

*La Isla-Municipio de Culebra y los Derechos Civiles
(La Instrumentación por la Marina de la Orden Ejecutiva
Número 8684 del Presidente de los Estados Unidos
de América sobre la Isla-Municipio de Culebra
y los Derechos Civiles)*

Fecha del Informe: 6 de mayo de 1970

Catalogación: 1970-CDC-015

Referencia Bibliográfica: Publicada la Parte III—Resumen de Conclusiones y Recomendaciones en: *Congressional Record*, Pág. S-8865, Junio 11, 1970.

Introducción

El 29 y 30 de abril de 1969, la Comisión de Derechos Civiles del Estado Libre Asociado de Puerto Rico recibió unas misivas donde se le solicitaba que realizara una investigación en torno a las actividades y restricciones impuestas por la Marina de los Estados Unidos de América sobre los habitantes y visitantes de la Isla de Culebra.¹ Tal investigación se emprendió predicada sobre la base de indagar si la acción de la Marina configúa con los derechos de los individuos consagrados en la Constitución de los Estados Unidos de América y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. A tales efectos, la Comisión de Derechos Civiles inició la solicitada investigación, realizando audiencias públicas, una de ellas, la de 24 de enero de 1970 en la Isla de Culebra—y culminando la misma con la publicación de este Informe.²

El tema objeto de este Informe es: La instrumentación por parte de la Marina de los Estados Unidos de América de la Orden del Presidente de los Estados Unidos de 14 de febrero de 1941, número 8684.³ En esta orden se declara a la Isla de Culebra dentro del

¹ Carta de 29 de abril de 1969 dirigida por el Hon. Alcalde de Culebra, Sr. Ramón Feliciano Encarnación a la Comisión de Derechos Civiles y carta de 30 de abril de 1969 firmada por el Sr. John K. Vincent, vecino de la Isla de Culebra, y ciudadano de los Estados Unidos de América y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Anteriormente, comparecieron para exponer el problema de la Isla de Culebra ante esta Comisión en audiencia privada celebrada el día 2 de mayo de 1968.

² Ver: Apéndice A de este Informe para una relación de los días de audiencias públicas y de las personas participantes, oralmente o por escrito, en las mismas, pág. 99, *infra* [pág. 189 de este tomo].

³ 6 F.R. 1016. La reglamentación referente a las áreas de defensa marítima se encuentran en 32 C.F.R. sec. 766.1 *et seq.* Véase, además, 3 C.F.R., 1938-1943 Comp., pág. 895.

área de defensa marítima y aérea. En ella se requiere que toda persona, ya sea por la vía marítima o aérea, que pretenda entrar dentro del ámbito del área de defensa así designada, tiene que obtener un permiso previo del Secretario de la Marina o persona que lo represente, salvo que naveguen en una embarcación pública de los Estados Unidos. La falta voluntaria e intencional de solicitar el permiso descrito constituye un delito. También examinaremos las maniobras y prácticas militares que conduce la Marina dentro del área de defensa marítima en cuanto afecten los derechos civiles de los ciudadanos.

En las audiencias públicas de 23 de agosto de 1969 y de 24 de enero de 1970 celebradas por la Comisión a propósito de este Informe se invitó directamente, en adición a la convocatoria general que a través de la prensa requiere la ley, al Contraalmirante A. R. Matter, de la Marina de los Estados Unidos, a la sazón Comandante del Décimo Distrito Naval. Esta invitación pretendía obtener de las autoridades navales su posición en cuanto al problema planteado por esta investigación. También fue invitado para que expusiera en sesión privada lo que en audiencia pública rehusaba exponer. En todas las gestiones realizadas por esta Comisión a tales efectos, el Contraalmirante Matter se negó a comparecer aduciendo que estando pendiente judicialmente una controversia entre varios residentes de la Isla de Culebra contra los Estados Unidos y otros, su comparecencia podría afectar los derechos de las partes en espera de resolución judicial final y firme.⁴ La Comisión de Derechos Ci-

⁴ El 25 de junio de 1968, el Sr. Ramón Feliciano Encarnación y otros vecinos de la Isla de Culebra, y ciudadanos de los Estados Unidos de América y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, radicaron una demanda civil y solicitaron un interdicto preliminar, contra los Estados Unidos, el Presidente de los Estados Unidos y el Secretario de la Marina, en la Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico. La controversia giró en torno a la legalidad de la Orden Presidencial Núm. 8684 que declara área de defensa marítima y aérea a la Isla de Culebra. También, en cuanto a la instrumentación actual que del área de defensa designada hace la Marina para sus maniobras y ejercicios de prácticas militares navales y áreas. Estas cuestiones en cuanto afectan los derechos de los individuos consagrados en la Constitución de los Estados Unidos de América, particularmente las libertades de movimiento y de no ser privados de la propiedad privada sin la debida compensación. Para la fecha de nuestra primera audiencia pública, el 23 de agosto de 1969, la Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico, había rendido resolución final de la controversia, *Feliciano v. United States*, 297 F.Supp. 1356 (U.S.D.C., P.R. 1969). Al desestimarse las pretensiones de los demandantes, éstos recurrieron mediante apelación ante la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, que confirmó la sentencia de primera instancia, *Feliciano v. United States*, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943]. Un recurso de *certiorari* fue radicado en el Tribunal Supremo Federal el 9 de junio de 1970 siendo denegado. [400 U.S. 823, 27 L.Ed.2d 51, 91 S.Ct. 44 (1970).]

viles entiende que en este caso particular la razón alegada por el Contraalmirante Matter para negarse a testificar ante esta Comisión, ya sea mediante audiencia pública o sesión ejecutiva privada, es insuficiente o improcedente. Nuestro mandato legislativo es diferente a la función judicial. Ni adjudicamos casos individualizados ni concedemos remedios de índole civil o penal. Sin embargo, es de indefectible necesidad conocer de controversias concretas para así poder entender cabal y realmente sobre los problemas de índole general para el mejoramiento de la vigencia de los derechos civiles en Puerto Rico. Esta falta de cooperación desplegada por las autoridades navales de los Estados Unidos en Puerto Rico—que también ha ocurrido con autoridades insulares y ciudadanos particulares en otras investigaciones iniciadas por esta Comisión—aunque dificulta nuestra labor gubernamental no por ello ha de menoscabar en forma alguna el descargo de nuestra responsabilidad. Ante esta falta de cooperación nuestro ánimo de servicio público no se desanima, al contrario, se fortalece e impone una necesidad de mayor esmero en el planteamiento y análisis objetivo de la investigación concernida.

I. Antecedentes históricos:

La Isla de Culebra, antiguamente conocida como *Pasaje*, quedó bajo la soberanía española desde el siglo XVI. Estuvo despoblada e inculta por espacio de más de tres siglos.⁵ No fue hasta el siglo XIX, en 1871 que España, temerosa de que esta Isla cayera en manos del enemigo y constituyera una amenaza para la Isla de Puerto Rico, emprendió sus gestiones pobladoras que culminaron en un Plan de Colonización de Culebra.⁶ El 27 de octubre de 1880 arribaron los primeros pobladores al mando de D. Cayetano Escudero, Delegado Especial del Alcalde de Vieques. En términos generales, la Isla de Culebra fue colonizada según el mencionado Plan y su

⁵ Abbad y Lasierra, Fray Iñigo: *Historia Geográfica Civil y Natural de la Isla de San Juan Bautista de Puerto Rico*, Estudio Preliminar por Isabel Gutiérrez del Arroyo (Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1966), a la pág. 110.

⁶ Delgado Cintrón, Carmelo y Suárez Marchand, Yamil: *Memoria Histórica de la Isla de Culebra, 1871-1939*, mimeografiado de Servicios Legales de Puerto Rico, Inc., Río Piedras, Puerto Rico, 1 de mayo de 1968, 23 páginas y apéndices. También, véase: Delgado Cintrón, Carmelo: *Las Concesiones Privadas y las Zonas Públicas de Terrenos en la Isla de Culebra—Un Análisis Histórico y Jurídico*, Rev. C. Abo. P.R., Vol. 31, Núm. 1, febrero 1970, págs. 1 a 83. [Además, del mismo autor: *Nuevas Fuentes para el Estudio del Caso de Culebra (I)*, Rev. C. Abo. P.R., Vol. 32, Núm. 3, agosto, 1971, págs. 495 a 510; *(II)*, Rev. C. Abo. P.R., Vol. 33, Núm. 1, febrero, 1972, págs. 93 a 99.]

división parcelaria fue realizada en 1888 a tenor con un Plano de la Isla de Culebra y su división en lotes. Para el 1891, las parcelas de terrenos en que por disposición de la Corona se habrían de conceder conjuntamente con las rurales a todos los vecinos que cumplieran con los requisitos de colonización y cultivo, constituían un emplazamiento urbano. Este se denominó *San Ildefonso de la Culebra* y para esa fecha contaba con unas 45 casas, una iglesia, una cisterna, una casa de gobierno y un muelle.

Al momento de la invasión norteamericana sobre la Isla de Puerto Rico a consecuencia del estado bélico entre España y los Estados Unidos, denominada la Guerra Hispanoamericana de 1898, este emplazamiento urbano estaba habitado por unos doscientos vecinos. Al ocuparse por la Marina de los Estados Unidos la Isla de Culebra, ésta desalojó a sus moradores de San Ildefonso, quienes se dispersaron por las estancias rurales. Algunos de los colonos se establecieron en otro lote formando un emplazamiento urbano. En la actualidad, la zona urbana que se desarrolló en este lote constituye el único poblado de Culebra y se denomina *Dewey*. Por la Ley de 8 de marzo de 1905 la Isla de Culebra fue constituida en un distrito municipal especial.⁷ En virtud de la Ley Municipal de 21 de julio de 1960 la misma se extiende también a la Isla de Culebra, derogando así la anterior ley de 1905.⁸ Hasta el presente la Isla de Culebra constituye una municipalidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Con el Tratado de París de 10 de diciembre de 1898, el Reino de España *cedió* a los Estados Unidos de América la Isla de Puerto Rico y las demás que se hallaban bajo la soberanía del primero en las Indias Occidentales.⁹ Según el Artículo VIII del mencionado

⁷ Ley de Marzo 8, 1905, pág. 86; 21 L.P.R.A. secs. 881 a 888.

⁸ Ley de Julio 21, 1960, Núm. 142, pág. 526, art. 1, ef. Enero 9, 1961; 21 L.P.R.A. sec. 1101. Las Secciones 881 a 888, que eran la Ley de Marzo 8, 1905, según fue enmendada, referentes a la Isla de Culebra fueron *derogadas* por el Artículo 118 de la Ley Núm. 142. Véanse las notas bajo la sec. 1101 del Título 21 de Leyes de Puerto Rico Anotadas y las opiniones del Secretario de Justicia Núm. 81 de 1962 y 3 de 1961. [Vol. XXXIII, pág. 307 y Vol. XXXII, pág. 15].

⁹ Artículo II del Tratado de Paz entre los Estados Unidos de América y el Reino de España. Firmado en París el 10 de diciembre de 1898; recomendada por el Senado su ratificación el 6 de febrero de 1899. Ratificado por su Majestad la Reina Regente de España, el 19 de marzo de 1899. Canjeadas las ratificaciones en Washington el 11 de abril de 1899 y proclamado en Washington el 11 de abril de 1899. United States Statutes at Large, Volumen 30, pág. 1754. Véanse los casos de *El Pueblo v. Dimas et al.*, 18 D.P.R. 1061 (1912); *Laurnaga & Co., Suc. v. Vélez et al.*, 19 D.P.R. 290 (1913); y, *Pueblo v. Municipio de*

Tratado esta cesión en nada mermaría “la propiedad, o los derechos que correspondan con arreglo a las leyes, al poseedor pacífico, de los bienes de todas clases de las provincias, municipios, establecimientos públicos o privados, corporaciones civiles o eclesiásticas, o de cualesquiera otras colectividades que tienen personalidad jurídica para adquirir y poseer bienes en los mencionados territorios renunciados o cedidos, y los de los individuos particulares, cualquiera que sea su nacionalidad.”

En la Carta Orgánica de 1900, conocida como la “Ley Foraker”, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 12 de abril de 1900 para la Isla de Puerto Rico,¹⁰ y aplicable también a la Isla de Culebra e islas adyacentes según la Sección 1 de la mencionada ley, se dispuso en su Sección 13 lo siguiente:

“Que todas las propiedades que pueda haber adquirido en Puerto Rico los Estados Unidos por la cesión de España en dicho Tratado de Paz, en puentes públicos, casas camineras, fuerza motriz de agua, carreteras, corrientes no navegables, y los lechos de las mismas, aguas subterráneas, minas o minerales bajo la superficie de terrenos particulares, y toda propiedad que al tiempo de la cesión pertenecía, bajo las leyes de España entonces en vigor, a las varias Juntas de Obras de Puertos de Puerto Rico, y todas las orillas de los puertos, muelles, embarcaderos y terrenos saneados, *pero sin incluir la superficie de los puertos o aguas navegables*, por la presente quedan bajo la dirección del Gobierno establecido por esta Ley, para ser administrados a beneficio del El Pueblo de Puerto Rico; y la Asamblea Legislativa creada por la presente, tendrá autoridad para legislar respecto a todos esos asuntos, según lo estimare conveniente, con sujeción a las limitaciones impuestas a todos sus actos.” (Énfasis nuestro.)

Por la Ley Núm. 249 de 1 de julio de 1902, el Congreso de los Estados Unidos autorizó al Presidente reservar terrenos públicos de los Estados Unidos para diversos fines públicos, entre ellos, militares y navales.¹¹ Según esta ley *todas* las propiedades y edificios públicos no así reservados, excepto los puertos y corrientes o aguas navegables, y los terrenos sumergidos en éstas, quedarían bajo la dirección del gobierno de Puerto Rico para ser administrados a beneficio de El Pueblo de Puerto Rico. Por otro lado, en ade-

San Juan, 19 D.P.R. 656 (1913). Cf. L.P.R.A., Documentos Históricos, Vol. 1, pág. 18 (1965).

¹⁰ Abril 12, 1900, Cap. 191, sec. 1, 31 Stat. 77. Cf. L.P.R.A., Documentos Históricos, Vol. 1, pág. 25 (1965).

¹¹ United States Statutes at Large, 57th Congress, 1901-1903. Vol. 32, Part 1, pág. 731.

cuación a esta ley federal, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aprobó la Ley de 16 de febrero de 1903 que dispone lo siguiente:¹²

“Que el Gobernador de Puerto Rico sea y es por la presente autorizado para traspasar a los Estados Unidos, a su discreción y a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,¹³ *para fines y usos navales o militares, u otros usos o fines públicos, todo derecho, título de propiedad e interés pertenecientes al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o a cualquiera municipalidad del mismo, en y sobre cualquiera o todas las tierras públicas en la isla de Culebra, juntamente con las riberas o márgenes de las mismas, o cualesquiera edificios públicos situados sobre las mismas, o en y sobre aquella parte de ellas que puedan actualmente o más tarde desear los Estados Unidos con tales fines, y en y sobre cualesquiera y todos los caminos, calles o caminos reales u otra propiedad pública en dicha isla de Culebra, pertenecientes al Estado Libre Asociado de Puerto Rico o a cualquiera municipalidad del mismo, juntamente con todos los derechos, usos, costumbres, servidumbres, beneficios y privilegios que a aquéllas pertenezcan.*” (Enfasis nuestro.)

A tenor con las anteriores leyes, federal e insular respectivamente, el entonces Presidente de los Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, emitió la Proclama Núm. 4 de 26 de junio de 1903, que en su parte pertinente dispone lo siguiente:¹⁴

“Ahora, por esto, Yo Teodoro Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos, en virtud de la autorización a mí conferida y de conformidad con esta Ley del Congreso, Julio 1, 1902, por la presente declaro, proclamo y hago saber que las siguientes tierras descritas sean, y las mismas son aquí *reservadas para propósitos navales*, a saber:

Todas las tierras *públicas*, naturales, reclamadas o parcialmente reclamadas, o que puedan ser reclamadas en la isla de Puerto Rico, comprendiendo dentro de los siguientes límites:

¹² Febrero 16, 1903, pág. 112, sec. 1; 28 L.P.R.A. sec. 41 (Edición de 1966). Para una relación del historial legislativo véase el *Boletín Mercantil* “Journal of the Executive Council of Porto Rico” (1903), a las págs. 46, 47, 50, 54, 55, 57, 58, 59 y 60.

¹³ “Pueblo” fue sustituido con “Estado Libre Asociado”, a tenor con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹⁴ Richardson, James: *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1905*, Bureau of National Literature and Arts (1906), Vol. X, a la pág. 615. También, *Acts of Congress Relating to Noncontiguous Territory and Cuba and Military Affairs* (Government Printing Office, Washington, 1909). [*Gaceta de Puerto Rico*, sábado 15 de Febrero de 1902, Núm. 39, pág. 1.] Véase, además: *Statutes at Large of the United States of America*, Vol. XXXIII, Part 2 (Nov. 1903 to March 1905) a las págs. 2314 y 2315.

5. *Todos los terrenos y edificios públicos en éstos, pertenecientes a los Estados Unidos en la isla de Culebra y cayos adyacentes situados entre los paralelos 18°15' y 18°23' latitud norte y entre los meridianos 65°12' y 65°25' longitud oeste.*" (Enfasis nuestro.)

Por la Ley de 2 de marzo de 1917, conocida comúnmente por la Ley Jones, para proveer un gobierno civil para Puerto Rico y otros fines, todos los terrenos y propiedades públicas con arreglo al Tratado de París, excepto aquellos reservados hasta el presente por los Estados Unidos para fines públicos, quedaron bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico para ser administrados a beneficio del Pueblo de Puerto Rico.¹⁵ También, se dispone que el Presidente de los Estados Unidos podrá discrecionalmente traspasar al Pueblo de Puerto Rico aquellos terrenos, edificios o intereses pertenecientes a los Estados Unidos, que a su juicio no se necesiten para propósitos nacionales. Igualmente, podrá el Presidente aceptar de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico aquellos terrenos, edificios u otros intereses que fueren necesarios a los Estados Unidos para fines públicos.

Igualmente, se dispuso lo siguiente:¹⁶

"La superficie de los puertos y los cursos y extensiones de aguas navegables y los terrenos sumergidos bajo ellos dentro y alrededor de la isla de Puerto Rico y de las islas y aguas adyacentes que ahora pertenecen a los Estados Unidos y no han sido reservados por los Estados Unidos para fines públicos, quedan por la presente colocados bajo el dominio del Gobierno de Puerto Rico, para que sean administrados de la misma manera y sujeción a las mismas limitaciones que las propiedades enumeradas en el artículo precedente; Disponiéndose, que todas las leyes de los Estados Unidos para la protección y mejoramiento de las aguas navegables de los Estados Unidos y para la conservación de los intereses de la navegación y del comercio, serán aplicables a dicha isla y aguas y a sus islas y aguas adyacentes, excepto en aquello en que las mismas sean localmente inaplicables; Disponiéndose, además, que nada de lo contenido en esta Ley se interpretará en el sentido de afectar o menoscabar de ningún modo los términos o condiciones de cualesquiera autorizaciones, permisos u otras facultades concedidos legalmente hasta ahora por el Secretario de la Gue-

¹⁵ Marzo 2, 1917, Cap. 145, art. 7, 39 Stat. 954; dejado en vigor en Julio 3, 1950, Cap. 446, art. 4, 64 Stat. 319. Cf. L.P.R.A., Documentos Históricas, Vol. 1, pág. 85 (1965).

¹⁶ *Ibidem*, art. 8; dejado en vigor en Julio 3, 1950, Cap. 446, art. 4, 64 Stat. 319. L.P.R.A., *Ibid.*, pág. 86.

rra u otro funcionario o agente autorizado de los Estados Unidos en o en relación con dichas aguas y terrenos sumergidos en y alrededor de dicha isla y de sus islas adyacentes, o hasta este momento ejercidos legalmente en o en relación con las mismas aguas y terrenos; y *Disponiéndose, además*, que la Ley del Congreso aprobada en 11 de junio de 1906 y titulada 'Ley concediendo poder al Secretario de la Guerra, bajo ciertas restricciones, para que autorice la construcción, extensión y sostenimiento de muelles, embarcaderos y otras obras sobre terrenos bajo superficies de puertos en ríos y aguas navegables, dentro o alrededor de Puerto Rico y sus islas adyacentes,' y todas las demás leyes y partes de leyes que están en contradicción con este artículo, quedan por la presente derogadas."

También, en la Sección 9 de la Ley Jones se dispuso que "las leyes estatutarias de los Estados Unidos que no sean localmente inaplicables, salvo lo que en contrario se dispusiere en la presente, tendrán el mismo efecto y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos".¹⁷

Por la Ley de 4 de marzo de 1909 del Congreso de los Estados Unidos, se aprobó, entre otras cosas, lo siguiente:¹⁸

"... o que a sabiendas, intencional o deliberadamente viole una orden o reglamentación debidamente autorizada y promulgada por el Presidente gobernando a personas o embarcaciones dentro de los límites de *áreas de defensa marítima, las cuales áreas de defensa son aquí autorizadas para ser establecidas mediante orden del Presidente de tiempo en tiempo como fuere necesario a su discreción para propósitos de defensa nacional, . . .*" (Énfasis nuestro.)

Esta ley del Congreso autoriza al Presidente para declarar áreas de defensa marítima, que como veremos más adelante sirvió de base legal para tal declaración ejecutiva en la Isla de Culebra.

Años más tarde, el 20 de mayo de 1926, el Congreso de los Estados Unidos dispuso lo siguiente:¹⁹

"El Presidente está autorizado para proveer mediante Orden Ejecutiva para la separación y protección de *reservaciones*

¹⁷ *Ibid.*, art. 9; enmendado en Abril 30, 1946, Cap. 244, sec. 513, 60 Stat. 158, dejado en vigor en Julio 3, 1950, Cap. 446, art. 4, 64 Stat. 319; L.P.R.A., *Ibid.*, pág. 87.

¹⁸ Marzo 4, 1909, c. 321, sec. 44, 35 Stat., 1097; 18 U.S.C. sec. 96, edición de 1940. Por la Ley de Junio 25, 1948, c. 645, 62 Stat. 799; 18 U.S.C.A. sec. 2152, se mantuvo vigente aunque con cambios menores de fraseología. Véase: *Feliciano v. United States*, 297 F.Supp. 1356 (1969), confirmado en *Feliciano v. United States*, Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943].

¹⁹ Mayo 20, 1926, c. 344, sec. 4, 44 Stat. 570; 49 U.S.C.A. sec. 174.

aéreas en los Estados Unidos a los propósitos de defensa nacional y otros propósitos gubernamentales y, en adición en el Distrito de Columbia para propósitos de seguridad pública. Los varios estados podrán separar y proveer para la protección de reservaciones aéreas necesarias en adición pero sin conflagrar con las reservaciones aéreas establecidas por el Presidente bajo esta sección o con cualquier vía aérea civil o militar designada bajo las disposiciones de las secciones 171, 174-177, y 179-184 de este título." (Enfasis nuestro.)

Esta disposición que autoriza al Presidente mediante orden ejecutiva para crear reservaciones aéreas fue *derogada* en el 1958.²⁰ Esta sirvió de base legal para la declaración correspondiente en la Isla de Culebra en el 1941, sin embargo, por disposición expresa en la ley derogatoria las declaraciones anteriores del Presidente reservando espacios aéreos persisten vigentes hasta que sean revocadas o derogadas.²¹

Culebra, Frontera Militar

En 1902 la Marina de los Estados Unidos arribó a la Isla de Culebra donde permaneció hasta el año 1911. Fue durante ese período donde se verificó el desalojo de los vecinos del pueblo de San Ildefonso. Esto obligó a que la mayoría de sus habitantes se dispersaran por las estancias rurales. No obstante, algunos de los vecinos se agruparon en un lote al extremo sur de la Isla yendo a formar con el tiempo el actual pueblo de Dewey. Hacia el 1924 la Marina inició nuevamente su penetración en Culebra, emprendiendo una serie de ejercicios y maniobras militares navales aunque de naturaleza esporádica. No es hasta el año de 1936 en que la Marina se establece definitivamente en los terrenos pertenecientes a los Estados Unidos reservados para propósitos de defensa y puestos al control de la primera. Desde entonces comienza de manera formal y continua un sistema de adiestramiento militar y naval.

A partir de este año de 1936 las diversas fases de adiestramiento naval se realizaron en la porción noroeste de la Isla de Culebra. Esta área abarca desde la Punta Flamenco, incluyendo la bahía de ese mismo nombre, en el norte, hasta Punta Noroeste y Punta de Molinos en el extremo oeste y noroeste, comprendiendo toda la

²⁰ La Ley de Mayo 20, 1926, 44 Stat. 568, fue derogada por la Ley Pública 85-726, Título XIV, sec. 1401(a), Agosto 23, 1958, 72 Stat. 806; 49 U.S.C.A. sec. 174 (Suplemento).

²¹ Ley Pública 85-726, Título XIV, sec. 1501(a), Agosto 23, 1958, 72 Stat. 806.

península de Flamenco desde Punta Tamarindo en el oeste. Las prácticas de tiro que en toda la península de Flamenco se desarrolló por parte de la Marina obligó a que los estancieros tuvieran que abandonar sus propiedades y faenas agrícolas, principalmente la ganadería, en busca de un lugar más seguro y propio para su fomento económico. Este desplazamiento interno de residentes de la península se movió hacia el sur de la Isla hasta culminar apretadamente en el actual pueblo de Dewey.

En base a estos antecedentes y actividades de la Marina es que en 1941 se emite la orden presidencial declarando a la Isla de Culebra un área de defensa marítima y de reservación aérea.

La Orden Presidencial Núm. 8684

El 14 de febrero de 1941, el entonces Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, emitió la siguiente orden ejecutiva.²²

“En virtud de la autoridad conferida a mí por las disposiciones de la Sección 44 del Código Penal, según enmendado (U.S.C., Título 18, Sec. 96),²³ y la Sección 4 de la Ley de Comercio Aéreo aprobada en Mayo 20, 1926 (44 Stat. 570, U.S.C., Título 49, Sec. 174),²⁴ las aguas territoriales entre la extrema marea alta y el límite marítimo a tres millas alrededor de la isla de Culebra, son aquí establecidos y reservados como un área de defensa naval para propósitos de defensa nacional, esta área será conocida por ‘Área de Defensa Naval de la Isla de Culebra’; y el espacio aéreo sobre dichas aguas territoriales e isla es aquí señalado y reservado para una reservación aérea de propósitos de defensa nacional, esta reservación será conocida por Reservación Naval Aérea de la Isla de Culebra.

En ningún momento persona alguna, que no fueren personas en embarcaciones públicas de los Estados Unidos, entrará en el Área de Defensa Naval de la Isla de Culebra, tampoco podrá embarcación alguna o cualquier género de nave, que no fueren otras que embarcaciones públicas de los Estados Unidos, ser navegada hacia ese área, a menos que sea autorizada por el Secretario de la Marina.

²² 6 Federal Register 1016, Febrero 18 de 1941, Volumen 6, Núm. 33, pág. 1016.

²³ Véase nota anterior de este Informe, Núm. 18 [pág. 112 de este tomo]. En la actual codificación aparece bajo la sección 2152 del Título 18 de U.S.C.A.

²⁴ Véase nota anterior de este Informe, Núm. 20 [pág. 113 de este tomo]. No empece derogarse en 1958 la autorización al Presidente para que declare reservaciones aéreas, las anteriores declaraciones por el Presidente a estos efectos persisten vigentes hasta tanto sean revocadas o derogadas.

En ningún momento podrá aeronave alguna, que no fuere una aeronave de los Estados Unidos ser navegada hacia la Reservación Naval Aérea de la Isla de Culebra, a menos que sea autorizada por el Secretario de la Marina.

Las disposiciones del párrafo precedente serán puestas en vigor por el Secretario de la Marina, con la cooperación de funcionarios locales del orden público de los Estados Unidos y del Gobierno de Puerto Rico, y el Secretario de la Marina es aquí autorizado para prescribir aquellas reglamentaciones que sean necesarias para llevar a cabo estas disposiciones.

Cualquier persona que viole alguna de las disposiciones de esta orden en relación al Area de Defensa Naval de la Isla de Culebra estará sujeto a las penalidades previstas por la sección 44 del Código Penal según enmendado (U.S.C., Título 18, Sec. 96)²⁵ y cualquier persona que viole alguna de las disposiciones de esta orden en relación a la Reservación Naval Aérea de la Isla de Culebra estará sujeta a las penalidades prescritas por la Ley de Aeronáutica Civil de 1938 (52 Stat. 973).²⁶

Esta orden será efectiva a los noventa días a partir de la fecha aquí señalada.

(fdo.) *Franklín D. Roosevelt.*"

La Casa Blanca

Febrero 14, 1941.

(2-21-41)

(No. 8684)

Por esta Orden Presidencial Núm. 8684 se declara que las aguas territoriales alrededor de la Isla de Culebra en un perímetro de tres (3) millas sobre la misma están sujetas al Area de Defensa Marítima. Y dentro de este ámbito en el espacio aéreo se establece una Reservación Naval Aérea. Ninguna persona que no se encuentre en una embarcación pública de los Estados Unidos podrá entrar en el área designada sin la autorización previa del Secretario de la Marina o de persona autorizada que lo represente, es decir, las autoridades navales locales. También, ninguna aeronave que no fuere una aeronave pública de los Estados Unidos podrá penetrar en esta Reservación Aérea sin haber obtenido el correspondiente permiso

²⁵ Véase nota anterior de este Informe, Núm. 18 [pág. 112 de este tomo]. Según la sección 2152, 18 U.S.C.A., toda persona que viole esta disposición será multada por una cantidad que no excederá de cinco mil dólares (\$5,000.00), ó encarcelada por un término que no excederá de cinco (5) años, o ambas penas. Véase: *Buenaventura v. United States*, 291 F.2d 86 (U.S.C.A., 1961).

²⁶ Véase nota anterior de este Informe, Núm. 20 [pág. 113 de este tomo]. La declaración de Reservación Naval Aérea en la Isla de Culebra sigue vigente. Por tanto sujetas a las penalidades prescritas.

previo. La violación de cualesquiera de las disposiciones referentes a esta orden presidencial constituye un delito federal.

Por otro lado, se dispone en la misma que corresponde al Secretario de la Marina, o persona autorizada que lo represente en Puerto Rico, establecer las reglas y normas que han de regir la instrumentación de las disposiciones contenidas en la orden ejecutiva.

Restricciones y actividades de la Marina a tenor con la Orden Presidencial Núm. 8684

1. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Avisos sobre Maniobras

La Marina de los Estados Unidos no da avisos anticipados sobre las maniobras y ejercicios de adiestramiento militar que ha de conducir sobre el área restringida de la Isla de Culebra para beneficio de las personas o empresas interesadas en Puerto Rico y Vieques; y esta situación coloca a quienes trafican por el área restringida en una situación anómala y peligrosa.

2. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Sistema de Comunicación

Es de rigor que la Marina de los Estados Unidos articule sus quehaceres de adiestramiento militar con los servicios previsibles que requiere la Isla de Culebra; de ahí que resulta necesario un sistema de comunicación que haga efectivo la procuración del correspondiente permiso como de advertirse de la situación que ha de imperar por el contorno en que ha de desplazarse el tráfico aéreo.

3. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Autorizaciones Permanentes de Entrada y Salida

Ya sea mediante transportación marítima o aérea en la Isla de Culebra, es política de la Marina de los Estados Unidos restringir las autorizaciones permanentes al mínimo, y las presentes autorizaciones permanentes no cubren satisfactoriamente las múltiples necesidades de la población civil de Culebra ni los legítimos intereses de sus visitantes, ya sean para fines de negocios, turísticos o deportivos.

4. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Avisos sobre Maniobras

Aunque la Marina coloca en una pizarra del puerto de Culebra una relación de los ejercicios por día ésta sólo beneficia a los residentes de Culebra.

5. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Avisos sobre Maniobras—Pescadores

Los pescadores de Culebra son uno de los grupos de trabajo que más dependen de los avisos que a propósito de las maniobras y ejercicios de tiro coloca la Marina en el puerto de Culebra y las irregularidades e incorrecciones del presente sistema de avisos es incuestionablemente una situación onerosa y peligrosa para quienes dependen de éstos para entonces iniciar sus trabajos cotidianos.

6. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Restricciones—Estudiantes

Como la Isla de Culebra carece de una escuela superior, es necesario que estudiantes de nivel de escuela superior se trasladen semanalmente a Vieques o Fajardo para continuar sus estudios, y la ausencia de una transportación adecuada ya sea por vía marítima o aérea ha afectado considerablemente la continuidad de sus estudios. Además, este desplazamiento semanal está sujeto a las contingencias de las maniobras y prácticas de tiro realizadas por la Marina.

7. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Restricciones—Industria Ganadera

Por razón de la presente restricción en el tráfico marítimo y aéreo, y en vista de las prácticas y maniobras de la Marina de los Estados Unidos en la forma que actualmente se conducen, la industria ganadera ha desapa-

recido comercialmente en la Isla de Culebra y dicha restricción en cuanto a la transportación marítima no permite conducir el ganado y sus productos derivados a Vieques y Puerto Rico en una forma que sea económicamente productiva.

8. Palabras y Frases

Cosas Comunes.—Son *cosas comunes* aquellas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos los hombres tienen un libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, el mar y sus riberas.

9. Palabras y Frases

Zona Marítimo-Terrestre.—La *zona marítimo-terrestre* es generalmente el espacio de las costas o fronteras marítimas que baña el mar en su flujo y reflujo.

10. Terrenos Públicos—Zona Marítimo-Terrestre—Isla de Culebra

No importa la terminología que las diferentes jurisdicciones puedan utilizar, las personas poseen ciertos derechos, aunque no absolutos, a la zona marítimo-terrestre, el mar litoral y las playas; y los atributos de la soberanía ejercida por los Estados Unidos de América así como las cosas comunes de uso público de los habitantes y visitantes a la Isla de Culebra, en este caso, no son derechos irreconciliables que no puedan armonizarse aún en situaciones de vital confrontación ante los requerimientos y propósitos públicos del Estado, como lo son los propósitos de defensa nacional.

(a) *La entrada por vía marítima a la Isla de Culebra*

En la generalidad de los casos, las embarcaciones privadas que por vía marítima entran al área designada de defensa naval no solicitan el permiso correspondiente de las autoridades navales locales. La Marina hasta la fecha no ha concedido permiso permanente alguno a embarcaciones privadas. Para cumplir con las disposiciones de la orden presidencial cualquier embarcación que pretenda entrar al área restringida tendrá que solicitar el permiso en cada caso particular. Esta situación se agrava por cuanto no hay posibilidades adecuadas para comunicarse por radio u otro medio con las autoridades navales a los fines de obtener la autorización de entrada. De ahí que las numerosas embarcaciones provenientes de Puerto Rico o de cualquier otro lugar que han entrado en Culebra, y que siguen entrando, lo han hecho violando la ley y en riesgo de sufrir daños por las maniobras y prácticas que por el área restringida continuamente se realizan.

Según versión de los querellantes ante las audiencias públicas, en ocasiones la Marina ha disparado a distancia desde aviones a embarcaciones privadas para advertirles de que se encuentran ilegalmente en el área restringida. Las cuales invariablemente han salido apresuradamente temerosos sus ocupantes de que puedan herirlos o destruir sus embarcaciones. En marzo de 1968 mientras se cele-

braban maniobras navales se registró un incidente en donde una embarcación pesquera fue alcanzada por disparos hechos desde un barco de la Marina. No hubo pérdidas de vidas. En Puerto Rico, las autoridades navales no avisan de manera adecuada sus actividades de ejercicios. También se dificulta obtener esta información por cuanto se carece de suficientes pormenores de la misma.

En relación con embarcaciones públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la Marina le concedió a la Autoridad de Puertos una autorización permanente. La Autoridad de Puertos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico solicitó la correspondiente autorización el 5 de abril de 1968. Esta autoridad gubernamental insular operaba desde el 1 de mayo de 1967 un servicio diario de pasajeros y carga entre Fajardo y las Islas de Vieques y Culebra. El 13 de mayo de 1968 el Contraalmirante A. R. Matter, Comandante del Décimo Distrito Naval, aprobó condicionalmente la solicitud hecha por la Autoridad de Puertos.²⁷ Según la autorización permanente concedida por la Marina, el servicio público que ha de rendir la Autoridad de Puertos debía ser regular dentro de un programa de viajes diarios definidos. También, se trazó una ruta por donde debían seguir las embarcaciones sin desviación posible. Esta ruta indirecta se traza desde Fajardo hasta un punto a una milla de Vieques y luego torna en dirección a Culebra hasta un punto a tres millas al sur del Faro Punta Soldado (al sur de Culebra), y de ahí hasta un punto a media milla de Punta Maguey, de donde entonces se encamina hacia el puerto municipal del poblado de Dewey. El viaje de regreso también tiene que seguir idéntica ruta. Esta ruta sinuosa incrementa la distancia entre Fajardo y Culebra de 19 millas a 28 millas y extiende el tiempo recorrido de una (1) hora treinta y cinco minutos a dos (2) horas y veinte minutos. Esta imposición de la ruta se justificó por la Marina en términos de las limitaciones propias de las embarcaciones de la Autoridad de Puertos y por mantener al margen del trayecto un lugar minado para prácticas de tiro desde embarcaciones. Este lugar así minado y de prácticas se encuentra aproximadamente a una milla de distancia del puerto y del pueblo. Sobre la autorización concedida el Contraalmirante Matter hizo la siguiente advertencia:

“Los operadores del sistema de embarcaciones son, desde luego, responsables por la seguridad de su navegación. El Gobierno de los Estados Unidos no asume responsabilidad al-

²⁷ Carta del Contraalmirante A. R. Matter al Sr. Rubén Sánchez, entonces Director Ejecutivo de la Autoridad de Puertos, de 13 de mayo de 1968.

guna por daños al equipo o perjuicios al personal resultantes de incidentes ocurridos dentro o fuera del Área de Defensa Naval de la Isla de Culebra.”

Adviértase que la Marina no ha confeccionado en forma apropiada un sistema de avisos ni ha establecido para conocimiento de los que en Puerto Rico se puedan dirigir a Culebra un programa anticipado de las maniobras y prácticas militares que han de conducirse en el área restringida.

Según las especificaciones señaladas por el Contraalmirante Matter, el servicio de transportación marítima a rendirse por la Autoridad de Puertos quedó finalmente aprobado el 8 de agosto de 1968.²⁸ Y este servicio rendido en la manera anteriormente descrita consta de un servicio diario de pasajeros y de un servicio de carga los miércoles de cada semana. En el año de 1969 unas 7,841 personas utilizaron este sistema de transportación marítima.²⁹

(b) La entrada aérea a la Isla de Culebra

De conformidad con la Orden Presidencial Núm. 8684 y con lo anteriormente expuesto sobre la continuidad de la Reservación Naval Aérea en la Isla de Culebra, se requiere también que todo aeroplano, que no fuere público de los Estados Unidos, que intente penetrar al área restringida debe procurar una autorización previa de las autoridades navales locales. Igualmente este requisito es necesario para aterrizar en Culebra. La mayoría de los aeroplanos privados que pasan o aterrizan por o en la Isla de Culebra lo hacen sin tener la autorización requerida. Esta autorización tiene que solicitarse cada vez que se desee entrar al área restringida.

Es sabido que la Isla de Culebra se encuentra en una zona de intenso y continuo tráfico aéreo, turístico y comercial, entre las Islas Vírgenes, Saint Thomas y Saint Croix, y Puerto Rico. A través de esta zona el recorrido resulta más corto, económico, y seguro debido a las proximidades terrestres. Resultaría de gran beneficio económico, turístico y deportivo, social y cultural, que a través de esta trayectoria se incorporara a la Isla de Culebra como una escala regular.

En mayo de 1966, el Contraalmirante Richard S. Craighill, a la sazón Comandante del Décimo Distrito Naval en Puerto Rico, le in-

²⁸ Carta del Capitán W. D. Dietz, Comandante del “Atlantic Fleet Weapons Range”, de 8 de agosto de 1968.

²⁹ Carta del Sr. César Canals, Director Ejecutivo de la Autoridad de Puertos, suministrando información detallada a esta Comisión sobre los servicios que presta la Autoridad que dirige, de 2 de octubre de 1969.

formó al Hon. Alcalde de Culebra que para esa fecha sólo cinco (5) personas estaban autorizadas *permanentemente* para volar por el área restringida y ello únicamente por una trayectoria previamente establecida por la Marina, y para aterrizar en Culebra.³⁰ Son éstas: el Sr. John K. Vincent, residente de la Isla; la Inter Island Airways, Inc.; la Trade Winds and Western Airways; la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, y la Autoridad de Fuentes Fluviales, del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Le informó también que para entonces la Marina tenía los siguientes proyectos bajo construcción y en planes: Nuevas carreteras en la Isla, lugares de aterrizaje para helicópteros, facilidades de anclaje para barcos, blancos para prácticas de tiro y puestos de observación adicionales. Con estas expansiones expresó que la Flota del Atlántico mejoraría sus facilidades de adiestramiento a los fines de incrementar la eficiencia operacional de la Marina. En base a estos proyectos adujo lo siguiente:

“La Marina de los Estados Unidos, en este momento, no contempla añadir otras restricciones al tráfico aéreo a la isla de Culebra como resultado de las nuevas construcciones arriba mencionadas, *pero tampoco anticipa en forma alguna incrementar las autorizaciones.*” (Énfasis nuestro.)

Posteriormente, el 11 de abril de 1967, el Hon. Alcalde de Culebra le escribió al Comandante del Décimo Distrito Naval señalándole los serios problemas que confrontaba su municipalidad.³¹ Le expresó que la Isla de Culebra estaba “casi totalmente aislada” de Puerto Rico, que para entonces la Marina sólo permitía a la Inter Island Airways Inc., al Sr. John K. Vincent, quien ya no residía en Culebra, y a dos líneas del gobierno insular, aterrizar en la Isla.³² Por vía marítima hay un sólo viaje diario al puerto de Fajardo.

Señaló que este aislamiento de Culebra era de grave preocupación especialmente en situaciones de emergencia. Para esa fecha, y en la actualidad, la Isla de Culebra no disponía de un hospital y sólo consta de una Unidad de Salud Pública, servicio que está condicionado en cualquier momento a una revocación dentro de veinte y cuatro horas a requerimiento de la Marina, condición

³⁰ Carta del Contraalmirante Richard S. Craighill al Hon. Alcalde de Culebra, Sr. Ramón Feliciano Encarnación, de 4 de mayo de 1966.

³¹ Carta del Hon. Alcalde de Culebra de 11 de abril de 1967 al Comandante del Décimo Distrito Naval.

³² Parece ser que para esa fecha la autorización permanente concedida a la Trade Winds and Western Airways no era utilizada regularmente, o se omitió mencionarla inadvertidamente.

impuesta por ésta al prestar los terrenos para su construcción. Informó que el médico que visitaba a Culebra desde el Hospital de Vieques, quien no podía atender a todos los pacientes y hacer las visitas que fueren menester en un solo día, a veces se le dificultaba obtener transportación aérea debido a la congestión de ocupantes en el único aeroplano en servicio. Es de señalar que el tipo regular de aeroplanos que aterriza en Culebra tiene una cabida de seis a nueve ocupantes.

En base a lo anterior solicitó del Contraalmirante que se concediera una autorización permanente a la Vieques Air Link para entrar en Culebra en los casos en que se precisen los servicios de un médico o que fuere necesario trasladar un enfermo.

Casi dos meses más tarde, el 8 de junio de 1967, el Contraalmirante Richard S. Craighill, entonces Comandante del Décimo Distrito Naval, contestó indicando que el Director Ejecutivo de la Autoridad de los Puertos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o el Comandante de la "Atlantic Fleet Weapons Range" no habían recibido solicitud alguna de la Vieques Air Link para aterrizar en Culebra.³³ Le sugiere que a los fines de poder evaluar las intenciones de este servicio se haga la correspondiente solicitud ante la Autoridad de los Puertos. Esta solicitud debía contener un estimado de la frecuencia de vuelos a Culebra, qué servicios rendiría y cuáles a juicio de la solicitante eran las necesidades no atendidas por las presentes líneas aéreas autorizadas. De la recomendación que hiciese la Autoridad de los Puertos sobre la conveniencia y necesidad del permiso éste dispondría de la solicitud.

Hasta el día de hoy los problemas que plantea la insuficiencia del servicio aéreo hacia y de la Isla de Culebra no han sido satisfactoriamente atendidos en gran parte por la restricción de la Marina en la concesión de autorizaciones permanentes. Tampoco las solicitudes de entrada *ad hoc* resuelven satisfactoriamente el problema en vista de lo que a continuación describimos.

[1, 2] La Marina de los Estados Unidos no da avisos anticipados sobre las maniobras y ejercicios de adiestramiento militar que ha de conducir sobre el área restringida para beneficio de las personas o empresas interesadas en Puerto Rico y Vieques. Esta situación coloca a quienes trafican por el área restringida en una situación anómala y peligrosa. Se ha presentado evidencia de que en numero-

³³ Carta del Contraalmirante R. S. Craighill dirigida al Hon. Alcalde de Culebra Sr. Ramón Feliciano Encarnación, de 8 de junio de 1967.

En algunas ocasiones resulta imposible comunicarse con las autoridades navales, incluso por personas con autorización, quienes han tenido que aventurarse por la zona restringida ya que les precisa arribar a Culebra, sea porque allí residen o tienen que prestar un servicio comunitario. Y el poseer la autorización permanente no protege contra esta situación, pues aunque se siga la trayectoria trazada las proximidades de ésta a zonas de peligro no reducen sustancialmente las posibilidades de desastres. En nada militan contra la *posibilidad del peligro y el constante temor a la seguridad* el que no hayan ocurrido accidentes desgraciados. Es de rigor que la Marina articule sus quehaceres de adiestramiento militar con los servicios previsibles que requiere la Isla de Culebra. De ahí que resulta necesario un sistema de comunicación que haga efectivo la procuración del correspondiente permiso como de advertirse de la situación que ha de imperar por el contorno en que ha de desplazarse el tráfico aéreo.

[3, 4] Podemos resumir que en ambas situaciones, ya sea mediante transportación marítima o aérea, es política de la Marina de los Estados Unidos restringir las autorizaciones *permanentes* al mínimo. Es patente que carece de unas reglas claras, precisas y substancialmente uniformes para su concesión. Las presentes autorizaciones permanentes no cubren satisfactoriamente las múltiples necesidades de la población civil de Culebra ni los legítimos intereses de sus visitantes, ya sean para fines de negocios, turísticos o deportivos. Igualmente, el sistema de comunicaciones entre la Marina y las personas con autorización en el presente es deficiente y, a veces, inexistente. Tampoco la Marina avisa con antelación los pormenores necesarios de sus maniobras militares para beneficio de las personas interesadas. Aunque la Marina coloca en una pizarra del puerto de Culebra una relación de los ejercicios por día ésta sólo beneficia a los residentes de Culebra. Y según la versión de varios de los querellantes las travesías que han emprendido confiados en lo que allí constaba los han colocados en numerosas ocasiones de peligro al encontrarse con prácticas de tiro y de otra índole donde se anticipaba que no habrían de ocurrir ese día. También se varían las indicaciones de lugar y hora.

Todavía en situación de mayor inseguridad y peligro se encuentran los que precisan de una autorización particular en cada caso en que viajan por la zona restringida. No sólo no cuentan con medios efectivos para conseguir la correspondiente autorización al no po-

derse entablar la imprescindible comunicación, sino que carecen de toda información necesaria para precaverse de la situación existente al aproximarse al área restringida.

(c) *Las prácticas de adiestramiento militares navales y aéreas*

A partir de 1936 en que la Marina establece definitivamente en la Isla de Culebra un centro de adiestramiento naval y aéreo, las maniobras y ejercicios que entonces se conducían estaban circunscritas a la parte noroeste de la Isla, lo que se conoce como la Península de Flamenco. A pesar de los inconvenientes que a los residentes de esta zona les ocasionaron, obligándolos a abandonar sus propiedades y a desplazarse a otros lugares, tales prácticas se condujeron solamente en esta zona hasta el año 1960. A partir de ese año la Marina fue extendiendo su radio de operaciones por todo el litoral oriental de la Isla hacia abajo en dirección sur. También esta zona comprende las aguas navegables y playas de ese litoral. Esta zona de maniobras se extiende desde el Cayo Alcarraza, a varias millas al oeste superior de Culebra hasta Cayo del Agua, localizado al oeste inferior y próximo al Cayo de Luis Peña. En Cayo del Agua se encuentra un blanco de tiro para prácticas de artillería desde aeroplanos y embarcaciones. El Cayo de Luis Peña sirve de puesto de observación además de tener instalada allí una torre de radar.

Mientras las maniobras de adiestramiento se conducían por la parte noroeste, las partes sur y este de la Isla estaban disponibles al libre tráfico de los residentes y visitantes de Culebra. Por esta zona marítima era donde los pescadores desplegaban su actividad ocupacional, pues era abundante en posibilidades de pesca. También los deportistas disfrutaban de esta zona para sus actividades marinas.

En los últimos dos años la Marina de los Estados Unidos ha colocado blancos de tiro de alto calibre casi alrededor de Culebra. Además de los blancos de tiro de Cayo del Agua y en la Península de Flamenco, y sus respectivos puestos de observación, existen tres blancos de tiros en la parte noreste de Culebra. La zona noreste de prácticas de adiestramiento de la Marina comprende todo ese litoral de Culebra, la Isla de Culebrita y los Cayos Ladrones, Botella, Geniquí y Norte. También hay puestos de observación en esta zona. Sobre esta expansión de las maniobras navales y aéreas el Sr. Frank Sanders, Secretario Asistente de la Marina a cargo

de instalaciones, le replicó al Hon. Jorge L. Córdova Díaz, actual Comisionado Residente en Washington, lo siguiente:³⁴

“El complejo de Culebra que incluye los cayos adyacentes, es el área dispuesta para proveer los requerimientos de blancos³⁵ de la Flota del Atlántico de la Marina para un adiestramiento realmente presto. Por lo tanto, el uso continuo de zonas de blancos para adiestramiento de pilotos en el complejo de Culebra es vital para la defensa nacional.”

En base a lo anterior, el Hon. Comisionado Residente Córdova Díaz le escribió a la señora Josephine White, quien tiene intereses propietarios en Cayo Norte, en los términos siguientes:³⁶

“Cayo Norte parece ser una parte definitiva en el programa de adiestramiento de pilotos de la Marina, y junto con el complejo de Culebra es considerado vital para la defensa nacional.

Como usted puede apreciar, el uso propuesto por la Marina impide el uso residencial de Cayo Norte. Yo siento no poder serle de más ayuda, pero estoy limitado por los poderes de mi oficina para interceder a nombre de mis representados, y esto es una cuestión de directriz o política de la Marina.”

Testificó el señor John Dinga, uno de los deponentes en las audiencias públicas celebradas por esta Comisión a propósito de la investigación objeto de este Informe,³⁷ quien se dedica a recolectar peces tropicales para la venta en los Estados Unidos, que por la zona noreste del área restringida se encuentran muchos proyectiles sin explotar, particularmente en Cayo Botella. También, que los avisos que coloca la Marina en el puerto son inexactos y erróneos. En muchas ocasiones, en que ha salido en gestiones de su negocio, se ha encontrado con maniobras de tiro en donde se anticipaba que no las habrían. En otras ocasiones se han variado las circunstancias anticipadas en términos de fecha, lugar y hora.

El mes de enero de este año de 1970 al señor Dinga le ocurrió un incidente en la zona noroeste de prácticas. Un día de ese mes, en que no se anticipó por la Marina maniobras de tiro, se dirigió al Cayo de Luis Peña. Mientras se encontraba sumergido en las aguas adyacentes a ese lugar cayó en esa proximidad un proyectil

³⁴ Carta del Sr. Sanders dirigida al Hon. Córdova Díaz, Comisionado Residente en Washington, de 16 de agosto de 1969.

³⁵ Se entiende blancos para disparar desde aeroplanos y embarcaciones.

³⁶ Carta del Hon. Jorge L. Córdova Díaz, Comisionado Residente en Washington, a la señora Josephine White, residente en Levittown, Cataño, Puerto Rico, de 29 de agosto de 1969.

³⁷ Ponencia oral sometida por el Sr. John Dinga en la audiencia pública celebrada por esta Comisión en Culebra, de 24 de enero de 1970.

de artillería estremeciendo todo el contorno. Ante el peligro en torno suyo, tuvo que salir inmediatamente de ese Cayo y descontinuar su trabajo. Un incidente similar para esa fecha le aconteció mientras se encontraba en Cayo Lobo.

Igualmente, la Marina ha extendido su campo de operaciones de adiestramiento a la parte sur de la Isla de Culebra. Por esta zona se encuentra el pueblo de Dewey, resguardado por una excelente bahía. Por esta zona se han sembrado minas para adiestramiento de tiro desde embarcaciones, incluso aproximadamente a una milla de distancia del pueblo y puerto de Dewey. El 24 de abril de 1970, la Marina de los Estados Unidos propuso un Plan sobre la utilización de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, en términos de los objetivos de defensa nacional de adiestramiento navales y aéreos de los Estados Unidos.³⁸ Este Plan fue presentado ante el Congreso de los Estados Unidos para su aprobación. En la conferencia de prensa celebrada por el Contraalmirante A. R. Matter, Comandante de las Operaciones del Caribe, anunció que entre las propuestas del mencionado Plan se encontraba la sugestión de trasladar las presentes prácticas de bombardeo naval ejecutadas en las cercanías del pueblo y puerto de Dewey a la Isla de Culebrita, que se encuentra en la zona noreste de Culebra.³⁹

Se han dado incidentes en que proyectiles disparados desde aeroplanos y embarcaciones de la Marina han caído en las proximidades del pueblo de Dewey. Estos incidentes han causado un estado de intenso temor e incluso de histeria entre los residentes de la Isla. Dos ejemplos de estos incidentes fueron la caída de dos proyectiles disparados de la embarcación de la Marina USS New en la propiedad del Sr. Feliciano Rosario y cerca de la residencia del Sr. Diego Bonano, el 16 de abril de 1968. Sobre estos incidentes, la investigación practicada por la Marina concluyó lo siguiente:⁴⁰

“Se ha determinado que los proyectiles que cayeron cerca de la residencia del Sr. Diego Bonano, ocurrió como resultado de un error mecánico o de un error personal, o posiblemente de ambos, durante el ejercicio de artillería que condujo el USS New para esa fecha.

³⁸ *El Mundo*, viernes, 24 de abril de 1970, a la pág. 1-A; *The San Juan Star*, sábado, 25 de abril de 1970, a las págs. 1 y seguido 18; y *El Mundo*, sábado 25 de abril de 1970, a las págs. 1-A y seguido 16-A. Véase, Apéndice C, págs. 191 a 195 de este tomo [Navy Disposal Report No. 300 and Acquisition Report No. 102].

³⁹ *Ibidem*, los periódicos mencionados en sus ediciones de sábado, 25 de abril de 1970.

⁴⁰ Carta del Capitán W. D. Dietz de la Marina de los Estados Unidos dirigida al Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, de 17 de mayo de 1968.

Yo estoy muy afligido que este incidente ocurriera y puede descansar en la seguridad de que toda precaución se tomará para evitar que tales incidentes recurran.”

El señor Pablo Munet, maestro de escuela elemental en Culebra, y uno de los deponentes ante esta Comisión, nos informó que en 1940 ocurrió la muerte de un niño por consecuencia de la detonación de un proyectil.⁴¹ Igualmente, testificó que otra persona perdió una mano al estallar una granada que encontró en terrenos de la Isla de Culebra. También nos fue informado por el Sr. John K. Vincent, Director Escolar de Culebra, que en una ocasión cayeron tres (3) bombas en la parte norte de Culebra. Ante este hecho, toda la población por razón de la explosión, ruido y estremecimiento evidenciados se arrojó a las calles históricamente a la vez que imploraban a Dios por sus vidas.⁴²

El propuesto Plan de la Marina de los Estados Unidos, de 24 de abril de 1970, al sugerir el cese de las maniobras de bombardeo en las cercanías de Dewey, por otro lado, intensifica las maniobras de adiestramiento y estrecha substancialmente las restricciones en las zonas noroeste, norte, noreste, este, sureste, y parte de las zonas sur y oeste menos próximas a Dewey, en la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes.⁴³ También, el mencionado Plan amplía extensamente la zona de seguridad dentro de la Isla de Culebra abarcando numerosos acres, aproximadamente unos dos mil doscientos acres, de terrenos *privados* en esta Isla. La extensión de esta zona de seguridad impedirá totalmente el uso residencial dentro de la misma. Igualmente, impide las posibilidades de desarrollo turístico y veraniego de estos terrenos. Sólo se permitirá el uso agrícola, particularmente ganadero de los mismos.

A base de lo anterior, no hay dudas de que la Marina de los Estados Unidos intensificó y continúa intensificando, excepto en lo más inmediato a Dewey, las maniobras de adiestramiento naval y aéreo. A estos efectos, la Marina ha invertido en pistas de helicópteros, nuevos edificios portátiles y de madera, torres de radar, y carreteras. Y a consecuencia de esta intensificación de las operaciones de adiestramiento, excepto en parte de las zonas oeste y sur más próximas al poblado, abarca todas las demás zonas en la Isla de

⁴¹ Ponencia oral en la audiencia pública de 24 de enero de 1970.

⁴² Ponencia oral en la audiencia pública de 24 de enero de 1970.

⁴³ *The San Juan Star*, a las págs. 1 y seguido 18; *El Mundo*, a las págs. 1-A y seguido 16-A; ambas ediciones de sábado, 25 de abril de 1970. Véase: Apéndice C, a la pág. 191 de este tomo.

Culebra, islotes y cayos adyacentes. Repárese que en el propuesto Plan de 24 de abril de 1970, la Marina de los Estados Unidos consigna que no se establecerán “nuevos blancos de tiro” en la Isla de Culebra.⁴⁴ Esto implica que permanecerán los anteriores blancos de tiro, excepto el blanco de artillería próximo de Dewey.

Según la versión de los querellantes, en las presentes zonas de maniobras se realizan ejercicios múltiples de vuelos por aeroplanos de retropulsión para prácticas de tiro. Estos aeroplanos que hacen sus ejercicios de adiestramiento en la zona restringida proceden del este de los Estados Unidos y de Roosevelt Roads en Puerto Rico. Varios de los deponentes expresaron que estas maniobras al igual que las de las embarcaciones de la Marina son irregulares y no son anticipadas en los avisos que ésta coloca en el puerto de Culebra. Incluso cuando las autoridades municipales de esta Isla y personas particulares han preguntado sobre las maniobras al oficial a cargo de las mismas en Culebra, éste ha respondido que también desconoce los pormenores de arribo de los aeroplanos y de las embarcaciones. Igualmente, la intensificación en proceso se manifiesta en los ejercicios realizados desde buques y demás embarcaciones militares de la Marina.

Es también indicativo de este proceso de intensificación de las maniobras de adiestramiento de la Marina, un contrato de arrendamiento realizado entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, representado por el Hon. Francisco Lizardi, entonces Secretario de Obras Públicas, y los Estados Unidos de América, representado por el Capitán Greer A. Busbee, Jr. de la Marina de los Estados Unidos, de 22 de julio de 1964.⁴⁵ Mediante este contrato, al precio nominal de un dólar anual por cada cayo, se arrendaron los siguientes cayos: Cayo Palada (Geniquí), al este de Culebra; Cayo Tiburón, al noreste de la Isla y próximo a Cayo Norte; Cayo Lobo, al oeste de Culebra y de Cayo de Luis Peña; Cayo Yerba, entre Cayo Lobo y el oeste de Culebra; y los Cayos Gemelos y Cayo Alcarraza en la parte superior occidental de la Isla de Culebra. Estos cayos comprenden una extensión territorial de cuarenta y cuatro (44)

⁴⁴ *The San Juan Star*, sábado, 25 de abril de 1970, a la pág. 18; compárese *El Mundo* de esa misma fecha, donde se consigna en la misma columna que se eliminarán blancos de tiro pero que se añadirán otros (pág. 1-A), y seguido más adelante se dice que como resultado del Plan no se mantendrá ningún blanco (de tiro) en Culebra (pág. 16-A).

⁴⁵ Este contrato de arrendamiento de propiedad inmueble obra en el Departamento de Obras Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico bajo la identificación de NOy (R) 63108.

acres. Este contrato tendría una vigencia de un año, de 1ro. de agosto de 1964 hasta el 30 de junio de 1965. Sin embargo, podría ser renovado de año en año a opción de la Marina en los mismos términos, aunque se dispuso que estas renovaciones no se extenderían por un período mayor a la fecha de 30 de junio de 1979.

El 14 de junio de 1965, las anteriormente mencionadas partes en este contrato de arrendamiento acordaron concertar su primera enmienda. Además de los anteriores seis (6) cayos, se añadían cinco cayos, a saber:⁴⁶ Cayo del Agua, al oeste de Culebra y de Cayo de Luis Peña; Cayo Ratón, al oeste de Culebra y próximo a Cayo del Agua; Cayo Piedra Stevens a la parte superior de la punta noroeste de Culebra; Cayo Lobito, al oeste de la Isla y próximo a Cayo Lobo; y Cayo Sombrerito al noreste de Culebra e inmediato por el este de Cayo Norte. La extensión territorial total que abarca el contrato original y su primera enmienda comprende un área de sesenta (60) acres, por el mismo precio nominal, ahora de once (11) dólares anuales.

Desde la fecha del contrato original, y de su primera enmienda, la Marina de los Estados Unidos ha renovado los arrendamientos de estos cayos.

Es de señalar que en ninguno de estos casos se consultó a las autoridades municipales de Culebra.⁴⁷ Consideramos que gestiones de esta índole deben consultarse con las autoridades gubernamentales pertinentes y con la ciudadanía en general.

Por otro lado, el propuesto Plan de la Marina de los Estados Unidos, de 24 de abril de 1970, no propone nada en relación a los cayos.⁴⁸ Es de suponer que estos cayos quedarán bajo el control de la Marina en la forma pactada en el contrato de arrendamiento y en su primera enmienda al igual que sus renovaciones anuales solicitadas por la Marina.

Estas prácticas de artillería de grueso calibre en las zonas de Culebra, islotes y cayos adyacentes, y en particular, cercanas a personas y propiedades privadas de esta Isla, crea una situación de tensión y temor constantes por el índice de peligrosidad de las mismas. También, las molestias causadas por los estruendosos rui-

⁴⁶ Ver: "First Amendment to Lease of Real Property for Government Use NOy (R) 63108", que igualmente se encuentra en el Departamento de Obras Públicas.

⁴⁷ Ponencia oral dada por el Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, en la audiencia pública celebrada por esta Comisión, de 23 de agosto de 1969.

⁴⁸ *The San Juan Star*, a las págs. 1 y 18; *El Mundo*, a las págs. 1-A y 16-A; ambas ediciones de sábado 25 de abril de 1970.

dos de los disparos, de los aeroplanos y helicópteros que vuelan a escasa altura sobre propiedades privadas, y las prácticas hasta altas horas de la noche, constituyen una condición onerosa a las personas en la Isla de Culebra. La inaccesibilidad de las playas, excepto en sólo diez (10) millas de litoral, según el propuesto Plan de la Marina, y de las aguas navegables para fines de trabajo y de recreación igualmente ha sido motivo de profundo malestar para los culebrenses y visitantes. Añádanse los efectos que han tenido y tienen sobre el desarrollo económico y turístico, particularmente en el uso, disfrute, desarrollo y disposición de las propiedades privadas. También los pescadores se ven impedidos de trabajar debido a la intensidad de las maniobras, las incorrecciones de los avisos colocados por la Marina en el puesto de Dewey, y la inaccesibilidad de las autoridades navales locales para obtener el permiso correspondiente cada vez que intenten salir a procurarse el sustento diario suyos y de sus familiares.

Estas maniobras de adiestramiento son *continuas, intensas, irregulares y peligrosas*. Actualmente comprenden casi todos los puntos cardinales alrededor de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes.

(d) Las Actividades y restricciones de la Marina y sus efectos en la industria pesquera

La condición de la Isla de Culebra y su posición geográfica entre el Océano Atlántico y el Mar Caribe constituye una rica posibilidad para la industria pesquera. Esta no sólo para satisfacer las necesidades de consumo local por los habitantes de Culebra sino para abastecer las necesidades de mariscos y de pescados en Puerto Rico y, tal vez, en mayor escala aún. De ahí que la industria pesquera se contemple en esa zona como una importante fuente de trabajo e ingresos.

Sin embargo, por razón del establecimiento de una zona restringida y de las maniobras navales y de prácticas de tiro, la industria pesquera ha sido una de las actividades económicas más perjudicadas. Particularmente en los últimos cuatro años en que a partir de 1966 la Marina ha intensificado su radio de adiestramiento militar y naval. Se realizan prácticas y maniobras navales no sólo en la parte noroeste donde inicialmente se circunscribían éstas sino que ahora se realizan en el norte, al este y sur de Culebra, en fin, alrededor de toda la Isla.

Los ejercicios navales han impedido el libre uso diario de la pesca de personas quienes dependen de la misma para sus sustentos y de sus familias. Los proyectiles en ocasiones matan numerosos peces mermando así los fondos pesqueros y dejando una condición que ahuyenta a los mismos. También es frecuente que las embarcaciones que realizan las maniobras destruyen las nasas colocadas por los pescadores.

En junio de 1966 a un aeroplano de los Estados Unidos participante en maniobras de la Marina, se le cayó una bomba cerca de la costa noroeste de Vieques, lugar en que los pescadores de Culebra suelen pescar langostas.⁴⁹ La búsqueda que se inició por trece (13) unidades navales destruyó cerca de mil (1,000) nasas. La Asociación de Pescadores de Culebra hizo la correspondiente reclamación por las pérdidas sufridas por sus asociados a través del entonces Gobernador, Sr. Roberto Sánchez Vilella. Luego, la hicieron ante el Décimo Distrito Naval en mayo 7 de 1967. En el mes de enero de 1968 recibieron de parte de la Marina una oferta de transacción por la cantidad de \$3,398.00, de una reclamación ascendente a \$7,485.00. Todavía esta reclamación se encuentra pendiente de liquidación por cuanto los pescadores afectados no están conformes con lo ofrecido.

El 11 de abril de 1968, el pescador Anastacio Soto le reclamó a la Marina la suma de \$197.00 por la pérdida de nueve (9) nasas de langostas. Recibió una oferta de transacción de la Marina el 16 de julio de 1968 ascendente a \$67.50. En junio 25 de 1968, ese pescador junto a otros pescadores le hizo una reclamación a la Marina de \$294.40 por pérdidas sufridas al destruirles varias nasas. Les ofrecieron \$140.40 en transacción. Estas reclamaciones también están pendientes por cuanto los reclamantes no están conformes con las cantidades ofrecidas por la Marina.

Expresó el señor Soto, que en agosto de 1969, había perdido unas treinta y cinco (35) nasas de langostas a consecuencia de las maniobras de barcos y submarinos de la Marina realizados entre Culebra y Vieques.

Es de señalar que la destrucción de las nasas afecta negativamente los fondos pesqueros, ya que la nasa que se pierde en el fondo del mar tarda un (1) año y medio en desmerecer, durante el cual va matando peces y langostas que allí queden aprisionados.

⁴⁹ Ponencia por escrito sometida por el Sr. Anastacio Soto, Presidente de la Asociación de Pescadores de Culebra, ante la Comisión de Derechos Civiles, en la audiencia pública de 23 de agosto de 1969.

Conviene advertir que aproximadamente el costo de cada nasa es de \$21.96. Su confección requiere un día de trabajo. Esta información fue sustancialmente aceptada por una división federal relacionada con la pesca y la vida silvestre.

Debido a la situación imperante en Culebra y a las dificultades que pasan los pescadores de la Isla para procurarse sus fuentes de ingresos es que de cuarenta y siete familias que dependían de la pesca para la subsistencia sólo quedan siete familias dedicadas a ella. Sabido es que el pescador puertorriqueño ha sido una persona de escasos recursos materiales. Y en situaciones, como la presente, en donde mermadas las posibilidades de una pesca suficiente para cumplir con las obligaciones domésticas así también con las obligaciones asumidas de fuentes crediticias, se ha visto forzado a buscar otra clase de faena. Igualmente, ha tenido que emigrar en busca de mejores expectativas de vida. Dadas las pocas fuentes de trabajo en la Isla de Culebra, actividades económicas que también se encuentran afectadas por el mismo fenómeno, se han desplazado hacia Puerto Rico, Vieques, Santa Cruz, Nueva York y otros lugares en busca de horizontes más esperanzadores a sus legítimas aspiraciones de mejoramiento material y espiritual.

Y aun cuando la pesca en ocasiones fuere buena, es decir, que rebase las necesidades domésticas y locales de Culebra, ésta no tiene otro camino que la pérdida económica y del esfuerzo. ¿A quiénes se les habrían de vender los excedentes de pesca si la Marina restringe excesivamente el tráfico económico y comercial a Culebra?

El 6 de marzo de 1967, la Asociación de Pescadores de Culebra aprobó una resolución para recabar de la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ayuda financiera ante la agobiante situación en que se encontraba la industria pesquera en Culebra. Se solicitó ayuda económica a manera de subsidio para reponer las pérdidas sufridas en nasas y demás artes pesqueras. Demandaban el establecimiento de una tienda de enseres y demás materiales de pesca, y la estructuración de un plan básico para el mercadeo de los productos pesqueros. Igualmente, que fueran aliviados por las cargas crediticias de quienes imposibilitados de satisfacer las obligaciones contraídas se veían impedidos de renovar sus préstamos.

De estas demandas y otras se les sirvió copias al Hon. Gobernador y al Secretario de Agricultura de entonces.

Hasta el día de hoy poco o nada se ha hecho para aliviar las cargas que gravan la existencia de los pescadores en la Isla de Culebra.

[5] Los pescadores de Culebra son uno de los grupos de trabajo que más dependen de los avisos que a propósito de las maniobras y ejercicios de tiro coloca la Marina en el puerto. Pues de estos avisos depende la fructuosidad de su esfuerzo pesquero. En numerosas ocasiones los pescadores han tenido que regresar sin haber obtenido pesca alguna por cuanto confiados en los avisos que no anticipaban maniobra alguna por un determinado sector se han encontrado con prácticas de tiro y ejercicios navales en esa zona. Las irregularidades e incorrecciones del presente sistema de avisos es incuestionablemente una situación onerosa y peligrosa para quienes dependen de éstos para entonces iniciar sus trabajos cotidianos. En fin, que el sustento y fuente de ingresos de los pescadores y de sus familias, así como del resto de la población de Culebra, depende rigurosamente de las actividades realizadas por la Marina en la zona restringida.

(e) *Los estudiantes*

[6] Otro de los grupos significativamente afectados por las presentes restricciones y actividades de la Marina son los estudiantes. Actualmente, la Isla de Culebra carece de una escuela superior. De ahí que sea necesario que estudiantes de nivel de escuela superior se trasladen semanalmente a Vieques o Fajardo para continuar sus estudios. La ausencia de una transportación adecuada ya sea por vía marítima o aérea ha afectado considerablemente la continuidad de sus estudios. Además, este desplazamiento semanal está sujeto a las contingencias de las maniobras y prácticas de tiro realizadas por la Marina. Igualmente, han creado en estos estudiantes un constante temor en la seguridad de sus desplazamientos.

Por diferentes razones también los estudiantes a nivel elemental e intermedio en la Isla de Culebra han sido afectados por las actividades de la Marina. Relató el Sr. John K. Vincent, Director Escolar de Culebra, que el paso de aviones y helicópteros a bajas alturas, y los efectos ruidosos de las prácticas de artillería, han creado un constante temor en ellos, menoscabando así las posibilidades de un mejor aprovechamiento académico. El Sr. Pablo Munet, maestro de escuela elemental en Culebra, manifestó también que a consecuencia de las prácticas de tiro y del consiguiente temor que esto produce se ha reflejado en el aprovechamiento y aprendizaje escolar. En un examen de habilidad general que practicó a sus estu-

diantes los resultados obtenidos evidenciaron marcadas deficiencias educativas. Las deficiencias demostradas eran sustancialmente mayores que en resultados obtenidos en otros lugares donde esta atmósfera de continuo temor estaba ausente.

(f) *El desarrollo industrial y turístico*

Actualmente, existe en la Isla de Culebra una población civil de ochocientos (800) habitantes. También es visitada por unas quinientas personas mensuales, particularmente deportistas amantes de la vida marina.

Es legítima aspiración de toda persona en una comunidad el procurar su desarrollo económico dentro de las posibilidades y recursos naturales y artificiales que le sean propios. A estos efectos el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en conjunción con las autoridades municipales e individuos particulares han forjado esperanzas y aspiraciones de mejoramiento material. Es menester proveer los ofrecimientos adecuados al pleno desenvolvimiento de cada individuo que allí convive.

Actualmente, existe una sola industria en la Isla de Culebra, la Manor Farm Research South que es un proyecto promovido por la Administración de Fomento Económico.⁵⁰ Esta se dedica a la crianza de animales para investigaciones de laboratorio. Emplea unos ciento cuarenta trabajadores con una nómina anual de \$350,000. Las inversiones en este proyecto alcanzan el total de un millón de dólares. Fomento Económico le otorgó incentivos especiales por la cantidad de \$150,000; y el Banco Gubernamental de Fomento le ha prestado unos \$175,000. El edificio donde está localizada esta industria pertenece a la Compañía de Fomento Industrial.

Las proyecciones de la Compañía de Fomento Industrial para el 1975 revelan la necesidad de promover proyectos industriales para proveer cien empleos adicionales.

Existen planes para desarrollar la Laguna Lobina a un costo aproximado de ochocientos mil dólares, incluyendo una zona de carga y descarga para uso de la Manor Farm Research South. Se necesita ampliar el Hotel Perla en unas trece habitaciones a un costo de ciento cincuenta mil dólares; aumentar en nueve habitaciones el Hotel Puerto Rico a un costo de cincuenta mil dólares; y construir ocho habitaciones adicionales en el Coral Marquez Guest

⁵⁰ Ver: Anexo de la carta del Sr. Sergio Camero, entonces Administrador de Fomento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, dirigida al Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, de 6 de mayo de 1968.

House. Todos estos proyectos se realizarían en el pueblo y puerto de Dewey.

Se encuentra bajo estudio el desarrollar a Punta Tampico, al oeste de la Isla, como parte de un complejo recreativo y la fundación de una escuela vocacional para pescadores.

También se planea colocar un cable submarino entre Vieques y Culebra a los fines de mejorar la provisión de energía eléctrica de Culebra. También hay planes para la construcción de una nueva biblioteca y un parque de bombas en el pueblo de Dewey.

Se está considerando un Plan Maestro por la Administración de Fomento Económico para orientar el gran potencial turístico de Culebra.

Según el propuesto Plan de la Marina de los Estados Unidos de 24 de abril de 1970,⁵¹ ésta se propone ceder al Estado Libre Asociado de Puerto Rico alrededor de unos seiscientos ochenta (680) acres de los terrenos bajo su control inmediatos al pueblo y puerto de Dewey. Igualmente, se propone ceder el litoral correspondiente en estos terrenos. Este litoral abarca una extensión de aproximadamente diez millas. Es de rigor señalar que de adquirir el gobierno de Puerto Rico estos terrenos se viabilizaría territorialmente la realización de estos proyectos en el pueblo y puerto de Dewey. Sin embargo, nos reveló el Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, que estos planes y proyectos se han congelado por razón de las presentes restricciones de la Marina, particularmente en su negativa de conceder autorizaciones *permanentes* de transportación marítima y aérea a las ya existentes.⁵² Igualmente, por la intensificación de las maniobras de adiestramiento en casi toda la Isla de Culebra, cayos e islotes adyacentes. También la imposibilidad del uso de las playas, según se desprende de una carta del Contraalmirante Matter, de 5 de diciembre de 1969, impide el desarrollo de Culebra como centro turístico. A tenor con el propuesto Plan de la Marina,⁵³ tres cuartas partes del litoral y de las playas en Culebra caerían dentro de la zona de seguridad que se amplía con este Plan. Igualmente, la zona de seguridad se amplía en unos dos mil doscientos acres de terrenos privados cuya ventaja primordial

⁵¹ *The San Juan Star*, a las págs. 1 y seguido 18; *El Mundo*, a las págs. 1-A y seguido 16-A; ediciones de sábado, 25 de abril de 1970. Cf. Apéndice C, a la pág. 191 de este tomo.

⁵² Ponencias orales sometidas en las audiencias públicas celebradas por esta Comisión, 23 de agosto de 1969 y 24 de enero de 1970.

⁵³ Véanse: *The San Juan Star*, págs. 1 y seguido 18; *El Mundo*, págs. 1-A y seguido 18-A; ediciones del sábado, 25 de abril de 1970.

y quizá, única, lo constituye las posibilidades que tienen para el desarrollo turístico y veraniego. Las propiedades privadas dentro de esa zona de seguridad en la Isla de Culebra, según el Plan mencionado, no podrán utilizarse para fines residenciales y turísticos. Sólo se provee en ellos para la explotación agrícola y ganadera, industria que ha perdido con los años su virtualidad económica particularmente por las dificultades de tráfico comercial entre Culebra, Vieques y Puerto Rico. Es de señalar que la Isla de Culebra es principalmente un área de gran atracción turística por sus condiciones naturales, aguas que la rodean y la belleza y adecuación de sus playas.

También se ha señalado que la falta de una programación adecuada de las actividades de la Marina para información pública en los días de maniobras y prácticas impide el movimiento civil para el disfrute de estas facilidades naturales.

(g) Las actividades y restricciones de la Marina y sus efectos en las inversiones privadas en Culebra

Es de común conocimiento que en nuestro sistema de gobierno la empresa privada constituye uno de los puntales básicos para el desarrollo económico. Las posibilidades de Fomento Económico a través de la empresa privada son unos de los factores primordiales para el incremento de nuestra riqueza material. A través del desarrollo de los capitales y de la procuración de mejores y productivas canalizaciones del trabajo, se realiza el mejoramiento de las condiciones del trabajador y de los niveles de ingresos en nuestra estructura socio-económica. Es natural que todos los esfuerzos coadyuven al fortalecimiento y expansión de las inversiones privadas.

La presente situación de Culebra en donde la Marina ostenta una zona restringida y realiza diversas maniobras de adiestramiento militar ha desalentado el mejor aprovechamiento de las posibilidades de desarrollo de la municipalidad de Culebra. No precisan cifras estadísticas para señalar que la Isla de Culebra se encuentra bastante rezagada en su proceso de desarrollo material que es legítima aspiración a toda comunidad. Tampoco este rezago se debe únicamente a la Marina de los Estados Unidos como factor de impedimento de desarrollo. Sin embargo, basta señalar, a los propósitos de este Informe, los proyectos privados que por razón de la actual condición de Culebra como área restringida han desalentado

los planes de desarrollo industrial, residencial, turístico y deportivo de la misma.

[7] Por razón de la presente restricción en el tráfico marítimo y aéreo, y en vista de las prácticas y maniobras de la Marina en la forma que actualmente se conducen, la industria ganadera ha desaparecido comercialmente en la Isla de Culebra. Entre los pocos ganaderos en la Isla de Culebra se encuentra el Sr. Claro Feliciano, quien es propietario de una finca al norte de Culebra y adyacente a la Laguna Zoní. Nos relató el Sr. Feliciano que los aeroplanos de la Marina pasan continuamente a poca altura sobre su finca espantando así el ganado.⁵⁴ En ocasiones, proyectiles disparados desde aeroplanos de la Marina han caído en el pasto de su finca y a consecuencia del calor que éstos despiden lo han incendiado. Estas maniobras y ejercicios realizados de manera continua e intensa han afectado su faena agrícola mermando la productividad de la misma. También, la presente restricción de la Marina en cuanto a la transportación marítima no permite conducir el ganado y sus productos derivados a Vieques y Puerto Rico en una forma que sea económicamente productiva. Es de apuntar que el propuesto Plan de la Marina de 24 de abril de 1970,⁵⁵ envuelve estos terrenos privados dentro de una zona de seguridad. En esta zona sólo se permitiría la explotación agrícola y ganadera de los terrenos privados. Todo otro uso, inclusive residencial estaría vedado. En este Plan la Marina consigna que está en disposición de compensar por las restricciones añadidas. Sin embargo, es de señalar que las transacciones que por razón de estos terrenos y cualesquiera otros terrenos privados dentro de la zona de seguridad que amplía este Plan, requiere un acuerdo de voluntades entre la Marina de los Estados Unidos y las personas propietarias de los mismos. Y que una forzosidad por parte de la Marina en la realización de las transacciones propuestas equivaldría a una expropiación de la propiedad privada para uso público.

La Sra. Gail de Vincent actualmente opera una pensión que ha sido perjudicada por las restricciones del tráfico marítimo y aéreo implantadas por la Marina.⁵⁶ Las dificultades de transportación,

⁵⁴ Ponencia oral sometida por el Sr. Claro Feliciano en audiencia pública de esta Comisión, de 24 de enero de 1970.

⁵⁵ *The San Juan Star*, a las págs. 1 y seguido 18; *El Mundo*, págs. 1-A y seguido 16-A; ediciones de sábado, 25 de abril de 1970. Cf. Apéndice C, a la pág. 191 de este tomo.

⁵⁶ Ponencia oral sometida en audiencia pública de esta Comisión, de 24 de enero de 1970.

escasas e inseguras, y el uso restringido que de las playas y aguas puede hacerse para la natación, la pesca o cualquier otra actividad en el mar, han desalentado a anteriores y potenciales huéspedes.

Un proyecto de cincuenta y un (51) solares para casas de verano promovido por el Sr. Miguel González en terrenos suyos próximos al pueblo de Dewey ha sido desistido.⁵⁷ Las opciones de compra han sido desistidas por las personas interesadas. Una de las razones ha sido la imposibilidad de obtener adecuadas fuentes de financiamiento para la construcción. Otro inversionista, el Sr. Harry Grayson⁵⁸ residente en Nueva York, quien posee una propiedad de sesenta y siete (67) cuerdas al sur de Culebra se encuentra en idéntica situación al anterior. También posee opciones de compra en Playa Manzanilla y en la Bahía del Mosquito, que se encuentran en la parte sur y sureste de Culebra. En el Plan de la Marina, de 24 de abril de 1970, estos terrenos privados quedarían dentro de la zona de seguridad. Esto implicaría que no se podrían disponer para fines residenciales o turísticos, sólo para la ganadería. En los mencionados terrenos el Sr. Grayson pensaba desarrollar un área turística, construyendo un hotel y casas de verano próximas a las playas y lugares para prácticas de deportes marinos. El litoral de estos terrenos también quedarían bajo el control de la Marina, según se evidencia del Plan propuesto. Igualmente, aconteció con el Sr. Andrew R. Fletcher, quien pensaba desarrollar sus terrenos para fines residenciales en Playa Larga, situada al norte de la Isla, mirando hacia Cayo Norte. En el propuesto Plan de la Marina, estos terrenos privados caerían dentro de la zona de seguridad que por este Plan se amplía. También, el litoral de esta zona quedaría bajo el control de la Marina.

Otro proyecto que ha sido desistido fue la construcción de una marina y facilidades de muelles promovido por el Sr. José A. Figueroa. Por el Plan de la Marina de los Estados Unidos, de 24 de abril de 1970, las dificultades territoriales podrían quedar subsanadas. Sin embargo, continuarían las dificultades en la realización del mismo en cuanto a las restricciones al tráfico marítimo a la Isla de Culebra.

En una situación análoga a los anteriores se encuentra la Culebra Enterprises Corp., que proyectaba desarrollar terrenos para usos residenciales y veranuegos en la Isla de Culebra. El 5 de di-

⁵⁷ Ponencia oral sometida en audiencia pública de esta Comisión, de 24 de enero de 1970.

ciembre de 1969, el Contraalmirante A. R. Matter, a la sazón Comandante del Décimo Distrito Naval, le escribió al Sr. Edward M. Borges, presidente de la mencionada corporación.⁵⁹ Mediante esta misiva el Contraalmirante Matter le indicó que la Isla de Culebra se encuentra dentro de una zona restringida a tenor con la Orden Presidencial Núm. 8684, la cual citó literal y completamente. Le advirtió que la Marina poseía títulos en terrenos de la Isla, en virtud de la Orden Presidencial de 1903, emitida por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, quien reservó todos los terrenos públicos pertenecientes a los Estados Unidos en Culebra y cayos adyacentes para propósitos públicos de los Estados Unidos y los colocó bajo el control del Departamento de la Marina. Y añadió:

“Incluida en esta reserva estaba una ‘franja estrecha de línea de costa’ (zona marítimo-terrestre) que conecta las varias parcelas así reservadas. Una porción de esta franja de tierras costeras colinda con los terrenos que usted pretende desarrollar y vender como queda anteriormente dicho.”

Más adelante expuso lo siguiente:

“Las zonas controladas por la Marina en Culebra y sus islas cercanas son utilizadas para operaciones de adiestramiento naval. Incluidas en éstas está un lugar para bombardeos, blancos de tiros disparados desde el aire, playas para operaciones anfibas, lugares minados, etc. . . . *La propiedad de la Culebra Enterprises Corporation se encuentra adyacente a una zona de peligro para blancos de artillería y proyectiles siendo utilizados y en proceso de expansión en la Isla de Culebrita, Cayo Ladrones y los Cayos Palada (Cayos Geniquí).*

La isla de Culebra es vital a la ‘Atlantic Fleet Weapons Range’, que comprende la Estación Naval, Roosevelt Roads, contigua a la isla de Vieques y de miles de millas cuadradas de mar océano. *Este amplio complejo se está expandiendo y sus operaciones se están incesantemente tornando intensas, regularmente llevadas a cabo los siete días de la semana. A la par que tal uso incrementa, los habitantes de áreas adyacentes, en la cual estaría su propiedad, estarán expuestos al ruido de explosiones supersónicas, artillería, cohetes y tráfico aéreo pesado.*

Bajo esas circunstancias, no será posible autorizar al público el uso de ninguna porción de la franja de costa de la Marina en Culebra para tener acceso a las playas; tampoco para colo-

⁵⁹ Carta del Contraalmirante A. R. Matter de la Marina de los Estados Unidos, dirigida al Sr. Edward M. Borges, presidente de Culebra Enterprises Corp., de 5 de diciembre de 1969.

car facilidades de muelles para botes. Es innecesario decir, que la Marina se opondrá a cualquier uso de terrenos pertenecientes privadamente en Culebra que envuelvan las playas o que de otra forma confligan con los requerimientos operacionales.” (Enfasis nuestro.)

Los terrenos privados referidos en esta carta del Contraalmirante Matter se encuentran en las zonas norte y noreste de la Isla de Culebra. En esta carta se anticipa que estas zonas en Culebra y cayos e islotes adyacentes serían intensificados para las operaciones de adiestramiento. También por estas zonas, los terrenos privados estarían sustancialmente reducidos en sus posibilidades de usos residenciales, turísticos e incluso agrícolas. Es de advertir que las condiciones descritas por el Contraalmirante Matter en esta carta, que caracterizarían estos contornos adyacentes a zonas de intenso adiestramiento militar naval y aéreo harían difíciles y, tal vez, económicamente improbables, sus aprovechamientos. Añádase que en estas zonas norte y noreste que refiere el Contraalmirante Matter, todo el litoral y, por consiguiente, las playas y aguas navegables, quedarían sujetos a los ejercicios continuos, regularmente diarios, que conduzca la Marina. De ahí que también sus aprovechamientos por personas particulares estarían imposibilitados.

El 24 de abril de 1970, el Contraalmirante A. R. Matter, de la Marina, anunció que presentó para la aprobación del Congreso de los Estados Unidos un Plan referente a la utilización de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes para propósitos de defensa nacional.⁶⁰ Entre los aspectos contenidos en este Plan se encuentra la intensificación de las maniobras de adiestramiento por las zonas norte, noreste y este de Culebra, cayos e islotes adyacentes. Y expresamente se hace constar que se intensificarían, en parte, por cuanto se propone trasladar a la Isla de Culebrita, que radica en esta zona noreste, los blancos para prácticas de tiro desde embarcaciones que actualmente se conducen aproximadamente a una milla de Dewey. También se propone en este Plan ampliar la zona de seguridad en Culebra que está constituida por terrenos privados. Esto incluye igualmente, las costas de estas zonas. Según el mencionado Plan, y en línea con la carta del Contraalmirante Matter, de 5 de diciembre de 1969, la Marina propone la eliminación total de los usos residenciales, turísticos y cualesquiera otros análo-

⁶⁰ *The San Juan Star*, págs. 1 y seguido 18; *El Mundo*, págs. 1-A y seguido 16-A; ambas ediciones de sábado, 25 de abril de 1970. Cf. Apéndice C, a la pág. 191 de este tomo.

gos de los terrenos privados dentro de esta ampliada zona de seguridad. Sólo se permitiría el aprovechamiento agrícola de estos terrenos privados. Sin embargo, es de rigor señalar que las condiciones alrededor de estas zonas poco facilitarían el aprovechamiento comercial de la agricultura, particularmente de la ganadería. El propio Contraalmirante Matter, en su carta de 5 de diciembre de 1969, describió las características que afectarían estas zonas, a saber:⁶¹ ruidos de explosiones supersónicas, artillería, cohetes y tráfico aéreo pesado.

Por otro lado, la Marina propone en este Plan que arrendará y, con el tiempo, comprará estos terrenos privados así restringidos. Anticipó que de no realizarse con los propietarios de estos terrenos las transacciones que fueran menester, la Marina acudiría a los tribunales.⁶²

De lo anteriormente descrito se demuestra claramente la intervención tan extensa que ha revelado la Marina de los Estados Unidos en el uso, disfrute, desarrollo y disposición de las propiedades privadas en la Isla de Culebra. Todo uso de los terrenos privados en la Isla de Culebra, islotes, y cayos adyacentes entiende la Marina que está subordinado a las operaciones de adiestramiento militar que ella realiza por el área restringida.

La zona marítimo-terrestre

Generalmente, la zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas de un territorio que baña el mar en su flujo y reflujo, pertenece al Estado que ejerce la soberanía del mismo.⁶³ Sin embargo, el título que sobre esta zona tiene el poder soberano del Estado se tiene en *fideicomiso* para todos los habitantes de ese Estado a los fines de proteger la libertad de navegación y para otros fines públicos.⁶⁴ El gobierno de los Estados Unidos, no obstante, puede dentro de sus legítimos objetivos nacionales, ejercer el control razonable y necesario que permitan la consecución de los mismos.⁶⁵ Y en la obtención de estos objetivos nacionales

⁶¹ Carta del Contraalmirante A. R. Matter, de la Marina de los Estados Unidos, dirigida al Sr. Edward M. Borges, presidente de Culebra Enterprises Corp., de 5 de diciembre de 1969.

⁶² *The San Juan Star*, a la pág. 18, sábado 25 de abril de 1970.

⁶³ *Shively v. Bowley*, 152 U.S. 1, 38 L.Ed. 331 (1893).

⁶⁴ *Shively v. Bowley*, *supra*; *McGilvra v. Ross*, 215 U.S. 70, 54 L.Ed. 95 (1909); *United States v. Mission Rock Co.*, 189 U.S. 391, 47 L.Ed. 865 (1902); *y, Morris v. United States*, 174 U.S. 196, 43 L.Ed. 946 (1898).

⁶⁵ *West Coast Hotel Company v. Parrish*, 300 U.S. 379, 81 L.Ed. 703 (1937).

no debe privar a las personas de las libertades esenciales consagradas en la Constitución.⁶⁶

También, y a manera de ilustración, en el ordenamiento jurídico español se ha entendido que la zona marítimo-terrestre es de dominio nacional y uso público.⁶⁷ De igual manera lo es el mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios nacionales, en toda la anchura determinada por el Derecho Internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación.⁶⁸ En esta zona el Estado dispone la vigilancia y los aprovechamientos que fueren necesarios a sus funciones públicas. Por otro lado, el libre uso del mar litoral, ensenadas, radas, bahías y abras se entiende para navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que los regulen. En el mismo caso se encuentra el uso público de las playas donde se permite a todos con iguales restricciones para transitar por ellas, bañarse, varar, carenar y construir embarcaciones, recoger conchas, plantas y mariscos, y otras actividades ordinarias.

En el ordenamiento jurídico español se entiende por dominio público el que compete a aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas.⁶⁹ Esto a diferencia del dominio particular del Estado que dispone como los particulares y que constituye su patrimonio.⁷⁰

[8] También, en nuestra jurisdicción insular se dispone que “las cosas o los bienes son, o comunes o públicos.”⁷¹ Son cosas comunes “aquellas cuya propiedad no pertenece a nadie en particular y en las cuales todos los hombres tienen un libre uso, en conformidad con su propia naturaleza: tales son el aire, las aguas pluviales, *el mar y sus riberas.*”⁷²

⁶⁶ *United States v. Robel*, 389 U.S. 258, 19 L.Ed.2d 508 (1967).

⁶⁷ Artículo 1 de la Ley de Aguas española de 3 de agosto de 1866. *Diccionario de Derecho Privado*, “Mar Litoral”, Tomo II, Edición de 1950, a la pág. 2594.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Alcubilla, *Diccionario de la Administración Española*, 4ta. Ed., Tomo I, a la pág. 341.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Código Civil, 1930, art. 253; 31 L.P.R.A. sec. 1022 (Edición de 1967). Véase además: *Rubert Armstrong v. E.L.A.*, C.A. Núm. 88, de 27 de junio de 1969 [97 D.P.R. 588].

⁷² *Ibidem*, art. 254; 31 L.P.R.A. sec. 1023 (Edición de 1967).

[9] En fin, que no importa la terminología que las diferentes jurisdicciones puedan utilizar, las personas poseen ciertos derechos, aunque no absolutos, a la zona marítimo-terrestre, el mar litoral y las playas. Y que los atributos de la soberanía ejercida por los Estados Unidos de América y las cosas comunes de uso público de los habitantes y visitantes a la Isla de Culebra, en este caso, no son derechos irreconciliables que no puedan armonizarse aunque en situaciones de vital confrontación ante los requerimientos y propósitos públicos del Estado, en este caso, los propósitos de defensa nacional.

(h) El planteamiento de la situación de Culebra ante las autoridades gubernamentales insulares y de los Estados Unidos de América locales y continentales

A partir del año 1960 la Marina de los Estados Unidos fue paulatinamente intensificando sus maniobras de adiestramiento militar. Por tales razones, el Hon. Alcalde de Culebra, Sr. Ramón Feliciano, advirtió en 1962 al entonces Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, las dificultades que este proceso de intensificación suscitaba sobre la municipalidad y población de Culebra. No obstante el apercibimiento de esta condición, la Marina continuó expandiendo su radio de operaciones de adiestramiento militar en la Isla de Culebra.

El 6 de marzo de 1967 la Asociación de Pescadores de Culebra aprobó una resolución donde recababa la ayuda de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. En ésta se hacía constar que por razón de las restricciones y actividades de la Marina de los Estados Unidos en las aguas alrededor de la Isla de Culebra los pescadores se encontraban en una condición económica agobiante. Esta resolución se envió a la Asamblea Legislativa, con copias al entonces Gobernador y Secretario de Agricultura.

Por otro lado, el 20 de abril de 1967 el Alcalde de Culebra solicitó, al entonces Gobernador, una audiencia a los fines de que una comisión de ciudadanos le planteara los problemas que agobiaban a la Isla de Culebra y del "atropello naval" que cada día les hacen la vida más imposible.

Un año más tarde, varios entusiastas del deporte marino de Puerto Rico, quienes representaron a los diferentes clubes náuticos y otras empresas interesadas, se reunieron con el Capitán J. M. Robertson, quien representó a las autoridades navales en una reu-

nión concertada el 13 de marzo de 1968.⁷³ Le plantearon al Capitán Robertson las dificultades que tenían las personas que navegaban en sus lanchas privadas por la zona restringida. Le revelaron que en ocasiones aeroplanos de la Marina habían realizado maniobras sobre estas lanchas e incluso les habían lanzado bombas de humo próximas a las mismas. El problema medular de esta reunión giró en torno a la falta de un sistema adecuado de comunicación; primero, a los fines de obtener la correspondiente autorización de navegar por y a través de la zona restringida y, segundo, de conocer con suficiente antelación los ejercicios de tiro y otros que habría de realizar la Marina en los días en que deportistas salieran a navegar por aquel contorno. Esta segunda cuestión se aducía a los fines de permitir apercibirse de las seguridades a tomar para protección de las embarcaciones y de sus ocupantes. El navegar por ese lugar les era necesario, pues de lo contrario, tendrían que desviarse hacia el mar afuera donde éste es generalmente violento. La Isla de Culebra y los cayos que la rodean ofrecen una barrera natural contra el rigor de los vientos y de las inclemencias del mal tiempo. De ahí que tal trayectoria de quienes interesaran navegar hacia Vieques, Culebra, las Islas Vírgenes y las demás Islas de las Antillas Menores, era más segura en vista de las proximidades terrestres. Además, esta trayectoria resulta ser más económica.

A tales planteamientos adujo el representante de la Marina que las maniobras de adiestramiento naval habrían de *intensificarse*. Esto respondía a la necesidad de disponer a la Flota del Atlántico en óptima condición para una situación de guerra y era la zona Vieques-Culebra la designada para realizar esta condición. Sin embargo, reveló que el derecho de paso marítimo no se vedaba a quienes tuvieran "negocios" legítimos en la Isla de Culebra. Pero que era imprescindible obtener previamente de la autoridad naval local la autorización de entrada al área restringida.

Sobre el problema de medios de comunicación les dijo el Capitán Robertson que hablaría con la Guardia Costanera a los fines de disponer los arreglos que fueren menester. Aunque informó que anticipaciones sobre maniobras y ejercicios navales se ofrecían en los boletines de la Guardia Costanera.

El 27 de marzo de 1968, el entonces Administrador de Fomento Económico, Sr. Sergio Camero, el entonces Director de Turismo, Sr. Héctor Piñeiro, en unión con el Alcalde de Culebra y de un

⁷³ Véase: *The San Juan Star*, 14 de marzo de 1968; y *El Mundo*, 15 de marzo de 1968.

grupo de ciudadanos de esa municipalidad, se reunió con el Capitán Robertson, oficial a cargo de las operaciones en el Caribe y quien representaba a las autoridades navales en esa reunión.⁷⁴ El entonces Administrador de Fomento Económico le planteó el Capitán Robertson las dificultades que la instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684 representaba para el desenvolvimiento industrial y turístico de Culebra. También, se le planteó la manera en que ésta afectaba el desarrollo de viviendas. Igualmente, se habló sobre las restricciones de navegación de las embarcaciones privadas de los pescadores, por la zona restringida.

Manifestó el representante de la Marina que la autorización tenía que solicitarse cada vez que se quiera entrar en la zona restringida. Cualquier entrada a la zona restringida sin el permiso de la Marina se hacía a riesgo de los infractores. No obstante, ofreció *estudiar* la posibilidad de establecer un circuito especial de radio para avisar a las autoridades municipales y a las embarcaciones cuando se realicen maniobras peligrosas.

El 22 de abril de 1968, un comité de ciudadanos de Culebra, en representación de la población civil, aprobó una resolución para solicitar del Presidente y del Congreso de los Estados Unidos que revoquen la Orden Presidencial Núm. 8684 y que cesen las maniobras y prácticas de tiro en Culebra. Reclaman para sus habitantes una mayor libertad de movimiento. Al igual que mayor libertad en el uso de las aguas y puertos. Igualmente, reclamaron que los terrenos públicos de los Estados Unidos bajo el control de la Marina fuesen cedidos a la población civil. De conformidad con la anterior resolución se enviaron copias a ciento sesenta y tres congresistas, los cuales, en su mayoría, acusaron recibo de las mismas y agradecieron el haberlos enterado del asunto. De éstas, no obstante, cabe destacar la contestación del congresista B. Everett Jordan, Senador por el Estado de Carolina del Norte. Este inquirió, ante un Ayudante Especial del Presidente de los Estados Unidos a nombre del Alcalde de Culebra, en torno al uso de esta Isla por la Marina.⁷⁵ El 21 de mayo de ese año recibió respuesta del Sr. Barry J. Shillito, Secretario Asistente de la Marina a cargo de instalaciones.⁷⁶ Este último le informó lo siguiente:

⁷⁴ Véanse: *The San Juan Star*, 28 de marzo de 1968; y *El Mundo*, de 28 de marzo de 1968.

⁷⁵ Carta del Senador Jordan al Alcalde de Culebra, de 23 de mayo de 1968.

⁷⁶ Carta del Sr. Barry J. Shillito al Senador Jordan, de 21 de mayo de 1968.

“Le garantizo que Culebra no sería utilizada si fuera posible adiestrar nuestras fuerzas en otro sitio; sin embargo, Culebra es la única área disponible en el Atlántico que cumple con los requerimientos de tiro de la Marina. Por razón de la extensión continua de los compromisos militares de los Estados Unidos, la necesidad de Culebra como área de tiro es vital para nuestra defensa nacional.”

Ante esta información suministrada por el Departamento de la Marina, la cual acompañó como anejo a su contestación al Alcalde de Culebra, quedó en disposición para cualquier otra ayuda en este caso.

En línea con las anteriores gestiones, el Alcalde de Culebra solicitó, el 25 de abril de ese año, los buenos oficios del entonces Administrador de Fomento Económico, Sr. Sergio Camero, para que lo acompañara en sus gestiones en Washington. El 6 de mayo de 1968, el Sr. Sergio Camero le sometió al Alcalde una relación de las inversiones realizadas en Culebra y las proyecciones para el futuro.⁷⁷ Esta información fue redactada en inglés para así facilitar al Alcalde en la preparación de cualquier documento que hubiere de presentar en Washington.

El 3 de junio de 1968, el Hon. Alcalde de Culebra, Sr. Ramón Feliciano, el Sr. John K. Vincent, Director de Escuelas del distrito de Culebra y presidente del Comité de Ciudadanos de Culebra, en unión con la Sra. Haydeé del Valle, secretaria del mencionado Comité, se reunieron en Washington con el Sr. William F. Point, Director de Instalaciones del Departamento de Defensa, y con representantes del Sub-secretario y Jefe de Operaciones Navales. Estuvieron presentes también dos ayudantes del entonces Comisionado Residente, Hon. Santiago Polanco Abréu. En esta entrevista con las autoridades de defensa y navales plantearon los representantes de la Isla de Culebra el problema que agobiaba a su municipalidad por razón de la instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684 y de las maniobras de adiestramiento naval que allí se conducían.

Como resultado de esta reunión el Sr. Point prometió *estudiar* “benévolamente” el problema planteado.

El 12 de marzo de 1970, el Hon. Alcalde de Culebra Sr. Ramón Feliciano transmitió a la Marina de los Estados Unidos un *ultimá-*

⁷⁷ Carta del entonces Administrador de Fomento Económico, Sr. Sergio Camero, al Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, de 6 de mayo de 1968.

tum en relación a las maniobras y prácticas de adiestramiento militar conducidas por esta última en la Isla de Culebra. El tenor de este *ultimátum* es el siguiente:⁷⁸

“ULTIMATUM A LA MARINA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Nosotros, el pueblo de la Isla de Culebra, fundado como municipalidad desde 1880 por la Corona Española y en la actualidad un municipio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, compuesto por ciudadanos americanos cuya lealtad y sentido patriótico les ha ocasionado grandes sufrimientos,

EXPRESAMOS

Nuestro sacrificio ha sido notable. Nuestros hijos han combatido en todas las guerras en que ha estado envuelta la nación americana incluyendo los conflictos en Corea y Vietnam.

En dos ocasiones nuestra población civil ha sido arbitrariamente trasladada viéndose obligada a dejar que sus hogares y tierras sean utilizadas por la Marina de los Estados Unidos.

Los altos oficiales de la Marina de los Estados Unidos han ignorado nuestras peticiones de ayuda para resolver esta situación, nuestros costosos viajes al Pentágono, nuestras solicitudes de terreno para la construcción de un hospital, un área de facilidades recreativas, tierras para construir hogares y aun más, un espacio para enterrar nuestros muertos.

Ustedes han minado, bombardeado y torpedeado nuestros peces y áreas pesqueras. Han lanzado cohetes de fuego y bombas de *napalm* sobre nuestras aves y sus nidos aun cuando existe prohibición a esos efectos por la Orden Presidencial de 1909 emitida por el Presidente Teodoro Roosevelt. Los errores humanos y de sus computadores han desviados sus armas arrojadas hacia nuestros puertos y tierras privadas exponiéndonos a morir. Conscientes de la presencia de nuestra población civil en el centro del área donde llevan a cabo sus maniobras, continúan y proyectan incrementar y a su vez extender esas actividades en y alrededor de la Isla de Culebra.

La intensidad, la frecuencia y el tipo de maniobras llevadas a cabo por la Marina de los Estados Unidos en y alrededor de nuestra Isla en los últimos años, y especialmente en el presente, ha creado una situación que rebasa los límites de nuestra tolerancia humana.

Vivimos sumergidos en una crisis económica y en un estado psicológico de confusión, ansiedad, inseguridad, terror y estamos en constante peligro de perder nuestras vidas.

⁷⁸ *Ultimátum* dado por el Hon. Ramón Feliciano, Alcalde de Culebra, a la Marina de los Estados Unidos, de 12 de marzo de 1970.

POR LO TANTO: NO TOLERAREMOS ESTAS PRACTICAS Y NO CONSENTIREMOS QUE ESTA SITUACION CONTINUE ASI COMO TAMPOCO ALBERGAMOS NI ALBERGAREMOS IDEA ALGUNA DE ABANDONAR NUESTROS HOGARES, NUESTRAS PROPIEDADES, NUESTRO PUEBLO, NUESTRA CULTURA, NUESTRA ISLA DE CULEBRA.

Entrego a ustedes, en presencia de las personas que componen esta municipalidad, este *Ultimatum* aprobado por la Asamblea Municipal, advirtiéndoles que de ignorarlo ustedes como lo han hecho con nuestras peticiones, y con nuestra existencia en esta Isla, confirma una actitud de arrogancia intolerable hacia nuestro pueblo por parte de la Marina de los Estados Unidos. Serán ustedes los únicos responsables de que el mundo entero juzgue adversamente nuestro sistema democrático de gobierno.

(fdo.) Ramón Feliciano
Alcalde"

Igualmente, en esa misma fecha, la Asamblea Municipal de Culebra dispuso mediante resolución al efecto apoyar en todos sus términos y razones el mencionado *ultimatum*.⁷⁹

El 24 de abril de 1970, la Marina de los Estados Unidos propuso para la aprobación del Congreso de los Estados Unidos un Plan relativo al uso de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes.⁸⁰ En este Plan se propone ceder unos seiscientos ochenta acres de terrenos pertenecientes a los Estados Unidos al gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Estos terrenos se encuentran en las zonas sur y oeste inmediatas al pueblo de Dewey. Igualmente, se ceden con estos terrenos el litoral que corresponden a los mismos, aproximadamente diez (10) millas de costas. También se propone mediante este Plan trasladar un blanco de tiro para embarcaciones que se encuentran aproximadamente a una milla del pueblo. Este blanco de artillería se trasladaría a la Isla de Culebrita, en cuya zona noreste y este de Culebra se proponen intensificar las maniobras. También se intensificarían por la parte oeste y noroeste de la Isla de Culebra. Igualmente por la parte sur y sureste no cedida al gobierno de Puerto Rico. Todas estas zonas de maniobras que se proponen intensificar incluyen el litoral, las

⁷⁹ Gobierno Municipal de Culebra, Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Resolución Núm. 17, Serie 1969-70.

⁸⁰ Declaraciones del Contraalmirante A. R. Matter, de la Marina de los Estados Unidos, el 24 de abril de 1970. Véanse: *The San Juan Star*, págs. 1 y seguido 18, sábado 25 de abril de 1970; *El Mundo*, pág. 1-A, viernes 24 de abril de 1970; *El Mundo*, págs. 1-A y seguido 16-A, sábado 25 de abril de 1970.

playas, las aguas navegables y los cayos e islotes adyacentes. Como parte del proceso de intensificación en las zonas indicadas se amplían las zonas de seguridad en el noroeste, y noreste, este y sureste, para comprender dentro de las mismas unos dos mil doscientos acres adicionales de terrenos privados. Los *terrenos privados* dentro de estas zonas de seguridad no podrían ser utilizados para fines residenciales, turísticos y otros análogos. La Marina propone compensar mediante arrendamiento y, luego, compra, a los dueños de estos terrenos. En estos terrenos, en cambio, la Marina permitiría la explotación agrícola, particularmente ganadera.

En relación con las restricciones al tráfico marítimo y aéreo por el Area de Defensa Marítima y la Reservación Naval Aérea, la Marina continuaría por razones de seguridad con las presentes restricciones.

A raíz del Plan propuesto por la Marina de los Estados Unidos de 24 de abril de 1970, los habitantes de Culebra reunidos en asamblea pública el 28 de abril de 1970 aprobaron por unanimidad cinco (5) resoluciones. Estas resoluciones se presentaron a manera de una contestación ciudadana de los culebrenses con respecto al mencionado Plan. En la primera resolución se dispone lo siguiente:⁸¹

“Rechazar el propuesto plan de la Marina de los Estados Unidos del 24 de abril de 1970 por considerarlo impracticable, restrictivo, inconstitucional y desastroso para todas las manifestaciones de la vida de los habitantes de esta isla.”

También se propone recabar ante el Hon. Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que no acepte ni endose este nuevo Plan propuesto por la Marina. Como corolario a la anterior resolución se aprobó la segunda resolución que dispone en lo pertinente lo siguiente:⁸²

“El Pueblo de Culebra en Asamblea del Pueblo, congregada el 28 de abril de 1970, exige enérgicamente del Gobernador de Puerto Rico que informe por escrito al Pueblo de Culebra, a través de su Alcalde, de todas las comunicaciones orales y escritas que se han tratado en las negociaciones con la Marina de los Estados Unidos.”

⁸¹ Resolución del Pueblo de Culebra en protesta contra las declaraciones de la Marina de los Estados Unidos para ejercer control sobre dos terceras partes de la Isla de Culebra y para otros fines, Resolución Núm. 1, Serie 1969-70.

⁸² *Ibidem*, Resolución Núm. 2, Serie 1969-70.

En la resolución tercera se exige del Congreso de los Estados Unidos que no imparta su aprobación al Plan presentado por la Marina ante este cuerpo legislativo.⁸³ Por otro lado, se solicita legislación a los fines de que la Marina sea despojada de los terrenos que actualmente posee en Culebra y sean estos terrenos cedidos al pueblo de Culebra. Por la cuarta resolución del pueblo culebrense se exige al gobierno de Puerto Rico la provisión de todos los servicios y obras necesarios en esa comunidad.⁸⁴ Estas necesidades se detallan en la propia resolución. Por último, considerando que el Plan propuesto por la Marina constituye una falta de respeto a la dignidad de los culebrenses, requieren de la Marina de los Estados Unidos y del Contraalmirante A. R. Matter de la Marina un acto público de desagravio.⁸⁵

Estas son algunas de las gestiones más significativas en torno al problema suscitado por la vigencia de la Orden Presidencial Núm. 8684 y de las restricciones resultantes de su instrumentación, así como de los problemas suscitados entre la Marina de los Estados Unidos y las personas particulares en la Isla de Culebra y en Puerto Rico a propósito de las maniobras de adiestramiento militar. Es de conocimiento público que se han realizado otras gestiones gubernamentales insulares a nivel de la Oficina del Gobernador y del Gobernador propiamente a lo largo de varios años, con altas esferas federales, inclusive ante el Presidente de los Estados Unidos.⁸⁶

Sin embargo, el problema que confronta la Isla de Culebra se encuentra aún dramáticamente planteado ante las autoridades federales en Puerto Rico y en los Estados Unidos de América, inclusive ante el Congreso de los Estados Unidos de América.⁸⁷

⁸³ *Ibid.*, Resolución Núm. 3, Serie 1969-70.

⁸⁴ *Ibid.*, Resolución Núm. 4, Serie 1969-70.

⁸⁵ *Ibid.*, Resolución Núm. 5, Serie 1969-70.

⁸⁶ Véanse: *The San Juan Star*, a las págs. 1 y seguido 16, de 3 de abril de 1970; y *El Mundo*, a las págs. 1, 13-C y 14-A, de 3 de abril de 1970. Otras revistas y periódicos tales como *Life*, *New York Times* y el *Washington Post* han escrito sobre el problema de Culebra.

⁸⁷ *El Mundo*, a la pág. 1, viernes 24 de abril de 1970; *El Mundo*, a las págs. 1-A y seguido 16-A, sábado 25 de abril de 1970; y *The San Juan Star*, a las págs. 1 y seguido 18, sábado, 25 de abril de 1970. La *Asociación de Alcaldes de los Estados Unidos*, la *Asociación Internacional de Agencias Oficiales de Derechos Humanos (International Association of Official Human Rights Agencies—I.A.O.H.R.A.)*, y la legislatura del estado de Nueva York, entre otras, han aprobado resoluciones sobre la Isla de Culebra demandando que la Marina *cese y desista* de las prácticas bélicas en dicha isla. (Véase: Apéndices E, F y I, págs. 209, 211 y 223 de este tomo.)

II. Aspectos de derecho:

1. Derechos Fundamentales—Libertad

La libertad y sus posibilidades constituyen las condiciones *sine qua non* al proceso de desarrollo del hombre.

2. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Derecho a la Vida, la Libertad y a la Búsqueda de la Felicidad

Todos los hombres poseen determinados derechos a la vida, la libertad y a la búsqueda de la felicidad de los que no pueden ser privados sin el debido procedimiento de ley.

3. Derechos Fundamentales—Libertad

Se ha de entender que el concepto de libertad civil que las esferas legislativas, ejecutivas y judiciales incorporan es la libertad dentro de una sociedad organizada democráticamente.

4. Estado—Vida en Comunidad—Reglamentación

El Estado puede razonable y racionalmente reglamentar la vida de una persona en la comunidad, pero esta reglamentación legítima del Estado ha de atemperarse a que los medios dispuestos para ello guarden una relación real y substancial con el propósito público que se interesa conseguir.

5. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Libertad de Movimiento—Medios “Menos Drásticos”

La libertad de movimiento no es absoluta y está sujeta a una reglamentación razonable que, aun en tiempos de guerra, tiene que justificarse válidamente; por eso toda reglamentación gubernamental sobre esta libertad sólo puede concebirse dentro de los medios “menos drásticos” que no violenten hondamente las libertades personales fundamentales.

6. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Autorizaciones Permanentes de Entrada y Salida

La instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684 por parte de la Marina de los Estados Unidos en la zona restringida de Culebra e islas y cayos adyacentes niega irrazonablemente las autorizaciones permanentes o generales de entrada y salida en la zona restringida, sin proveer unas normas razonables, claras, precisas y substancialmente indiscriminatorias para su concesión.

7. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Autorizaciones Permanentes de Entrada y Salida

La ausencia de un sistema adecuado y fácil de comunicación a los fines de obtener una autorización de entrada y salida por la zona restringida torna la restricción permisible en una prohibición de entrada y salida y, por eso, no cumple con la Orden Presidencial Núm. 8684 que no prohíbe el movimiento en la zona restringida sino que provee para su reglamentación razonable.

8. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Avisos sobre Maniobras

La ausencia de avisos anticipados de las maniobras de adiestramiento navales y aéreas que sean substancial y generalmente confiables para beneficio de los residentes de Culebra y de otras personas interesadas en moverse y trabajar por la zona restringida, inhibe indebidamente las

libertades de movimiento y de trabajo, por razón de la incierta condición que rodea todo el contorno restringido.

9. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Operaciones de Adiestramiento

Las operaciones de adiestramiento militar en la zona restringida son *excesivamente intensas, continuas, irregulares y peligrosas*.

10. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Privación de Libertad y Propiedad

La reglamentación informal, arbitraria e irrazonable a los propósitos públicos de la defensa nacional y a los medios "menos drásticos" que no cercenen hondamente las libertades personales fundamentales, constituye una privación de la libertad y de la propiedad sin el debido procedimiento de ley, en contravención a la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

11. Derecho Constitucional—Derechos Personales, Civiles y Políticos—Privación de Libertad y Propiedad

Los medios utilizados y propuestos por la Marina de los Estados Unidos en la realización del objetivo de defensa nacional en la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, por la magnitud de la intensidad de la intervención gubernamental y de la disminución del valor de las propiedades privadas, constituyen una privación de la propiedad privada para uso público sin compensación en clara violación a la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

12. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Restricciones

Se recomienda que la Marina de los Estados Unidos circunscriba, a los mejores intereses de la defensa nacional y de la necesaria adecuación a los derechos de las personas consagrados en la Constitución de los Estados Unidos, sus operaciones y restricciones para un adecuado adiestramiento militar a la zona noroeste de la Isla de Culebra.

13. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Autorizaciones Permanentes de Entrada y Salida

Se recomienda que la Marina de los Estados Unidos confeccione normas y reglas razonables, claras, precisas e indiscriminatorias en la concesión de autorizaciones permanentes de entrada y salida por la zona restringida en la Isla de Culebra.

14. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Sistema de Comunicación

Se recomienda el establecimiento de un sistema adecuado y fácil de comunicación entre las personas que deseando transitar por la zona restringida de la Isla de Culebra puedan obtener el correspondiente permiso de las autoridades navales locales.

15. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Avisos sobre Maniobras

Se recomienda que se establezcan avisos anticipados substancialmente confiables para beneficio de las personas en Culebra y otras personas interesadas en Puerto Rico sobre las actividades de adiestramiento de la Marina de los Estados Unidos en la zona restringida.

16. Isla de Culebra—Marina de los Estados Unidos—Querellas y Reclamaciones

Se recomienda la adopción por parte de la Marina de los Estados Unidos de un mejor sistema para atender las querellas y reclamaciones de los ciudadanos de la Isla de Culebra, particularmente de los pescadores, por

razón de las perturbaciones y daños ocasionados por ésta al realizar sus maniobras.

17. Isla de Culebra—Autoridades Municipales—Consulta

Cualesquiera arreglos presentes y futuros entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las autoridades federales locales y en los Estados Unidos con respecto a una situación de Culebra, deben disponer para la consulta previa de las autoridades municipales de esa Isla, las personas afectadas por la situación, y, en fin, de la ciudadanía en general en la Isla de Culebra y en Puerto Rico.

[1] Una de las condiciones básicas a toda persona es la posibilidad de la libertad. Es mediante esta posibilidad para la libertad en que el hombre puede desenvolverse física, psíquica e intelectualmente. Este desenvolvimiento va dirigido hacia la realización del hombre como ser humano. En fin, la libertad y sus posibilidades constituyen las condiciones *sine qua non* al proceso de desarrollo del hombre.

A los fines de este Informe, no obstante, sólo nos referiremos a una de las dimensiones de la libertad humana. Y más concretamente aun a la libertad del ser humano dentro de una comunidad, es decir, la libertad social o civil. Esta libertad social es una libertad de y en interrelación con los demás seres que conviven dentro de un orden social, económico, político, jurídico y cultural determinado. Pero esta libertad civil requiere una consideración todavía mucho más concreta. Esto es así por cuanto la misma se dilata extensa e intensamente en innumerables circunstancias personales y colectivas. De ahí que analizaremos el problema objeto de este Informe en base a la libertad de cada individuo dentro del ordenamiento jurídico-constitucional, en cuya consagración se describe la relación legítima que ha de imperar entre el Estado y los individuos. Igualmente, esta relación ha de enmarcarse dentro de una sociedad liberal-democrática, un régimen donde impere la ley sobre los hombres y se respeten y protejan los postulados de la esencial dignidad e inviolabilidad del individuo en las decisiones colectivas.

[2] Toda sociedad democrática se apoya en el postulado fundamental de que todos los hombres poseen determinados derechos a la vida, la libertad, y a la búsqueda de la felicidad que no pueden ser menoscabados por los poderes públicos. En la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, de 4 de julio de 1776, los firmantes de la misma consignaron lo siguiente:

“Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres han sido creados iguales; que a todos confiere su Creador

ciertos *derechos inalienables* entre los cuales están *la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad*; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y su felicidad.” (Enfasis nuestro.)

A los mencionados derechos se les han reconocido y se les reconocen atributos de *inalienables, inherentes y fundamentales*. Y que en la protección de estos derechos básicos *todos los hombres son iguales ante la ley*.⁸⁸ A tenor con los anteriormente mencionados principios la Constitución de los Estados Unidos de América dispone en su Enmienda Quinta lo siguiente:⁸⁹

“Ninguna persona . . . será privado de su vida, de su libertad o de su propiedad, sin el debido procedimiento de ley; . . .”

Esta libertad civil de la cual ninguna persona podrá ser privada sin el debido procedimiento de ley constituye una limitación a todas las actuaciones del gobierno federal. Es decir, que el Gobierno de los Estados Unidos de América tiene como restricción fundamental a sus múltiples intervenciones con los individuos que regirse a tenor con el criterio esencial del debido procedimiento de ley. Esta cláusula constitucional pretende pautar cuál ha de ser el balance adecuado entre la libertad individual y las exigencias colectivas de orden y seguridad sociales. Es menester señalar que esta disposición protege a todas las personas dentro del ámbito de soberanía de los Estados Unidos, sin distinguir por motivos de ciudadanía o nacionalidad.

Estos derechos básicos a toda sociedad democrática también fueron incorporados en la Constitución de los Estados Unidos como una limitación a los estados federales en sus relaciones con las personas dentro de sus límites jurisdiccionales. A tales efectos, la Enmienda Decimocuarta de la Constitución dispone:⁹⁰

“. . . ; ni ningún estado privará a persona alguna de su vida, de su libertad o de su propiedad, sin el debido procedimiento de ley, ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, la igual protección de las leyes”

⁸⁸ *Calder v. Bull*, 3 Dall. 385, 1 L.Ed. 648 (1798); *Cummings v. Missouri*, 4 Wall. 277, 18 L.Ed. 356 (1866).

⁸⁹ Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

⁹⁰ Enmienda Decimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos.

Igualmente, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en adecuación a los principios fundamentales que rigen la vida jurídica de los Estados Unidos, adoptó lo siguiente:⁹¹

“Se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes”

[3] Hemos visto que esta garantía es consagrada en los anteriormente descritos niveles de poder. Y en todos ellos cubren las actuaciones de las tradicionalmente conocidas ramas de gobierno: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. También, se ha de entender que el concepto de libertad civil que estas esferas de poder incorporan es la libertad dentro de una sociedad organizada democráticamente. De ahí que en todas ellas esta libertad no es absoluta. Esta libertad del individuo frente al poder coercitivo del Estado tiene que desarrollarse en adecuación al buen orden de la cosa pública, condición necesaria para la existencia y permanencia de todo Estado de Derecho. Es de todos conocido que una libertad absoluta conduce necesariamente al Estado de Arbitrariedad, a la lucha de todos contra todos. Tampoco en una condición de esta naturaleza sería factible la vida individual y colectiva que precisan el orden y seguridad necesarios, y que provee la sujeción a un interés superior al querer voluntarioso de los individuos y de los grupos. En *West Coast Hotel Company v. Parrish*, la Corte Suprema de los Estados Unidos definió esta libertad en los términos siguientes:⁹²

“Al proscribir esta privación la Constitución no reconoce una libertad absoluta e irreprimible. La libertad en cada una de sus fases tiene su historia y significación propias. Pero la libertad salvaguardada es la libertad en una organización social que requiere la protección de la ley contra los males que amenazan la salud, seguridad, costumbres y bienestar del pueblo. La libertad bajo la Constitución está sujeta necesariamente a las restricciones del debido procedimiento, y la reglamentación que fuere razonable en relación a su objetivo y que fuere adoptada en interés de la comunidad constituye el debido procedimiento.”

⁹¹ Sección 7 del Artículo II, Carta de Derechos, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁹² 300 U.S. 379, 81 L.Ed. 703 (1937), cita precisa a la pág. 708.

En fin, que esta libertad individual enmarcada dentro de la circunstancia que le fuere propia,⁹³ está sujeta a una *reglamentación razonable*. De una manera más amplificativa y con anterioridad a la sentencia de *West Coast Hotel Company, supra*, esta Corte Suprema dispuso que la garantía de debido procedimiento sólo requería que la actuación gubernamental no fuere *irrazonable, arbitraria o caprichosa*, y que los medios dispuestos para la realización de la misma tengan una *relación real y substancial* con el objetivo que se pretende obtener.⁹⁴ Estos criterios son los elementos constitutivos del concepto jurídico de debido procedimiento de ley cuando en alguna forma se ha de interferir con la libertad o la propiedad del individuo. Ante la consideración de un problema distinto pero que a su vez dramatiza esa vital confrontación que en ocasiones se evidencia entre la libertad del individuo y el poder coercitivo del Estado en su función de reglamentación, la Corte Suprema de los Estados Unidos dijo lo siguiente:⁹⁵

“Cuando se verifique una intervención significativa con la libertad personal, el Estado únicamente podrá prevalecer cuando demuestre un interés preeminente que sea perentorio.”

Al disponer de la pretensión gubernamental en este caso, la Corte Suprema formuló de una manera sucinta y en adecuación a los anteriores precedentes que a los fines de una reglamentación legítima la conducta gubernamental ha de guardar una relación *razonable* con la obtención del propósito público declarado para su justificación.

Descritas las acotaciones que el concepto de libertad y de propiedad contienen, cabe exponer, no obstante, que los derechos a la vida, la libertad, a la búsqueda de la felicidad, al disfrute de la propiedad y a la igual protección de las leyes son también derechos *interdependientes*. Esto significa que el menoscabo sufrido por un individuo en cualesquiera de ellos constituye igualmente una atenuación del valor relativo que ellos entre sí guardan.⁹⁶ De igual forma, estos derechos participan de una *co-existencia* en la realización de los mismos.⁹⁷ En nuestro ordenamiento jurídico los derechos a la vida, la libertad y a la propiedad abarcan cualquier dere-

⁹³ *Frank v. Maryland*, 359 U.S. 360, 3 L.Ed.2d 877 (1959).

⁹⁴ *New York Central R.R. Co. v. White*, 243 U.S. 188, 61 L.Ed. 667 (1917); *Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502, 78 L.Ed. 940 (1934).

⁹⁵ *Bates v. Little Rock*, 361 U.S. 516, 4 L.Ed.2d (1960).

⁹⁶ *Smith v. Texas*, 233 U.S. 630, 58 L.Ed. 1129 (1913).

⁹⁷ *Coppage v. Kansas*, 236 U.S. 1, 59 L.Ed. 441 (1915).

cho que fueren propios para la actualización de éstos, siempre y cuando no contravengan la ley positiva. En fin, que contienen todas las libertades y franquías, personales, civiles y políticas, para todo aquello que permite la plena realización de la personalidad humana.⁹⁸

En adecuación con los derechos descritos anteriormente y reconocidos en el sistema constitucional norteamericano—donde nosotros quedamos también amparados—resulta propio examinar algunas de las libertades civiles que encierran los mismos.

La libertad de vivir en comunidad

Ya habíamos señalado que los derechos a la vida, la libertad, a la búsqueda de la felicidad, al disfrute de la propiedad y a la igual protección de las leyes, tenían que concebirse dentro del marco limitante de la convivencia humana. Es sabido que los hombres se forman en comunidad a los fines de proveerse en mutua reciprocidad de las múltiples necesidades que requiere la existencia individual. Y que esta comunidad de individuos que se forma de mutuo interés requiere una articulación distributiva de los esfuerzos individuales en todas las dimensiones en que puede dilatarse la vida de cada persona. Le es constitutivo al desenvolvimiento efectivo del ser humano *vivir en comunidad*. En *City of New Orleans v. Miller*, la Corte de ese estado resolvió lo siguiente:⁹⁹

“El derecho a *vivir en una comunidad es esencial a la libertad personal* y a toda oportunidad, que se pretende proteger por la Enmienda Decimocuarta de la Constitución. Este principio es fundamental y vital.” (Énfasis nuestro.)

Y más adelante expuso en iguales términos que:¹⁰⁰

“Cada persona en la comunidad tiene el derecho esencial de vivir en ésta, así como de escoger un lugar para vivir, aunque en él ha de vivir de conformidad con las leyes del sitio y no podrá dedicarse en su domicilio a una ocupación que esté prohibida por ley. La Enmienda Decimocuarta al enunciar que ningún estado podrá privar a una persona de su vida, libertad o propiedad sin el debido procedimiento de ley, reconoce que *la ‘libertad’ y la ‘propiedad’ son derechos humanos coexistentes*; e impide que el estado pueda interferir indebidamente con ambos.” (Énfasis nuestro.)

⁹⁸ Véase: Fuster, Jaime: *Los Derechos Civiles Reconocidos en el Sistema de Vida Puertorriqueño* (1968-CDC-003E), págs. 57 y sigs.

⁹⁹ 142 La. 163, 76 So. 596 (1917). Sobre el mismo asunto y con igual disposición véase *City of New Orleans v. Piazza*, 142 La. 167, 76 So. 598 (1917).

¹⁰⁰ *Ibidem*, a la pág. 597.

¿Qué significarían sus derechos consagrados en la Constitución si sólo se considerara al individuo como un ser atomizado, abstracto y sin sentido de pertenencia a algún tiempo y espacio determinados? ¿Acaso no se ha de entender que si la libertad de cada persona está acotada por su ejercicio comunitario no es comprensible también que esta libertad encierre su vivir en comunidad? *Entendemos que ambas libertades son coexistentes.*¹⁰¹ Igualmente, esta coexistencia sólo es posible concibiendo que la procuración de su felicidad, el disfrute de su propiedad y a la igual protección de las leyes también tiene que concebirse dentro de una situación espacio-temporal determinada. Y que esta comunidad de seres humanos que se forma rebasa los límites de una temporalidad inmediata. Pues una comunidad es un proyecto de persistencia de cada individuo que la compone dentro de una reiterada tradición o entrega generacional. Toda comunidad lleva consigo y en los individuos que en el presente la constituyen, su eslabonamiento con el pasado. De igual manera, representa un ineludible compromiso con el futuro. Se conjugan en ella tres existencias: pasado, presente y futuro. Es, por tanto, parte de la libertad de cada individuo el derecho de vivir en el sitio que escoja al igual que permanecer en el lugar que constituya su domicilio.

Resulta esclarecedor a lo anteriormente expresado que nuestra Constitución, adoptada en una época más próxima que la Constitución de los Estados Unidos, consigne específicamente lo siguiente:¹⁰²

“La Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; y podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin.

Ninguna ley para suprimir o consolidar municipios tendrá efectividad hasta que sea ratificada, en *referendum*, por la mayoría de los electores capacitados que participen en el mismo en cada uno de los municipios a suprimirse o consolidarse. La forma del *referendum* se determinará por ley que deberá incluir aquellos procedimientos aplicables a la legislación electoral vigente a la fecha de la aprobación de la ley.”

Esta disposición de nuestro ordenamiento constitucional no sólo fue diseñada para protección de la autonomía y personalidad jurí-

¹⁰¹ *City of New Orleans v. Miller, supra, Department of Mental Hygiene v. Hawley*, 28 Cal. Rptr. 718, 379 P.2d 22, 28 (1963).

¹⁰² Sección 1 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

dica de tales entidades, sino también en reconocimiento a los derechos fundamentales que cada individuo ha de gozar en una sociedad democrática y que igualmente fueron consagrados en la Constitución.¹⁰³

[4] Por otro lado, este derecho de cada persona a vivir en una comunidad está condicionado a que lo haga de conformidad con las leyes de su país y de que sus actividades no estén prohibidas por ley.¹⁰⁴ También, se reconoce que el Estado puede *razonable y racionalmente* reglamentar la vida de una persona en la comunidad. Pero esta reglamentación legítima del Estado ha de atemperarse a que los medios dispuestos para ello guarden una *relación real y substancial con el propósito público que se interesa conseguir*.

La libertad de movimiento

Otra de las libertades personales y civiles de cada individuo en una sociedad democrática y necesaria para la realización de los derechos anteriormente consignados, lo es la libertad de movimiento. Ya en *Crandall v. Nevada*,¹⁰⁵ la Corte Suprema de los Estados Unidos resolvía que el derecho de moverse libremente a través del país era un atributo de la ciudadanía nacional. Años más tarde, esta Corte Suprema le proveyó a esta libertad de movimiento de una investidura lingüística más inteligible al expresar en *Williams v. Fears*, lo siguiente:¹⁰⁶

“Indudablemente que *el derecho de locomoción*, la libertad de moverse de un lugar a otro de conformidad con nuestras inclinaciones, es un *atributo de la libertad personal*, y de ordinario, este derecho, de libre tránsito de o a través de cualquier territorio de un estado, *es un derecho protegido por la Enmienda Decimocuarta y por otras disposiciones de la Constitución.*” (Énfasis nuestro.)

El comentarista Zechariah Chafee, Jr., al desarrollar ciertos derechos humanos ya inmersos en la Constitución de 1787, se refirió a la libertad de movimiento de la forma siguiente:¹⁰⁷

¹⁰³ Véase: “Informe de la Comisión de Disposiciones Transitorias y Asuntos Generales sobre Asuntos Generales”, *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* (Edición de 1961), Tomo 4, a la pág. 2619.

¹⁰⁴ *City of New Orleans v. Miller*, *supra*; y *City of New Orleans v. Piazza*, *supra*.

¹⁰⁵ 6 Wall. 35, 18 L.Ed. 745 (1868).

¹⁰⁶ 179 U.S. 270, 45 L.Ed. 186 (1900).

¹⁰⁷ Chafee, Zechariah, Jr. *Three Human Rights in the Constitution of 1787*, (University of Kansas Press, Lawrence, 1956), 245 páginas.

“Es, por tanto, que la libertad de todos los seres humanos que no puede ser tomada sin el debido procedimiento incluye la libertad de palabra, prensa, asamblea, religión, y también la libertad de movimiento.”

En este libro sostuvo que esta libertad de movimiento se fundamenta en la cláusula de debido procedimiento de ley contenida en la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos. Y añadió:¹⁰⁸

“Nuestra nación creció bajo el principio de que, excepto en áreas de conducta plenamente dañinas, cada Americano es dejado que diseñe su propia vida como el piense mejor, haga lo que le plazca, vaya hacia donde desee.”

Posteriormente, el Juez Asociado Douglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en su opinión concurrente de *Edwards v. California*,¹⁰⁹ citando los anteriores precedentes de *Crandall, supra*, y *Williams, supra*, sostuvo la concepción siguiente:

“El derecho de moverse libremente de un estado a otro es incidental a la ciudadanía nacional, que está protegido por la cláusula de privilegios e inmunidades de la Enmienda Decimocuarta contra la intervención estatal.”

Sin embargo, no es hasta el caso de *Kent v. Dulles*,¹¹⁰ donde finalmente es explícito que el derecho de viajar constituye uno de los aspectos de la “libertad” de la cual ningún ciudadano puede ser privado sin el debido procedimiento de ley a tenor con la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos. Y a tales efectos, la Corte Suprema dispuso que:¹¹¹

“La libertad de movimiento a través de las fronteras en cualquier dirección, como también dentro de las fronteras mismas, es parte de nuestro legado. El viajar hacia el exterior, al igual que viajar dentro del país, puede ser necesario para el sustento. Y puede estar tan próximo al corazón del hombre como el escoger lo que ha de comer, vestir o necesitar. La libertad de movimiento es básica a nuestro esquema de valores.” (Énfasis nuestro.)

Por otro lado, en esta misma opinión se dijo lo siguiente:¹¹²

¹⁰⁸ *Ibidem*, a la pág. 197.

¹⁰⁹ 314 U.S. 160, 86 L.Ed. 119 (1941). Cita a la pág. 127 de L.Ed.

¹¹⁰ 357 U.S. 116, 2 L.Ed.2d 1204 (1958).

¹¹¹ *Ibidem*, a la pág. 1210 de L.Ed.

¹¹² *Ibid*, a la pág. 1211 de L.Ed. Compárese: *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 96 L.Ed. 1153 (1952); 26 A.L.R.2d 1378.

“Nosotros no estamos obligados a equiparar el presente problema de interpretación estatutaria con los problemas que puedan surgir bajo el poder de hacer la guerra.”

Y más adelante, se expuso que:¹¹³

“En un caso de comparada magnitud, *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 218, 89 L.Ed. 194, 199, 65 S.Ct. 193, nosotros permitimos del Gobierno en *tiempos de guerra* que se puedan excluir a los ciudadanos de sus hogares y restringir sus libertades de movimiento pero solamente cuando se demuestre el más inminente peligro a la seguridad pública.” (Enfasis nuestro.)

En *Aptheker v. Secretary of State*, la Corte Suprema de los Estados Unidos al referirse al poder de reglamentación del gobierno en relación con la libertad de movimiento dijo lo siguiente:¹¹⁴

“Es obvio e indiscutible que el Congreso a tenor con la Constitución tiene el poder de salvaguardar la seguridad de nuestra Nación. Cf. *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, 372 U.S. 144, 159-160, 9 L.Ed.2d 644, 655, 656, 83 S.Ct. 554. Como dijimos en *Mendoza-Martinez*, ‘aunque la Constitución proteja contra las invasiones a los derechos individuales, ésta no es un pacto suicida’ (cita omitida). Al mismo tiempo la Constitución exige que los poderes del gobierno tengan que ejercitarse en tal forma que, al lograr un fin permitido, no infringan *indebidamente* una libertad protegida constitucionalmente.” (Enfasis nuestro.)

En ese mismo caso, el Juez Asociado Douglas en su opinión concurrente expresó que:¹¹⁵

“La libertad de movimiento dentro del país como hacia el exterior es importante para las oportunidades de trabajo y de negocio—para las actividades culturales, políticas y sociales—para disfrutar de todas las asociaciones que el hombre como ser gregario desee . . . La guerra puede ser ocasión para un serio cercenamiento de la libertad. Pero en ausencia de ésta no vislumbro ninguna manera en que pueda evitarse que un ciudadano pueda viajar dentro o fuera del país, a menos que haya un poder para detenerlo.”

También, en el caso de *Zemel v. Rusk* y citando el caso de *Kent v. Dulles*, *supra*, la Corte Suprema de los Estados Unidos reitera la concepción de que el derecho a viajar es parte de la libertad del ciudadano y que no puede ser privado sin el debido procedimiento

¹¹³ *Kent v. Dulles*, *supra*, a las págs. 1211-1212 de L.Ed.

¹¹⁴ 378 U.S. 500, 12 L.Ed.2d 992 (1964). Cita a la pág. 999 de L.Ed.

¹¹⁵ *Ibidem*, a las págs. 1005-1006 de L.Ed.

de ley que preceptúa la Enmienda Quinta de la Constitución. Y a renglón seguido nos dice:¹¹⁶

“Sin embargo, el hecho de que una libertad no pueda ser privada sin el debido procedimiento de ley no significa que bajo ninguna circunstancia ésta pueda ser limitada Los requerimientos del debido procedimiento son una función no sólo de la extensión de la restricción impuesta por el gobierno, sino también de la extensión de la necesidad para dicha restricción.”

[5] En resumen, la libertad de movimiento también no es absoluta.¹¹⁷ También está sujeta a una reglamentación razonable, y aun en tiempos de guerra la misma tiene que justificarse válidamente. De ahí que toda reglamentación gubernamental sobre esta libertad sólo puede concebirse dentro de los medios “menos drásticos” que no violenten hondamente las libertades personales fundamentales.¹¹⁸

La libertad de trabajar y de empresa

Los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad y a la búsqueda de la felicidad requieren de cada persona que en su pretensión de realizarlos se procure las posibilidades para ellos. Es de señalar que en una sociedad democrática ésta ha de ser lo suficientemente abierta para permitir tales posibilidades individuales. Y una de las maneras más efectivas en la realización de estas posibilidades es mediante el esfuerzo individual, el trabajo. Ya en *Cummings v. Missouri*,¹¹⁹ se había indicado que:

“. . . en la búsqueda de la felicidad todas las vocaciones, honores y posiciones están abiertas a todos y que en la protección de estos derechos todos son iguales ante la ley.”

Igualmente, en *Butcher's Union Slaughter-house and Live Stock Landing Co. v. Crescent City Live Stock Landing and Slaughter-*

¹¹⁶ 381 U.S. 1, 14 L.Ed 179 (1965). Cita a la pág. 189 de L.Ed. Véase en el mismo sentido el caso de *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 218, 89 L.Ed. 194, 199 (1944), donde se expone el concepto de necesidad militar como criterio limitativo de la libertad.

¹¹⁷ *Kent v. Dulles*, *supra*.

¹¹⁸ Para una aplicación de esta norma dentro de problemas diferentes a los arriba mencionados véanse los casos de *National Association for the Advancement of the Colored People v. Alabama*, 377 U.S. 288, 12 L.Ed.2d 325 (1964); *Shelton v. Tucker*, 364 U.S. 479, 5 L.Ed.2d 231 (1960); y *Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, 84 L.Ed. 1213 (1939).

¹¹⁹ 4 Wall. 277, 18 L.Ed. 356 (1866). Cita a la pág. 362 de L.Ed.

house Co., en una opinión concurrente del Juez Asociado Bradley, se expuso lo siguiente:¹²⁰

“La libertad de proseguir cualesquiera de las comunes ocupaciones de la vida es un derecho inalienable; ésta se formuló bajo la frase de la ‘búsqueda de la felicidad’ consignada en la Declaración de Independencia que comenzaba con la proposición fundamental de que ‘Todos los hombres fueron creados iguales; que éstos fueron provistos por el Creador de ciertos derechos inalienables, que entre esos derechos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad’. Esta libertad constituye un gran ingrediente en la libertad civil del ciudadano.” (Énfasis nuestro.)

Este mismo Juez Asociado de la Corte Suprema de los Estados Unidos también indica que esta libertad puede ser restringida por ley. Sin embargo, a seguido añade lo siguiente:¹²¹

“Pero esta concesión en ningún grado afecta la proposición que yo considero fundamental, que en las empresas ordinarias de la vida, que forman la gran masa de vocaciones industriales, son y deben estar *libres y abiertas* a todos, *sujetas únicamente a reglamentaciones generales, aplicables por igual a todos* según lo requiera el bien general; y que *la otorgación a unos pocos favorecidos de un monopolio en cualesquiera de estas vocaciones comunes es necesariamente una transgresión a la libertad del ciudadano* en uno de sus aspectos más importantes, *la libertad de empresa.*” (Énfasis nuestro.)

Años más tarde, en *Powell v. Pennsylvania*,¹²² aunque se sostuvo la reglamentación gubernamental en su objetivo de proteger la salud pública, no obstante, se reconoció la validez del principio de que los derechos de libertad y de propiedad de la Enmienda Decimocuarta de la Constitución de los Estados Unidos protegen la libertad para dedicarse a cualquier ocupación así como de adquirir, mantener y disponer de la propiedad. El Juez Asociado Fields al disentir por creer que esta reglamentación era irrazonable y más bien constituía una prohibición en violación a la mencionada enmienda, se expresó de la siguiente manera:¹²³

“Por libertad según es usada se entiende algo más que la libertad de restricción física o de encarcelamiento. Esta signi-

¹²⁰ 111 U.S. 746, 28 L.Ed. 585 (1883). Cita a la pág. 589 de L.Ed.

¹²¹ *Ibidem*, a la pág. 589 de L.Ed. También, la opinión concurrente del Juez Asociado Fields a la pág. 591 de L.Ed.

¹²² 127 U.S. 678, 32 L.Ed. 253 (1887). Cita a la pág. 256 de L.Ed.

¹²³ *Ibidem*, a la pág. 259 de L.Ed. *Idem*, *Allgeyer v. State of Louisiana*, 165 U.S. 578, 41 L.Ed. 832 (1896).

fica no sólo de ir hacia donde prefiramos pero de hacer aquellos actos que mejor juzguemos a nuestros intereses y que no sean inconsistentes con los iguales derechos de los demás; esto es, de seguir aquellas empresas que mejor se adapten a nuestras facultades y que nos procuren el mayor gozo.”

No obstante el reconocimiento de esta fundamental libertad, la libertad de trabajo, de proseguir las inclinaciones ocupacionales que nos sean propias, ésta no es absoluta. La libertad de procurarse el sustento cotidiano ha de realizarse de conformidad con las normas de acción prescritas válidamente por el Estado.¹²⁴ Y es sabido que el Estado a tenor con su poder de reglamentación puede disponer de aquellas medidas que fueren necesarias para la preservación de la salud, el orden, las costumbres, la paz y la seguridad.¹²⁵ Pero siempre teniendo presente que:¹²⁶

“La vida, la libertad, la propiedad, y la igual protección de las leyes, así agrupadas en la Constitución, están de tal manera relacionadas que la privación de cualquiera de estos derechos puede reducir o extinguir el valor de los demás. *En la medida en que se prive a una persona de su derecho a trabajar, su libertad se restringe, su capacidad para obtener ingresos y adquirir propiedades se reduce, y le es negada la protección que la ley provee para aquéllos que se les permiten trabajar.* La libertad significa algo más que la libertad de servidumbre, y la garantía constitucional asegura que cada ciudadano será protegido en su derecho de usar sus poderes de la mente y del cuerpo en cualquier vocación permitida por ley.” (Énfasis nuestro.)

En el caso de *Green v. McElroy*, la Corte Suprema de los Estados Unidos expresó lo siguiente:¹²⁷

“La libertad de mantener un empleo *privado* o de seguir la profesión que escojamos, libre de interferencias gubernamentales *irrazonables*, cae dentro de los conceptos de ‘libertad’ y ‘propiedad’ de la Enmienda Quinta.” (Énfasis nuestro.)

Resumimos, que la libertad de trabajar y de empresa no puede ser irrazonablemente restringida por el poder público. De ahí que toda intervención gubernamental que la regule tampoco puede ser *irrazonable, arbitraria o caprichosa*, y que los medios dispuestos para su reglamentación guarden una relación real y substancial con el objetivo que se pretende conseguir.

¹²⁴ *Booth v. Illinois*, 184 U.S. 425, 46 L.Ed. 623 (1901).

¹²⁵ *Smith v. Texas*, 233 U.S. 630, 58 L.Ed. 1129 (1913).

¹²⁶ *Ibidem*, a la pág. 1132 de L.Ed.

¹²⁷ 360 U.S. 474, 3 L.Ed.2d 1377 (1959). Cita a la pág. 1388 de L.Ed.

El poder de reglamentación del Estado

En las páginas anteriores hemos señalado los criterios básicos que enmarcan todo ejercicio del poder de reglamentación del Estado. Es preciso considerar brevemente los objetivos que justifican esa reglamentación y que atañen al objeto de este Informe.

Una de las primordiales preocupaciones de todo Estado es la de preservar sus propia existencia y de los individuos que en él se encuentran. De ahí que esta preservación de la seguridad contra amenazas del exterior como de peligros internos constituye un objetivo esencial a todo Estado. Por esta razón, a fin de protegerse contra posibles dislocaciones en su estructura de poder, en el Estado se constituyen ejércitos y se sistematiza la defensa nacional en un andamiaje complejo que va desde el adiestramiento en tiempos de paz hasta la participación destructiva en la guerra.

En los Estados Unidos de América, el Congreso y el Presidente, en las áreas que les sean propias, tienen la responsabilidad bajo la Constitución federal de proveer para la defensa nacional.¹²⁸

En el caso de *Hirabayashi v. United States*,¹²⁹ se resolvió que las restricciones resultantes del poder de reglamentación del Estado dentro de las medidas de emergencia de guerra fueron válidas. Mediante una orden presidencial se autorizó a las autoridades militares correspondientes que dispusieran las reglas militares necesarias al estado de seguridad y para evitar las posibilidades de sabotaje y espionaje. Entre las medidas adoptadas por las autoridades militares, se dispuso que toda persona debía estar dentro de su residencia entre las ocho pasado meridiano y las seis ante meridiano. Además, que toda persona residente en una zona militar así designada y que fuera de extracción japonesa, debía presentarse ante una estación de control civil a los fines de determinar preliminarmente si esta persona habría de ser excluida del área militar. La violación de estas dos medidas constituían delitos menos graves. *Hirabayashi*, un ciudadano norteamericano de extracción japonesa, fue acusado y sentenciado por violar estas dos órdenes militares.¹³⁰ La Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que la limitación de toque de queda en esa zona de los Estados Uni-

¹²⁸ Artículo I y II de la Constitución de los Estados Unidos de América. *Gara v. United States*, 178 F.2d 38 (6th Cir., 1949), confirmado en 340 U.S. 857 (1950).

¹²⁹ 320 U.S. 81, 87 L.Ed. 1774 (1943).

¹³⁰ Ante la consideración de la Corte Suprema sólo llegó la violación de la orden de toque de queda.

dos era un ejercicio válido del poder de hacer la guerra. Y sobre este aspecto dijo lo siguiente:¹³¹

“El poder de guerra abarca cualquier fase de la defensa nacional.”

Y más adelante se añadió lo siguiente:¹³²

“Por razón de que la Constitución otorga al Presidente y al Congreso el ejercicio del poder de guerra en todas las vicisitudes y condiciones del estado bélico, se les ha dado necesariamente una dimensión amplia para el ejercicio del juicio y discreción que determine la naturaleza y extensión del daño y peligro que amenazan al igual que en la selección de los medios para resistirlos.”

No obstante, esta amplitud discrecional ha de situarse dentro de las circunstancias particulares que requieren su ejercicio. Estas órdenes militares que fueron dispuestas en el 1942, fueron a raíz del ataque de Pearl Harbor de 7 de diciembre de 1941 y a las sucesivas derrotas que sufrió los Estados Unidos por parte de los japoneses en los inicios del estado bélico entre Japón y los Estados Unidos.¹³³

En el caso de *Ex parte Endo*,¹³⁴ se trataba de una de estas órdenes militares, en la cual la apelante por ser de extracción japonesa fue excluida de la ciudad de Sacramento, California, la cual fue designada una zona militar. Tal exclusión se imponía por razón de seguridad nacional. La apelante fue llevada a un centro de relocalización. Por otra orden militar se le impedía salir de ese centro excepto mediante la correspondiente autorización del comandante militar de ese sitio. Por esta razón alegó mediante *habeas corpus* que estaba detenida ilegalmente. La Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo la pretensión de la apelante al concluir que cierta Autoridad de Control de Relocalización carecía de poder para detener ciudadanos “leales”.

Se dijo en *Ex parte Endo, supra*, que debía procurarse la máxima adecuación de las libertades de los ciudadanos con las exigencias de la guerra.

¹³¹ *Hirabayashi, supra*, a la pág. 1782 de L.Ed.

¹³² *Hirabayashi, supra*, a la pág. 1782 de L.Ed.

¹³³ *Ibidem*, a la pág. 1782 de L.Ed.

¹³⁴ Estos tres casos de *Hirabayashi* y *Ex parte Endo*, 323 U.S. 283, 89 L.Ed. 243 (1944), y *Korematsu v. United States, supra*, que tratan ciertas órdenes militares aplicables a personas de extracción japonesa nos perturban en la manera que fueron tratados constitucionalmente. Sin embargo, sólo nos interesa indicar las posibilidades de la tasa de elasticidad del poder de reglamentación del gobierno.

Años más tarde, en *United States v. Robel*, se manifestó lo siguiente:¹³⁵

“Sin embargo, la frase ‘poder de guerra’ no puede invocarse como una mención talismánica para apoyar cualquier ejercicio del poder congresional que pueda ser traído dentro de ese ámbito. Inclusive el poder de guerra no puede privar de las limitaciones constitucionales que salvaguardan las libertades esenciales.”

Y más adelante se añade:¹³⁶

“No obstante, este concepto de ‘defensa nacional’ no puede tornarse en un fin en sí mismo, para justificar cualquier ejercicio del poder legislativo dirigido a promover tal objetivo. Está implícito en el término ‘defensa nacional’ la noción de defender aquellos valores e ideales que forjaron esta Nación.”

En fin, que frente al conflicto de intereses legítimos entre la seguridad y defensa nacionales y los derechos del individuo consagrados en la Constitución, se tiene que ponderar si los medios utilizados para obtener el objetivo deseado son constitucionales.¹³⁷

El debido procedimiento de ley en la situación culebrense

Antes de determinar esta cuestión, vamos primeramente a exponer y discutir el caso de *Feliciano v. United States*,¹³⁸ que trata igualmente sobre el problema objeto de este Informe. Coincidimos con esta opinión en que el Congreso de los Estados Unidos tiene autoridad para autorizar al Presidente de los Estados Unidos que establezca áreas de defensa marítimas y aéreas ya sea en tiempos de guerra o de paz.¹³⁹ Igualmente coincidimos en que el Presidente de los Estados Unidos al emitir la Orden Presidencial Núm. 8684 lo hizo en virtud de la autoridad conferida por ley y dentro del poder discrecional que le fue conferido.¹⁴⁰ Sin embargo, diferimos del Hon. Presidente de la Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico en cuanto a la conclusión de que la presente

¹³⁵ 389 U.S. 258, 19 L.Ed.2d 508 (1967). Cita a la pág. 514 de L.Ed.

¹³⁶ *Ibidem*, a la pág. 514 de L.Ed.

¹³⁷ *Schneider v. State*, 308 U.S. 147, 161, 84 L.Ed. 155, 164 (1939).

¹³⁸ 297 F.Supp. 1356 (U.S.D.C. P.R. (1969)). Confirmado por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943], *certiorari* denegado por el Tribunal Supremo Federal. Cf. 400 U.S. 823, 27 L.Ed.2d 51, 91 S.Ct. 44 (1970).

¹³⁹ *Ibidem*, a las págs. 1358-59 de F.Supp. Confirmado por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943].

¹⁴⁰ *Ib.*, a las págs. 1358-59 de F.Supp. *Idem*, Confirmado.

instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684 no constituye una restricción indebida a la libertad personal que garantiza la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos.¹⁴¹ Esta diferencia de criterio responde a unas *diferencias de hechos y sobre las inferencias de los mismos* que constituyen la base de toda determinación de derecho.¹⁴²

La Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico, en base a los hechos presentados ante su consideración, concluyó que existe un medio de transportación marítima autorizada permanentemente para transportar diariamente pasajeros y carga hacia y desde la Isla de Culebra. Esta transportación marítima es realizada por la Autoridad de los Puertos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a través de una trayectoria previamente señalada por la Marina de los Estados Unidos. Igualmente concluyó que los aeroplanos vuelan regularmente a Culebra. También que las embarcaciones y aeroplanos privados solamente precisan del permiso correspondiente para entrar y salir de Culebra. Y que nunca este permiso se ha negado en el pasado, y menos arbitrariamente. Concluyó igualmente que la autorización de entrada y salida en la zona restringida puede ser obtenida fácilmente, y con seguridad de los reclamantes, lo cual no envuelve un requisito irrazonable a la luz de la necesidad de utilizar esta zona como área de tiros y prácticas militares.

Por otro lado, el 24 de abril de 1970, el Contraalmirante A. R. Matter, Comandante de las Operaciones del Caribe, propuso ante el Congreso de los Estados Unidos un Plan sobre la utilización de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, en términos de los objetivos de defensa nacional de adiestramiento navales y aéreos de la Marina de los Estados Unidos.¹⁴³ Entre los aspectos de este Plan, la Marina consignó que *continuaría* con las restricciones de entrada y salida por la zona restringida. A tales efectos, cualesquiera embarcaciones y aeroplanos que no fueren públicos de los Estados Unidos tendrían que obtener la autorización correspondiente para moverse por mar y aire por la zona restringida al igual que para entrar y salir de Culebra por razones de seguridad.¹⁴⁴

¹⁴¹ *Ib.*, a la pág. 1363 de F.Supp. *Idem*, Confirmado.

¹⁴² *Ib.*, a la pág. 1365 de F.Supp. *Idem*, Confirmado.

¹⁴³ Véanse: *El Mundo*, viernes 24 de abril de 1970, a la pág. 1-A; *The San Juan Star*, sábado 25 de abril de 1970, a las págs. 1 y seguido 18.

¹⁴⁴ *The San Juan Star*, sábado 25 de abril de 1970, a la pág. 18; y *El Mundo*, sábado, 25 de abril de 1970, a las págs. 1-A y seguido 16-A. Cf. Apéndice C, a la pág. 191 de este tomo.

La privación de la propiedad privada y la compensación gubernamental

Hemos descrito anteriormente que la propiedad al igual que la libertad no pueden ser *privadas* sin el debido procedimiento de ley a tenor con la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos. Estos derechos no siendo absolutos están sujetos a ser regulados *razonablemente* por el Estado cuando lo justifiquen propósitos públicos. Ha de apreciarse que la índole de esta actividad reguladora gubernamental puede asumir variadas extensiones e intensidades dentro de las posibilidades de reglamentación. Estas posibilidades de reglamentación pueden ir desde la mínima intervención gubernamental hasta la máxima interferencia con el objeto de su quehacer gubernamental. Es en torno al grado de la magnitud de esta interferencia que se plantean los problemas que a continuación señalaremos.

La Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos además de limitar la privación de la libertad y de la propiedad al debido procedimiento de ley dispone lo siguiente:¹⁴⁵

“. . . ; ni se podrá tomar propiedad privada para uso público, sin justa compensación.”

Igualmente, la Enmienda Decimocuarta de la Constitución al limitar el poder de los estados dentro del ámbito de su jurisdicción de no *privar* la propiedad sin el debido procedimiento de ley contiene implícitamente igual restricción.¹⁴⁶ También, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone lo siguiente:

“No se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley”¹⁴⁷

En *Pennsylvania Coal Co. v. Mahon*,¹⁴⁸ la Corte Suprema de los Estados Unidos examinó la magnitud de una reglamentación estatal relacionada con la explotación de minas de carbón. Entre las disposiciones de esa ley, se prohibía la minería de yacimientos carboníferos en áreas que pudieran causar un desplome, entre otros sitios, en edificios habitados. Esta legislación estatal se justificaba en términos del interés gubernamental para proteger la se-

¹⁴⁵ Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

¹⁴⁶ *Chicago, B. & O. R.R. v. Chicago*, 166 U.S. 226, 241, 41 L.Ed. 979, 986 (1897).

¹⁴⁷ Sección 9 del Artículo II, Carta de Derechos, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹⁴⁸ 260 U.S. 393, 67 L.Ed. 322 (1922).

guridad pública. No obstante, con anterioridad a esta ley, el peticionario Mahon y la Pennsylvania Coal Co. concertaron por escrito un acuerdo que disponía la cesión de la superficie a favor del primero. Por otro lado, en términos expresos se consignó que la compañía minera se reservaba el derecho de explotar todo el carbón bajo la misma. También, se acordó que Mahon, el concesionario, ocuparía el fundo a riesgo y renunciaría a todas las reclamaciones por daños que pudieran surgir de dicha explotación.

Amparándose en la ley estatal aprobada posteriormente al acuerdo, Mahon solicitó de los tribunales que se le impidiera a la compañía minera explotar sus yacimientos carboníferos en el subsuelo de su propiedad. La Corte Suprema de los Estados Unidos resolvió que acceder a la pretensión del peticionario implicaría eliminar totalmente la virtualidad económica del subsuelo minero en cuestión. A tales efectos expresó lo siguiente:¹⁴⁹

“Aquello que hace valioso al derecho de explotar la mina es la *posibilidad de realizarse con ganancias*. Al *inutilizar comercialmente la explotación* carbonífera acarrea substancialmente un efecto en términos constitucionales que si se hubiese expropiado o destruido.” (Énfasis nuestro.)

Concluyó la Corte Suprema que la *extensión de la disminución* que sufriría la compañía al negarse su derecho de explotación, *en comparación con el interés público* que en este caso se protegería, que realmente era uno individual, equivaldría a una expropiación de la propiedad de la primera sin compensación.

Por otro lado, en *Miller v. Schoene*,¹⁵⁰ se permitió que por una ley estatal se destruyeran unos cedros que infectaban de cierta enfermedad a los plantíos de manzanas. La Corte Suprema de los Estados Unidos estimó en este caso que el propósito público de proteger una industria agrícola económicamente importante en comparación con el escaso valor ornamental de los cedros, justificaba la destrucción de esta última propiedad privada en beneficio del interés público. Esta reglamentación estatal constituía un ejercicio *razonable* de su poder de razón de estado.¹⁵¹

Generalmente, los casos anteriormente mencionados se presentan para ilustrar los problemas que plantea el distinguir entre

¹⁴⁹ *Ibidem*, a la pág. 325 de L.Ed.

¹⁵⁰ 276 U.S. 272, 72 L.Ed. 568 (1928).

¹⁵¹ Los casos de *Mugler v. Kansas*, 123 U.S. 623, 31 L.Ed. 205 (1887), y *Hadacheck v. Los Angeles*, 239 U.S. 394, 60 L.Ed. 348 (1915), son también ilustrativos de una reglamentación razonable que equivale a una destrucción práctica del valor de la propiedad privada.

una reglamentación razonable por razones de interés público frente a la magnitud o intensidad que cierta reglamentación puede representar en la privación real de la propiedad privada que amerite una compensación. Se pueden señalar algunos de los criterios que en la estimativa judicial se derivan para la clarificación de esta distinción. Tales son: (1) la extensión de la disminución que sobrevendría la propiedad afectada por la actividad gubernamental; (2) la intensidad o magnitud de la reglamentación en relación con la disminución en valor de la propiedad regulada; y (3) la comparación entre la extensión del interés público según reglamentado y la extensión de la privación resultante de la propiedad privada.

En *Euclid v. Ambler Realty Co.*,¹⁵² se examinó una ordenanza de zonificación que restringía el uso de los terrenos a determinadas actividades económicas y residenciales. Uno de los efectos de la ordenanza fue que en ciertas áreas los usos permisibles mermaron considerablemente el valor comercial que tendrían las mismas si estuvieran libres de las restricciones. Se concluyó que esta reglamentación era un ejercicio válido del poder de razón de estado, y que ésta guardaba una *relación racional* con la salud y seguridad comunitarias. Por otro lado, en *United States v. Kansas City Life Insurance Co.*,¹⁵³ se sostuvo que el *menoscabo en valor* de unos terrenos por razón de unas obras gubernamentales para elevar el nivel de las aguas de una represa, fue *suficiente para eliminar la utilidad agrícola, es decir, determinada a un uso específico, de aquellos terrenos*. Esta actividad gubernamental por su magnitud en la disminución del valor de la propiedad privada constituyó efectivamente una expropiación que a tenor con la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos debía compensarse.¹⁵⁴

En algunos casos se ha expuesto la teoría de que una *prohibición* al uso útil de una propiedad a la cual anteriormente se dedicaba no necesariamente implica que se caracterice a la reglamentación

¹⁵² 272 U.S. 365, 71 L.Ed. 303 (1926).

¹⁵³ 339 U.S. 799, 94 L.Ed. 1227 (1950).

¹⁵⁴ Véanse: Kratorivil, R. y Harrison, Frank: *Eminent Domain—Policy and Concept*, 42 Calif. L. Rev. 596 (1954); Havran, T.D., *Eminent Domain and the Police Power*, 5 Notre Dame Law. 380 (1930), en cuanto a la discusión sobre la distinción del problema de reglamentación estatal y la privación de la propiedad que requiere compensación según la Constitución de los Estados Unidos.

estatal que así lo dispone como que violenta la Constitución.¹⁵⁵ A tales efectos se ha dicho que:¹⁵⁶

“Una prohibición simplemente sobre el uso de la propiedad en base a propósitos declarados, mediante legislación válida al efecto, que sean *perjudiciales* a la salud, la moral, o la seguridad de la comunidad, no puede concebirse, en su sentido justo, como una privación de la propiedad para uso o beneficio público. (Enfasis nuestro.)

Tal legislación no perturba al propietario de su control o disfrute de la propiedad para propósitos legales, ni restringe su derecho de disposición de la misma, solamente es una declaración por el estado que su uso por cualquier persona, para ciertos propósitos prohibidos, es perjudicial a los intereses públicos.”

Sin embargo, en estos casos se consigna igualmente que la actividad gubernamental bajo la cubierta de una reglamentación puede resultar *tan onerosa* que constituya efectivamente una privación constitucionalmente compensable. El criterio que se ha de seguir en la determinación de cuándo una reglamentación constituye un ejercicio válido del poder de razón de estado que no acarree compensación alguna es:¹⁵⁷

“Primero, que los intereses del público . . . requieran esa intervención; y, segundo, que *los medios dispuestos sean razonablemente necesarios en la obtención de ese propósito, y no sean indebidamente opresivos sobre los individuos.*” (Enfasis nuestro.)

En *United States v. Causby*,¹⁵⁸ se alegó que los vuelos frecuentes, intensos y regulares a escasas alturas, los efectos ruidosos de los mismos y las iluminaciones que a su paso producían durante la noche, los aeroplanos de los Estados Unidos al volar sobre la propiedad de los reclamantes, perturbaban la tranquilidad e infundían un justificado temor por la seguridad física de sus moradores. También, se alegó que debido a los mencionados vuelos y sus consiguientes efectos sobre la propiedad de los demandantes se afectó substancialmente su negocio de crianza de aves. Esto ocasionó una merma en la producción que llevó finalmente a la eliminación del mismo.

¹⁵⁵ *Goldblatt v. Hempstead*, 396 U.S. 590, 8 L.Ed.2d 130 (1962); *Walls v. Midland Carbon Co.*, 254 U.S. 300, 65 L.Ed. 276 (1920).

¹⁵⁶ *Mulger v. Kansas*, *supra*, a la pág. 213 de L.Ed.

¹⁵⁷ *Lawton v. Steele*, 152 U.S. 133, 38 L.Ed. 385, 388 (1894).

¹⁵⁸ 328 U.S. 256, 90 L.Ed. 1206 (1946).

Al disponer de esta cuestión, la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que el propietario de la superficie de un terreno tenía un legítimo interés sobre el espacio aéreo del mismo. Estableció que una interferencia sobre este espacio aéreo, a una distancia cercana de la superficie, por razón de las continuas invasiones al mismo, *afectan* el uso de la superficie del terreno. Expresó que los *vuelos de aeroplanos* no constituyen una privación de la propiedad privada a menos que siendo *tan bajos y frecuentes* constituyan una *intervención directa e inmediata* con el disfrute y uso de los terrenos. A tales efectos, dispuso la devolución del caso para que se ofreciera la prueba correspondiente a las alegaciones.

En este caso se rechazó la idea de que el interés del propietario de los terrenos se extendiese infinitamente sobre el espacio aéreo de su superficie. Tal idea estaría en pugna con los intereses modernos para los aprovechamientos de este espacio aéreo por parte de otros. Sólo se concibe en el derecho del dueño de los bienes inmuebles un interés que resulte normal a la eficaz utilización de su propiedad.

El ilustrado comentarista de Derecho Civil, José Puig Brutau, al comentar sobre la extensión del dominio, es decir, de la propiedad inmueble en sentido *vertical*, ha dicho lo siguiente:¹⁵⁹

“Donde no alcance el interés del propietario, tampoco puede alcanzar la protección que le dispensa el ordenamiento jurídico, aunque la falta de interés se califique con referencia a lo que suceda a cierta altura o a cierta profundidad de una vertical que pase por la finca del propietario.”

En el caso *Causby, supra*, en cuanto al problema de la privación de propiedad se dijo que lo que ha de tomarse en cuenta para determinar la magnitud de la misma, será *la pérdida del propietario afectado por la actividad gubernamental* y no la ganancia que se derive de esta última. Esta será la medida de la propiedad tomada o afectada.

Finalmente, en *Griggs v. Allegheny County*,¹⁶⁰ la Corte Suprema de los Estados Unidos concluyó que el efecto ruidoso de los aeroplanos, las vibraciones que producen ocasionando grietas en las paredes y rompimientos de las ventanas, sus vuelos continuos y a bajas alturas sobre la propiedad de los reclamantes produjo un

¹⁵⁹ Puig Brutau, José: *Fundamentos de Derecho Civil—Derecho de Cosas*, (Editorial Bosch, Barcelona, 1953), Tomo III, a la pág. 133.

¹⁶⁰ 369 U.S. 84, 7 L.Ed. 585 (1962). Véase: Dunham, *Griggs v. Allegheny County in Perspective: Thirty Years of Supreme Court Expropriation Law*, 1962 Supreme Court Rev. 63 (1962).

estado de temor, inseguridad y menoscabo a la tranquilidad de los moradores, que les afectó la salud. Tales efectos nocivos por consecuencia de las actividades de los aeroplanos despojó a la residencia de los peticionarios de su valor básico de habitación. Tales consecuencias constituyen una privación de la propiedad que requiere compensación a tenor con la Enmienda Decimocuarta de la Constitución. Se cita a *Causby, supra*, para reiterar que el dueño del suelo tiene cierto interés en el espacio aéreo sobre su propiedad. Igualmente, que una interferencia de este espacio aéreo a una altura próxima al suelo puede menoscabar o afectar el uso de la superficie.

Aunque en el caso de *Portsmouth Harbor Land and Hotel Co. v. United States*,¹⁶¹ no se resolvió finalmente si la reclamación de los peticionarios equivalía a una privación de la propiedad que justificaría una compensación, es menester señalar algunos aspectos del mismo por la atinencia que tienen con el objeto de este Informe. La Portsmouth Harbor Land and Hotel Co. era dueña de unos terrenos cuyo valor primordial constituía su dedicación para residencias de veraneo. Los Estados Unidos en unos terrenos pertenecientes a éste, al norte y este de las propiedades privadas, levantó una fortificación y en ocasiones realizaron prácticas de tiro sobre el frente marítimo de las propiedades privadas. Por razón de las actividades del ejército de los Estados Unidos, la mencionada compañía radicó una demanda en la Corte de Reclamaciones alegando que tales actividades de los Estados Unidos constituían una privación de su propiedad que justificaba una compensación. La Corte de Apelaciones desestimó la demanda. Al recurrir en apelación ante la Corte Suprema de los Estados Unidos se revocó la desestimación de la demanda dictada por la corte de primera instancia y se devolvió para que se ofreciera prueba en base a las alegaciones de la misma. Al disponer del caso la Corte Suprema dijo lo siguiente:¹⁶²

“No hay duda de que una pérdida considerable ha sido infligida sobre la propiedad del reclamante, *puesto que el público atemorizado por la inminencia de las artillerías ha abandonado estos lugares*; y mientras que esto se decida y que los anteriormente existentes elementos de perjuicio real no crearon una causa de acción, se asumió en la primera deci-

¹⁶¹ 260 U.S. 327, 67 L.Ed. 287 (1922).

¹⁶² *Ibidem*, a la pág. 289 de L.Ed.

sión¹⁶³ que *'si el gobierno instaló su artillería, no sólo a los fines de defensa en tiempos de guerra, sino también con el propósito y efecto de subordinar este estrecho de tierra entre el emplazamiento de artillería y el mar al derecho y privilegio del gobierno para disparar proyectiles directamente sobre el mismo para propósitos de prácticas o lo que fuera cuando así mejor lo estimara, en tiempos de paz, con el resultado de privar al dueño del uso ganancial de los terrenos, la imposición de tal servidumbre constituiría una apropiación de propiedad que requeriría compensar.'*" (Énfasis nuestro.)

Y poco más adelante se añade lo siguiente:¹⁶⁴

"La repetición de estos actos por un número de años, y la erección de un emplazamiento de control de disparos, puede llevar a demostrar el sostenido propósito de disparar cuando los Estados Unidos así desee; no empece que no sea frecuente; o pueden ser explicados aún como perjuicios incidentales."

El Juez Asociado Brandeis en una opinión disidente dijo además que:¹⁶⁵

"Yo concuerdo que *en tiempos de paz, los Estados Unidos no tiene un derecho ilimitado para disparar desde una batería adyacente a propiedad privada, no empece que no ocasione daño físico alguno, que un sólo disparo así proyectado puede, en unión con otros hechos concebibles, justificar que una corte determine que el gobierno ha tomado por expropiación la propiedad o una servidumbre sobre la misma. . . .*" (Énfasis nuestro.)

También señaló el Juez Brandeis, según concluyó la corte de primera instancia, que:¹⁶⁶

"Era directriz y práctica de las autoridades militares no tener guarniciones ni tropas de adiestramiento de tiros en las fortificaciones costeras, pero mantener aquellas guarniciones y adiestramientos en fortificaciones donde las facilidades fueren las mejores, y donde no hubiere o donde naturalmente haya menos objeción y reclamaciones de los residentes adyacentes por razón del ruido y la repercusión."

Este caso anteriormente citado ya vislumbra la doctrina de que la autoridad gubernamental al desplegar sus actividades dentro del ámbito que le es permisible puede afectar substancialmente los derechos individuales y que éstos están protegidos por el debido

¹⁶³ *Portsmouth Harbor Land & Hotel Co. v. United States*, 250 U.S. 1, 63 L.Ed. 809 (1918). También, *Peabody v. United States*, 231 U.S. 530, 58 L.Ed. 351 (1913).

¹⁶⁴ *Portsmouth*, *supra*, en la nota 161, a la pág. 289 L.Ed.

¹⁶⁵ *Ibidem*, a la pág. 290 L.Ed.

¹⁶⁶ *Ib.*, a la pág. 290 L.Ed.

procedimiento. Más concretamente podemos indicar que la actividad gubernamental al utilizar los terrenos y propiedades para sus fines públicos debe precaverse de no afectar las propiedades privadas cercanas. Tal efecto de ser continuo y substancial puede equivaler a una privación de la propiedad que amerite compensación a tenor con la Constitución de los Estados Unidos.

La privación de propiedad privada sin compensación en Culebra

En la Corte de los Estados Unidos para el distrito de Puerto Rico, en el caso de *Feliciano v. United States, supra*, se concluyó que no hubo una privación de la propiedad privada para uso público sin compensación a tenor con la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos. Se basó la ilustrada Corte de Distrito que de conformidad con el caso de *Perko v. United States*, 204 F.2d 446 (8th Cir. 1953), *cert. denegado* en 346 U.S. 832 (1953), el Congreso no se extralimitó en sus poderes constitucionales al autorizar al Presidente a designar áreas de defensa marítima. En *Perko, supra*, por una ley del Congreso se autorizó al Presidente para designar áreas de reservación aérea en protección de la vida silvestre y en ayuda a la administración del Bosque Nacional Superior. Por motivo de esta reserva los dueños de unos terrenos para veraneo se vieron impedidos de tener acceso a sus propiedades por vía aérea. Esta era una zona sin carreteras. Tal situación menoscabó substancialmente el valor de las propiedades para sus propósitos de veraneo. La corte en ese caso determinó que la autorización congressional para que el Presidente pudiera designar áreas de reservación aérea fue válida y no constituía una privación de la propiedad privada. Se adujo para sostener esta conclusión que los reclamantes no poseían el espacio aéreo sobre su propiedad y que los Estados Unidos tenía la soberanía nacional exclusiva sobre su ámbito territorial. En analogía con *Perko*, la Corte de Distrito para Puerto Rico concluyó que los reclamantes, Feliciano y otros, no poseían las aguas navegables alrededor de Culebra.

Sobre este primer aspecto de la sentencia cabe hacer algunos apuntamientos. Coincidimos con ésta que el Congreso de los Estados Unidos tiene autoridad dentro del marco constitucional para autorizar al Presidente de los Estados Unidos que designe a su mejor juicio y en interés nacional áreas de defensa marítimas.¹⁶⁷ Por otro lado a tenor con los casos de *Griggs v. Allegheny County*,

¹⁶⁷ Confirmado por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943].

supra, y *United States v. Causby, supra*, se reconoce que el dueño del suelo tiene cierto interés en el espacio aéreo sobre su propiedad. Además, que una interferencia en este espacio aéreo a una altura cercana a su propiedad puede afectar el uso del mismo. También se reconoce que el dueño de los terrenos no posee infinitamente el espacio aéreo sobre su superficie. Y que a cierta altura le es permisible su aprovechamiento a otros inclusive del Estado. Sin embargo, hay que señalar que la soberanía que sobre el espacio aéreo de su territorio tiene los Estados Unidos es primordialmente para exclusión de las pretensiones de otras naciones.¹⁶⁸ Y aunque reconocemos que sobre este espacio aéreo los Estados Unidos puede reglamentar su uso también a las personas, objetos y actividades dentro de su jurisdicción, no obstante, este poder de reglamentación también está limitado por las garantías constitucionales de debido procedimiento de ley protegidas por la Enmienda Quinta de los Estados Unidos. Es menester apuntar que el espacio aéreo sobre las aguas navegables que indiscutiblemente son del control de los Estados Unidos *no plantea* una cuestión de privación de propiedad puesto que los individuos no son dueños ni podrían serlo de las superficies de las aguas navegables. Tales aguas navegables, al igual que otras, son de dominio nacional pero también de uso público.¹⁶⁹ Por otro lado, el espacio aéreo sobre propiedades privadas puede plantear una situación de privación de la propiedad sin compensación. El caso de *Feliciano, supra*, no tuvo ante sí esta consideración o, al menos, *los hechos* allí presentados no justificaban la consideración de este problema sobre los terrenos en Culebra, islotes y cayos adyacentes de propiedad privada.

Coincidimos igualmente con la ilustrada Corte de Distrito que el Presidente de los Estados Unidos tampoco se extralimitó en sus poderes constitucionales al disponer y mantener a la Isla de Culebra dentro de una zona restringida marítima y aérea.¹⁷⁰

No obstante las dos anteriormente mencionadas coincidencias con la opinión vertida por la Corte de Distrito de los Estados Uni-

¹⁶⁸ Ley Pública 85-726, Título XI, sec. 1108, Agosto 23, 1958, 72 Stat. 798; 49 U.S.C.A. sec. 1506; *Schooner Exchange v. McFaddon*, 7 Cranch 116 (1812).

¹⁶⁹ Compárese *Alabama v. Texas*, 347 U.S. 481, 98 L.Ed. 689 (1954), donde se dijo, entre otras cosas, que los Estados Unidos tenía el control de las aguas navegables para propósitos constitucionales de defensa nacional, navegación, etc.

¹⁷⁰ Confirmado por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970. Cf. 422 F.2d 943, *certiorari* denegado 400 U.S. 823, 27 L.Ed.2d 51, 91 S.Ct. 44 (1970).

dos, creemos que *la instrumentación* de la Orden Presidencial Núm. 8684 por parte de la Marina sí puede plantear una privación de la propiedad privada para uso público sin compensación. A tales efectos resulta menester examinar los hechos a disposición de esta Comisión para determinar la procedencia de dicha cuestión.

A raíz en 1902 del arribo de la Marina de los Estados Unidos a la Isla de Culebra se desalojaron de sus propiedades privadas a los vecinos del pueblo original de San Ildefonso. Posteriormente, las prácticas de adiestramiento militar y naval que se iniciaron a partir de 1936, en la parte noroeste de la Isla, lo que se conoce como la península de Flamenco, obligó a los residentes de este sitio a abandonar sus propiedades y la explotación agrícola de las mismas en busca de lugares más seguros y esperanzadores a sus legítimos intereses de mejoramiento material y espiritual. Este desplazamiento forzado por las actividades de tiro de la Marina inició un proceso masivo de despoblación de la Isla de Culebra. Tal desplazamiento acarreó el consiguiente abandono de sus propiedades y de sus aprovechamientos.

A partir del 1960 en que comienza el proceso de intensificación de las maniobras de adiestramiento militar se evidencia un substancial menoscabo de las propiedades privadas en Culebra, islotes y cayos adyacentes pertenecientes a personas privadas. La intensidad de tales adiestramientos han destruido o afectado indebidamente el uso y aprovechamiento residencial y económico de las mismas, perdiendo significativamente su valor primordial y, tal vez, único. Como consecuencia también de esta intensificación la industria ganadera casi ha desaparecido. Por otro lado, los intentos de uso, disfrute, desarrollo y disposición de las propiedades privadas, de eminente valor veraniego y turístico, se han menoscabado o congelado substancialmente. Es significativa la carta del Contraalmirante Matter de 5 de diciembre de 1969 sobre la magnitud del efecto inhibitorio que las maniobras navales acarrearán sobre estas propiedades privadas. En ésta se consigna de una manera absoluta lo siguiente: “. . . la Marina se opondrá a *cualesquiera usos de terrenos pertenecientes privadamente en Culebra que envuelvan las playas o que de otra forma confluyan con los requerimientos operacionales.*” La Marina de los Estados Unidos en la forma que actualmente instrumenta la zona restringida entiende que todo uso de los terrenos privados está subordinado a las operaciones de adiestramiento militar que ella conduzca.

Igualmente resulta del propuesto Plan de la Marina de los Estados Unidos de 24 de abril de 1970. Aunque éste libera algunas propiedades privadas y cede otras al Estado Libre Asociado de Puerto Rico en terrenos inmediatos a Dewey, por otro lado, amplía las restricciones sobre las propiedades privadas que se encuentran en el resto de la Isla. La Marina intensificará para fines de adiestramiento militar las demás zonas, especialmente las zonas noreste y este que son principalmente valiosas de dedicarse a fines turísticos y veraniegos. No sólo intensificará las maniobras por estas zonas, cuyo principal radio de operaciones radica en las aguas navegables, sino que amplía las zonas de seguridad dentro de la Isla de Culebra *afectando* unos dos mil doscientos terrenos *privados* adicionales. Dentro de estas zonas de seguridad los usos residenciales quedarían eliminados o prohibidos por la Marina. En fin, cualquier uso urbano estaría en conflicto con la presente propuesta de la Marina. Esta expresamente ha consignado que sólo permitiría a los dueños de los terrenos privados dentro de las zonas de seguridad que los dediquen a la agricultura, particularmente la ganadería.

En términos generales, la intensificación de las operaciones navales por *casi todo* el perímetro de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, afecta substancialmente las propiedades privadas. Las prácticas de tiro de artillería desde embarcaciones, y los proyectiles disparados desde aeroplanos en proximidades a las propiedades privadas, con sus resultantes ruidos estruendosos han creado una situación de continuo temor e inseguridad por las vidas de las personas en Culebra. Repárese que han ocurrido instancias en que proyectiles disparados desde embarcaciones de la Marina de los Estados Unidos han causado daños o han caído cercanos a personas y propiedades privadas. Los frecuentes y continuos vuelos de los aeroplanos de la Marina sobre las propiedades privadas, los efectos ruidosos de los mismos, y los estremecimientos resultantes, constituyen circunstancias de extrema onerosidad perturbadora a la tranquilidad, paz y seguridad de los individuos afectados. Todas estas actividades, además de las prácticas nocturnas hasta altas horas de la noche donde los ruidos e iluminaciones de los aeroplanos perturbaban el sueño de los afectados, han mermado considerablemente el *valor residencial* de las propiedades privadas en Culebra.

La restricciones de la Marina de los Estados Unidos en los terrenos privados en Culebra en relación con los usos y aprovechamientos permisibles de estos terrenos privados también han afec-

tado substancialmente el valor de los mismos. Y más aun *inutilizan* el valor comercial, turístico, residencial y agrícola de éstos. Las condiciones en torno a los terrenos privados dentro de las zonas de seguridad y de las zonas de intensificación de las maniobras de adiestramiento militar son, y serían de aprobarse por el Congreso de los Estados Unidos el mencionado Plan: de intensos ruidos de explosiones supersónicas, artillería, cohetes y tráfico aéreo pesado. Tal condición destruye el uso y aprovechamiento de los terrenos privados en la Isla de Culebra. La ganadería en la Isla de Culebra es un ejemplo evidente de la desaparición del valor económico de dicha explotación.

Los efectos anteriormente mencionados acompañados de los que impiden la libertad de vivir en comunidad, de movimiento y de trabajo, por su efecto acumulativo y por la magnitud de la disminución resultante del valor de las propiedades privadas, constituyen una real y substancial intervención por parte de los Estados Unidos, representado en la administración y el control de la zona restringida por la Marina de los Estados Unidos, en las propiedades privadas.

Conclusiones y Recomendaciones:

En base a la evidencia testifical y documental obtenida por esta Comisión de Derechos Civiles hacemos las siguientes *conclusiones*:

[6] (1) Concluimos que la presente instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684 por parte de la Marina de los Estados Unidos en la zona restringida de Culebra e islas y cayos adyacentes niega *irrazonablemente* las autorizaciones permanentes o generales de entrada y salida en la zona restringida, sin proveer unas normas razonables, claras, precisas y substancialmente indiscriminatorias para su concesión.

[7] (2) Concluimos también que carece de un sistema adecuado y fácil de comunicación a los fines de obtener la correspondiente autorización de entrada y salida por la zona restringida. Esta ausencia de comunicación torna así la restricción permisible que está sujeta a una reglamentación razonable en una *prohibición* de entrada y salida por el área restringida. En la medida que esto acontezca *de hecho* no se cumple con la propia Orden Presidencial que no prohíbe el movimiento en la zona restringida sino que provee para su reglamentación razonable.

[8] (3) La ausencia de avisos anticipados de las maniobras de adiestramiento navales y aéreas que sean substancial y general-

mente confiables para beneficio de los residentes de Culebra y de otras personas interesadas en moverse y trabajar por la zona restringida, *inhibe indebidamente* las libertades de movimiento y de trabajo, por razón de la incierta condición que rodea todo el contorno restringido.

La Corte de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico concluyó, a los fines de sostener la presente instrumentación de la Orden Presidencial Núm. 8684, que era necesaria a la consecución del objetivo militar de los Estados Unidos continuar con el Area de Defensa Marítima y de Reservación Naval Aérea.¹⁷¹ Igualmente concluyó que la continuación del control por parte de la Marina de los Estados Unidos sobre la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, era necesaria para la defensa nacional. También, que la Marina no tenía otra zona análoga en el Atlántico para realizar sus maniobras y prácticas de artillería. Por tales razones, los presentes requerimientos de la Flota del Atlántico resultan urgentes a los fines de mantener la efectividad operacional de la misma.

Por otro lado, la Marina de los Estados Unidos propuso en su Plan de 24 de abril de 1970, presentado para la aprobación del Congreso de los Estados Unidos, que *reduciría* su adiestramiento militar en parte de la zona sur y oeste de la Isla de Culebra.¹⁷² A la vez propone *intensificar* más ampliamente su fase de adiestramiento militar naval y aéreo en la zona oeste, noroeste, norte, noreste, este, sureste y parte de la zona sur de la Isla de Culebra.¹⁷³ Esta intensificación de las maniobras se extiende por una zona de seguridad de Culebra que envuelven de manera ampliada terrenos pertenecientes *privadamente* a personas civiles en la Isla de Culebra. También se propone en el mencionado Plan trasladar las presentes prácticas de bombardeo naval ejecutadas en las cercanías del pueblo y puerto de Dewey a la Isla de Culebrita, que se encuentra en la zona noreste de Culebra. Igualmente se propone ceder al Estado Libre Asociado de Puerto Rico alrededor de diez (10) millas de todo el litoral de Culebra. Este litoral que se propone ceder por la Marina abarca parte de las zonas oeste y sur de la isla próximas al pueblo y puerto de Dewey. Sin embargo, entiende la Marina que

¹⁷¹ *Feliciano v. United States*, *supra*, a las págs. 1356-66 de F.Supp. Confirmado por la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Primer Circuito, Caso Núm. 7388, de 11 de marzo de 1970 [422 F.2d 943].

¹⁷² Véanse: *El Mundo*, sábado 25 de abril de 1970, a las págs. 1-A y seguido 16-A; *The San Juan Star*, sábado 25 de abril de 1970, a la pág. 18.

¹⁷³ *Idem*, *El Mundo* a las págs. 1-A y seguido 16-A; *The San Juan Star* a la pág. 18; ambos publicados el sábado 25 de abril de 1970.

el resto de las costas de Culebra, que constituyen tres cuartas partes de las mismas, y adyacentes a propiedades privadas estará restringido y afectado por las maniobras de adiestramiento militar.

Cabe señalar que el *propuesto Plan* por parte de la Marina de los Estados Unidos y sometido para la aprobación del Congreso de los Estados Unidos, se presenta a manera de un intento de adecuación de los objetivos de defensa nacional de los Estados Unidos y los intereses de las personas civiles en la Isla de Culebra. Es de rigor apuntar que en todo sistema democrático de gobierno cualquier determinación fundamental que afecte a los individuos que conviven dentro de ese sistema, precisa establecer la necesaria y adecuada oportunidad para oír los señalamientos que puedan ofrecer estos últimos. Igualmente señalamos la necesidad y conveniencia que cualesquiera arreglos presentes y futuros entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las autoridades federales locales y en los Estados Unidos con respecto a la situación de Culebra disponga para la consulta previa de los autoridades municipales de esta Isla y de las personas afectadas por esta determinación al igual que de la ciudadanía en general.

[9] (4) Las operaciones de adiestramiento militar en la zona restringida son *excesivamente intensas, continuas, irregulares y peligrosas*. Abarcan casi todo el perímetro de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes. Se realizan de día y de noche próximas a la población perturbando la tranquilidad, seguridad, y el sueño de sus habitantes. El hecho de que se proponga reducir las maniobras de artillería que actualmente se realizan aproximadamente a una milla del pueblo y del puerto de Dewey no resuelven adecuadamente los efectos señalados. Puesto que las otras zonas que se proponen intensificar quedan, aunque no tanto, lo suficientemente cercanas para que repercutan sus efectos sobre las personas y propiedades privadas en la Isla de Culebra. Más aun la zona ampliada de seguridad elimina toda posibilidad residencial y de desarrollo de las propiedades privadas. Igualmente, el Plan propuesto elimina el uso de las costas por toda la zona de seguridad. Y aunque se consigne que se permitirá su uso cuando las operaciones de la Marina no se estén evidenciando, el hecho indubitable es que a propósito de la intensificación de las maniobras de adiestramiento de la Marina las operaciones habrán de realizarse *continuamente*.

Uno de los hechos que tuvo que constar, y consta en el presente, fue que la zona restringida comprende una vasta jurisdicción

territorial y marítima próxima a comunidades con numerosos habitantes—Culebra, Vieques y la zona oriental de Puerto Rico—y que ésta es una de intenso tránsito marítimo y aéreo entre las mencionadas, las Islas Vírgenes y demás islas de las Antillas Menores. Indudablemente que la trayectoria por esta zona es más segura debido a las proximidades terrestres y a las facilidades de anclaje de embarcaciones y de aterrizaje de aeroplanos.¹⁷⁴ De ahí que maniobras de adiestramiento sumamente *peligrosas* representan una *amenaza constante y una continua inseguridad* a la integridad espiritual y física de los individuos, y a las posibilidades de daños y otros efectos materiales y económicos sobre las propiedades privadas afectadas por la zona restringida. Repárese que no es hasta el año de 1960 en que comienza el proceso de intensificación de las maniobras de adiestramiento de la Marina. La *manera* en que actualmente se conducen, y que en el Plan propuesto quedan substancialmente inalteradas, dando lugar a varios incidentes de daños y peligros, y ante la ausencia de adecuados avisos anticipados de las mismas, reducen *substancialmente* las libertades personales de vivir en una comunidad, de movimiento y de trabajar o dedicarse a una empresa que no está prohibida por ley.

Por otro lado, reconocemos los legítimos propósitos públicos de defensa nacional en tiempos de paz y de guerra. Igualmente, consideramos que la fase de adiestramiento militar es una fase esencial en la obtención del objetivo de defensa nacional. También, que se justifica en la consecución de este objetivo disponer de los medios que real y substancialmente se relacionen a una válida función de reglamentación. La propia Orden Presidencial Núm. 8684 faculta al Secretario de la Marina para prescribir aquellas normas que sean necesarias para llevar a cabo las disposiciones contenidas en la orden presidencial. Sin embargo, hasta el presente la Marina de los Estados Unidos carece de normas claras, seguras e indiscriminatorias para instrumentar la mencionada orden presidencial. En base a todo lo anterior, esta Comisión concluye lo siguiente:

[10] (5) La reglamentación *informal, arbitraria e irrazonable* a los propósitos públicos de la defensa nacional y a los medios “me-

¹⁷⁴ *Bailey v. Holland*, 126 F.2d 317, 322 (4th Cir., 1962). Resulta insólito que para la creación de la zona restringida de Culebra las autoridades militares en los Estados Unidos constaran que en la Isla de Culebra sólo habían unas “veinte familias y muchos cabros”, según testificaron algunos de los dependientes.

nos drásticos” que no cercenen hondamente las libertades personales fundamentales, constituye una privación de la libertad y de la propiedad sin el debido procedimiento de ley, en contravención a la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

[11] (6) Concluimos también que los presentes medios utilizados y propuestos por la Marina de los Estados Unidos en la realización de este objetivo no son los “menos drásticos” que salvaguarden los derechos constitucionales de los individuos. Esta presente situación sobre las propiedades privadas en la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, por la magnitud de la intensidad de la intervención gubernamental y de la disminución del valor de las propiedades privadas, constituye una privación de la propiedad privada para uso público sin compensación en clara violación a la Enmienda Quinta de la Constitución de los Estados Unidos de América.

A tenor con las anteriores conclusiones, esta Comisión hace las siguientes *recomendaciones*:

[12] (1) En base a la evidencia bajo nuestra consideración no apreciamos la existencia de instalaciones y operaciones de adiestramiento militar de tipo tan sofisticado que justifique un ámbito de operaciones tan vasto que comprenda casi todo el perímetro de la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes. Igualmente, tampoco se justifica la ampliación de la zona de seguridad que abarca extensos terrenos privados en la Isla de Culebra. Según el Plan propuesto por la Marina de los Estados Unidos, en los terrenos privados comprendidos en la ampliada zona de seguridad, los usos residenciales se estiman *totalmente* incompatibles con las operaciones militares de adiestramiento.¹⁷⁵ Igualmente, se eliminan *totalmente* las posibilidades de desarrollo turístico y de veraneo en los terrenos privados dentro de la zona de seguridad. Sólo se permite en el mencionado Plan el uso de estas propiedades para la agricultura y la ganadería.¹⁷⁶ Esta sujeción de los usos y aprovechamientos de los terrenos privados en la situación anteriormente mencionada, donde el valor primordial y, casi único, de los terrenos privados consiste en sus posibilidades de desarrollo turístico y veraniego, y constando que la agricultura, particularmente la ganadería, ha

¹⁷⁵ Véanse: *El Mundo*, sábado 25 de abril de 1970, a las págs. 1-A y seguido 16-A; *The San Juan Star*, sábado 25 de abril de 1970, a la pág. 18.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

desaparecido casi por completo en términos de beneficio comercial, constituye una reglamentación *irrazonable e irracional*. Por estas razones, aconsejamos a la Marina de los Estados Unidos que circunscriba, a los mejores intereses de la defensa nacional y de la necesaria adecuación a los derechos de las personas consagrados en la Constitución de los Estados Unidos, sus operaciones y restricciones para un adecuado adiestramiento militar a la zona noroeste de la Isla de Culebra. Esta zona fue la que originalmente, desde el 1936, y hasta el año de 1960, se utilizó únicamente por la Marina como zona de operaciones de adiestramiento naval y aéreo. Actualmente, se encuentra despoblada y constituye uno de los "medios menos drásticos" para no violentar los derechos constitucionales de las personas en la Isla de Culebra.

[13] (2) Igualmente recomendamos que la Marina de los Estados Unidos confeccione normas y reglas *razonables, claras, precisas e indiscriminatorias* en la concesión de autorizaciones permanentes de entrada y salida por la zona restringida.

[14] (3) También se recomienda el establecimiento de un sistema adecuado y fácil de comunicación entre las personas que deseando transitar por la zona restringida puedan obtener el correspondiente permiso de las autoridades navales locales.

[15] (4) De igual forma se recomienda que se establezcan avisos anticipados substancialmente confiables para beneficio de las personas en Culebra y otras personas interesadas en Puerto Rico sobre las actividades de adiestramiento de la Marina en la zona restringida.

[16] (5) Recomendamos la adopción por parte de la Marina de un mejor sistema para atender las querellas y reclamaciones, particularmente de los pescadores, por razón de las perturbaciones y daños ocasionados por ésta al realizar sus maniobras.

[17] (6) Se recomienda que cualesquiera determinaciones fundamentales que se establezcan sobre la Isla de Culebra, islotes y cayos adyacentes, debe requerir la oportunidad de ser oídas las autoridades municipales y las personas particulares. Igualmente, cualesquiera arreglos presentes y futuros entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las autoridades federales locales y en los Estados Unidos con respecto a la situación de Culebra, deben disponer para la consulta previa de las autoridades municipales

de esta Isla, las personas afectadas por esta situación, y, en fin, de la ciudadanía en general en la Isla de Culebra y en Puerto Rico.¹⁷⁷

Aprobado en San Juan, Puerto Rico, el 6 de mayo de 1970.



HECTOR M. LAFFITTE
Presidente Interino




JOSE V. TOLEDO TOLEDO
Secretario, Interino



BALTASAR CORRADA DEL RIO
Comisionado



EFFRAIN GONZALEZ TEJERA
Comisionado



ALFONSO MIRANDA GARDENAS
Comisionado

¹⁷⁷ El Senador Edward M. Kennedy (D., Mass.) solicitó y obtuvo consentimiento unánime para incluir en el *DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO* (pág. S-8865, 11 de junio de 1970) el texto íntegro de estas recomendaciones. El Sen. Kennedy indicó:

“... *Por lo menos*, yo esperarí que el Departamento de la Marina atendiera las recomendaciones hechas por la *Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico* en este asunto. . .” (Énfasis suplido.)