



ASOCIACIÓN DE
CONSTRUCTORES
DE PUERTO RICO

PO Box 192396
San Juan PR 00919-2396
Tel.: (787) 751-1471
constructores@constructorespr.net



Centro Internacional de Mercadeo,
Torre II, Ofic. 702,
90 Carr. 165, Guaynabo, Puerto Rico 00968
787-641-4455 / info@prma.com

15 de abril de 2026

Hon. Marissa Jiménez Santoni
Comisión de Recursos Naturales y Energía
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Re: Testimonio Conjunto — P. de la C. 25 — Vista Pública

Estimada Senadora Jiménez Santoni:

Comparecemos conjuntamente ante esta Comisión la Asociación de Constructores de Puerto Rico (“ACPR”) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (“AIPR”), en representación de los sectores de la construcción y la manufactura, respectivamente, para expresar nuestra posición unificada sobre el **Proyecto de la Cámara 25**, que propone atemperar la definición de Zona Marítimo Terrestre (“ZMT”) en la Ley Núm. 151 de 1968 y en la Ley Núm. 1 de 1977.

Ambas organizaciones compartimos la convicción de que el crecimiento económico sostenible de Puerto Rico, la inversión productiva en sus zonas costeras y la protección efectiva de sus recursos naturales son objetivos complementarios — no antagónicos — que sólo pueden alcanzarse mediante un marco regulatorio que sea, a la vez, ambientalmente riguroso, jurídicamente predecible y administrativamente transparente.

I. POSICIÓN CONJUNTA SOBRE EL SISTEMA DE PERMISOS COSTEROS: CUATRO PRINCIPIOS RECTORES

En presentaciones anteriores ante la Asamblea Legislativa y agencias reguladoras, ambas organizaciones hemos articulado de forma consistente los criterios que debe satisfacer todo sistema de permisos y autorizaciones que incida sobre la actividad económica y el desarrollo formal en Puerto Rico. Esos criterios son cuatro principios rectores que no son meros postulados de conveniencia económica, sino exigencias derivadas del principio constitucional de legalidad y del derecho fundamental a la propiedad privada:

1. **Claro y transparente.** Las reglas del proceso deben ser accesibles, inequívocas y comprensibles para el ciudadano y el inversionista. La falta de claridad no es una garantía de flexibilidad administrativa; es una fuente de arbitrariedad que perjudica tanto al interés público como al desarrollo privado.
2. **Previsible y predecible.** Quien invierte o desarrolla bajo las reglas vigentes debe poder anticipar razonablemente el resultado del proceso regulatorio. La previsibilidad no es privilegio del desarrollador; es condición del Estado de Derecho. Sin ella, el riesgo regulatorio se convierte en un impuesto encubierto que desincentiva la inversión formal y fomenta la informalidad.
3. **Correctamente fundamentado y racional.** Toda determinación administrativa que afecte derechos propietarios o de desarrollo debe estar anclada en criterios técnicos verificables y en normas jurídicas precisas, no en la discreción subjetiva del funcionario de turno. Un sistema racional es también un sistema resistente a la corrupción y a las presiones externas indebidas.
4. **Consistente y armonioso con los criterios federales aplicables de seguridad y protección del medio ambiente natural.** Puerto Rico opera dentro del ordenamiento federal de los Estados Unidos. Todo régimen regulatorio local que se aparte innecesariamente de los estándares federales genera inseguridad jurídica, crea vulnerabilidad constitucional, dificulta la participación de inversionistas institucionales que requieren certeza legal para comprometer capital y promueve la repetición innecesaria y a menudo conflictiva de esfuerzos

El **P. de la C. 25**, en su versión enmendada con el criterio del Nivel Medio de Pleamar Mayor (NMPM/MHHW), responde directamente a cada uno de estos cuatro principios en el ámbito específico de la delimitación de la Zona Marítimo Terrestre — uno de los procesos regulatorios costeros de mayor impacto económico y ambiental en Puerto Rico.

II. EL PROBLEMA QUE EL PROYECTO ATIENDE

La definición vigente de ZMT — "el espacio que baña el mar en su flujo y reflujo" — tiene origen en la Ley de Puertos española de 1880 y fue recogida sin modificación sustancial en la legislación puertorriqueña de 1968. Medida con el rasero (yardstick, vara) de los cuatro principios rectores, esa definición falla en todos:

- **No es clara:** El "flujo y reflujo" es un fenómeno físico, no un criterio de medición. Dos deslindes del mismo predio pueden producir linderos distintos según cuándo y cómo se observe la marea.
- **No es previsible:** El DRNA ha aplicado interpretaciones divergentes del mismo concepto en propiedades con características similares, generando incertidumbre sobre los límites de la ZMT incluso entre propiedades adyacentes.

- **No es racional:** La ausencia de un parámetro técnico objetivo ha permitido que consideraciones no técnicas influyan en determinaciones que deberían ser fundamentalmente científicas y jurídicas.
- **No es consistente con el estándar federal:** Como se desarrolla en la Sección IV *infra*, el derecho federal y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos establecen el promedio de mareas altas como único criterio constitucional para el lindero del dominio público costero.

El resultado ha sido un régimen de deslindes costeros que genera litigios innecesarios, retrasa tanto proyectos de desarrollo como esfuerzos de conservación, y erosiona la confianza del ciudadano y del inversionista en las instituciones reguladoras.

III. EL ESTÁNDAR FEDERAL: DATUM DEL LINDERO TIERRA ADENTRO POR ESTADO

El derecho federal no impone un datum único para todos los estados, pero sí establece un techo constitucional: la propiedad privada no puede extenderse más allá de la línea ordinaria de marea alta promedio, y el dominio público costero no puede reclamarse más allá de ese límite sin incurrir en una incautación de propiedad privada. Dentro de ese marco, los estados han adoptado distintos datums, según sus historias particulares de entrada a la Unión.

Datum del Lindero	Estados / Jurisdicciones	Base jurídica general	Relación con PR
MHW <i>Mean High Water</i>	AL, AK, CA, CT, FL, GA, MD, MS, NJ, NY, NC, OR, RI, SC, WA	Regla general del common law costero; confirmada en <i>Borax (1935)</i>	Estándar aplicable a PR vía Equal Footing Doctrine (48 U.S.C. § 749)
MHHW <i>Mean Higher High Water</i>	HI, LA, TX	Historias distintas de entrada a la Unión; régimen de mareas mixtas	Criterio del P. de la C. 25 — más protector que MHW
MLW / MLLW <i>Mean Low Water</i>	DE, MA, ME, NH, PA, VA	Títulos coloniales hasta bajamar; excepción histórica del common law	No aplicable a PR — incompatible con la tradición civil puertorriqueña

*Tabla 1. Datum del lindero tierra adentro por estado costero de EE.UU. Fuente: Fowler & Trembl, "Building a Marine Cadastral Information System for the United States," NOAA Coastal Services Center (Fig. 1); Shalowitz, **Shore and Sea Boundaries**, U.S. Dept. of Commerce (1964); *Purdie v. Attorney General*, 732 A.2d 442 (N.H. 1999).*

La tabla refleja la realidad articulada en *G. William Purdie v. Attorney General*, 732 A.2d 442 (N.H. 1999): "mean high tide was intended as the public-private shoreland boundary. The few states that reject the mean high tide mark as the public-private shoreland boundary do so on distinct histories". Puerto Rico carece de esa historia distinta. El criterio del NMPM ("MHHW"), adoptado por Hawaii, Louisiana y Texas, es el más protector del dominio público dentro del rango federal constitucionalmente permisible.

IV. EL FUNDAMENTO JURÍDICO FEDERAL APLICABLE A PUERTO RICO

Borax Consolidated, Ltd. v. City of Los Angeles, 296 U.S. 10, 26-27 (1935), estableció que la "ordinary high water line" equivale al promedio de todas las mareas altas durante el ciclo astronómico de 18.6 años, rechazando las mareas equinocciales como criterio de propiedad. La Sección 8 de la Ley de Relaciones Federales (48 U.S.C. § 749) extiende a Puerto Rico ese estándar bajo la *Equal Footing Doctrine*.

Borax Consolidated, Ltd. v. City of Los Angeles, 296 U.S. 10, 26-27 (1935): "The range of the tide at any given place is not uniform... The line of mean high tide... is found by averaging all the high tides for a period of 18.6 years."

La versión **original** del proyecto — que utilizaba el "mayor desplazamiento horizontal de la marea astronómica durante los equinoccios" — fallaba el Principio 4: ese criterio excede el MHW promedio y extiende el dominio público más allá del techo constitucional federal, contrariando la *Equal Footing Doctrine*. La versión enmendada con el NMPM corrige ese exceso y coloca a Puerto Rico en la columna MHHW de la Tabla 1 — el datum más generoso hacia el interés público dentro del rango jurídicamente válido.

V. LO QUE EL PROYECTO HACE — Y LO QUE NO HACE

Aplicando los cuatro principios rectores al texto del P. de la C. 25:

- **Claro y transparente:** El NMPM es un valor calculado mediante protocolos publicados por NOAA, accesible públicamente, auditable por cualquier parte interesada.
- **Previsible y predecible:** El lindero puede determinarse en cualquier momento del año y es reproducible, eliminando la incertidumbre que hoy afecta tanto a la actividad económica costera como a los esfuerzos de conservación.
- **Racional:** Sustituye la discrecionalidad subjetiva del deslinde actual por un criterio científico verificable, resistente a presiones externas indebidas.
- **Consistente con el estándar federal:** Adopta precisamente el datum que el Tribunal Supremo federal y NOAA reconocen como el límite ordinario de marea alta — cumpliendo la *Equal Footing Doctrine*.

Lo que el proyecto no hace: no deroga el Reglamento 4860 ni ninguna de sus protecciones de conservación; no elimina el dominio público costero — que sigue siendo bien común público —; no suprime el acceso del público a las playas; no altera las servidumbres de salvamento (20 m) ni de vigilancia del litoral (6 m).

VI. LAS PROTECCIONES AMBIENTALES NO DEPENDEN DEL ANCHO DEL LINDERO

El Reglamento 4860 del DRNA protege la ZMT — cualquiera que sea su extensión — imponiendo la obligación de concesión para toda actividad en esa zona, protección de formaciones naturales, y servidumbres costeras. Ninguno de esos mecanismos es derogado. Los recursos que queden fuera del nuevo lindero formal siguen protegidos por la Ley de Humedales de Puerto Rico (Ley Núm. 150-1988) y por la Sección 404 del Clean Water Act (33 U.S.C. § 1344), que operan con base en criterios federales propios, independientes de la definición local de ZMT.

VII. EL ACCESO PÚBLICO A LAS PLAYAS

El acceso del público a las playas de Puerto Rico descansa en tres pilares independientes, ninguno de los cuales es afectado por el P. de la C. 25:

- **La ZMT como bien de dominio público:** Confirmado expresamente en el texto del proyecto.
- **La servidumbre de salvamento:** Franja de veinte (20) metros tierra adentro desde la ZMT, preservada en el texto.
- **El uso y costumbre (*res communes omnium*):** En nuestro ordenamiento civil, el acceso histórico a las playas es autónomo e independiente del datum del lindero.

VIII. EL REGLAMENTO 4860: EFECTO NEUTRO EN PROTECCIONES

El Reglamento 4860 no es derogado. Sus disposiciones continúan aplicando sobre la ZMT con el mismo vigor. Lo único que cambia es el criterio para trazar el lindero — que ahora es objetivo y consistente con el derecho federal. En cuanto al Artículo 2.108 del Reglamento, que reproduce la definición estatutaria vigente: la ley enmendada prevalece sobre él por su propio vigor desde el momento de su vigencia. Un reglamento no puede contradecir la ley que lo habilita — *lex superior derogat legi inferiori* — por lo que la definición aplicable será la del estatuto enmendado, sin necesidad de acción reglamentaria adicional. La actualización del Artículo 2.108 es recomendable por razones de claridad administrativa, pero no es condición de validez ni de aplicabilidad de la ley.

IX. POSICIÓN Y RECOMENDACIONES CONJUNTAS

La ACPR y la AIPR apoyan conjuntamente la aprobación del P. de la C. 25 con el criterio del NMPM (MHHW) y recomiendan las siguientes disposiciones para fortalecer el texto:

- **Actualización del Reglamento 4860:** Instruir al DRNA a actualizar el Artículo 2.108 dentro de seis (6) meses de la vigencia de la ley.
- **Preservación del uso y costumbre:** Disposición que confirme que nada en la ley deroga los derechos de uso y costumbre del público sobre las playas de Puerto Rico.

- **Verificación ciudadana:** Acceso público a los datos utilizados en cada deslinde y procedimiento de apelación técnica fundamentado en evidencia verificable.
- **Período de transición:** Disposición para deslindes existentes, a fin de preservar derechos adquiridos y evitar conflictos retroactivos.

El **P. de la C. 25**, con el criterio del NMPM, es una medida de claridad jurídica que sirve simultáneamente a la certeza del inversionista, a la protección ambiental costera y a la seguridad constitucional de los derechos propietarios. Cumple los cuatro principios rectores que ambas organizaciones hemos propugnado consistentemente como condición de un sistema regulatorio legítimo y eficaz.

Nos colocamos a la disposición de la Comisión para ampliar cualquier planteamiento aquí expuesto.

Respetuosamente,



Pinsky Rivera Ortiz
Presidenta
Asociación de Constructores de Puerto Rico



CPA, Rafael Vélez
Presidente
Asociación de Industriales de Puerto Rico

Por la ACPR:
Lcdo. Patricio Martínez-Lorenzo
Director, Coordinador Comité Ambiental y Recursos Naturales

ANEJO: ENMIENDAS PROPUESTAS AL TEXTO DEL P. DE LA C. 25

Las siguientes enmiendas se proponen con el fin de eliminar ambigüedades, precisar el alcance de las disposiciones del proyecto y fortalecer la seguridad jurídica del estatuto. Se presentan en lenguaje legislativo directo.

Enmienda Núm. 1 — Artículo 1 (inciso n): Carácter ambulatorio del NMPM

Añádase al final de la primera oración de la definición, luego de "...época mareal de 19 años", el siguiente texto: ". **Dicha línea es de carácter ambulatorio y se actualizará conforme a cada época mareal que establezca la NOAA**".

Enmienda Núm. 2 — Artículo 1 (inciso n): Completar la cláusula de acceso público

Sustitúyase la oración "Lo anterior es sin perjuicio al disfrute tradicional por el público de las arenas de la playa hasta la línea para fines no comerciales de recreo y esparcimiento" por: "**Lo anterior es sin perjuicio del derecho del público al disfrute y acceso de las arenas de la playa, incluyendo la zona marítimo terrestre, para fines no comerciales de recreo y esparcimiento, conforme al uso y costumbre históricamente reconocido**".

Enmienda Núm. 3 — Artículo 1 (inciso n): Excepción de acantilados — alcance geográfico

Sustitúyase la expresión "En las áreas del lago de Puerto Rico, donde se encuentran acantilados" por: "**En las áreas del litoral costero de Puerto Rico donde existan acantilados**".

Enmienda Núm. 4 — Artículo 1 (inciso n): Continuidad del Reglamento 4860

Añádase como nuevo párrafo al final de la definición: "**Toda reglamentación vigente relativa a la Zona Marítimo Terrestre, incluyendo el Reglamento Núm. 4860 del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, continuará en plena vigencia y aplicará sobre la zona así delimitada en todo aquello que no sea contrario a esta ley. En lo que resulte contrario, prevalecerá esta ley por su propio vigor**".

Enmienda Núm. 5 — Artículo 3 (inciso i, Ley Núm. 1-1977): Uniformidad definitoria

Sustitúyase el texto del inciso (i) en su totalidad por la siguiente remisión expresa: "**Zona Marítimo-Terrestre — Tiene el significado que le asigna el inciso (n) del Artículo 1.03 de la Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada. Toda referencia a "Zona Marítimo Terrestre" en esta ley se entenderá conforme a esa definición**".

Enmienda Núm. 6 — Disposición de vigencia: Derechos adquiridos y período de transición

Añádase como Artículo de vigencia: "**Los deslindes de Zona Marítimo Terrestre emitidos y firmes con anterioridad a la vigencia de esta ley no serán afectados retroactivamente. Todo procedimiento de deslinde pendiente a la fecha de vigencia se resolverá conforme a los criterios establecidos en esta ley**".

TEXTO CONSOLIDADO CON LAS ENMIENDAS PROPUESTAS

*A continuación, se presenta cómo quedarían redactadas las disposiciones pertinentes del P. de la C. 25 una vez incorporadas las enmiendas propuestas. El texto en **negrita** indica el lenguaje añadido o modificado respecto al proyecto en su versión actual.*

Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968 — Artículo 1.03, inciso (n)

(n) **Zona Marítimo Terrestre** — Significa el espacio de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo hasta donde llega la línea del Nivel Medio de Pleamar Mayor determinada sobre una época mareal de 19 años. **Dicha línea es de carácter ambulatorio y se actualizará conforme a cada época mareal que establezca la NOAA.** En donde las mareas no son sensibles, el criterio será el de las mayores olas en los temporales ordinarios no ciclónicos hasta donde alcancen las olas bajo condiciones meteorológicas típicas documentadas, excluyendo condiciones ciclónicas. La zona incluye los terrenos ganados al mar y las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas; y el término, sin condicionar, significa la zona marítimo terrestre de Puerto Rico que es bien común público.

Para establecer la línea del Nivel Medio de Pleamar Mayor se utilizarán las estaciones mareales según establecidas por la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) en Puerto Rico como fuente primaria de datos y los protocolos técnicos dispuestos en la NOAA Special Publication NOS CO-OPS 2 o en cualquier otro protocolo que sea adoptado por dicha entidad a esos fines.

Tierra adentro de la zona marítimo terrestre comienzan los bienes de dominio particular. **Lo anterior es sin perjuicio del derecho del público al disfrute y acceso de las arenas de la playa, incluyendo la zona marítimo terrestre, para fines no comerciales de recreo y esparcimiento, conforme al uso y costumbre históricamente reconocido.**

La franja de un máximo de veinte (20) metros de ancho contados hacia el interior de la tierra desde la zona marítimo terrestre queda gravada por la servidumbre de salvamento. La franja de seis (6) metros de ancho contados hacia el interior de la tierra desde la zona marítimo terrestre queda gravada por la servidumbre de vigilancia del litoral, la cual está comprendida y forma parte de la servidumbre de salvamento. **En las áreas del litoral costero de Puerto Rico donde existan acantilados,** si los acantilados tienen una elevación mayor o superior a la marejada no ciclónica, en ese caso la servidumbre no es aplicable.

Toda reglamentación vigente relativa a la Zona Marítimo Terrestre, incluyendo el Reglamento Núm. 4860 del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, continuará en plena vigencia y aplicará sobre la zona así delimitada en todo aquello que no sea contrario a esta ley. En lo que resulte contrario, prevalecerá esta ley por su propio vigor.

Ley Núm. 1 de 29 de junio de 1977 — Artículo 3, inciso (i)

(i) Zona Marítimo-Terrestre — Tiene el significado que le asigna el inciso (n) del Artículo 1.03 de la Ley Núm. 151 de 28 de junio de 1968, según enmendada. Toda referencia a "Zona Marítimo Terrestre" en esta ley se entenderá conforme a esa definición.

Disposición de Vigencia y Derechos Adquiridos

Los deslindes de Zona Marítimo Terrestre emitidos y firmes con anterioridad a la vigencia de esta ley no serán afectados retroactivamente. Todo procedimiento de deslinde pendiente a la fecha de vigencia se resolverá conforme a los criterios establecidos en esta ley.

Nota: El texto en negrita indica lenguaje añadido o modificado por las enmiendas propuestas respecto al P. de la C. 25 en su versión actual. Las demás disposiciones del proyecto se mantienen sin cambio.

Autoridad citada:

¹ Borax Consolidated, Ltd. v. City of Los Angeles, 296 U.S. 10, 26-27 (1935).

² Fowler, Cindy & Trembl, Eric. "Building a Marine Cadastral Information System for the United States — A Case Study." NOAA Coastal Services Center, Int'l Journal on Computers, Environment & Urban Systems. Fig. 1. <https://coast.noaa.gov/data/docs/marinecadastral/fowler.pdf>

³ Shalowitz, Aaron L. Shore and Sea Boundaries, Vols. 1-2. U.S. Dept. of Commerce, Coast & Geodetic Survey (1964).

⁴ G. William Purdie v. Attorney General, 732 A.2d 442 (N.H. 1999).

⁵ Martin v. Waddell's Lessee, 41 U.S. (16 Pet.) 367, 410 (1842).

⁶ Leslie Salt Co. v. Froehlke, 578 F.2d 742 (9th Cir. 1978).

⁷ Luttes v. State, 324 S.W.2d 167, 179-180 (Tex. 1958).

⁸ Ley de Relaciones Federales, 48 U.S.C. § 749, Sec. 8.

⁹ Reglamento Núm. 4860, DRNA, 29 de diciembre de 1992. Arts. 2.108, 4-14, 17.

¹⁰ Ley Núm. 150 de 4 de agosto de 1988 (Ley de Humedales de Puerto Rico).

¹¹ Clean Water Act, 33 U.S.C. § 1344 (Sección 404).

¹² Constitución del ELA, Art. VI, Sec. 19; Art. II, Sec. 9.