas, reglamentos y órdenes ejecutivos vigentes y futuras en estricta conformidad con la política pública enunciada en esta Ley.</p>
<b>Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales, Ley Núm. 23 de 1972, según enmendada</b>	DRNA	DRNA responsable de conservar las playas y los bdpmt y reglamentar su uso	<p>Delega al DRNA la responsabilidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantar la fase operacional de la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, relativa a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del País.</li> <li>- Conservar las playas y ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zmt.</li> </ul> <p>Le faculta a conceder franquicias, permisos y licencias de carácter público para el uso y aprovechamiento de estos bienes y establecer mediante reglamento los derechos a pagarse por los mismos. A estos efectos, la agencia promulgó el Reglamento Núm. 4860.</p>

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
<b>Reglamento para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo éstas y la zona marítimo terrestre, Reglamento Núm. 4860</b>	DRNA	Define el alcance geográfico de los bdpmt y reglamenta su aprovechamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define los bdpmt</li> <li>- Establece los criterios y mecanismos para la delimitación, vigilancia, conservación y saneamiento de la zmt y los demás bdpmt.</li> <li>- Establece los criterios y mecanismos para la otorgación de autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de los bdpmt.</li> </ul>
<b>PMZCPR</b>	DRNA/JP/JCA	Contiene políticas públicas para los usos en la zona costanera que deben ser observadas por todas las entidades del ELAPR para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el acceso público a las costas,</li> <li>• Evitar desarrollos que puedan obstaculizar el libre acceso a las playas y</li> <li>• Aprovechar terrenos declarados como excedentes para proveer nuevos accesos, de ser</li> </ul>	<p>El PMZCPR, adoptado por la JP en el año 1978 como el elemento costero del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico (PUTPR), establece las siguientes políticas públicas asociadas al tema de accesos a las playas:</p> <p>“Evitar que por vía del establecimiento de nuevas actividades, o por autorización de lotificaciones, se pierdan innecesariamente opciones de uso futuro de los recursos teniendo presente, entre otros, el objetivo de “evitar la construcción de edificios en las áreas de las playas y desestimular aquellas actividades o lotificaciones en terrenos colindantes que tengan el efecto de impedir u obstaculizar el libre acceso a las mismas, fomentando la libre percepción de sus vistas panorámicas, el libre acceso al sol y su disfrute por todos los ciudadanos”. (Véase Política 30.07 en los OPP-PUTPR).</p> <p>“Los desarrollos frente a la costa, sean gubernamentales o privados, deberán, en la medida que sea práctico, ser diseñados para facilitar en vez de obstruir, el acceso del público general a la costa. Se reconoce que el bienestar general, en ocasiones, requiere restricciones al acceso (por ejemplo, para proteger áreas ambientales críticas o especies amenazadas, para la seguridad pública o razones de seguridad). Sin embargo, la segregación de facto de las playas públicas como resultado de patrones de desarrollo que facilitan el uso a dueños de propiedades frente a la costa mientras previenen el acceso al público general, está prohibido en Puerto Rico.”</p> <p>“Si cualquiera de las playas de Puerto Rico, que pertenecen al gobierno federal, fueran</p>

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
		posible.	declaradas como excedentes para las necesidades de este gobierno, tales playas se harán accesibles hasta el máximo que sea práctico para el uso recreativo permanente del público en general, a menos que se determine un uso más apropiado y que sea para el bienestar general del Gobierno de Puerto Rico."
<b>Ley Orgánica de la JP, Ley Núm. 75 de 1975, según enmendada</b>	JP	La JP es responsable de reglamentar el desarrollo y acceso a las costas Faculta a los municipios a conceder permisos para controlar el acceso en calles locales	Dispone que la JP deberá promulgar una serie de reglamentos entre los que se encuentra el <i>Reglamento sobre Control de Uso de Playas, Balnearios y Otros Cuerpos de Agua</i> , con el fin de controlar el desarrollo y uso de playas, balnearios y otros cuerpos de agua en protección del interés público, así como a las concesiones que para el uso de porciones de playas se hayan hecho para fines de recreo y de facilidades turísticas, con el propósito de asegurar que las empresas privadas que gozan de tales concesiones ofrezcan al público facilidades adecuadas que garanticen y no entorpezcan el uso público de tales porciones de playas.  Su Artículo 64 dispone que los municipios podrán conceder permisos para el control del tráfico de vehículos de motor y del uso público de las vías públicas y que la JP deberá promulgar un reglamento para disponer los requisitos y condiciones que regirán dichas solicitudes.
<b>Nueva Ley de Permisos, Ley Núm. 161 de 2009<sup>15</sup></b>	JP/OGPe	Marco de evaluación y otorgación de permisos para desarrollos y usos de terrenos	- Establece el marco institucional en el proceso de evaluación y otorgación de permisos en Puerto Rico y crea a la OGPe.  - Faculta a la OGPe a evaluar y emitir determinaciones finales sobre solicitudes y certificaciones relacionadas directa o indirectamente al desarrollo y uso de terrenos.
<b>Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Usos de Terrenos, Reglamento de Planificación Núm.</b>	JP/OGPe	Define el concepto legal de acceso y establece requisitos de acceso vehicular y peatonal a la costa	Su Capítulo 32 contiene disposiciones sobre la <i>Zonificación de la zona costanera y de acceso a las playas y costas de Puerto Rico</i> , las cuales son administradas por la JP y disposiciones y criterios bajo los cuales la OGPe evalúa y emite permisos en la zona costanera y deberá procurar que se provean accesos a la costa. Algunas de las disposiciones relevantes de este reglamento incluyen:  <b>Requisito de accesos perpendiculares:</b> Será un requisito mandatorio que todo proyecto que se autorice, colindante con un litoral marítimo o lacustre, provea una o más vías de acceso público que conduzcan a la costa misma, a la playa o al cuerpo lacustre

<sup>15</sup> (23 L.P.R.A. §§ 9011-9012t).

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
31			<p>(Sección 32.2.1, Acceso Público). Establece los requisitos de separación entre accesos públicos en áreas calificadas y no calificadas y entre accesos vehiculares y peatonales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En áreas calificadas para distritos urbanos- separación máxima de 800m entre accesos vehiculares y de 400m entre un acceso peatonal y cualquiera otro. En proyectos en solares segregados con anterioridad a la vigencia del Reglamento, se podrá aumentar tal separación a 1,200m entre accesos vehiculares y hasta 600m entre un acceso peatonal y cualquiera otro, si hubiera dificultad para cumplir con los máximos anteriores.</li> <li>- En distritos no urbanos- separación máxima de 1,600m entre accesos vehiculares y de 400m entre un acceso peatonal y cualquiera otro.</li> </ul> <p><b>Accesos paralelos:</b> La zona de separación podría considerarse como un requisito de proveer o separar espacios en el litoral para accesos paralelos. Se dispone que en todo proyecto para la construcción de edificios, de segregación o urbanización de terrenos, con frente a la costa o playas de Puerto Rico, se requerirá que se dedique, para uso público, una faja de terreno de 20m de ancho mínimo, paralela y medida desde la zmt y que no se erigirán estructuras permanentes en una faja de terreno de 30m de ancho, contiguas a la anterior.</p> <p><b>Rotulación:</b> Estos accesos estarán debidamente rotulados con el nombre de la playa o nombre del sector de interés especial y cualquier otra información pertinente;</p> <p><b>Estacionamientos públicos:</b> Dispone que colindante con la zona de separación de 20m, se proveerá un mínimo de un espacio de estacionamiento para uso público por cada 10 unidades de vivienda, pero nunca menos de tres espacios y se podrá requerir un mayor o menor número de espacios de estacionamientos en la proporción que justifique cada proyecto específico.</p> <p><b>Exenciones:</b> Contiene requisitos para exenciones de proveer accesos públicos y disposiciones para los accesos públicos existentes.</p> <p><b>Prohibiciones:</b> La construcción, sin obtener permiso para ello, de vallas, verjas y de boyas marítimas con rótulos de "No Pase" o análogos, la excavación del pavimento o de zanjas a través del acceso público o la construcción de estructuras dentro de la servidumbre del acceso se consideran como obstrucciones al acceso y una violación a este Reglamento.</p> <p><b>Definiciones:</b> Este reglamento ofrece las siguientes definiciones relacionadas al acceso a</p>

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
			<p>las costas que son relevantes a este Plan, las cuales incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accesibilidad Adecuada- Cuando no existen barreras físicas ni legales que impidan el acceso del público a la costa, a una playa pública o a un litoral lacustre, sea por vía marítima o por vía terrestre y en el caso de esta última que la distancia en que se pueda llegar a la misma, caminando, sea de aproximadamente 150m desde una carretera pública.</li> <li>- Accesibilidad Limitada- Cuando existen líneas de casas, edificios, cercas u otras obstrucciones que obligan a pedir permiso a los dueños o a cruzar solares baldíos o interrupciones de calles sin salida para poder llegar a la costa, a la playa, o a un litoral lacustre.</li> <li>- Acceso- Vía pública hacia donde da frente un solar o propiedad la cual sirve de entrada y salida peatonal, vehicular o ambos, al solar o propiedad o cuerpo de agua.</li> <li>- Acceso Existente- Cualquier vía pública, peatonal o vehicular que provee comunicación directa a cualquier lote o cuerpo de agua.</li> <li>- Acceso Hábil- Distancia caminable en todas las direcciones de vías públicas desde un punto hasta alcanzar otro punto.</li> <li>- Acceso Marítimo- Entrada o paso por el cual se puede llegar desde el mar o el océano hasta las playas y costas, por medio de embarcaciones.</li> <li>- Acceso Peatonal- Vía pública especial para peatones, la cual estará provista de acera en los casos específicamente así requerido, para facilitar el acceso de los peatones e impedidos desde otra vía pública existente hasta el área de costa, playa o litoral lacustre y facilidades vecinales u otros solares.</li> <li>- Acceso Peatonal a Cuerpos de Agua- Vía pública especial para peatones, con ancho mínimo de 3m para facilitar el acceso de los peatones desde otra vía existente a un cuerpo de agua o a sus márgenes.</li> <li>- Acceso Vehicular- Vía o carretera pública que permite que las personas puedan llegar hasta el área de costa, playa seca o litoral lacustre u otra propiedad utilizando automóviles u otros vehículos de motor.</li> </ul>
<p><b>Ley de Control de Acceso de 1987,</b></p>	<p>Municipios/ JP/ARPE</p>	<p>Autoriza a los municipios a</p>	<p>Delega nuevamente a la JP la facultad de reglamentar los requisitos y condiciones que regirán el que los municipios puedan conceder permisos para el control del tráfico de</p>

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
Ley Núm. 21 de 1987 según enmendada <sup>16</sup>	OGPe	conceder permisos para el control de acceso en calles locales	<p>vehículos de motor y del uso público de las vías públicas. La misma autoriza a los municipios a conceder autorizaciones y permisos para el control del tráfico de vehículos de motor y del uso público de las vías públicas en paseos peatonales, calles, urbanizaciones y comunidades residenciales, públicas o privadas, con un solo acceso de entrada y salida o que fengan más de un acceso de entrada o salida, pero que ninguna de sus vías públicas se use para la entrada o salida a otra calle, urbanización o comunidad que no haya solicitado el control de acceso. Dispone, entre otros asuntos que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esta autorización estará sujeta a que no se imposibilite cumplir con la reglamentación vigente sobre acceso a las playas, entre otros asuntos, incluyendo el que no constituya una barrera física o arquitectónica a ciudadanos con impedimentos.</li> <li>- Se deberán colocar rótulos visibles a las entradas de las comunidades que cuenten con un sistema de control de acceso, identificándose en dichos rótulos las instalaciones públicas existentes en dicha comunidad.</li> <li>- Los municipios podrán adoptar ordenanzas para llevar a cabo los propósitos de Ley, siempre que no sean incompatibles con lo ya establecido en el reglamento de la JP.</li> <li>- La ARPE (OGPe) es la agencia que evalúa y emite los permisos de construcción y uso de controles de acceso en las calles, urbanizaciones o comunidades. (Excepto en aquellos municipios a los cuales se les ha delegado esta facultad de evaluar y emitir permisos de construcción de acuerdo a la Ley de Municipios Autónomos).</li> <li>- Cada agencia deberá expresarse por escrito si endosa o no el control de acceso propuesto en o antes de la celebración de la primera vista pública. De favorecerlo, pero con modificaciones y condiciones, deberá expresar claramente en qué consisten y las justificaciones de las mismas.</li> </ul>
Reglamento de Control de Tránsito y Uso Público de Calles Locales, Reglamento de	JP/Municipios / OGPe	Establece los procedimientos para implantar la Ley Núm. 21 de 1987 JP-Reglamenta	<p>Promulgado en virtud de la Ley Núm. 75 de 1975 y la Ley Núm. 21 de 1987. Establece las normas y procedimientos para que los municipios puedan autorizar el control de tránsito de vehículos de motor en urbanizaciones y comunidades.</p> <p>Dispone los criterios de determinación del área a ser controlada, el diseño de las instalaciones de control, los procedimientos para expedir las autorizaciones y permisos,</p>

<sup>16</sup> (23 L.P.R.A. §§ 64-64h).

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
<b>Planificación Núm. 20</b>		OGPe- Evalúa y otorga permisos de construcción, si la facultad no le ha sido delegada al municipio Municipios- Evalúa y otorga permisos de construcción si la facultad le ha sido delegada	además de las disposiciones para los ciudadanos que no favorecen el control de tránsito propuesto.  Dispone que el control de acceso no debe actuar en perjuicio a otras comunidades, incluyendo el que no debe imposibilitar cumplir con la reglamentación vigente sobre acceso a las playas.
<b>Ley Orgánica de la Junta Interagencial para el Manejo de las Playas de Puerto Rico, Ley Núm. 293 de 1999</b>	Junta Interagencial para el Manejo de las Playas de Puerto Rico (JIMP) <sup>17</sup>	Crea un organismo interagencial para el manejo de las playas	Esta ley fue promulgada para proveer un ente organizativo y rector para el manejo de las playas en Puerto Rico, reconociendo la necesidad de unificar esfuerzos de las diferentes entidades asociadas a estas. La JIMP fue creada para fijar de forma integrada la política pública para el manejo de las playas de Puerto Rico y entre sus responsabilidades le fueron delegadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar esfuerzos y recursos de los sectores público y privado para fomentar la seguridad, ornato, conservación y uso adecuado de las playas;</li> <li>- Promover el desarrollo ordenado de instalaciones;</li> <li>- Realizar gestiones necesarias para proteger las playas y evitar su contaminación y erosión y</li> <li>- Asegurar que las agencias locales concernidas con las leyes y reglamentos federales y estatales sobre el recurso playa cumplan con sus mandatos.</li> </ul>
<b>Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 1991, según enmendada</b>	Municipios	Procura garantizar el acceso a la costa en los municipios	Se estipula que "los municipios no aprobarán desarrollos que puedan limitar o impedir el libre acceso del público a las costas o playas, ni que conlleven su disfrute privado o exclusivo en menoscabo o perjuicio del legítimo derecho del pueblo de Puerto Rico al libre uso y disfrute de las mismas" (Sección 13.04).

<sup>17</sup> La JIMP está compuesta por el DRNA, entidad líder, y por otras siete agencias y representantes del sector privado: la Junta de Calidad Ambiental (JCA), la JP, el Departamento de Recreación y Deportes (DRD), la Compañía de Parques Nacionales (CPN), la Compañía de Turismo (CTPR), la Policía de Puerto Rico (PPR) y la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM).

Ley/Reglamento	Agencia implantadora	Concepto	Disposición
<b>Ley de Conservación y Desarrollo de Culebra, Ley Núm. 66 de 1975, según enmendada</b>	Autoridad para la Conservación y el Desarrollo de Culebra (ACDC) <sup>18</sup>	Dispone que toda obra de construcción en Culebra debe ser autorizada por ACDC	Dispone que en Culebra no se aprobará desarrollo alguno que pueda intervenir en forma alguna con el libre acceso del público al mar y a las playas y tampoco aquellos desarrollos que conlleven o impliquen el disfrute privado o exclusivo, o ambos, del mar y playas, en detrimento o perjuicio del legítimo derecho del pueblo al libre uso y disfrute de las mismas. Dispone, además, que se deberá obtener un endoso favorable de la ACDC para cualquier obra privada.
<b>Reglamento y Normas para Garantizar el Libre Acceso a Las Playas de Culebra y el Disfrute Futuro de sus Limitados Recursos Naturales, 2007</b>	ACDC		<p>El Municipio de Culebra aprobó este reglamento, el cual establece las reglas de acceso y uso para asegurar el disfrute de las playas culebrenses sin comprometer las dotes naturales de las mismas. Este reglamento le asigna a la ACDC la responsabilidad de rotular los accesos y proveer estacionamientos para las playas de esta isla municipio, donde sus condiciones naturales lo permitan.</p> <p>En las playas Resaca, Brava y Tortola, cuyas condiciones naturales no permiten construir una carretera, la ACDC designará un área de estacionamiento en lo alto de la colina, rotulará el camino hacia la playa y entregará a los visitantes una tarjeta con especificaciones sobre las condiciones físicas requeridas, las necesidades de equipo para llegar a estas áreas y los números de teléfonos para comunicarse en caso de emergencia.</p> <p>Se añade que todo desarrollo futuro cederá para uso público, por lo menos 5% del área total del proyecto propuesto, en adición a lo requerido por cualquier otra ley.</p>

<sup>18</sup> La ACDEC está adscrita al Municipio Culebra.

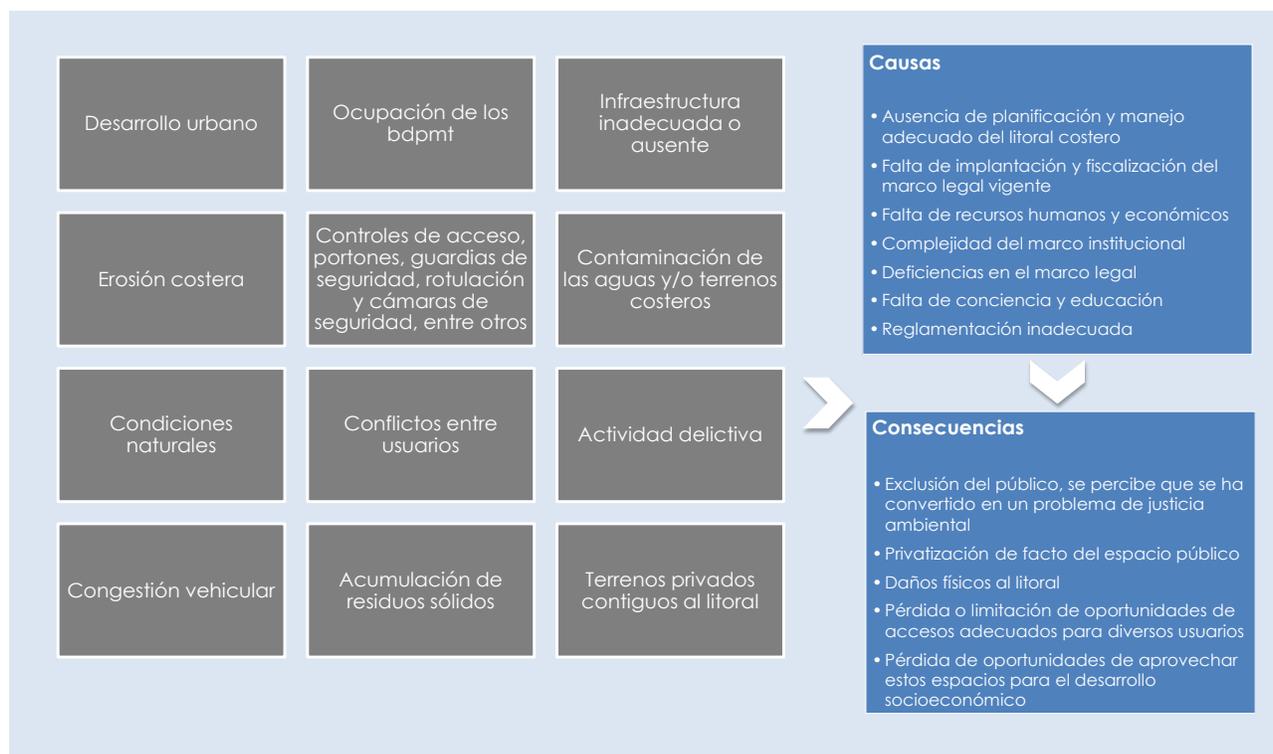
# SITUACIÓN ASOCIADA AL ACCESO PÚBLICO A LAS COSTAS DE PUERTO RICO

Si bien en Puerto Rico existe un amplio marco legal que procura proteger y garantizar el acceso de la población al litoral costero de manera libre, pública y gratuita, existen obstáculos físicos y psicológicos para acceder a las costas del País, los cuales son contrario a la política pública vigente.

Durante la investigación primaria llevada a cabo como parte de este Plan, se identificaron varios obstáculos para el acceso público a la costa, cuyas causas y consecuencias se resumen a continuación.

Para más detalles véase el Anejo 1. Resultados de la investigación primaria.

**Ilustración 4. Factores que obstaculizan el acceso a la costa, sus causas y consecuencias**



## Factores que obstaculizan el acceso a la costa

Entre los factores principales que obstaculizan el acceso adecuado a las costas de Puerto Rico se encuentran:

- **Proliferación de desarrollos urbanos contiguos al litoral**, que obstaculizan no solo el acceso físico y visual hacia la costa, sino el libre tránsito paralelo a la misma.



El desarrollo urbano contiguo al litoral es uno de los factores principales que limita el acceso paralelo a la costa

Foto por: Wanda Crespo

- **Ocupación de los bienes de dominio público marítimo terrestre (bdpmt) para usos particulares**, lo que ocurre mediante la ocupación ilegal del espacio, pero también mediante concesiones y la aprobación de deslindes que han privatizado estos bienes.
- **Establecimiento de controles de acceso**, como portones, guardias de seguridad, rotulación y cámaras de seguridad en desarrollos residenciales, entre otros, que

obstruyen los caminos tradicionales y vías públicas que dan acceso al litoral.



Obstrucción de acceso peatonal en el área de Joyuda

Foto por: Yalanis Vélez González

- **Falta de infraestructura adecuada para acceder a la costa** y para el disfrute de diversos usuarios, particularmente caminos de acceso en mal estado, falta de estacionamiento, falta de rotulación y señalización de accesos, instalaciones para personas con impedimentos físicos, baños, duchas, servicios de salvavidas, entre otros.



La falta de rotulación y de accesos peatonales adecuados prolifera en el AMSJ

Foto por: Carlos Olmedo



- **Congestión vehicular**, que resulta de la ineficiencia en la planificación del transporte y la ausencia de infraestructura como estacionamientos.
- **Grandes extensiones de terrenos privados** contiguos al litoral, los cuales comúnmente tiene verjas o portones de acceso.
- **Erosión costera**, que en algunos casos no solo dificulta el acceso hacia el litoral costero, sino el desplazamiento y disfrute paralelo al litoral.



- **Condiciones naturales**, las cuales incluyen la topografía, pero también la presencia de elementos de flora y fauna que necesitan protección particular. El establecimiento de medidas de control de acceso en ANP para evitar impactos negativos sobre los recursos naturales que desean conservarse, pero que limitan el libre acceso público a la costa.
- **Contaminación de terrenos y aguas costeras**, factor que se observa principalmente en Vieques y Culebra. En Vieques, el acceso a la costa está limitado en el extremo Este y en porciones de Culebra y sus cayos, debido a la presencia de municiones sin detonar y contaminación causada por prácticas militares.
- **Acumulación de residuos sólidos**, que llega a las áreas costeras desde el interior por el arrastre de los ríos y quebradas o mediante su depósito por los usuarios.
- **Actividad delictiva**, la percepción de alta incidencia de crímenes y robos en algunas áreas costeras pudieran ser una razón que influye en su libre acceso.
- **Conflictos entre usuarios**, que ocurre en algunas áreas de costa en las que los diversos usos como la pesca y el uso de vehículos todo terreno, como los *four tracks*, están en conflictos con bañistas y otras iniciativas de conservación.

## Causas y consecuencias de las obstrucciones al acceso público a la costa

Las causas de los obstáculos antes señalados son variadas, siendo las principales la ausencia de una delimitación clara de lo que constituyen los bienes de dominio público y los terrenos privados, así como las ineficiencias en la planificación, manejo, fiscalización y cumplimiento de los usos y actividades en los espacios costeros.

Esta situación ha resultado en la pérdida o limitación de oportunidades de accesos adecuados para diversos usuarios; la pérdida de oportunidades de aprovechar estos espacios para el desarrollo económico y social; la exclusión del público de ciertas áreas de costa y daños físicos al litoral y los ecosistemas costeros, causados principalmente por la erosión. Estas causas y sus consecuencias son discutidas en los siguientes apartados.

### Ausencia de planificación y manejo adecuado del litoral costero

El acceso público a la costa depende expresamente de la planificación del desarrollo de este espacio, el cual no ha tenido la atención adecuada. Durante las décadas pasadas, la proliferación de desarrollos residenciales-turísticos a lo largo del litoral ha constituido la principal barrera física y psicológica para el disfrute de diversos usuarios. Otros factores -como la instalación de verjas y portones para controlar el acceso- han limitado el libre

acceso y generado conflictos entre usuarios.

Además de la pérdida de accesos, otras consecuencias del desarrollo urbano contiguo al litoral son: el aumento en la erosión costera, la contaminación de las aguas y la pérdida de oportunidades para desarrollar estos espacios para otras actividades productivas que pudieron haberse ubicado en el área.

Además, se plantea que los efectos del cambio climático no están siendo considerados al momento de planificar los usos del territorio. Como resultado, permitir desarrollos sin observar distancias prudentes tiene el efecto de agravar la situación de acceso, ya que muchas de estas estructuras eventualmente estarían necesitando remedios para combatir los impactos de la erosión. Esto, además, continuaría afectando el depósito de la arena, lo cual impactaría las especies que dependen de este espacio, como las tortugas marinas.

En algunas áreas costeras que pertenecen a ANP, administradas tanto por entes públicos como privadas, también se ha limitado el libre acceso público al litoral. Se identificaron conflictos entre la visión de conservación de la entidad administradora y los medios implantados con este fin, y el derecho al libre acceso público a la costa, que en muchas áreas ha sido una práctica histórica por sus usuarios.

Por otra parte, se planteó que durante los pasados años el tema de acceso se ha transformado en un asunto de justicia social o ambiental. Se percibe que quienes acceden más fácil son aquellos con el poder adquisitivo para comprar o alojarse en las propiedades contiguas.

En general, se percibe que esto ha ocurrido, principalmente, por la falta de visión y de implantación adecuada de las políticas públicas vigentes. Se plantea, entonces, que el reto está en conciliar la garantía del acceso de toda la población al espacio público y, al mismo tiempo, procurar el disfrute a la propiedad privada de los titulares de terrenos contiguos.

### Falta de implantación y fiscalización del marco legal vigente

---

La ocupación de los bdpmt y la obstrucción del paso por calles y caminos comúnmente utilizados, son dos de los obstáculos principales que resultan de la ausencia de implantación y fiscalización adecuada del marco legal vigente.

De la investigación se desprende que la ocupación de los bdpmt para usos particulares resulta de factores como el incumplimiento ministerial con el Reglamento Núm. 4860, la falta de implantación, así como de vigilancia adecuada. Mientras que en ciertas instancias el establecimiento de verjas y portones en vías públicas y en servidumbres de paso- que se lleva a cabo bajo premisas de seguridad- ha resultado en limitaciones de acceso

público a la costa, a pesar de lo dispuesto en el Capítulo 32 del Reglamento Conjunto y en la Ley de Control de Acceso de 1987 y su reglamento.

Como resultado, se ha privatizado de facto porciones de los bdpmt, se han agravado problemas de erosión en algunas partes del litoral y se ha limitado el acceso libre de la población al litoral.

Por otra parte, el problema que supone la acumulación de residuos sólidos en las costas también surge de las deficiencias en la implantación y fiscalización del marco legal asociado a su manejo.

De la investigación realizada se percibe que estos obstáculos resultan de la falta de voluntad y de entendimiento de sus consecuencias, particularmente de los impactos acumulativos que causan. A esto se suma la percepción de impunidad, ya que los que infringen las leyes y reglamentos no perciben que haya consecuencias.

### Limitados recursos fiscales y humanos para proveer y mantener infraestructura y servicios

---

La ausencia de infraestructura y de servicios adecuados para los usuarios responde, en gran medida, a la falta de recursos fiscales y humanos lo que, a su vez, podría ser resultado de la poca prioridad que ha tenido el manejo del recurso en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos, aun cuando supone un activo importante para la actividad turística.

Algunos de los factores que obstaculizan el acceso, como la congestión vehicular y la mala condición de los caminos, están directamente vinculados a la falta de infraestructura adecuada, como estacionamientos y servicios de transporte colectivo. De hecho, la condición de los caminos de acceso también es un asunto de seguridad, ya que estos no son adecuados para atender situaciones de emergencia.

Por otra parte, la ausencia de infraestructura y vigilancia también están asociados a la ocupación de espacios costeros con negocios ambulantes y estacionamientos improvisados, que obstaculizan el acceso, impactan adversamente los ecosistemas y suponen una pérdida de oportunidad de allegar ingresos al DRNA por concepto de concesiones y autorizaciones.

### Complejidad del marco institucional

En el tema de accesos a las costas intervienen múltiples entidades que tienen diversas responsabilidades y deberes ministeriales las cuales, típicamente, no trabajan de forma coordinada, lo que ha resultado en los problemas de acceso antes planteados. Este entramado institucional, además, dificulta el que los ciudadanos puedan conocer e insertarse en los procesos de toma de decisiones.

**Ilustración 5. Ámbitos de actuación de las diversas entidades gubernamentales en las costas de Puerto Rico**



Otro de los problemas planteados reiteradamente fue la dificultad que existe para determinar a dónde recurrir cuando se identifican violaciones a las leyes y reglamentos asociados al acceso público a la costa ya que, de acuerdo al tipo de obstrucción y su ubicación, dependerá si es necesario ir al DRNA, la OGPe o el municipio. Como resultado, los ciudadanos desconocen dónde recurrir y la incertidumbre comúnmente lleva a que los casos tengan que ser resueltos en los tribunales, lo que resulta oneroso y dilatorio.

Aunque la creación de la JIMP perseguía la coordinación efectiva de las entidades asociadas al manejo costero, en la práctica su gestión no ha sido efectiva, según se desprende de las entrevistas realizadas. La JIMP no cuenta con personal o presupuesto asignado, por lo que depende de los recursos humanos y de las aportaciones

que realizan las agencias. Tampoco cuenta con un plan de trabajo que le permita utilizar efectivamente los limitados recursos fiscales y humanos disponibles.

Otro asunto, y no menos importante, es que la JIMP se circunscribe a las playas y aunque su ley habilitadora no define el término playa, se podría presumir que se limita a las áreas arenosas, dejando fuera otras áreas costeras importantes como las costas rocosas, acantilados o humedales. En ese sentido, su ámbito geográfico podría estar limitado.

### Deficiencias en el marco legal

Se han identificado varias deficiencias en el marco legal que obstaculizan el acceso público actual o potencial a las costas de Puerto Rico. Un asunto fundamental es la definición de la zmt, la cual contiene dos criterios independientes para su delimitación (las mareas y las olas en temporal) resultando en su aplicación variable a través del litoral. Esto ha generado conflictos, principalmente porque la aplicación del criterio de sensibilidad de las mareas en ciertas áreas ha limitado sustancialmente el espacio de dominio público.

Se identificó además como un asunto que podría generar confusión, el concepto de distritos Playas Públicas (PP), el cual se utiliza para definir geográficamente áreas para bañistas. No obstante, considerando que las playas de Puerto Rico son bienes de dominio público, sería conveniente replantear este distrito bajo otro

concepto que no genere confusión sobre su dominio, como balneario.

### Falta de conciencia y educación

Asuntos como la poca prioridad al tema de acceso a la costa en la gestión gubernamental, la poca asignación de recursos fiscales y el deficiente cumplimiento con la política pública vigente, evidencian la necesidad de contar con una población educada y consciente sobre la necesidad de procurar el acceso adecuado a las costas de Puerto Rico.

Respecto a los responsables de la toma de decisiones, es importante indicar que se percibe que el Estado tiene una mayor valoración del derecho a la propiedad privada sobre el derecho del bien común, lo que posiblemente resulta de la falta de entendimiento de las oportunidades que supone el manejo adecuado de este espacio para el desarrollo económico. Se indicó que también existe una falta de entendimiento de las consecuencias ambientales, económicas y sociales del desarrollo urbano contiguo a la costa.

Respecto a la población general, e incluso algunos funcionarios públicos, se identificó la necesidad de educar y crear conciencia para que las personas conozcan sus derechos y de esta manera puedan exigir que se les garantice el acceso adecuado a la costa.

## Pocas oportunidades de participación ciudadana

Pese a la importancia que ha tenido la participación ciudadana en procurar el acceso a la costa, se plantea que existen pocas oportunidades de participación pública y acceso a la justicia para quienes interesan reclamar el cumplimiento con la política pública vigente.

Aun cuando hay mecanismos administrativos para radicar querellas, comúnmente se percibe que las mismas no son atendidas, por lo que la ciudadanía ha tenido que recurrir a los tribunales.

Esto supone varios obstáculos, particularmente por los costos en los que es necesario incurrir y por las doctrinas judiciales recientes en las que no se le ha reconocido legitimidad a grupos comunitarios.

Se planteó, además, que puede ser que no haya suficientes medios de participación pública que permitan a la ciudadanía examinar y poder comentar sobre proyectos en la costa, particularmente aquellos en marcha o proyectos sometidos. Como ejemplo, se indicó que los mecanismos de notificación de proyectos no proveen un lapso razonable para que las personas puedan enterarse y reaccionar a tiempo.



## Asuntos críticos

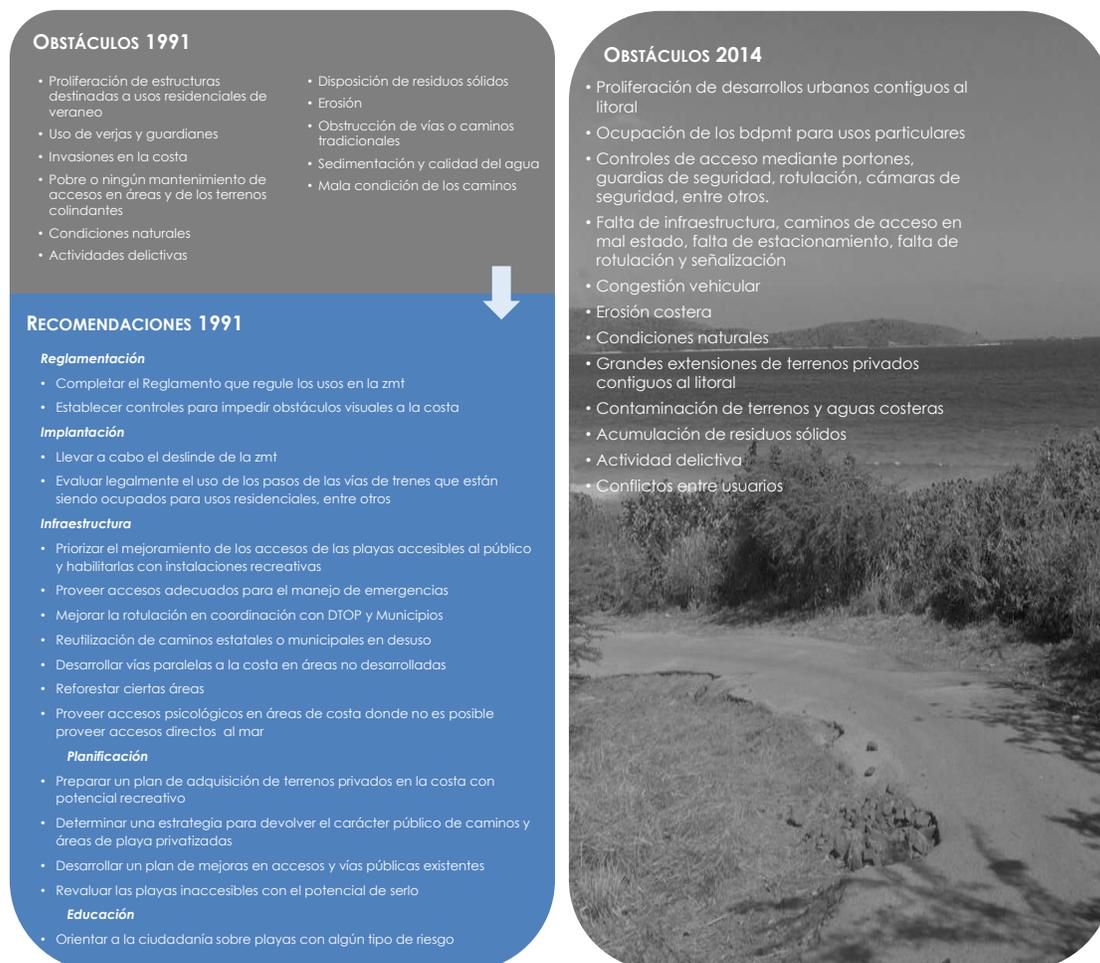
Al comparar los hallazgos y recomendaciones del Estudio de Accesos de 1991, con la situación actual antes planteada, se observa que del año 1991 al presente, no ha habido cambios significativos que mejoren el acceso público a la costa. Por el contrario, la mayoría de las recomendaciones contenidas en el Estudio de Acceso a las Playas para atender los obstáculos no fueron

implantadas a cabalidad, a excepción de la adopción del Reglamento Núm. 4860 del DRNA.

Incluso, muchas de las necesidades encontradas en el 1991 continúan vigentes, según se desprende de la discusión previa.

Con el fin de identificar los asuntos prioritarios, se examinaron las instancias en las cuales los asuntos o problemas fueron discutidos.

### Ilustración 6. Obstáculos y recomendaciones al libre acceso público a la costa 1991 vs. 2014



Según se observa en la siguiente ilustración, hubo temas transversales, es decir, temas que se repitieron en más de uno de los métodos de investigación.

Los temas asociados a la educación, la necesidad de refinar el marco legal y reglamentario, la infraestructura, la planificación, la coordinación Interagencial y el cumplimiento y la implantación del marco legal vigente se repitieron en múltiples instancias.

**Ilustración 7. Temas transversales identificados durante la investigación**

Temas de necesidad	Entrevista	Taller con manejadores	Encuesta	Inventario
Educación	•	•	•	
Definiciones legales de accesos	•	•		•
Desarrollo de infraestructura	•	•	•	
Mantenimiento de infraestructura existente	•	•	•	
Planificación	•	•	•	
Protección de la zona marítimo terrestre	•	•	•	•
Vigilancia y Cumplimiento	•	•	•	•
Coordinación interagencial	•	•		
Cumplimiento, transparencia y participación pública	•			•
Tipologías o categorías de acceso	•	•		
Implantación y fiscalización	•			•
Restricciones de accesos a áreas ambientalmente sensitivas		•		
Documentar accesos tradicionales				•

A base de esta información, se identificaron como necesidades prioritarias:

- Definir claramente y hacer disponible información sobre el límite entre los terrenos de dominio público y donde comienzan los privados, de manera que la ciudadanía conozca el espacio donde tiene derecho de acceder de manera libre, pública y gratuita. Esto además facilita la planificación, la vigilancia y el cumplimiento.
- Subsanan las brechas y complejidades institucionales mediante la creación de una entidad con responsabilidad centralizada sobre el tema de manejo costero.
- Incorporar el tema de accesos como elemento importante dentro de la planificación de uso de terrenos y manejo costero, en particular planificar para procurar garantías de acceso en áreas edificadas y procurar salvaguardar los accesos potenciales a la costa para las generaciones futuras.

- Remover obstáculos que impiden el acceso público a la costa, priorizando aquellos que se encuentran en la zmt.
- Asegurar el cumplimiento del marco legal vigente.
- Mejorar accesos existentes y planificar detalladamente los accesos futuros y su infraestructura asociada de acuerdo a las características de la costa y las necesidades de los usuarios.
- Trabajar en coordinación con los municipios para proveer infraestructura e identificar fuentes de fondos diversas para el desarrollo de infraestructura y abrir espacios de acceso.
- Manejar el tema de los accesos en ANP y áreas importantes para la vida silvestre, que actualmente están siendo impactadas por usos conflictivos.
- Utilizar la educación como un instrumento para generar cambios en: (1) la ciudadanía, de modo que conozcan sus derechos y (2) en los responsables de toma de decisiones, para que den prioridad al manejo costero en la asignación de recursos.



Foto por: Cristina Vargas



# PLAN DE ACCIÓN

# METAS

En muchas instancias, el acceso público a la costa de Puerto Rico se encuentra obstaculizado por factores físicos, visuales y psicológicos. No obstante, el Estado tiene la responsabilidad y el mandato legal de garantizar que todos los puertorriqueños, independientemente de su condición social, tengan oportunidad de disfrutar de las costas y las oportunidades recreativas que de estas se derivan. A tales fines, este Plan Maestro de Acceso Público a las Costas propone las siguientes metas.

- **Garantizar el acceso libre, público y expedito a las costas de Puerto Rico**
- **Diversificar las oportunidades de acceso a diversos segmentos de la población**
- **Planificar y proveer la infraestructura y servicios de apoyo adecuados que viabilicen el acceso físico y visual a la costa**
- **Alcanzar el cumplimiento con la normativa vigente, al igual que la transparencia y la participación pública en la gestión de garantizar el acceso público a la costa**
- **Propiciar que haya disponible recursos fiscales y humanos para proveer y mantener infraestructura y servicios**
- **Atender las necesidades de acceso que presentan las Áreas Naturales Protegidas**



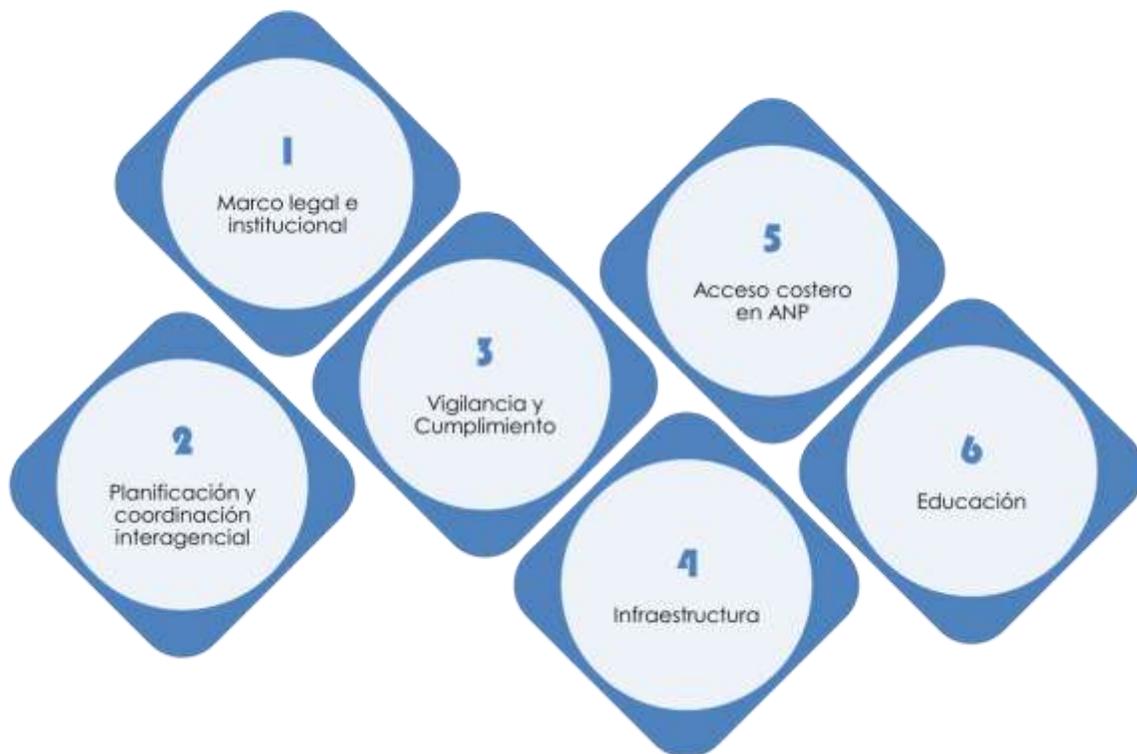
# COMPONENTES DEL PLAN DE ACCIÓN

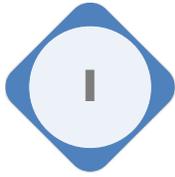
Para alcanzar las metas, se desarrolló este plan de acción cuyas propuestas están organizadas en los siguientes seis componentes.

Cada componente comienza con un breve trasfondo con el fin de contextualizar las propuestas, seguido por las estrategias y acciones correspondientes.

En ciertas instancias, además, se incluyen recuadros con ejemplos de experiencias de otras jurisdicciones con el potencial de ser replicadas en Puerto Rico.

**Ilustración 9. Componentes del Plan de Acción**





## Marco legal e institucional

**Trasfondo:** El marco legal asociado al tema de acceso a la costa es sumamente extenso y complejo, lo que ha resultado en conflictos entre usos y usuarios, quienes comúnmente han tenido que recurrir a solicitar remedio en los tribunales. Las responsabilidades asociadas al manejo y administración que inciden sobre el acceso público a la costa también están divididas entre múltiples agencias. Durante los pasados años se ha discutido la necesidad de desarrollar y aprobar una Ley de Costas para Puerto Rico, lo que representa una oportunidad para atender las deficiencias y necesidades identificadas asociadas al marco institucional, incorporar disposiciones claras sobre el tema de accesos, de manejo y de participación ciudadana, entre otros asuntos, por lo que se recomienda:

### 1.1 Incorporar el tema de acceso público en la propuesta Ley de Costas

#### (1) Redefinir el concepto de acceso y su alcance geográfico.

Se recomienda que la ley contenga una definición de acceso a la costa que incluya asegurar la provisión de acceso visual y físico, este último paralelo y perpendicular. Además, se deben incluir prohibiciones a toda acción que se traduzca en una limitación psicológica. Se recomienda, además, que la definición incluya garantías para que los espacios costeros puedan ser utilizados por generaciones futuras.

Esto también se debe llevar a cabo mediante enmiendas al Reglamento

Conjunto, en el cual se debe clarificar la definición de acceso.<sup>19</sup>

---

El estado de New Jersey define acceso público como “la habilidad de la población de pasar física y visualmente hacia, desde y paralelo a los cuerpos de agua y sus orillas y el uso de dichas orillas, frentes marítimos y aguas para actividades como la navegación, la pesca, y actividades recreativas como la natación, baños de sol, surfing, buceo observación de aves, caminatas y actividades náuticas”. Las vías de acceso incluyen calles, caminos, veredas, servidumbres, tablados sobre dunas, entre otras instalaciones.

N.J.A.C. 7:7E. Coastal Zone Management Rules.

---

<sup>19</sup> La JP se encuentra en el proceso de realizar enmiendas a este Reglamento para cumplir con las disposiciones de la Ley Núm.151 de 2013 que enmendó la “Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico”.

**(2) Establecer principios rectores que deben ser considerados al momento de diseñar, construir y proveer accesos públicos a las costas.**

En los estados de California y Nueva Jersey, por ejemplo, se establecieron principios que rigen el desarrollo de accesos a la costa, los cuales podrían ser examinados para evaluar su aplicabilidad a Puerto Rico. Estos pueden ser resumidos de la manera siguiente:

- El acceso público al litoral debe considerar la habilidad de los usuarios de acceder las costas físicamente y visualmente.
- Como parte de la provisión de acceso público, se debe atender la pluralidad de usos y actividades que el público interesa llevar a cabo en el litoral.
- La provisión de accesos públicos no es un rol del Gobierno Central, sino que debe atenderse en todos los niveles del gobierno de forma no discriminatoria.
- Los accesos públicos deben mantenerse en las mejores condiciones posibles.
- Los desarrollos que surjan prospectivamente deben proveer oportunidades para el acceso público hacia el litoral y sus orillas.
- El diseño y construcción de los accesos debe minimizar alteraciones al paisaje natural y debe ser subordinado al carácter físico del área.

- No desarrollar accesos que presenten riesgos y peligros a la seguridad y salud pública y a los terrenos aledaños.
- Se debe asegurar la privacidad de residencias adyacentes.
- El diseño y construcción de accesos debe velar por los hábitats y las áreas agrícolas ambientalmente sensitivas.
- En la medida que sea posible, los accesos públicos deben facilitar el acceso de sillas de ruedas y personas con impedimentos.

También se recomienda incluir en estos principios la consideración del impacto del cambio climático en el desarrollo de instalaciones y accesos, tales como el aumento en el nivel del mar y la erosión.

**(3) Crear una entidad que centralice los asuntos asociados a la protección de las costas y su manejo.**

La misma deberá contar con una estructura administrativa y recursos humanos y fiscales para operar. Se recomienda examinar la estructura de la Comisión Costera de California.

---

En California, el tema de accesos se trabaja dentro de una comisión costera, la cual es una agencia del estado que, junto a otras, tiene la responsabilidad de proteger y proveer acceso público a la costa. El estado cuenta con una ley de costas la cual fue enmendada para crear un programa conjunto de acceso, entre la Comisión y el State Coastal Conservancy (SCC). El SCC tiene la autoridad para subvencionar, adquirir, desarrollar y manejar los accesos de acuerdo con la autoridad que tiene la Comisión para planificar y reglamentar el desarrollo que afecta los accesos costeros.

[www.coastal.ca.gov](http://www.coastal.ca.gov)

---

Se recomienda la creación de mecanismos de divulgación y transparencia para que las personas conozcan la gestión de esta entidad.

Se reconoce que la realidad fiscal de Puerto Rico podría ser un obstáculo para la creación de esta entidad. No obstante, las costas deben verse como un activo para el desarrollo económico del País y su manejo adecuado es fundamental para sostener las actividades económicas que se derivan de estas, como el turismo y la recreación.

En el corto plazo, existen otras opciones que podrían subsanar las necesidades de coordinación y que incluyen:

- Fortalecer la JIMP mediante la asignación de recursos humanos y fiscales y el desarrollo de un plan de trabajo que incluya el tema de accesos como un proyecto prioritario.

- Trabajar el tema como un área programática en la División de Zona Costalera del DRNA y coordinarlo con la JIMP.

#### **(4) Integrar medidas para garantizar y aumentar las oportunidades de participación ciudadana**

Una de las preocupaciones planteadas con frecuencia por los entrevistados durante el desarrollo de este plan, fue la necesidad de facilitar y hacer más eficientes los procesos administrativos para hacer valer las políticas públicas de acceso a la costa.

Es necesario, además, proveer más información y transparencia en el proceso de evaluación y determinaciones sobre permisos y querellas.

#### **1.2 Enmendar el Reglamento de Planificación Núm. 31 (Reglamento Conjunto) para refinar conceptos existentes**

---

#### **(1) Replantear el nombre del distrito de calificación Playa Pública (PP) como balneario, área recreativa o parque costero**

El distrito de calificación PP podría ser confuso y generar la impresión de que estas son las únicas áreas de playa separadas para el disfrute de la ciudadanía, aunque el término legal corresponde a "áreas reservadas para bañistas para clasificar y designar sectores costaneros de Puerto Rico apropiados para baños de mar y recreación pasiva relacionada a dicha actividad."

Se recomienda modificar el nombre de este distrito de calificación a otro que pudiera ser balneario, parque costero o área recreativa costera para procurar que el concepto legal no refleje la exclusión de las personas en otras áreas costeras.

Se recomienda, además, evaluar que las áreas calificadas con este distrito cumplan con las condiciones naturales e infraestructura que establece el Reglamento Conjunto.

### 1.3 Promover que en el Reglamento Conjunto se provean diversas oportunidades de acceso a la costa

Aunque dicho Reglamento dispone que todo desarrollo nuevo en el litoral deberá proveer un acceso a la costa, el tipo de acceso provisto es comúnmente perpendicular.

---

En New Jersey, el reglamento de acceso público dispone que los desarrollos nuevos deberán proveer oportunidades de acceso público a las costas mediante la provisión de uno o la combinación de lo siguiente: un acceso público paralelo a la costa con acceso perpendicular; rampa para botes o para pesca; un parque de bolsillo frente al agua (pocket park); baños públicos o estacionamiento adicional para acomodar los usuarios del acceso público. El reglamento requiere, además, que los desarrollos residenciales provean tanto acceso físico como visual.

*J.A.C. 7:7E. Coastal Zone Management Rules*

---

No obstante, se podría enmendar el mismo para permitir la provisión de distintos tipos de accesos que atiendan las necesidades particulares de cada área costera, de sus usos y usuarios.





## Planificación & coordinación interagencial

**Trasfondo:** El acceso público a la costa depende de los usos y actividades que ocurren en los terrenos contiguos. Evidentemente, la implantación del marco legal y de planificación en estos terrenos ha sido poco efectiva en procurar que se garantice el acceso público a la costa. Incluso, existe el reto de proveer accesos adecuados en áreas densamente urbanizadas, por lo que es necesario trabajar de manera coordinada con los municipios y otros sectores para atender las necesidades particulares de cada localidad.

Existe la oportunidad de que el tema de acceso se trabaje en coordinación entre los gobiernos locales (municipios) y la JP-DRNA. Esto permite la planificación integral coordinada, la protección de recursos culturales y ambientales, el desarrollo económico local y la mitigación de riesgos. En este contexto, se vislumbra al gobierno central como el responsable del desarrollo de la política pública, de proveer asistencia técnica y apoyo en la búsqueda de fuentes de fondos. Mientras los gobiernos municipales podrían ser responsables de considerar el tema de accesos en sus planes (territoriales, de transporte y mitigación, entre otros), así como apoyar en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de acceso a la costa, por lo que se recomienda:

---

### 2.1 Trabajar con la JP y con los municipios costeros para incluir en los planes de uso de terrenos medidas que permitan mantener libre de obstrucción los espacios sin desarrollar que quedan en la costa, contiguos a la zmt y abrir accesos en áreas que presentan obstrucciones

---

Es necesario que todo plan de uso de terrenos incorpore políticas que atiendan expresamente el tema de acceso. Si bien el documento rector del PMZCPR, el cual es el componente costero del PUTPR, contiene políticas para garantizar el acceso público a la costa, la realidad es que en la planificación de terrenos costeros

comúnmente no se consideran medidas asociadas al tema de acceso, como retiros, entre otros. Estas deben ser integradas a nivel municipal o sectorial, por ejemplo, en las Zonas de Interés Turístico, Planes Territoriales, Planes de Área, planes especiales, entre otros.

Por otra parte, el reto mayor es atender la necesidad de proveer acceso visual y físico adecuado en las áreas impactadas.

Para atender las necesidades y oportunidades identificadas se recomienda:

**(1) Incluir en el PUTPR el tema de acceso a la costa con políticas de claras, que incorporen aspectos como acceso físico y visual tanto perpendicular como paralelo a la costa.**

Se recomienda, además, que el PUTPR contenga directrices para la ordenación del espacio público y privado frente a la costa que incluya, entre otros asuntos, normas de retiro en áreas costeras sujetas a erosión y riesgos costeros, considerando que la erosión costera dificulta el acceso paralelo y perpendicular al litoral.<sup>20</sup>

---

En el estado de New Jersey se le requiere a los municipios que desarrollen planes de acceso público a la costa, los cuales deben ser adoptados como elementos de sus planes maestros municipales, bajo el componente de recreación al aire libre. El estado funge como facilitador, pues les provee a los municipios además de las directrices, un formato estandarizado para llevar a cabo los planes.

*N.J.A.C. 7:7E. Coastal Zone Management Rules.*

---

<sup>20</sup> El borrador del PUTPR no contiene disposiciones específicas para procurar garantías de acceso público a la costa. En su Artículo 8.5.2.6, el PUTPR establece como directriz que toda acción que se lleve a cabo en la zona costera deberá estar conforme a lo dispuesto en la legislación vigente, tanto en lo referente a la zona de dominio público marítimo-terrestre como a las zonas de influencia y servidumbre de protección y tránsito. Dispone, además, que el desarrollo de Planes Sectoriales, los cuales podrán establecer determinaciones complementarias. Estipula, además, que tanto el PUTPR como los distintos instrumentos de planificación que incidan en la zona costanera, deberán reflejar en sus mapas el Deslinde Nacional establecido por el DRNA, el cual establecerá una línea paralela de 50 metros para reflejar la separación, de acuerdo a la reglamentación establecida por la JP. (JP, 2014).

**(2) Utilizar mecanismos de calificación en los planes territoriales y planes de usos de terrenos para atender la necesidad de proveer y asegurar el acceso a las costas.**

Esta medida busca regular los usos y actividades en las costas que podrían obstaculizar los accesos y el desarrollo futuro de infraestructura asociada. La misma consiste de:

- Establecer distritos de calificación que restrinjan desarrollos y usos incompatibles con el mejor aprovechamiento físico y visual de las costas y que distingan entre tramos del litoral que deben dedicarse a la conservación y aquellos que son compatibles con el comercio y la industria marítima y
- Establecer retiros automáticos de la servidumbre pública costanera que responda a los cambios geomorfológicos en la costa, incluyendo la erosión y el aumento en el nivel del mar.

Mediante esta medida, además, se procura el acceso a la costa para las generaciones futuras.

**(3) Desarrollar guías de planificación que incluyan requisitos de diseño para los terrenos contiguos al litoral.**

Las mismas deberán integrar el tema de acceso público a la costa y proveer opciones atemperadas a la realidad geográfica, física y social de Puerto Rico. Con esto se desea:

- Proteger las características naturales del área considerando las diferencias en áreas costeras de dunas, costas rocosas, acantiladas, entre otras.
- Priorizar el mejoramiento del paisaje costero, lo que a su vez propicia el mejoramiento de la actividad económica y turística en el área.
- Atender la necesidad de accesos para personas con limitaciones físicas y prever las necesidades que pueda tener la población de Puerto Rico ante los cambios en la estructura poblacional que apuntan al aumento de adultos mayores.





## Vigilancia & cumplimiento

**Trasfondo:** La investigación realizada como parte de este plan refleja que la fiscalización y el cumplimiento del marco legal vigente que procura garantizar el acceso público a la costa no han sido efectivos. Esto se agudiza ante la falta de recursos humanos para estos propósitos en agencias como la OGPe y en los municipios y la falta de información y certeza sobre qué espacio en la costa es de dominio público y cuáles caminos o calles son derechos de paso o servidumbres, entre otros factores. Como resultado, la responsabilidad de procurar cumplimiento ha recaído en la ciudadanía, la cual ha asumido la tarea de generar querellas y llevar procesos judiciales, los cuales comúnmente les resultan muy onerosos.

Aunque el DRNA cuenta con personal para procurar la vigilancia y el cumplimiento del libre acceso a los bdpmnt de acuerdo al Reglamento Núm. 4860, es imprescindible tener claro cuál es el área geográfica a la cual los ciudadanos tienen acceso libre, público y gratuito, según lo dispone el marco legal. Sobre este tema se planteó la necesidad de definir los criterios legales bajo los cuales se delimitará este espacio y completar el deslinde de la zmt. El DRNA ha comenzado un proceso conocido como el Sistema de Referencia Oficial para el deslinde de la zmt, lo que establecería las bases para la definición de este espacio público. No obstante, es necesario llevar a cabo otras acciones presentadas a continuación.

### 3.1 Remover las estructuras que están ocupando los bdpmnt en cumplimiento con el Reglamento Núm. 4860

Para esto se recomienda:

**(1) Llevar a cabo un inventario detallado de las estructuras que se encuentran en la zmt.**

El Reglamento Núm. 4860 dispone que el DRNA podrá llevar a cabo un inventario o registro de construcciones existentes en los bdpmnt y el mismo tendrá carácter público.

El inventario realizado como parte de este Plan podría ser un punto de partida para identificar las áreas con mayor incidencia de problemas de ocupación de los bdpmnt en los 44 municipios costeros. No obstante, sería necesario ir al campo para validar la ocurrencia y magnitud del problema, con el fin de establecer áreas de prioridad y la coordinación y asignación de recursos necesarios.

**(2) Trabajar en coordinación con el Departamento de la Vivienda y los**

**municipios costeros para buscar opciones que permitan reubicar a personas cuya vivienda principal se encuentre en los bdpmt.**

Es necesario trabajar con las comunidades e individuos que llevan mucho tiempo ocupando la zmt con su residencia primaria, para lo cual se deberían establecer mecanismos de realojo a lugares más seguros. Esto, además de ser un problema de acceso, supone un problema de exposición a riesgos, que debe ser atendido, además, como medida de precaución y adaptación al aumento en los niveles del mar y los impactos del cambio climático.

**3.2 Fiscalizar y hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto para la provisión de accesos e infraestructura de apoyo**

**(1) Hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto sobre la provisión de estacionamientos.**

Este reglamento requiere que se provea un espacio de estacionamiento para uso público por cada diez unidades de vivienda o un mínimo de tres espacios de estacionamiento. Sin embargo, no se observa que esto se haya hecho cumplir ya que típicamente los complejos residenciales contiguos a la costa cuentan con acceso controlado.

Se recomienda que la OGPe asegure que estos estacionamientos sean provistos y debidamente rotulados como de uso público, lo que permitiría subsanar en parte las necesidades de

provisión de estacionamientos en las costas.

**(2) Hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto sobre la provisión de rotulación.**

Además de los estacionamientos, otra infraestructura identificada como necesaria con frecuencia fueron los rótulos de acceso. Aunque el Reglamento Conjunto contiene el requisito de rotular debidamente los accesos con el nombre de la playa o nombre del sector de interés especial y cualquier otra información pertinente, es evidente que esta disposición no se ha hecho cumplir.

Ante la situación fiscal que experimenta el gobierno de Puerto Rico es necesario procurar el cumplimiento con esta disposición, ya que liberaría al estado y a los municipios de tener que incurrir en gastos para instalar rotulación.



**(3) Hacer disponible a la ciudadanía información sobre las entidades que tienen responsabilidades asociadas al acceso público y los procesos a seguir.**

El Reglamento Conjunto dispone que los accesos públicos a playas y costas se mantendrán libres de obstrucciones y cualquier construcción sin permiso de

vallas, verjas o construcciones dentro de la servidumbre del acceso constituirán una violación al mismo.

No obstante, se ha indicado que debido a que en la mayoría de los casos estas vías son dedicadas mediante escritura pública a favor del Municipio donde ubique el proyecto, según indica el Reglamento Conjunto, correspondería al Municipio velar por el cumplimiento de esta disposición.

La OGP, incluso ha manifestado que no cuenta con personal suficiente para procurar el cumplimiento de estas disposiciones. No obstante, debido a que es una violación al Reglamento Conjunto, se recomienda:

- Hacer disponible en las páginas web del DRNA y de los municipios costeros información sobre cómo la ciudadanía debe proceder para la radicación de querellas. Se sugiere incluir el enlace a la página de querellas de la OGP.
- Incluir, además, el enlace a la página de querellas de la OGP en la rotulación de los accesos requeridos.

**(4) Coordinar y capacitar a los municipios costeros sobre cómo proceder cuando encuentran violaciones a los accesos a la costa**

Los Municipios costeros deberían ser más proactivos en procurar cumplimiento con la reglamentación asociada al tema de acceso público a la costa.

Estos podrían ser entes fiscalizadores y también facilitadores de la ciudadanía en el proceso de querellas.

La colaboración de los Municipios sería un componente importante ya que estos endosan permisos de desarrollo y de control de accesos en vías públicas y calles locales, su personal está próximo a las áreas costeras, además de que las costas son activos importantes para su desarrollo económico.

Esto requerirá la coordinación efectiva entre el Municipio y la OGP.

**3.3 Documentar los derechos de paso tradicionales y servidumbres de acceso a la costa**

**(1) Desarrollar un inventario de los caminos tradicionales y de pasos históricos y servidumbres, el cual esté disponible a la ciudadanía y a los responsables de la toma de decisiones**

Al momento de desarrollar este Plan, no se cuenta con un registro integral que contenga información sobre los accesos a la costa y los caminos o derechos de paso. Como resultado, según se desprende de la investigación primaria, la evaluación de permisos de construcción ha dependido de la información provista por el proponente y, de haber algún conflicto con el derecho de paso en el predio, comúnmente habría que recurrir a los tribunales para que se investigue y se resuelva la controversia.

Llevar a cabo un inventario supone una alta complejidad pues requeriría examinar información en el registro de la propiedad. No obstante, es sumamente importante para la toma de decisiones y evitar conflictos entre usuarios.

**(2) Evaluar legalmente las áreas de costa donde existieron vías para el paso del tren.**

Se recomienda, además, retomar la recomendación del Estudio de acceso a las playas (1991) en el cual se reconoció la necesidad de evaluar legalmente las áreas de costa donde existieron vías para el paso del tren, ya que las mismas estaban siendo ocupadas por usos residenciales. Se indica que la rehabilitación de estas áreas restituirá el acceso a ciertos tramos de la costa que al presente se encuentran inaccesibles.



Antigua vía del tren en Isabela



Spanish Wall en Rincón  
Foto por: Tania Metz



## Infraestructura

**Trasfondo:** La provisión de más y mejores accesos a las costas y de infraestructura de apoyo adecuada es una necesidad prioritaria, particularmente por la relevancia de los recursos costeros para la recreación de los puertorriqueños y la actividad turística.

Puerto Rico cuenta con playas arenosas, acantilados, manglares, playas rocosas, entre otras, cuya infraestructura de acceso debe ser adecuada a su realidad física y las necesidades de los usuarios. Esto quiere decir que se debe procurar que haya acceso adecuado para acceder físicamente a las áreas donde es posible y en aquellas donde no lo es por factores ambientales o de seguridad, se debe procurar el acceso visual. Incluso, existen diferencias entre la infraestructura de acceso que debe ser desarrollada en una playa arenosa urbana como el Último Trolley, versus una playa arenosa en Rincón.

Ante este panorama, es necesario que el DRNA lidere, en conjunto con la JP, una estrategia coordinada que guíe la gestión de los municipios costeros, agencias o cualquier entidad que desee desarrollar instalaciones recreativas en la costa. Es fundamental, además, la coordinación efectiva con los municipios y otras entidades, con el fin de optimizar y combinar los recursos humanos y fiscales disponibles para el mejoramiento del espacio público costero. De esta manera, se atienden las necesidades de acceso público y se mejoran las áreas costeras para la recreación a distintos segmentos de la población, se procura el desarrollo económico y se protegen los recursos naturales costeros y marinos. Las estrategias recomendadas para este componente se resumen en la siguiente ilustración.



4.1 Desarrollar lineamientos para el desarrollo de infraestructura de acceso de acuerdo a las características de las áreas costeras, su entorno y sus usuarios, que puedan servir de guía a entidades gubernamentales y privadas

### (1) Categorizar las áreas costeras de acuerdo al tipo de costa, las características de su entorno y los usuarios

Como parte de este plan, se examinaron distintos esquemas de clasificación de costas utilizados en diversas jurisdicciones, con el fin de obtener un marco de referencia bajo el cual se podrían clasificar las áreas costeras de Puerto Rico. De la revisión se desprende que los esquemas de clasificación comúnmente utilizados consideran:

- El grado de desarrollo en su entorno y los usos contiguos;
- La calidad de los accesos, si alguno, (vehicular y peatonal);
- Las instalaciones y servicios

disponibles;

- La demanda de usuarios (por ejemplo, cantidad anual, mensual o semanal de visitantes); y
- El perfil de sus usuarios (por ejemplo, si los mismos son residentes permanentes que provienen de comunidades adyacentes) y sus preferencias.

Los esquemas de clasificación utilizados en los distintos casos revisados responden a contextos particulares de los países o estados estudiados. No obstante, las similitudes entre las distintas categorías permiten sintetizar la tipología de áreas costeras que se presenta en la siguiente tabla.

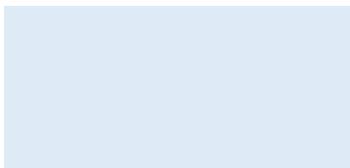
Por otra parte, pudiera haber áreas costeras donde será necesario restringir el acceso por contener características ambientales sensitivas, como una alta incidencia de anidaje de tortugas marinas y/o aves que aniden en el suelo.

**Tabla 2. Clasificaciones de áreas costeras**



#### Áreas costeras en entornos urbanos

- Áreas para bañistas que se caracterizan por la urbanización continua e intensiva de sus alrededores y a través del litoral, y pueden estar rodeadas de: viviendas unifamiliares y/o multifamiliares; comercios; áreas industriales; complejos turísticos y marinas y/o puertos pesqueros.
- Pueden tener espacios caminables (paseos tablados, malecones, veredas, entre otros) a lo largo del litoral que integran el entorno urbano con el entorno costero natural.
- Tienen a contar con una gran variedad de servicios comerciales e instalaciones turísticas y una provisión intensiva de servicios.
- En muchos casos tienen instalaciones de seguridad pública bien establecidas y se han establecido reglas muy estrictas para su uso.
- Tienen a tener una alta demanda de usuarios, especialmente de las comunidades adyacentes.
- Pueden tener varias modificaciones artificiales.



- En muchas ocasiones, pueden ser fácilmente accesibles, pero también pueden padecer de alta congestión vehicular por su uso intensivo.
- Para los usuarios, su valor recreativo excede el valor de su conservación.
- Cuentan con monitoreo de calidad de agua.



### Áreas costeras en entornos semi-urbanos o semi-rurales

- Playas cuyo litoral no está tan extensamente desarrollado como el de una playa urbana, pero cuyo entorno tampoco se encuentra completamente desolado. Tienden a estar ubicadas a una distancia considerable de un centro urbano o del entorno urbano principal.
- Pueden estar rodeadas de: desarrollos de segundas viviendas e instalaciones turísticas, tales como hoteles o áreas de acampar;
- Su accesibilidad podría ser catalogada como buena, pero no estar diseñada para tolerar un alto volumen de tráfico ni facilitar la llegada de todos los medios de transporte. No obstante, podrían ser accedidas a través de transportación pública y privada.
- Tienen estacionamientos disponibles para una cantidad limitada de visitantes.
- Tienden a tener una frecuencia menor de visitantes, en comparación con las playas en entornos urbanos.
- Su área para bañistas puede estar frecuentada por una población pequeña, pero permanente.
- Pueden tener atributos naturales razonablemente preservados, aunque fragmentados.
- Cuenta con la disponibilidad de servicios comunitarios organizados (por ejemplo, tiendas y negocios de alimentos), pero a pequeña escala.
- Tienen una cantidad limitada de instalaciones disponibles para los visitantes.
- Ofrecen algunas instalaciones básicas de seguridad pública, tales como rotulación sobre riesgos presentes.
- Tienden a tener monitoreo de calidad de agua.



### Áreas costeras en entornos rurales

- Usualmente están ubicadas en un entorno rural, donde el centro urbano más cercano tiende a ser pequeño y de poca densidad, como un pueblo pequeño.
- Tienden a tener pocas carreteras de acceso, por lo cual no son fácilmente accesibles por medios de transporte público.
- Podrían estar rodeadas de: Una cantidad limitada de vivienda temporera o permanente; parcelas ubicadas frente al litoral que son subdivididas en áreas rurales; o fincas utilizadas para la producción agrícola.
- Usualmente cuentan con estacionamiento organizado y no pavimentado.
- Tienden a no tener instalaciones de servicios públicos, o a lo sumo, una cantidad limitada de los mismos (por ejemplo, sillas de playa, baños, parasoles o salvavidas).
- Carecen de focos o centros comunitarios como tiendas locales o algunos concesionarios de comida.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tienden a carecer instalaciones de seguridad pública y monitoreo oficial de calidad de agua.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde a playas más desoladas, ubicadas en un entorno natural, con poca o ninguna evidencia de intervención humana y poca o ninguna vivienda a su alrededor.</li> <li>• Área para bañistas difícilmente accesible; tiende a no tener transportación pública disponible.</li> <li>• Carecen de instalaciones y servicios públicos disponibles, o una cantidad limitada de los mismos, tales como salvavidas y/o baños.</li> </ul>
<p><b>Áreas costeras remotas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tienen estacionamiento disponible, o el mismo es muy limitado.</li> <li>• Usualmente tienen una ausencia total de instalaciones de seguridad pública y de monitoreo oficial de calidad de agua.</li> <li>• Sus usuarios tienden a valorar más la tranquilidad y el paisaje de estas playas sobre la disponibilidad de equipo e instalaciones.</li> </ul>

## (2) Desarrollar categorías o tipologías de accesos a base de las características de cada área costera

Una vez clasificadas las áreas costeras, se recomienda clasificar los tipos de acceso que podrían ser adecuados y necesarios. Como punto de partida, también fueron revisadas experiencias de otras jurisdicciones, a base de las que se recomienda:

a. Distinguir entre las áreas costeras que requieren accesos físicos y aquellas en las que únicamente es posible o deseable proveer acceso visual. El acceso físico se divide en dos tipos de acceso público: acceso lateral y acceso vertical.

- Acceso lateral- Es aquel que provee acceso al público de forma paralela a la línea de costa y en arena seca.
- Acceso vertical- El acceso vertical o perpendicular es aquel que permite al público llegar a la costa desde algún punto tierra

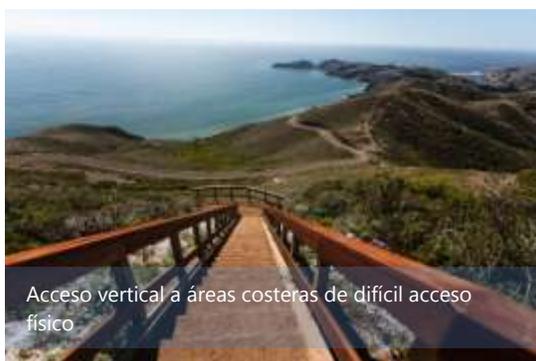
adentro y viceversa. Pueden consistir de escaleras, rampas, veredas o viaductos y requieren de drenaje apropiado para evitar la erosión.

El acceso visual se refiere a la disponibilidad de lugares donde se provea una vista ininterrumpida a la costa para el disfrute estético de la misma. Los miradores escénicos son el principal medio por el cual se permite al público disfrutar un acceso visual de la costa. Estos podrían ser una opción en áreas de acantilados en el noroeste y en el sureste, por Sierra de Guardarraya, área costera de valor paisajístico.



Se debe promover infraestructura de acceso visual a áreas costeras de difícil acceso físico

El desarrollo de estos miradores escénicos puede variar desde simples áreas de descanso en las carreteras, con infraestructura de apoyo básica adecuada para personas con impedimento, hasta desarrollos más complejos. Se recomienda que aquellos miradores que no estén adyacentes a la carretera sean accesibles a través de veredas, rampas o escaleras.



Acceso vertical a áreas costeras de difícil acceso físico



Algunas veredas pueden ser utilizadas en áreas costeras de acantilados o riscos

- b. Considerar los usos tradicionales y las características naturales del área costera en la selección de la infraestructura de apoyo.

Debe considerarse que dependiendo del tipo de usuario habría diferencias en las necesidades y preferencias de acceso e infraestructura de apoyo. Por ejemplo, el tipo de acceso necesario en las playas de surfing de Rincón varía

de la infraestructura de acceso necesaria para Ocean Park, donde predominan las personas que van de pasadía a tomar el sol o baños de mar.

En las áreas costeras en entornos urbanos se recomienda el desarrollo de frentes marítimos, paseos, parques, estacionamientos, instalaciones sanitarias (duchas y baños).



Durante los pasados años en Puerto Rico se han abierto accesos a la costa mediante el desarrollo de plazas y parques urbanos como la Ventana al Mar y Bahía Urbana que pueden ser replicados en otras áreas costeras urbanas.

Foto por: Cristina Vargas

Mientras que, en espacios costeros más rústicos se recomiendan instalaciones básicas en una escala menor que no irrumpen en el paisaje, como baños compostables, pavimento permeable para los caminos, rotulación, duchas, entre otros.



Las instalaciones de la Reserva Natural de Humacao son un ejemplo de infraestructura básica en un entorno rural

Foto por: Tania Metz

Se recomienda que las veredas de acceso no sean ubicadas en suelos de inestabilidad geológica, erosivos, o de alta productividad agrícola, a menos que la vereda no impacte las cosechas.

## 4.2 Priorizar en el mejoramiento de accesos existentes para cada región del DRNA

Reconociendo que el DRNA no cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo el mejoramiento de accesos para todas las áreas costeras, se recomienda que desarrollen planes operacionales para:

### (1) Priorizar los recursos disponibles y necesarios en aquellas áreas costeras más frecuentadas por región del DRNA

Mediante esta recomendación se propone que la planificación se lleve a cabo por región del DRNA y no por segmento costero del PMZCPR debido a que las regiones cuentan con una estructura organizativa que por la proximidad a las áreas pudiera ser más efectiva en la coordinación para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura.

Se han identificado unas 22 playas en Puerto Rico que son concurridas, de las cuales seis no cuentan con algún tipo de infraestructura básica como estacionamiento, transporte colectivo, duchas o baños, según se presentan en la siguiente tabla y mapa para cada región del DRNA. Algunas de la infraestructura de acceso recomendada para ciertas áreas costeras incluye:

- En Ocean Park y el Último Trolley- Se recomienda proveer, al menos: estacionamientos en lotes cercanos y coordinar transporte colectivo con el Municipio; servicios de primeros

auxilios y baños, ya que se encuentran en áreas urbanas y son frecuentadas por múltiples usuarios.

- Isla Verde- También se recomienda proveer estacionamientos en predios cercanos y coordinar transporte colectivo con el Municipio, así como mejorar los accesos peatonales existentes.



En áreas costeras concurridas es necesario mejorar los accesos peatonales y vehiculares existentes

Foto por: Raul Santiago

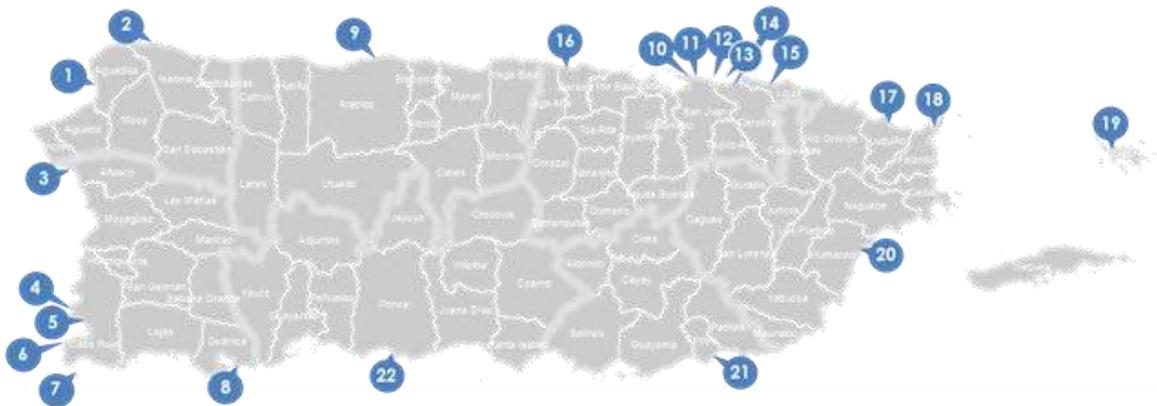
- Rincón, Aguadilla y municipios importantes para el surfing: Mejorar los accesos a las playas y proveer infraestructura asociada como duchas, baños y ordenar los estacionamiento, entre otros.



En Rincón, Isabela y Aguadilla, donde la práctica de surfing es común y las playas se encuentran en áreas rurales, se recomienda el desarrollo de infraestructura básica que considere el paisaje y las condiciones del entorno

**Tabla 3. 15. Playas más frecuentadas en Puerto Rico & presencia de infraestructura básica**

Región DRNA	Playa	No cuentan con infraestructura básica
Aguadilla	1. Crash Boat	
	2. Jobos	●
Mayagüez	3. Playa Tres Hermanos en Añasco*	
	4. Buyé	●
	5. Balneario Boquerón*	
	6. Combate	●
	7. Playa Sucia	●
Arecibo	8. Balneario Caña Gorda en Guánica*	
Arecibo	9. Playa La Poza del Obispo*	●
San Juan	10. El Escambrón	
	11. Playa del Condado	
	12. Ocean Park*	●
	13. Balneario de Isla Verde*	
	14. Balneario de Carolina	
	15. Piñones	●
Fajardo	16. Balneario Cerro Gordo Vega Alta*	
	17. Balneario La Monserrate*	
	18. Balneario Seven Seas	
	19. Balneario Flamenco	
Fajardo	20. Balneario Punta Santiago en Humacao*	
Guayama	21. Balneario Punta Guilarte en Arroyo*	
Ponce	22. Playa El Tuque en Ponce*	



Fuente: DRNA. (2014). Plan Estratégico para la Conservación y el mantenimiento de las playas de Puerto Rico.  
 \*Playas más frecuentadas según la Policía de Puerto Rico

### 4.3 Coordinar con los municipios costeros para optimizar los mecanismos existentes para el mejoramiento de los espacios costeros y la provisión de infraestructura de acceso a la costa

La congestión vehicular, la presencia de instalaciones industriales en desuso o con el potencial de estar contaminadas, son algunos de los obstáculos que afectan el libre acceso público a la costa. No obstante, los municipios tienen diversos mecanismos y el potencial de acceder a fuentes de fondos que podrían ser utilizados para subsanar estos obstáculos. Por consiguiente, se recomienda coordinar con los municipios costeros para optimizar el uso de los instrumentos de planificación y fuentes de fondos existentes para el mejoramiento de la situación de acceso público a la costa. En este orden, sería necesario:

#### **(1) Coordinar con los municipios costeros para hacer uso de las disposiciones legales disponibles para separar terrenos para la provisión de accesos**

Se han identificado diversas medidas de conservación y adquisición de terrenos que permitirían atender la falta de accesos a las costas, evitando medidas como la confiscación o *taking* de los terrenos privados contiguos, entre las que se recomiendan:

- La Ley para Viabilizar la Restauración de las Comunidades de Puerto Rico, Ley Núm. 31 de 2012, permite a los Municipios utilizar sus facultades de expropiación forzosa en propiedades

inmuebles que hayan sido declaradas estorbos públicos, para ser transferidas a personas que se propongan rehabilitar esos inmuebles, y que provean los fondos necesarios para la justa compensación y los gastos que conlleve el procedimiento de manera que se propicie la restauración de las comunidades de todo Puerto Rico. Esta ley viabiliza que los Municipios puedan realizar procedimientos de expropiación de estructuras abandonadas o solares abandonados, yermos o baldíos para ser transferidas a ciudadanos particulares que hagan uso adecuado de la propiedad. Ello implica que la persona interesada en adquirir el inmueble proveerá al municipio los fondos necesarios para la justa compensación y los gastos que conlleve el procedimiento. Esta ley fue desarrollada, además, para promover el desarrollo económico de las comunidades, por lo que supone un área de oportunidad para proveer servicios e infraestructura asociados al acceso que sean administrados por las comunidades.

- La Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 1991, faculta a los municipios para declarar estorbo público cualquier solar abandonado, yermo o baldío, cuyas condiciones o estado representen peligro o resulten ofensivas o perjudiciales a la salud y seguridad de la comunidad. Esta ley autoriza a los Alcaldes a crear un registro de solares yermos en coordinación con la Secretaría

Auxiliar de Salud Ambiental, adscrita al Departamento de Salud, y con el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM).

Esta ley también provee el mecanismo de transferencia de derecho de desarrollo que podría ser utilizada para fomentar la relocalización de la construcción en áreas donde no conflijan con el acceso público a las costas.

Mediante este mecanismo, los municipios pueden destinar a otras áreas más seguras y adecuadas usos y actividades que podrían no ser el mejor uso para el espacio costero.

Otro mecanismo de la Ley 81-1991 es la creación de Corporaciones Especiales para el Desarrollo Municipal ('Corporaciones Especiales' sin fines de lucro), cuyo propósito es promover actividades, empresas y programas municipales, estatales y federales a través del crecimiento y ampliación de diversas áreas, tales como: el desarrollo de terrenos públicos, la recreación, el ambiente y el deporte, entre otros.

Este mecanismo pudiera ser una opción para desarrollar instalaciones públicas que atiendan el problema de acceso al mismo tiempo que se atienden necesidades de recreación y deportes asociados a la costa.

---

Los residentes de la comunidad pesquera de Fishtown, en el estado de Michigan, crearon la organización "Fishtown Preservation Society" con el fin de recaudar fondos para preservar los accesos públicos y áreas aledañas al Lago Michigan. En el 2007, la organización logró recaudar \$4.6 millones, que fueron utilizados para adquirir propiedades y asegurar la preservación de las mismas y la provisión de accesos, además de desarrollar programas de educación y conservación histórica.

Maine Sea Grant (2007). Access to the Waterfront: Issues and Solutions across the Nation.

---

## **(2) Coordinar con los municipios costeros para hacer uso de diversas fuentes de fondos para el mejoramiento del espacio público contiguo a la costa**

Por otra parte, algunas de las fuentes de fondos que pueden ser accedidas por los gobiernos municipales y consorcios regionales para la creación de accesos y/o el desarrollo de infraestructura son:

- Fondos Brownfields- Pueden ser utilizados para la provisión de acceso físico y visual mediante la revitalización de áreas costeras. Los municipios y consorcios municipales pueden acceder, mediante propuestas competitivas, a fondos de la EPA para la evaluación de propiedades con el potencial de estar contaminadas para su evaluación, planificación y limpieza.

Esto es una oportunidad para el redesarrollo de propiedades costeras en espacios públicos o parques que pueden proveer acceso físico y visual a la costa.



- Fondos del Federal Transit Administration (FTA)- Se proveen fondos para la planificación del transporte en los municipios y en regiones metropolitanas, así como para la compra de vehículos como trolleys. Los municipios pueden hacer uso de estos fondos para el desarrollo de planes maestros de transportación, en los cuales podrían planificar rutas y opciones de transporte colectivo y otros modos no motorizados, como ciclovías, lo que permitiría atender las necesidades de congestión vehicular en las áreas costeras, de estacionamiento y aumentaría las oportunidades de acceso de diversos segmentos de la población.
  - Fondos Community Development Block Grants (CDBG)- Los municipios pueden acceder a fondos CDBG del Departamento de la Vivienda Federal (HUD, por sus siglas en inglés) para el desarrollo de iniciativas que contribuyan a la revitalización de comunidades de ingresos bajos a moderados. En algunas ciudades estos fondos han ayudado a la revitalización de frentes marítimos y la creación de parques. Esto es una oportunidad para la provisión de accesos en áreas urbanizadas y comunidades costeras porque permite la creación de diversos espacios o tipologías de acceso los cuales pudieran incluir áreas recreativas como skate parks, parques de bolsillos, entre otras.
- Los Municipios, por ejemplo, podrían hacer uso de los mecanismos legales y económicos mencionados para:
- Abrir accesos, ventanas al mar y/o separar áreas costeras como parques y frentes marítimos que incluyan usos accesorios y que promuevan la actividad económica. Esto se podría trabajar haciendo uso de la calificación (Ley 81-1991), mediante la declaración de estructuras como estorbo público (Ley 81-1991 y Ley 31-2012) y de fondos federales que permiten el desarrollo de instalaciones públicas (por ejemplo, fondos CDBG).
  - Proveer transporte colectivo a las playas frecuentadas- El problema de congestión vehicular hacia las playas en ciertas áreas podría ser subsanado mediante el establecimiento de un sistema de trolleys, que podría ser coordinado con los municipios. Los municipios reciben fondos del Federal Transit Administration (FTA, por sus siglas en

inglés) para desarrollar planes de transportación y para la compra de estos vehículos. Esto se considera un área de oportunidad ya que no es posible ni recomendable la provisión de estacionamiento para atender el problema de congestión vehicular y estacionamientos improvisados en áreas frecuentadas.

Se podría destinar áreas de estacionamiento en algún predio

---

La falta de transporte colectivo o modos no motorizados han sido considerados como obstáculos para acceder a las áreas costeras. El SCORP identifica la limitación de transporte colectivo como un problema de acceso a las instalaciones de recreación al aire libre las cuales, en su mayoría, han sido diseñadas para ser accedidas en vehículos personales. Incluso, el vehículo personal es el medio de transporte utilizado por la mayoría (75%) de los usuarios de las playas del país (DRNA, 2014). Con el crecimiento de la población de edad avanzada se espera que aumente la demanda y necesidad por la transportación colectiva (SCORP 2013-2018).

cercano y que se lleve a las personas en trolley hasta la playa, a manera de machina. Esto fue recomendado por varios de las personas entrevistados para áreas como Ocean Park.

**(3) Proveer talleres a los funcionarios municipales para educarles sobre cómo las opciones existentes se pueden utilizar y combinar para optimizarlas y mejorar sus áreas costeras e identificar las áreas de**

### **potencial intervención dentro de su territorio.**

Se recomienda coordinar con la EPA, la ACT, la OCAM- la cual es miembro de la JIMP- y cualquier otra entidad correspondiente, para la identificación de oportunidades y el desarrollo del contenido y alcance de los talleres recomendados.

#### **4.4 Combinar diversas estrategias y fuentes de fondos con entidades gubernamentales para el mejoramiento de accesos y la provisión de infraestructura**

El DRNA recibe fondos federales de varias partidas que son utilizados para el desarrollo de infraestructura de acceso, pero evidentemente estos recursos no son suficientes para resolver la compleja situación de acceso público a la costa. Por tal motivo, en diversas instancias en el documento se presenta la coordinación con los municipios como una oportunidad. Además de esto, se recomienda:

**(1) Coordinar con otras instrumentalidades del Gobierno para evaluar la viabilidad de utilizar diversas fuentes de fondos para el mejoramiento del acceso a las costas**

Algunas fuentes de fondos incluyen:

- **Land and Water Conservation Fund (LWCF)**- La Compañía de Parques Nacionales prepara el SCORP para cumplir con las disposiciones del Land and Water Conservation Fund Act, de manera que Puerto Rico pueda recibir fondos del LWCF para

el desarrollo de infraestructura de recreación al aire libre de acuerdo a los hallazgos del SCORP. En vista de que el borrador del SCORP más reciente reconoce la oportunidad de crecimiento de actividades de recreación al aire libre para todos los segmentos de la población a base de la cantidad de playas y de otros cuerpos de agua, se recomienda la coordinación con la CPN para alinear las necesidades de infraestructura de acceso a la costa con las preferencias y necesidades de recreación al aire libre de los puertorriqueños.

- **FTA-** Provee fondos para el desarrollo de paseos para peatones y ciclistas en la costa, que permitan la movilidad y el acceso. Para esto se recomienda coordinar con la División de Urbanismo y Movilidad Sostenible de la Oficina de Planificación Estratégica de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT).

Con estos fondos se podrían desarrollar ciclovías costeras como alternativa de transporte no motorizado. El Plan de Transportación a Largo Plazo para Puerto Rico al año 2030 (DTOP & ACT, 2005) incluye entre sus estrategias el desarrollo de un esfuerzo coordinado para designar y mejorar veredas peatonales y ciclovías en áreas con valor escénico y con importante valor turístico y recreacional.



## (2) Auscultar la viabilidad de crear un fondo especial para el manejo de las costas

Este fondo especial se podría nutrir de:

- Donativos;
- Ingresos generados por las concesiones y autorizaciones en los bdpmt;
- Ingresos generados por el establecimiento de una tarifa por el uso de las instalaciones asociadas al acceso, pero no por el uso del acceso (por ejemplo, baños, duchas, estacionamiento, entre otros).

### 4.5 Proveer accesos a personas con impedimentos físicos mediante la integración en todo proyecto de acceso y la provisión de equipo para los usuarios

Entre las necesidades identificadas con frecuencia se encuentran los accesos para personas con impedimentos. La mayoría de las áreas costeras en Puerto Rico no cuentan con instalaciones adecuadas para personas con limitaciones físicas, mientras que las instalaciones que han sido desarrolladas han conllevado grandes inversiones, requieren mantenimiento intenso e

incluso no son utilizadas con la frecuencia esperada.

Por tanto, si bien es necesario asegurar el acceso para personas con impedimento e incluso planificar para una creciente población de adultos mayores, es pertinente indicar que no se recomiendan grandes inversiones en infraestructura, sino adecuar los accesos para asegurar que esta población pueda acceder a los espacios costeros y que los mismos puedan ser utilizados por otros usuarios.

---

Según el Negociado federal del Censo, el 19% de la población de Puerto Rico tiene 60 años o más y se prevé que esta proporción continuará en aumento, lo que pudiera traer consigo un incremento en personas con limitaciones físicas que requieran instalaciones de acceso adecuadas. Incluso, el 21% de la población del País tiene algún tipo de impedimento, de los cuales el 53% tiene 65 años más.

ECPR 2008-2013

---

Por tanto, se recomienda:

**(1) Requerir en el Reglamento Conjunto que los nuevos accesos provistos cumplan con los requisitos del American with Disabilities Act (ADA)**

El Reglamento Conjunto contiene disposiciones para el ancho de los accesos a la costa, los cuales nunca deberán ser menores de 11 metros para accesos vehiculares, ni de tres metros para accesos peatonales. Este reglamento dispone, además, que el ancho deberá ser determinado, entre otros factores, en proporción al sector

poblacional que utiliza o pueda utilizar la costa o playa para recreación. Por tanto, se recomienda que se incluyan disposiciones para asegurar que estos accesos sean apropiados para personas con impedimento y para la creciente población de adultos mayores. La agencia federal U.S. Access Board ha desarrollado guías para procurar el acceso en áreas manejadas por agencias del gobierno federal que pueden ser examinadas para incluir disposiciones aplicables en el Reglamento Conjunto.



**(2) Considerar la utilización de equipos como las sillas de ruedas de playa (beach wheelchairs) y las alfombras o pasos removibles (beach matting) para proveer acceso a sillas de ruedas**

Una opción para proveer acceso al mar a las personas con impedimento es mediante el uso de equipos como las sillas de ruedas de playa (*beach wheelchairs*) y las alfombras o pasos removibles (*beach matting*).

Los mismos, contrario a la infraestructura permanente tienen la ventaja de que

son utilizados únicamente cuando es requerido por un usuario, puede ser transferido a otra área costera según la demanda y es más fácil de remplazar.



Fuente: <http://www.medicalproductsunlimited.com/beach-wheelchair-large-tires-p-151.html>



Fuente: <http://accessrec.com/beach-access-mat/>

#### 4.6 Implantar un programa de servidumbres de acceso de emergencias (Emergency Access Easements)

Múltiples ciudades costeras de EE.UU. tienen programas de esta naturaleza mediante los cuales se provee una servidumbre a través de terrenos privados para atender situaciones de emergencia y seguridad pública. En los casos examinados, las servidumbres permanecen bajo titularidad privada y son mantenidas por los dueños, quienes entran en un acuerdo con la jurisdicción pertinente a tales fines.

Esto podría ser una opción ante la necesidad de accesos adecuados para atender situaciones de emergencias, una deficiencia que fue identificada en múltiples áreas costeras.

---

En el estado de California existe un programa de servidumbres de acceso a través de terrenos privados. Estas servidumbres, cedidas por los dueños de los terrenos, pueden consistir de veredas, rampas o caminos pavimentados. Todos los accesos verticales deben proveer acceso para sillas de rueda siempre que sea posible.

*California Coastal Commission*

---

#### 4.7 Establecer guías para instalar infraestructura temporera de acceso y apoyo en eventos playeros

Debe considerarse requerir la instalación de infraestructura temporera durante los festivales playeros y en competencias deportivas como el surfing, entre otros eventos en áreas que no cuentan con infraestructura básica, para evitar daños a ecosistemas costeros importantes como dunas, áreas de anidaje y la vegetación costera. Por ejemplo, se recomienda:

- Evaluar las condiciones naturales del litoral para establecer puntos de accesos fijos, al igual que cualquier otra actividad que concentra movimiento de personas y así evitar el impacto a diferentes áreas del litoral. Se recomienda considerar el uso de veredas removibles en las áreas de mayor tránsito de personas para proveer acceso a los visitantes desde el área de estacionamiento

hasta el área para bañistas. También deben seguir las mismas especificaciones que las veredas permanentes en relación a sus dimensiones para facilitar el acceso de personas con impedimentos.

- Establecer áreas de estacionamientos que no impacten los recursos naturales. De estos estar distante del área donde se lleva a cabo el evento, se deberá proveer transportación colectiva y estaciones de espera adecuadas.

- Realizar inspecciones para garantizar cumplimiento antes, durante y después del evento, además de fortalecer la vigilancia durante el evento.





## Acceso costero en ANP

**Trasfondo:** El DRNA administra unas 43 áreas naturales protegidas (ANP) costeras muchas de las cuales son frecuentadas para diversas actividades. Una breve revisión de los planes de manejo de varias ANP y un taller llevado a cabo con manejadores de estas áreas arrojó que existen problemas asociados al acceso público a la costa los cuales incluyen: caminos en mal estado, ausencia de instalaciones adecuadas, conflictos entre usos y usuarios, entre otros asuntos. Para atender estas necesidades, fueron recomendadas varias estrategias que se presentan a continuación.

5.1 Definir la cantidad de visitantes y el tipo de infraestructura adecuada que pueden acomodar las áreas costeras dentro de las ANP sin causar daños a los ecosistemas e interferir en la experiencia recreativa del usuario

Actualmente, las ANP son operadas sin conocer con certeza la capacidad que tienen para acomodar la diversidad de usos y usuarios. Algunas de estas áreas, particularmente las ubicadas en el Noreste y el Sureste de Puerto Rico reciben una gran cantidad de visitantes que practican diversas actividades. Sin embargo, si bien se debe garantizar el acceso público a la costa, existen áreas que por sus características ecosistémicas deben ser protegidas mediante el establecimiento de controles a la cantidad de usuarios y/o vehículos que acceden. Estas medidas deben estar fundamentadas en un análisis de cada ANP, que considere la experiencia de los manejadores, entre

otros factores por lo que se recomienda.

**(1) Llevar a cabo el análisis del límite de cambio aceptable de las ANP costeras más concurridas para determinar la cantidad de accesos e infraestructura de apoyo que el área puede manejar**

Según definido por el Reglamento para la Administración de los Aprovechamientos mediante Autorización y Concesión en Áreas Naturales Protegidas (Núm. 8013), el límite de cambio aceptable es una estrategia de manejo en la que se establecen indicadores físicos y sociales que se utilizan como parámetros de cambios permitidos en el área.

Esto es fundamental para la planificación y el desarrollo de infraestructura adecuada que permita acomodar los usuarios sin dañar el ecosistema.

## **(2) Llevar a cabo un análisis de capacidad de carga, priorizando en las ANP más concurridas**

El Reglamento núm. 8013 también define el término capacidad de carga como “el número máximo de visitantes que se permiten al día en un área designada y sus componentes para evitar que éstos degraden la integridad ecológica de éstas.”

### [5.2 Establecer restricciones de acceso mediante medios motorizados en las ANP costeras](#)

La mayoría de los manejadores coincidieron en que los accesos a las ANP deben organizarse y cuidarse para evitar impactos adversos sobre los recursos. Por consiguiente, se considera necesario:

#### **(1) Restringir el acceso de vehículos de motor hacia las ANP**

Esta acción debe ser coordinada con la medida antes recomendada asociada a la coordinación con los municipios costeros para la provisión de transporte colectivo hacia las áreas costeras frecuentadas.

Se recomienda que estas áreas cuenten con accesos peatonales en excelentes condiciones, ubicados con cierta frecuencia y que conecten desde el área de estacionamiento hasta el área para bañistas.

#### **(2) Mejorar los caminos de acceso en las ANP para el acceso de vehículos oficiales y para situaciones de emergencia.**

Se recomienda mejorar los accesos vehiculares solo para ser utilizados en situaciones de emergencia, para patrullaje, el transporte colectivo hasta las áreas designadas de abordaje y para otros usos oficiales.

#### **(3) Restringir el acceso para actividades multitudinarias y otros usos incompatibles**

Otras de las recomendaciones provistas por los manejadores de las ANP del DRNA incluyen imponer restricciones a:

- La celebración de festivales y otras actividades multitudinarias;
- El desembarco de jets-skis en ANP y
- El acceso de visitantes en áreas donde hay alta incidencia de anidaje de tortugas marinas o de aves que anidan en el suelo.

### [5.3 Mejorar y mantener la infraestructura de acceso existente](#)

#### **(1) Proveer mantenimiento frecuente a accesos peatonales dentro de las ANP**

Es necesario que los accesos peatonales estén en buen estado y libres de obstrucciones para permitir el acceso público a las playas y otras áreas costeras designadas. Entre las ANP identificadas con esta necesidad se encuentran: Punta Guaniquilla, Río Espíritu Santo y el Corredor Ecológico del Noreste.

## **(2) Mejorar la rotulación hacia y dentro de las ANP.**

Se recomienda mejorar la rotulación de los accesos hacia y dentro de las ANP para identificar las áreas hacia donde se desea dirigir a los usuarios y separar áreas que requieren protección por sus características naturales o por que deben ser restauradas.

## **(3) Delimitar los espacios de estacionamientos en las áreas donde sea necesario el acceso vehicular**

Esto para evitar el estacionamiento de vehículos sobre áreas de dunas o la vegetación.



Foto por: Wanda Crespo

## **(4) Aumentar la vigilancia en las ANP**

Es necesario aumentar la vigilancia y procurar cumplimiento sobre todo, implantar las leyes y reglamentos para comenzar a cambiar prácticas y conductas de los usuarios que afectan el acceso y el disfrute de otros. Se indicó, a manera de ejemplo, que es necesario ser más proactivos en dar multas y confiscar vehículos *todo terreno*, los cuales constituyen uno de

los factores que más impactan los caminos de acceso en las ANP.

### 5.4 Promover la coordinación interna

La coordinación interna entre diversas unidades del DRNA y entre esta agencia y las comunidades se percibe como necesaria para subsanar las necesidades de acceso a la costa en las ANP, para lo que se recomienda:

**(1) Asegurar que las unidades del DRNA que reciben solicitudes de propuestas de desarrollo o concesiones, comuniquen a los manejadores de las ANP sobre toda actividad que tenga el potencial de impactar el área que estos manejan.**

**(2) Establecer alianzas comunitarias para subsanar las necesidades de recursos humanos y fiscales del DRNA en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura.**

**(3) Trabajar con entidades administradoras de ANP costeras, como el Fideicomiso de Conservación, el USFWS y las divisiones del DRNA, para asegurar que en su gestión de manejo y conservación no se esté limitando el libre acceso público a la costa a áreas aptas para esto.**



Foto por: Wanda Crespo



## Educación

**Trasfondo:** La educación se plantea como una necesidad para atender los problemas de acceso público a la costa en Puerto Rico. Se han identificado varias audiencias y temas para los cuales se recomienda desarrollar estrategias particulares de educación y concienciación. Los ciudadanos, los responsables de la toma de decisiones, desde la Legislatura hasta el personal técnico de agencias y municipios, fueron las audiencias identificadas con mayor frecuencia.

Sobre este tema también se identificó la necesidad de mejorar y hacer disponible la información generada sobre el tema, por lo que se recomienda:

### 6.1 Desarrollar estrategias de educación dirigidas a crear conciencia en la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades sobre el tema

#### **(1) Divulgar información sobre las entidades que tienen responsabilidades asociadas al acceso público y los procesos a seguir**

Existe la necesidad de que la ciudadanía conozca cuáles son sus derechos de acceso a la costa, así como sus responsabilidades de no obstruir el acceso a otros. Además, cuáles son los mecanismos existentes para hacer valer sus derechos, ya que el complejo marco institucional y legal asociado al tema de acceso dificulta el que la ciudadanía conozca a qué entidad recurrir cuando encuentra obstrucciones al acceso.

Se recomienda, además que se eduque sobre los factores que llevan a establecer restricciones de acceso a ciertas áreas por condiciones

ambientalmente sensitivas o de seguridad.

Las instituciones vinculadas al tema han trabajado muy poco en el componente de educación, siendo las ONG y entidades universitarias quienes han asumido esta tarea. Por tanto, se recomienda que tanto el DRNA como la OGPe y la JP asuman un rol más proactivo en divulgar sus responsabilidades y los derechos ciudadanos.

Se recomienda la coordinación con entidades como la Asociación Nacional de Derecho Ambiental (ANDA), ONG que trabajan con el tema de acceso e instituciones académicas como las clínicas de derecho ambiental para el desarrollo de talleres a: municipios y comunidades costeras de todos estratos sociales, entre otros sectores que se estime pertinente.

## **(2) Desarrollar estrategias de educación específicas para los responsables de la toma de decisiones y profesionales de disciplinas vinculadas al desarrollo costero como la planificación, la ingeniería, arquitectura y diseño, entre otras**

En Puerto Rico, las costas no han sido tratadas como un activo que debe ser planificado y desarrollado cuidadosamente para promover la actividad turística, el deporte y la recreación. Esto se evidencia por la insuficiencia de recursos humanos y fiscales asignados al tema, la proliferación de usos no adecuados para las áreas costeras y las ineficiencias en la coordinación en la gestión gubernamental.

Por tanto se recomienda desarrollar estrategias de educación enfocadas específicamente en estas audiencias. Se recomienda coordinar con grupos profesionales como el Colegio de Arquitectos, de Ingenieros, la Sociedad Puertorriqueña de Planificación entre otros para el desarrollo de talleres, conferencias de educación continua y materiales instruccionales. Entre los temas identificados se encuentran:

- La importancia, necesidad y las oportunidades que ofrecen espacios costeros para el desarrollo económico, la salud física y mental y el balance ecosistémico;
- Mejores prácticas de planificación y diseño de espacios costeros. Se recomienda incluir prácticas que

consideren retiros adecuados de la costa, entre otros temas.

- Aspectos ambientales que deben ser considerados y las acciones o enfoques de desarrollo que afectan la costa.
- Mejores usos para los espacios costeros, reenfocando en la oportunidad de transformar áreas en desuso en espacios públicos o ventanas al mar y los mecanismos legales y fuentes de fondos existentes.



### **6.2 Promover el conocimiento público sobre los accesos a las costas mediante la divulgación de la información generada sobre el tema**

#### **(1) Hacer uso de las redes sociales y del internet para divulgar la información sobre accesos generada por la División de Zona Costanera**

La División de Zona Costanera ha desarrollado Guías de acceso público a las costas de Puerto Rico (GAPC) para todo el litoral, excepto para las regiones de Ponce y Guayama. Ha desarrollado, además, opúsculos que contienen guías de acceso para diez municipios costeros y como parte de este Plan Maestro se desarrolló un inventario georeferenciado que describe 369 áreas costeras alrededor de todo

Puerto Rico, incluyendo las islas municipio de Vieques y Culebra.

Es necesario que esta información se haga disponible para que todo tipo de usuario o interesado en el área tenga acceso a la información generada.

La divulgación por el internet y las redes sociales, además, reduce los costos que típicamente requiere la impresión y permite que la información esté disponible a un gran número de personas de diversos segmentos de la población.

### **(2) Desarrollar los opúsculos de acceso para los restantes 34 municipios costeros**

Estos opúsculos pueden ser útiles para los municipios e instalaciones turísticas y para la población general que interesa acceder a estos espacios costeros.

### **(3) Evaluar el contenido de las GAPC, actualizarlas, de ser necesario, y divulgarlas**

Se recomienda, además, evaluar las GAPC con el fin de que ofrezcan información más específica sobre cómo acceder a playas y a otras áreas costeras frecuentadas. Igualmente, es necesario completar los segmentos para los segmentos de Ponce y Guayama.

Se recomienda incluir en las GAPC un mapa mediante el cual el público pueda identificar los accesos a cada área costera. Este mapa debe ser sencillo y práctico e incluir

comunidades, carreteras o caminos en la ruta que sirvan de referencia para llegar al área. Para cada acceso, se debe indicar si es público o está limitado por alguna situación y la presencia de instalaciones.

### **(4) Integrar a los ciudadanos en la validación y ampliación del inventario generado como parte de este plan maestro**

Según se indicó, como parte de este Plan Maestro se desarrolló una base de datos cuyo propósito principal es centralizar la información existente sobre los accesos a las costas. Esto implicó recopilar, y en la medida de lo posible, actualizar la información sobre el acceso a las áreas costeras.

Sin embargo, las limitaciones presupuestarias y de tiempo no permitieron que se validara la información. Por tanto, se recomienda que se genere una plataforma en la que los ciudadanos puedan examinar, añadir, comentar y rectificar los datos generados. Esto se puede hacer mediante el uso del concepto de ciudadano científico.

Un ejemplo que debe ser examinado es el Key Biscayne Citizen Scientist Project, mediante el cual se intercambia información entre el usuario y la entidad creadora de la plataforma. Esto permitiría que el DRNA provea información oficial y mantenga controles de calidad al mismo tiempo que recibe el insumo de la población sobre el estado de los accesos a la costa.

# IMPLANTACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PLAN

## Implantación del Plan

Para la implantación de este plan es fundamental la coordinación efectiva entre todas las entidades vinculadas a la costa, particularmente el DRNA, la JP, la OGP e y los municipios costeros. Se recomienda que la División de Zona Costanera, como responsable de la tarea de acceso público del CZMA, (Sección 309) asuma el liderato de la coordinación de las acciones propuestas en este Plan para garantizar el acceso a la costa.

Es esencial, además, la coordinación entre el DRNA y las demás entidades vinculadas al tema, particularmente la Junta Interagencial para el Manejo de Playas, con el fin de que se examinen las propuestas contenidas en el Plan, se prioricen aquellas que tienen mayor urgencia y viabilidad y se gestione efectivamente la coordinación con otras entidades, como los municipios costeros, para que el acceso público a la costa se lleve a cabo mediante una estrategia coordinada entre todos los sectores.

## Evaluación del Plan

Se recomienda que este plan sea evaluado cada dos años para conocer el avance de las acciones propuestas y las razones que no han permitido la ejecución de otras.

Para llevar a cabo el proceso de evaluación, se incluye una matriz en la cual se sugieren las entidades, las responsabilidades y los recursos para cada acción propuesta.

El instrumento permite, además, identificar las razones que no han permitido la puesta en marcha de determinadas acciones con el fin de poder reasignar, redirigir o reenfocar las estrategias y acciones propuestas para lograr las metas del plan.



Plan de Acción y evaluación										
Proyecto	Actividades	Tiempo en años			Evaluación					
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	¿Se realizó?			Razones por las que no se han llevado a cabo		
		0-3 años	3-6 años	6-10 años	Sí	No	Parcialmente	Recursos humanos	Fuentes de Fondos	Cambios en política pública
<b>Marco legal e institucional</b>										
Estrategia 1.1: Incorporar el tema de acceso público en la propuesta Ley de Costas	(1) Redefinir el concepto de acceso y su alcance geográfico. (2) Establecer principios rectores que deben ser considerados al momento de diseñar, construir y proveer accesos públicos a las costas. (3) Crear una entidad que centralice los asuntos asociados a la protección de las costas y su manejo. (4) Integrar medidas para garantizar y aumentar las oportunidades de participación ciudadana	• • • •								
Estrategia 1.2: Enmendar el Reglamento de Planificación Núm. 31 (Reglamento Conjunto) para refinar conceptos existentes	(1) Replantear el nombre del distrito de calificación Playa Pública (PP) como balneario, área recreativa o parque costero	•								
Estrategia 1.3: Promover que en el Reglamento Conjunto se provean diversas oportunidades de acceso a la costa		•	•							
<b>Planificación y coordinación interagencial</b>										
Estrategia 2.1: Trabajar con la JP y con los municipios costeros para incluir en los planes de uso de terrenos medidas que permitan mantener libre de obstrucción los espacios sin desarrollar que quedan en la costa, contiguos a la zmt y abrir accesos en áreas que presentan obstrucciones	(1) Incluir en el PUTPR el tema de acceso a la costa con políticas de claras, que incorporen aspectos como acceso físico y visual tanto perpendicular como paralelo a la costa. (2) Utilizar mecanismos de calificación en los planes territoriales y planes de usos de terrenos para atender la necesidad de proveer y asegurar el acceso a las costas. (3) Desarrollar guías de planificación que incluyan requisitos de diseño para los terrenos contiguos al litoral.	• • •	•							
<b>Vigilancia y cumplimiento</b>										
Estrategia 3.1: Remover las estructuras que están ocupando los bdpm en cumplimiento con el Reglamento Núm. 4860	(1) Llevar a cabo un inventario detallado de las estructuras que se encuentran en la zmt. (2) Trabajar en coordinación con el Departamento de la Vivienda y los municipios costeros para buscar opciones que permitan reubicar a personas cuya vivienda principal se encuentre en los bdpm.	• •		•						
Estrategia 3.2: Fiscalizar y hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto para la provisión de accesos e infraestructura de apoyo	(1) Hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto sobre la provisión de estacionamientos. (2) Hacer cumplir las disposiciones del Reglamento Conjunto sobre la provisión de rotulación. (3) Hacer disponible a la ciudadanía información sobre las entidades que tienen responsabilidades asociadas al acceso público y los procesos a seguir. (4) Coordinar y capacitar a los municipios costeros sobre cómo proceder cuando encuentran violaciones a los accesos a la costa.	• • • •	•	•						
Estrategia 3.3: Documentar los derechos de paso tradicionales y servidumbres de acceso a la costa	(1) Desarrollar un inventario de los caminos tradicionales y de pasos históricos y servidumbres, el cual esté disponible a la ciudadanía y a los responsables de la toma de decisiones (2) Evaluar legalmente las áreas de costa donde existieron vías para el paso del tren.	• •	•							

Plan de Acción y evaluación										
Proyecto	Actividades	Tiempo en años			Evaluación					
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	¿Se realizó?			Razones por las que no se han llevado a cabo		
		0-3 años	3-6 años	6-10 años	Sí	No	Parcialmente	Recursos humanos	Fuentes de	Cambios en
Estrategia 4.1: Desarrollar lineamientos para el desarrollo de infraestructura de acceso de acuerdo a las características de las áreas costeras, su entorno y sus usuarios, que puedan servir de guía a entidades gubernamentales y privadas	(1) Categorizar las áreas costeras de acuerdo al tipo de costa, las características de su entorno y los usuarios  (2) Desarrollar categorías de accesos a base de las características de cada área costera	•	•							
Estrategia 4.2: Priorizar en el mejoramiento de accesos existentes para cada región del DRNA	(1) Priorizar los recursos necesarios en aquellas áreas costeras más frecuentadas por región del DRNA	•								
Estrategia 4.3: Coordinar con los municipios costeros para optimizar los mecanismos existentes para el mejoramiento de los espacios costeros y la provisión de infraestructura de acceso a la costa	(1) Coordinar con los municipios costeros para hacer uso de las disposiciones legales disponibles para separar terrenos para la provisión de accesos (2) Coordinar con los municipios costeros para hacer uso de diversas fuentes de fondos para el mejoramiento del espacio público contiguo a la costa (3) Proveer talleres a los funcionarios municipales para educarles sobre cómo las opciones existentes se pueden utilizar y combinar para optimizarlas y mejorar sus áreas costeras e identificar las áreas de potencial intervención dentro de su territorio.	•	•	•						
Estrategia 4.4: Combinar diversas estrategias y fuentes de fondos con entidades gubernamentales para el mejoramiento de accesos y la provisión de infraestructura	(1) Coordinar con otras instrumentalidades del Gobierno para evaluar la viabilidad de utilizar diversas fuentes de fondos para el mejoramiento del acceso a las costas  (2) Auscultar la viabilidad de crear un fondo especial para el manejo de las costas	•	•	•						
Estrategia 4.5: Proveer accesos a personas con impedimentos físicos mediante la integración en todo proyecto de acceso y la provisión de equipo para los usuarios	(1) Requerir en el Reglamento Conjunto que los nuevos accesos provistos cumplan con los requisitos del American with Disabilities Act (ADA). (2) Considerar la utilización de equipos como las sillas de ruedas de playa (beach wheelchairs) y las alfombras o pasos removibles (beach matting) para proveer acceso a sillas de ruedas.	•								
Estrategia 4.6: Implantar un programa de servidumbres de acceso de emergencias (Emergency Access Easements)		•	•							
Estrategia 4.7: Establecer guías para instalar infraestructura temporera de acceso y apoyo en eventos playeros		•								
<b>Acceso costero en ANP</b>										
Estrategia 5.1: Definir la cantidad de visitantes y el tipo de infraestructura adecuada que pueden acomodar las áreas costeras dentro de las ANP sin causar daños a los ecosistemas e interferir en la experiencia recreativa del usuario	(1) Llevar a cabo el análisis del límite de cambio aceptable de las ANP costeras más concurridas para determinar la cantidad de accesos e infraestructura de apoyo que el área puede manejar  (2) Llevar a cabo un análisis de capacidad de carga, priorizando en las ANP más concurridas	•								
Estrategia 5.2: Establecer restricciones de	(1) Restringir el acceso de vehículos de motor hacia las ANP	•								

Plan de Acción y evaluación											
Proyecto	Actividades	Tiempo en años			Evaluación						
		Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo	¿Se realizó?			Razones por las que no se han llevado a cabo			
		0-3 años	3-6 años	6-10 años	Sí	No	Parcialmente	Recursos humanos	Fuentes de	Cambios en	Descartado (innecesario)
acceso mediante medios motorizados en las ANP costeras	(2) Mejorar los caminos de acceso en las ANP para el acceso de vehículos oficiales y para situaciones de emergencia. (3) Restringir el acceso para actividades multitudinarias y otros usos incompatibles	•									
Estrategia 5.3: Mejorar y mantener la infraestructura de acceso existente	(1) Proveer mantenimiento frecuente a accesos peatonales dentro de las ANP (2) Mejorar la rotulación hacia y dentro de las ANP. (3) Delimitar los espacios de estacionamientos en las áreas donde sea necesario el acceso vehicular (4) Aumentar la vigilancia en las ANP	•	•	•							
Estrategia 5.3: Promover la coordinación interna	(1) Asegurar que las unidades del DRNA que reciben solicitudes de propuestas de desarrollo o concesiones, comuniquen a los manejadores de las ANP sobre toda actividad que tenga el potencial de impactar el área que estos manejan. (2) Establecer alianzas comunitarias para subsanar las necesidades de recursos humanos y fiscales del DRNA en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura. (3) Trabajar con entidades administradoras de ANP costeras, como el Fideicomiso de Conservación, el USFWS y las divisiones del DRNA, para asegurar que en su gestión de manejo y conservación no se esté limitando el libre acceso público a la costa a áreas aptas para esto.	•	•	•							
<b>Educación</b>											
Estrategia 6.1: Desarrollar estrategias de educación dirigidas a crear conciencia en la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades sobre el tema	(1) Divulgar información sobre las entidades que tienen responsabilidades asociadas al acceso público y los procesos a seguir. (2) Desarrollar estrategias de educación específicas para los responsables de la toma de decisiones y profesionales de disciplinas vinculadas al desarrollo costero como la planificación, la ingeniería, arquitectura y diseño, entre otras.	•	•	•							
Estrategia 6.2: Promover el conocimiento público sobre los accesos a las costas mediante la divulgación de la información generada sobre el tema	(1) Hacer uso de las redes sociales y del internet para divulgar la información sobre accesos generada por la División de Zona Costanera. (2) Desarrollar los opúsculos de acceso para los restantes 34 municipios costeros (3) Evaluar el contenido de las GAPC, actualizarlas, de ser necesario, y divulgarlas. (4) Integrar a los ciudadanos en la validación y ampliación del inventario generado como parte de este plan maestro	•	•	•							

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

**-A-**

ACDC Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra

ACT Autoridad de Carreteras y Transportación

ADA *Americans with Disabilities Act*

ANP Área Natural Protegida

APE Área de Planificación Especial

**-B-**

Bdpmnt Bienes de dominio público

**-C-**

CDBG *Community Development Block Grants*

CPN Compañía de Parques Nacionales

CZMA *Coastal Zone Management Act*

**-D-**

DRN Departamento de Recursos Naturales

DRNA Departamento de Recursos Naturales y Ambientales

DTOP Departamento de Transportación y Obras Públicas

DZC División de Zona Costanera

**-E-**

ECPR Encuesta a la Comunidad de Puerto Rico

EE. UU. Estados Unidos de América

ELAPR Estado Libre Asociado de Puerto Rico

**-F-**

FTA *Federal Transit Administration*

**-G-**

GAPC Guía de Acceso Público a la Costa

**-J-**

JCA Junta de Calidad Ambiental

JIMP Junta Interagencial para el Manejo de las Playas

JP Junta de Planificación

**-N-**

NOAA National Oceanic and Atmospheric Administration

**-O-**

OCAM Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales

OGPe Oficina General de Permisos

OSFL Organizaciones Sin Fines de Lucro

**-P-**

PMZCPR Programa de Manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico

PP Playas Públicas

PR Puerto Rico

PUTPR Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico

**-R-**

RN Reserva Natural

**-S-**

SCORP State Comprehensive Outdoor Recreation

**-U-**

USFWS US Fish and Wildlife Service

**-Z-**

Zmt zona marítima terrestre

## Abreviaturas

Art. artículo

m metro

núm. Número

# REFERENCIAS

- Alonso, R., Beller, W., Bouret, R., Casellas, M., Ceramen, M., Cobas, A., García, J.M., Haydon, T., Hill, L., Kauffman, R., Lewis, G., Matos, C., Mayda, J., Noble, J., Picó, R., Rúa, M., Sánchez, V., Slater, L., Villamil, J.J. y Wadsworth F. 1972. Puerto Rico y el Mar: un programa de acción sobre asuntos marinos. Informe al Gobernador. San Juan, Puerto Rico.
- Beller, W., Casellas, M.A., Cerame Vivas, M.J., Duffy, L., Elkoury, J., Ferrer, M.A., Gelabert, P.A., González Liboy, J.A., Hernández Ávila, M., Maldonado, N., Matos, C.A., Mignucci, A., Pantojas García, E., Rigau, J.A., Tacher Roffe, M. y Zalacaín, F. 1999. Puerto Rico y el Mar-1999: Programa de acción para asuntos marinos. Informe al Gobernador (Puerto Rico and the Sea). San Juan, Puerto Rico.
- Bush, D. M., Webb, R. M. T., González Liboy, J., Hyman, L. y Neal, W. J. 1995. Living with the Puerto Rico Shore. Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Chaparro, R. 1998. Desinversión y desinterés: la situación en el manejo de las playas de Puerto Rico. Planteamientos sobre política pública. Sea Grant Program.
- Comisión Costanera de California. 2004. Broad Beach Coastal Access. Disponible en: <http://www.coastal.ca.gov/access/BroadBeachCoastalAccess.pdf>
- Comisión Costanera de California & Conservación Costanera de California. 2013. Apéndice G: California Coastal Commission & Conservancy Accessibility Standards, en Santa Cruz Regional Transportation Commission, Monterey Bay Sanctuary Scenic Trail Network Master Plan. Disponible en: <http://scrtc.org/wp-content/uploads/2012/10/appendix+g+-+coastal+conservancy+accessibility+standards+10-9-13.pdf>
- Compañía de Parques Nacionales. 2002. Análisis Preliminar Operación de las Playas de Puerto Rico. San Juan, PR: Lcdo. Ramón L. Nieves.
- Compañía de Parques Nacionales. 2007. Plan Comprensivo de Recreación al Aire Libre para Puerto Rico 2008-2013.
- Compañía de Parques Nacionales. 2013. Plan Comprensivo de Recreación al Aire Libre para Puerto Rico 2013-2018, borrador a octubre de 2013.
- Consejo de Cambio Climático de Puerto Rico. 2010. Estado del Clima de Puerto Rico: Evaluación de vulnerabilidades socio-ecológicas en un clima cambiante 2010-2013, Resumen Ejecutivo.
- Departamento de Estado de Nueva Jersey. 2013. New Jersey Administrative Code 7.7E: Coastal Zone Management Rules.
- Departamento de Justicia de Puerto Rico. 2004. Opinión legal de la Hon. Anabelle Rodríguez, sobre la zona marítimo terrestre de la isla de Vieques. Comunicación escrita con fecha del 24 de marzo de 2004.
- Departamento de Recursos Naturales. 1991. Estudio de Acceso a Playas de Puerto Rico. División Recursos Terrestres, Área de Planificación de Recursos,

- Programa de Manejo de Zona Costanera, Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. Sf. Evaluación Accesos a la Costa: Ocean Park y Punta Las Marías San Juan, Puerto Rico. Preparado por F. Quintana, N. Álvarez y C. Orfíz, División de Zona Costanera.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. sf. Guía de acceso público a las costas de Puerto Rico: Segmento Noroeste. Preparado por F. Quintana y J. Nieves, División de Zona Costanera.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. sf. Guía de acceso público a las costas de Puerto Rico: Segmento Oeste. Preparado por F. Quintana y J. Nieves, División de Zona Costanera.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. sf. Guía de acceso público a las costas de Puerto Rico: Segmento Norte. Preparado por F. Quintana y J. Nieves, División de Zona Costanera.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. sf. Guía de acceso público a las costas de Puerto Rico: Segmento Costa Este. Preparado por F. Quintana y J. Nieves, División de Zona Costanera.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 1992. Reglamento para el aprovechamiento, vigilancia, conservación y administración de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo éstas y la zona marítimo terrestre. Reglamento Núm. 4860. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 1999. Manual de procedimientos para el deslinde del límite interior tierra adentro de los bienes de dominio público marítimo terrestre. (Revisado en septiembre de 2005).
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 2009. Programa de Manejo de Zona Costanera. Borrador.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 2010. Plan de Manejo para la Reserva Nacional de Investigación Estuarina de Bahía de Jobos.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 2012. Marco legal e institucional para la planificación de los espacios marinos y costeros de Puerto Rico. Preparado por Estudios Técnicos, Inc.
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. 2013. Borrador del Plan Estratégico para la conservación y mantenimiento de las playas de Puerto Rico. Preparado por Estudios Técnicos, Inc.
- Departamento de Transportación y Obras Públicas & Autoridad de Carreteras y Traspotación. 2005. Plan de Transportación a Largo Plazo para Puerto Rico al año 2030.
- Fontáñez, E. 2009. El discurso legal en la construcción del espacio público: Las playas son públicas, nuestras, del pueblo. Revista de Ciencias Sociales 20. Pp. 42-77.

Junta de Planificación. 2009. Reglamento Conjunto de Permisos para Obras de Construcción y Uso de Terrenos.

Martínez-Krawiec, C. & Olán, C. 2008. Acceso a las playas: Bien de dominio público. Revista Marejada. Vol. II. Núm. I. abril 2008.

Oficina General de Terrenos de Texas. 2011. Beach Accessibility Guide. Disponible en: [http://www.glo.texas.gov/what-we-do/caring-for-the-coast/\\_publications/texas-beach-accessibility-guide.pdf](http://www.glo.texas.gov/what-we-do/caring-for-the-coast/_publications/texas-beach-accessibility-guide.pdf)

Reichard & Escalera Attorneys and Counselor at Law. 2004. Opinión legal elaborada por la Lic. Milagros Ruiz Chaar. Solicitada para el Plan Maestro Desarrollo Sustentable de Vieques y Culebra. Comunicación escrita con fecha del 13 de mayo de 2004.

U.S. Department of Commerce: NOAA, Department of Natural Resources & Puerto Rico Planning Board. (1978). Puerto Rico Coastal Management Program and Final Environmental Impact Statement (Programa de Manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico).

U.S. Fish and Wildlife Service. sf. Culebra National Wildlife Refuge, Fact Sheet.

U.S. Fish and Wildlife Service. 2007. Plan abarcador de Conservación y Declaración de Impacto Ambiental para el Refugio Nacional de Vida Silvestre de Vieques, Puerto Rico.

Vélez Torres, J. 2005. Curso de derecho civil. Tomo II. Los bienes, los derechos reales.

## Agencias consultadas

- Autoridad para la Conservación y el Desarrollo de Culebra
- Junta de Planificación
- Oficina de Gerencia de Permisos
- 44 Municipios costeros

## Otras entidades y grupos comunitarios consultados

- Asociación de Hoteles y Turismo de Puerto Rico
- Clínica de Asistencia Legal UPR
- Coalición Playas Para Todos
- Coralations
- Federación de Surfing
- Fideicomiso de Conservación
- Programa Sea Grant
- Surfrider Foundation



Preparado por:

Estudios Técnicos, Inc.

Tel. 787-751-1675 • Fax. 787-767-2117

[estudios-tecnicos@estudios-tecnicos.com](mailto:estudios-tecnicos@estudios-tecnicos.com)

[www.estudios-tecnicos.com](http://www.estudios-tecnicos.com)

2014