

INFORME SOBRE EL EFECTO FISCAL DEL PROYECTO DEL SENADO 697

Propone crear la “Ley para el Deslinde Nacional del Archipiélago de Puerto Rico”, con el fin de establecer el deslinde del litoral costero de Puerto Rico; crear un registro digital público de las propiedades localizadas en la zona marítimo-terrestre; y para otros fines relacionados.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA



COSTO FISCAL ESTIMADO:

El efecto fiscal de crear la “Ley para el Deslinde Nacional del Archipiélago de Puerto Rico” es de:

**No se Puede
Precisar (NPP)**

*En el resto de este Informe se podrá encontrar un análisis detallado acerca del costo fiscal del P. del S. 697

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo	2
II. Introducción	2
III. Descripción del Proyecto	3
IV. Resultados	8

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (OPAL)¹ evaluó el efecto fiscal del Proyecto del Senado 697 (P. del S. 697), que propone crear la “Ley para el Deslinde Nacional del Archipiélago de Puerto Rico”, con el propósito de establecer un deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre; crear un registro digital público de las propiedades localizadas en la zona marítimo terrestre; establecer servidumbres legales para prohibir la construcción en áreas paralelas a la zona marítimo terrestre; y para otros fines relacionados.

Tras el análisis correspondiente, la OPAL concluye que el efecto fiscal del P. del S. 697 no se puede precisar, toda vez que el costo depende de múltiples factores inciertos al momento de realizar el estimado.

II. Introducción

El Informe 2026-202 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) presenta el estimado de efecto fiscal del P. del S. 697² el cual propone crear la “Ley para el Deslinde Nacional del Archipiélago de Puerto Rico” a los fines de establecer un deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre (BDPMT). La medida pretende preservar ecosistemas sensibles que componen el litoral costero de Puerto Rico.

La medida delega en el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) realizar el proceso administrativo de deslinde de la zona costera. Además, la medida crea un registro digital público de todas las estructuras localizadas en la zona marítimo-terrestre, así como los expedientes de deslindes realizados en la zona. Este registro se implementaría como parte de un esfuerzo interagencial entre el DRNA, la Junta de Planificación (JP), la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) y la *Puerto Rico Innovation and Technology Service* (PRITS).

¹ La Ley Núm. 1-2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa ante la consideración de la Asamblea Legislativa. En virtud del Artículo 2 de la Ley Núm. 1-2023, la OPAL desempeña un rol consultivo para la Asamblea Legislativa. La OPAL no participa de los procesos deliberativos ni de la toma de decisiones sobre los proyectos de ley, resoluciones y demás medidas ante la consideración de ambos cuerpos. La emisión de este Informe no implica un endoso o rechazo a la pieza legislativa aquí evaluada.

² Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (2025). Informe sobre el Proyecto del Senado 697 (20^{ma}. Asamblea Legislativa) Propone crear la “Ley para el Deslinde Nacional del Archipiélago de Puerto Rico”, con el fin de establecer un deslinde del litoral costero de Puerto Rico; y para otros fines relacionados. Disponible en: www.opal.pr.gov

Este informe presenta el análisis del P. del S. 697, describe sus disposiciones y, por último, se explica por qué no se puede precisar su efecto fiscal.

III. Descripción del Proyecto³

El decretase del P. del S. 697 establece lo siguiente:

Artículo 1.- Esta Ley se conocerá como "Ley para el Deslinde Nacional de Puerto Rico".

Artículo 2.- La Ley tiene como propósito establecer un deslinde nacional de Puerto Rico—uniforme, georreferenciado, obligatorio y científicamente fundamentado—de los Bienes de Dominio Público Marítimo-Terrestre (BDPMT). Este se hará a lo largo de toda la costa del archipiélago y comprenderá la isla principal y sus islas adyacentes con sus aguas. Tendrá el fin de:

- (a) delimitar con precisión la Zona Marítimo-Terrestre (ZMT);*
- (b) proteger vidas, propiedades y ecosistemas costeros;*
- (c) dotar al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), a la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) y a la Junta de*

Planificación (JP) de herramientas para planificación y vigilancia;

- (d) cumplir con el deber constitucional de conservación del patrimonio natural;*
- (e) prevenir la erosión costera y ocupaciones ilegales;*
- (f) desarrollar nuestra industria pesquera de forma sostenible y*
- (g) garantizar el acceso público para el uso y disfrute de los BDPMT.*

...

Artículo 4.- Registro.

El DRNA, en coordinación con la Junta de Planificación, la OGPe, la Puerto Rico Innovation and Technology Service (PRITS) y los municipios costeros, creará un registro en plataformas digitales públicas de DRNA, Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), Registro de la Propiedad y JP. El inventario o registro tendrá carácter público, y será presentado dentro de los próximos dieciocho (18) meses, desde la entrada en vigor de la presente Ley. Este registro servirá de herramienta para el manejo eficiente de los BDPMT e incluirá la siguiente información:

- 1. Información sobre las estructuras ubicadas en los BDPMT:*

³ Véase la medida del P. del S. 697, disponible en: <https://sutra.oslpr.org/medidas/158073>

- (a) geolocalización precisa,
- (b) materiales de construcción,
- (c) fecha aproximada de construcción,
- (d) evaluación de vida útil de la estructura,
- (e) exposición a riesgos naturales,
- (f) estatus legal de ocupación,
- (g) estado de notificaciones legales o acciones correctivas,
- (h) mecanismos para denuncias ciudadanas con evidencias digitales,
- (i) plano de mensura aprobado por agrimensor certificado y
- (j) nivel de vulnerabilidad (bajo, medio, alto).

2. Expedientes de los deslindes realizados.

Artículo 5.- Procedimiento Administrativo Previo al Deslinde

1. Notificación.

El DRNA publicará un edicto por un día en un periódico de circulación general en Puerto Rico, en el cual se indicará el área que se pretende deslindar y un apercibimiento a la ciudadanía de su derecho de requerir, mediante solicitud debidamente justificada, una vista pública. La concesión de vista

pública estará sujeta a la discreción del secretario del DRNA.

2. Documentos requeridos del DRNA.

(a) Informe suscrito por el agrimensor de la agencia en el que se detalle toda la información mediante la cual se estableció el LITA de la ZMT. Se deberá hacer referencia al criterio utilizado para establecer el mismo, ya sea el espacio que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales en donde las mareas no son sensibles a la influencia de las mareas donde son sensibles del oleaje en temporales, así como de los rasgos topográficos y geográficos, presentes o históricos, que forman parte de la ZMT.

(b) Plano de mensura para el deslinde de la zona marítimo terrestre.

(c) Información necesaria para establecer demarcación tierra adentro histórica de dicha zona. En Áreas donde exista evidencia de la alteración humana de las playas, riberas y orillas del mar mediante rellenos, dragados, excavaciones, diques, rompeolas, construcciones o cualquier otro medio, el DRNA

presumirá que el límite histórico tierra adentro de la zona marítimo-terrestre es aquel más distante tierra adentro que pueda determinarse haciendo referencia a estudios topográficos e hidrográficos, planos de autorizaciones, concesiones, licencias, franquicias o permisos anteriores, mapas, o cartas de mareas o de navegación. Esta información podría suplementarse mediante registros apropiados de suelo, fotografías, otros documentos, récords escritos y cualquier otra fuente de información que sería utilizada por personas razonables como parte del manejo de sus negocios. De igual manera, el DRNA podrá hacer uso o requerir el uso de estudios, planos, mapas, fotos, modelos de computadoras y documentos sobre la zona marítimo-terrestre o el movimiento de las olas o, marejadas en las costas de Puerto Rico preparados por agencias e instrumentalidades gubernamentales locales y federales, tales como, pero sin limitarse a, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, la Administración Federal de Manejo de Emergencia ("FEMA", por sus siglas en inglés), el U.S. Geological Survey (USGS), el

Negociado de Meteorología y otros.

- (d) En aquellos lugares de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, se considerarán también los rasgos topográficos y geográficos del lugar, tanto históricos como actuales, incluyendo, pero sin limitarse a, la presencia de dunas, manglares, marismas, marjales, y albuferas, rías, playas, entre otros.
- (e) En aquellos lugares de las costas de Puerto Rico que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, pero no exista información histórica o actual sobre la presencia de los rasgos topográficos antes indicados, se considerará toda la información adicional disponible, con énfasis particular en la medición de las mareas equinocciales.
- (f) En aquellos lugares de las costas de Puerto Rico donde las mareas no son sensibles se utilizará, además de toda la información histórica disponible, aquella información que pueda existir, generada, a modo de ejemplo y sin limitarse a, mediante modelaje matemático y estudios de computadora, por el propio DRNA, otras

instrumentalidades del Estado Libre Asociado, FEMA, el USGS o NOAA.

Artículo 6.- Procedimiento técnico.

1. Levantamiento de datos y preparación del plano.

La División de Agrimensura levantará los datos del deslinde y preparará el plano correspondiente de acuerdo con los criterios e indicadores técnicos de la ZMT descritos en el artículo 5 de esta ley. Los datos horizontales deberán estar referidos al datum horizontal NAD (83), en su última revisión, y las coordenadas referidas a la Proyección Cónica de Lambert, Zona 5200 PR/VI.

2. Una vez determinada la línea que define el LITA de la ZMT, los bienes serán clasificados de la siguiente manera:

(a) Servidumbre de salvamento: gravamen legal en los terrenos de propiedad privada constituida por una franja de 20 metros de ancho que se mide tierra adentro de forma paralela a partir de la línea que define el LITA de la ZMT. La servidumbre de vigilancia litoral es un gravamen legal que consiste en la obligación de dejar expedita una franja que comprende los primeros 6 metros de ancho de la servidumbre de salvamento. Todos estos terrenos están

sujetos a cesión de título y serán declarados Patrimonio del Pueblo de Puerto Rico. Estará terminantemente prohibido cualquier tipo construcción en esta zona.

(b) Zona de separación: franja de terreno de 30 metros de ancho medida a partir del límite de la servidumbre de salvamento. Aunque esta área, puede ser privada, se prohíbe las construcciones permanentes en ella.

3. Certificación.

El secretario del DRNA, o su representante autorizado, certificará el deslinde.

Artículo 8.- Procedimiento Administrativo Luego de Culminar el Deslinde

4. Notificación.

Una vez el secretario certifique el deslinde, el DRNA notificará dicho hecho a los propietarios colindantes y al municipio donde está ubicado el predio. La notificación se hará mediante correo certificado con acuse de recibo y en el portal electrónico del DRNA, en el cual se indicará el área que se midió y el término que tiene la ciudadanía para ofrecer información, emitir comentarios o presentar una acción para

cuestionar el deslinde ante el DRNA.

5. Preparación del expediente

El DRNA identificará con un número de expediente todo deslinde propulsado por esta legislación especial. Dichos expedientes podrán ser examinados por cualquier ciudadano. El contenido de los expedientes podrá ser reproducido, conforme a la reglamentación del DRNA o cualquier otra legislación o reglamento aplicable. El mismo contendrá los siguientes documentos:

- (a) Copias de cartas de notificación a propietarios colindantes y al municipio donde radican las propiedades.*
 - (b) Todo documento que se consiga o se produzca desde el comienzo, durante y después del deslinde.*
 - (c) El plano final del deslinde certificado por el secretario del DRNA.*
 - (d) Todo otro documento relevante al proceso.*
- 6. Se archivará el expediente en el registro a crearse de acuerdo con el Artículo 4 de esta ley.*

Artículo 7.- Acceso a BDPMT.

Será deber del estado proveer acceso público, seguro y gratuito a los BDPMT.

Artículo 8.- Legitimación activa.

Toda persona natural o jurídica, tendrá podrá incoar acciones legales en defensa de los BDPMT contra toda acción contraria a los parámetros establecidos por esta Ley.

Artículo 9.- Acuerdos colaborativos.

Se establecerán acuerdos colaborativos entre el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico con el Departamento de Ingeniería Civil y Agrimensura del Colegio de Ingenieros de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez, así como cualquier otro departamento que pueda proveer apoyo técnico o administrativo para cumplir con los objetivos de esta ley. Este componente tendrá el doble propósito de fomentar la formación práctica de futuros profesionales y de reducir costos mediante el uso estratégico de recursos disponibles. Los convenios deberán cumplir con los estándares de la Ley 173-1988, “Ley de la Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos, Agrimensores y Arquitectos Paisajistas de Puerto Rico” y garantizar seguros, supervisión técnica y ética ambiental.

...

Artículo 11.- Financiamiento.

Se identificarán fuentes de financiamiento potenciales para la ejecución del proyecto del Fondo de Resiliencia Climática de Puerto Rico. Los fondos podrán provenir de fondos federales, así como del fondo general del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y multas administrativas, entre otros.

El DRNA estará facultado para solicitar fondos externos y consolidar recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con los fines de esta Ley.

...

En síntesis, el P. del S. 697 busca establecer un deslinde nacional, uniforme de la zona marítimo-terrestre (BDPMT) en todo el archipiélago de Puerto Rico.

IV. Resultados⁴

De ser aprobado el P. del S. 697, la OPAL concluye que la implementación de la medida tiene un efecto fiscal que no se puede precisar.

En primer lugar, la medida delega en el DRNA, la JP, la OGPe, el CRIM y PRITS, la creación de un registro público digital que contenga información sobre (1) las estructuras localizadas en la zona marítimo terrestre; y (2) expediente de los deslindes realizados en la zona. El registro incluirá la localización de las estructuras, los materiales de construcción utilizados, la fecha de construcción, la evaluación de la vida útil de la estructura, su exposición a riesgos naturales, mecanismos para denuncias ciudadanas, planos de mensura y nivel de vulnerabilidad. La creación de un registro de esta índole supone costos asociados a la programación digital, contratación de servicios tecnológicos, y extensa coordinación interagencial para obtener la data requerida.

De otro lado, aunque el deslinde y saneamiento de la zona marítimo terrestre forma parte de las funciones delegadas al DRNA en virtud de su ley habilitadora, la magnitud del deslinde propuesto por esta medida potencialmente conllevará gastos adicionales para el DRNA, por encima de los recursos existentes y presupuestados de la entidad. Igualmente, la medida impone diversos requisitos al DRNA

⁴ Los estimados de costo preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del costo de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

previo al deslinde, por ejemplo, preparación de planos de mensura, preparación de informes por agrimensores, entre otros. Esto también acarrea costos significativos inciertos, tomando en cuenta la magnitud del litoral costero objeto de deslinde.

Por otra parte, la medida define la demarcación histórica interior como el límite interior tierra adentro (LITA) de la zona marítimo-terrestre que existía antes de la alteración humana de las playas, riberas y orillas del mar mediante rellenos, dragados, excavaciones, diques, rompeolas, construcciones o cualquier otro medio. La medida dispone una “servidumbre de salvamento” definido como un gravamen legal sobre propiedad privada por una franja de veinte (20) metros de ancho de forma paralela a partir del LITA. La medida prohíbe la construcción en esta zona y dispone que los terrenos están sujetos a cesión de título.

Además, se crea la “zona de separación”, una franja de terreno de treinta (30) metros de ancho a partir del límite de la servidumbre de salvamento. Aunque la medida reconoce que esta porción de terreno puede ser privada, se prohíbe la construcción. Tanto la cesión de título que dispone la servidumbre de salvamento como la prohibición de construcción que dispone la zona de separación puede conllevar costos relacionados a un pleito de expropiación, y a la justa

compensación del predio, pues se trata de terrenos fuera de los linderos de la zona marítimo terrestre que pudieran estar en manos privadas. Estos costos fluctúan caso a caso y dependen de numerosos factores, como el valor de tasación que se le otorgue a la propiedad, entre otros.

Finalmente, la medida concede legitimación activa a toda persona natural o jurídica para que presente acciones legales en defensa de la BDPMT.

Sobre este asunto, mencionamos que el Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) ha distinguido entre la legitimación activa (“standing”) ante las agencias administrativas y la legitimación activa ante los tribunales. En Fundación Surfrider v. ARPe, 178 D.P.R. 563 (2010), el TSPR estableció que una parte puede considerarse agraviada en un proceso administrativo, pero carecer de legitimación activa para instar un recurso de revisión judicial.⁵ De esa manera, el Tribunal expuso que:

Cuando un litigante solicita la revisión judicial sobre la constitucionalidad de una acción o decisión administrativa a través de un pleito civil, éste tiene que demostrar que: (1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la causa de acción

⁵ Fundación Surfrider v. ARPe, 178 D.P.R. 563, 582 (2010).

debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley.⁶

Como vimos, si bien las puertas de las agencias administrativas pueden ser abiertas por el legislador para facilitar la participación ciudadana en asuntos de interés público, lo mismo no ocurre en la Rama Judicial. Es decir, una acción de impugnación análoga tramitada en el Poder Judicial requiere que la persona peticionaria demuestre haber sufrido un daño claro y palpable para demostrar legitimación activa *constitucional* conforme a la doctrina de E.L.A. v. Aguayo, 80 D.P.R. 552 (1958) y su progenie.

La Sección 3.2.3 del Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico, certificado el 6 de junio de 2025,⁷ incluye varias iniciativas para impulsar el crecimiento económico, entre ellas mejorar el tráfico económico y facilitar los procesos de hacer negocios (“ease of doing business”). De esa manera, el Plan Fiscal propone fortalecer la precisión del Registro de la Propiedad y modernizar el sistema de permisos para hacerlo más ágil y eficiente. En este contexto, las servidumbres legales y la amplia legitimación activa que plantea la medida podrían inyectar incertidumbre e inestabilidad al tráfico jurídico, lo que podría entrar en tensión

con los objetivos del Plan Fiscal certificado.

Por todo lo anterior expuesto, la OPAL concluye que, si bien el P. del S. 697 tendría un impacto fiscal, dado el nivel de incertidumbre, no se puede precisar.



Lcdo. Hecrian D. Martínez Martínez
Director Ejecutivo
Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

⁶ Fundación Surfrider v. ARPe, 178 D.P.R. a la pág. 572 (2010) (citando a Col. de Peritos Electricistas v. A.E.E., 150 D.P.R. 327 (2000)); Hernández Torres v. Hernández Colón, et. al., 131 D.P.R. 593, 599 (1992).

⁷ Junta de Supervisión y Administración Fiscal. (2025). Plan Fiscal Revisado para el Gobierno de Puerto Rico – certificado el 6 de junio de 2025. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1S9UNeV9qN1jIFcTIKMJbnr2Q6vjrW2FO/view>.