



21 de septiembre de 2015

Hon. Cirilo Tirado Rivera
Presidente
Comisión de Recursos Naturales y Ambientales
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Núm. 1357**. El mismo propone establecer la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en torno al cambio climático con énfasis en la adaptación y la resiliencia; crear la "Comisión de Asuntos Climáticos", a los fines de establecer y promover el desarrollo de dicha política, su manejo, coordinación e integración de manera concertada; establecer objetivos, funciones y facultades para dicha Comisión; asignar responsabilidades a agencias públicas; reconocer al Consejo de Cambio Climático de Puerto Rico y a sus miembros, ordenar la creación de un Marco Estratégico, la redacción de un Plan de Acción Nacional Ante el Cambio Climático y Planes Regionales de Adaptación ante el Cambio Climático; exigir a las agencias públicas colaborar en la implementación de la política pública aquí establecida; y para otros fines relacionados.

La Exposición de Motivos señala que en el año 2013, una agrupación compuesta por más de 150 investigadores, científicos, representantes de agencias de gobierno, planificadores y organizaciones no gubernamentales, establecieron inequívocamente que el clima de Puerto Rico está cambiando y que las comunidades costeras de Puerto Rico, la infraestructura crítica, la vida silvestre y los ecosistemas son vulnerables a diversos impactos asociados a los cambios globales, regionales e insulares en el clima y las condiciones oceanográficas.

Según se expone, Puerto Rico está cada vez más vulnerable física y socialmente a factores de peligro o amenazas de orden natural y antropogénico. La temperatura, tanto atmosférica como oceánica, aumenta, los patrones de precipitación están cambiando, los océanos se han acidificado, los niveles del mar están incrementando y los eventos climáticos extremos están ocurriendo más frecuentemente. Asimismo, se argumenta que el aumento en el nivel del mar, por su parte, causará problemas en las instalaciones portuarias, particularmente para el desembarco y embarco de mercancía. De igual forma, se menciona que entre la infraestructura vulnerable de Puerto Rico se encuentran los edificios públicos y privados, plantas de generación de energía, sistemas de tratamiento de aguas usadas, cementerios,





infraestructura turística y recreativa, centros comunales, bibliotecas, edificios e instalaciones gubernamentales, escuelas, hospitales, monumentos históricos y monumentos culturales.

Señala además, que la inacción de cara al cambio climático le costaría a Puerto Rico \$2.5 billones anuales para el año 2015. Ello, basado en tres categorías de efectos: daños causados por huracanes, pérdidas de ingreso en el turismo y daños a la infraestructura. Ante ello, se indica que la preparación y adaptación son materias cruciales para la planificación y para propósitos de política pública. Se menciona que, expertos en planificación y política pública consideran que para poder enfrentar adecuadamente los riesgos producidos por estas fuerzas se requiere educación y planificación, ya que algunas áreas geográficas son más vulnerables que otras a los efectos del cambio climático.

Por tal razón, el proponente concluye que es necesario que el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y la sociedad puertorriqueña en su conjunto, comience a desarrollar las estrategias necesarias para minimizar el impacto del cambio climático en las áreas que son susceptibles a sus efectos. Ante esta situación, se propone la creación de la "Ley Nacional de Cambio Climático", la cual establecería, entre otras cosas, una Comisión de Asuntos Climáticos que asumirá todo lo relacionado a los planes de adaptación y resiliencia, y estará a cargo de generar un Marco Estratégico de Políticas ante el Cambio Climático.

Hemos analizado la medida desde el punto de vista de nuestra competencia técnica y nos corresponde realizar ciertos señalamientos sobre los asuntos relacionados.

Comenzamos por mencionar que, esta Administración ha realizado un esfuerzo de reingeniería gubernamental que ha favorecido la consolidación de entidades gubernamentales con funciones similares, a modo de atender la fragmentación en la implantación de la política pública, reducir gastos y ofrecer servicios de forma más efectiva. De esta forma, se procura mayor coherencia y agilidad en la formulación de política pública, reubicación de personal en áreas de mayor necesidad e impacto, y eliminación en la duplicidad de funciones administrativas. Siendo así, se favorecen proyectos que cumplen con los criterios establecidos, a saber: consolidar sólo entidades que puedan absorberse por otra sin producir un impacto negativo en la prestación de servicios y en el cumplimiento de las leyes del ELA; que puedan producir ahorros reales; y permitan combinar operaciones y servidores públicos para compartir funciones de apoyo administrativo y de sistemas de información, entre otros.

Conforme a ello, se reconoce la importancia de la protección de nuestros recursos naturales y la calidad del ambiente. No obstante, es importante que cualquier nueva medida vaya a tono con la política pública establecida que busca maximizar los recursos y consolidar agencias con el propósito de lograr un Gobierno eficiente, efectivo y menos burocrático.

Tomando lo anterior en consideración, entendemos que se deben evaluar los esfuerzos que realiza actualmente el gobierno dirigidos a cumplir con los objetivos propuestos en la medida. En primer lugar, vemos que el Gobernador, Hon. Alejandro García Padilla, al inicio de su mandato promulgó cinco órdenes ejecutivas para comenzar a ejecutar su política ambiental. Estas establecen la política pública sobre cambio climático para Puerto Rico, atendiendo aspectos de su mitigación y la adaptación a las



condiciones resultantes, entre otras, comenzando con una directriz para finalizar y adoptar el Plan de Uso de Terrenos, el que permitirá establecer los parámetros para lograr el desarrollo económico del país de forma coherente con la protección del ambiente.¹ Este plan debe contener un “enfoque de adaptación a los efectos previsibles del cambio climático”, lo cual provee un marco fáctico de la situación de Puerto Rico ante este problema. Asimismo, se crea el Consejo de Acción para la Sustentabilidad de Puerto Rico con el fin de recibir recomendaciones técnicas, ambientales, sociales, legales y económicos, de distintos expertos en el tema, sobre el diseño de la política pública del medio ambiente dentro de un clima de consenso y amplia participación.² Este Consejo tiene la responsabilidad de asesorar al Gobernador en ciertas áreas específicas, entre las que se encuentra las medidas de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

De igual forma, el Boletín Administrativo Núm. OE-2013-016, dispone el desarrollo de un estudio sobre la vulnerabilidad de la infraestructura pública ante los cambios climáticos y la adopción de planes de adaptación para hacer frente a los hallazgos del estudio. El documento menciona que, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) ha integrado un grupo técnico para trabajar con la adaptación costera para Puerto Rico y el desarrollo de estrategias de adaptación a los cambios climáticos. El proyecto ya ha identificado tendencias en cambios de temperatura, variaciones en patrones de precipitación, tendencias de incremento del nivel del mar para Puerto Rico y otros factores que han sido publicados en el informe titulado “El Estado del Clima de Puerto Rico: Evaluación de Vulnerabilidades Socio-ecológicas en un Clima Cambiante 2010-2013”. A tenor con la Orden Ejecutiva, el DRNA debe recopilar las recomendaciones, opiniones y sugerencias de la academia, y los diferentes gremios, asociaciones y colegios profesionales. Una vez integrados los comentarios, el DRNA notificará el informe a las agencias de infraestructura pública, las cuales tienen el deber de elaborar un Plan de Adaptación para confrontar los hallazgos de vulnerabilidad.

Asimismo, el Gobernador firmó el Boletín Administrativo Núm. OE-2013-018 que ordena un estudio para determinar las medidas y estrategias necesarias para lograr que Puerto Rico se acerque a la neutralidad en las emisiones de carbono en un periodo de tiempo razonable. El responsable de desarrollar la política pública conducente a alcanzar la meta de neutralidad carbono, será la Administración de Asuntos Energéticos, en coordinación con el DRNA, y la Junta de Calidad Ambiental.³ Ello, ante la preocupación por las emisiones de carbono, y su efecto en el calentamiento climático. Por último, se ordenó el establecimiento de un Deslinde Nacional de la Zona Marítimo Terrestre para proteger nuestras costas de los efectos que los cambios en el clima provocarán en los próximos años.⁴

Asimismo, vemos que la Sección 16 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone que “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”. A estos efectos, será responsabilidad del DRNA poner en vigor programas

¹ Véase Boletín Administrativo Núm. OE 2013-015

² Véase Boletín Administrativo Núm. OE 2013-017

³ Véase Boletín Administrativo Núm. OE 2013-018

⁴ Véase Boletín Administrativo Núm. OE 2013-019



para la utilización y conservación de los recursos naturales de Puerto Rico.⁵ Es por ello que, según mencionado, el DRNA tiene un rol activo para atender este problema.

Por su parte, la medida bajo nuestra consideración persigue la creación de la Comisión de Asuntos Climáticos (Comisión)⁶. Dicha Comisión estará compuesta por el Presidente de la Junta de Planificación, el Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), el Secretario del Departamento de Agricultura, el Presidente de la Junta de Calidad Ambiental y el Director de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias Y Administración de Desastres (AEMEAD). Se propone que el Presidente de la Comisión será nombrado por el Gobernador, quien lo escogerá de entre al menos tres candidatos sometidos por los miembros, y devengará un sueldo anual similar al de un Secretario o Jefe de agencia de gobierno, el cual provendrá del presupuesto de la Oficina del Gobernador.

La Comisión tendrá entre sus facultades la de recomendar inversiones en sectores sensitivos al cambio climático como los recursos de agua, agricultura, bosques, recursos costeros y marinos. Además, deberá integrar información sobre el cambio climático y reducción de riesgos a planes y programas de desarrollo sectorial y comunitario, entre otras.

Sobre el particular, traemos a la atención de esta Honorable Comisión que algunas de las funciones asignadas a la nueva Comisión corresponden a otros departamentos o divisiones del gobierno, por lo que la aprobación de esta medida según redactada puede crear duplicidad en los procesos. Por ejemplo, vemos que, de acuerdo a su Ley Orgánica, el DRNA es el ente facultado a “ejercer la vigilancia y conservación de las aguas territoriales, los terrenos sumergidos bajo ellas y la zona marítimo-terrestre”. De igual forma, esta Ley transfirió al DRNA, los poderes, facultades, funciones y actividades del Secretario de Transportación y Obras Públicas sobre prevención de inundaciones y conservación de ríos y playas conferidos por la Ley Núm. 6 de 29 de febrero de 1968.

A tenor de ello, el DRNA en colaboración con la Junta de Planificación maneja el Programa de Manejo de la Zona Costanera de Puerto Rico. El mismo guía el desarrollo sostenible de los sectores público y privado en la zona costanera, promueve el manejo activo de la costa y la educación ambiental, la investigación científica y la participación ciudadana como elemento esencial para el manejo de los recursos costeros. La División de Zona Costanera, por su parte, funciona como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Cambios Climáticos de Puerto Rico.⁷ El Consejo de Cambio Climático de Puerto Rico (PRCCC), es una asociación de más de 150 investigadores, científicos, representantes de agencias, planificadores y organizaciones no gubernamentales cuya tarea es evaluar cómo los cambios de temperatura, precipitación, nivel del mar y otros parámetros climáticos pueden afectar la infraestructura y los recursos naturales en Puerto Rico.

⁵ Véase Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, conocida como “Ley del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales”.

⁶ La medida además establece que la Comisión podrá crear comités regionales, y establece la Comisión Conjunta Legislativa Ante el Cambio Climático, que tendrá el deber de revisar y supervisar la implementación de la misma.

⁷ <http://www.drna.gobierno.pr/oficinas/arn/recursosvivientes/costasreservasrefugios/pmzc/descripcion>



En dicho contexto, y según informado por el DRNA, a través del Programa de Manejo de la Zona Costanera (PMZC), en coordinación con el programa CariCOOS de la Universidad de Puerto Rico del Recinto de Mayagüez, se han desarrollado mapas de inundación costera por marejadas ciclónicas. Los mismos contienen proyecciones de inundaciones a marejadas y aumentos del nivel del mar de 0.5 y 1 metro. Ello resulta útil para cualquier planificación de desarrollos costeros y la determinación de riesgo en áreas desarrolladas.

Además, el DRNA presentó ante el Cuerpo de Ingenieros para el año 2015-2016, una solicitud de asignación de fondos federales con el fin de realizar un análisis integral de las costas alrededor de Puerto Rico. Este estudio tendría un costo de \$2.1 millones por tres (3) años. Dicho estudio podría beneficiar a las áreas más vulnerables de los cuarenta y cuatro (44) municipios costeros de Puerto Rico, además de permitir el desarrollo de proyectos que proporcionarían activos y aportarían a la infraestructura crítica mediante inversiones de entre \$9 y \$12 billones, de acuerdo a información ofrecida por el DRNA.⁸

De igual forma, vemos que la Junta de Planificación cuenta con la Unidad de Inundación cuya función principal es la coordinación del Programa de Administración de Valles Inundables. Este programa surge como parte del Programa Nacional de Seguros (PNS) de Inundaciones establecido por el Congreso Federal en el 1968. A tenor de ello, la Junta de Planificación fue designada por el gobernador como la agencia coordinadora estatal del PNS ante la Federal Emergency Management Agency (FEMA). Mediante este programa, se allegan fondos federales a la Unidad para cumplir con su misión. Entre los deberes relacionados al tema ante nos, vemos que la Unidad crea los Mapas de Áreas Especiales de Riesgo a Inundación. Estos son mapas oficiales adoptados por la Junta de Planificación de Puerto Rico para designar las áreas con riesgo a inundación con recurrencia de 100 años. Estos mapas se utilizan como instrumentos administrativos para el manejo de áreas especiales de riesgo a inundación.⁹

Por otro lado, la medida en su Artículo 11 propone que se transfieran a la Comisión todas las funciones, poderes y personal de carrera de la División de Geología e Hidrología que fue creada por virtud de la Ley 302-2004 y que está adscrita a la Junta de Planificación. Conjuntamente, se propone que se le transfieran los balances existentes del presupuesto de la División de Geología e Hidrología que están bajo la custodia del Departamento de Hacienda. La Ley 302 creó la División de Geología e Hidrología para aumentar la capacidad de la Junta de Planificación para desarrollar criterios del uso de terrenos basados en las características físicas, valor natural, y conservación de los suelos y recursos de agua. La División identifica y evalúa terrenos vulnerables a riesgos para aumentar la seguridad de las personas y propiedades. La Ley 302 además le asigna a la División el deber de colaborar en la planificación y desarrollo de planes generales como el Plan Maestro de Uso de Terrenos, planes regionales y planes de ordenación territorial municipal, participar en el análisis técnico de las propuestas de desarrollo

⁸ Comunicado de Prensa, *DRNA no recomienda soluciones temporeras ante problema de erosión costera*, publicado el 27 de febrero de 2015, accedido el 6 de mayo de 2015 a través del portal cibernético: <http://www.drna.gobierno.pr/oficinas/oficina-de-prensa-y-comunicaciones/comunicados-de-prensa/comunicados-2015/drna-no-recomienda-soluciones-temporeras-ante-problema-de-erosion-costera/>

⁹ <http://www.jp.gobierno.pr/avi/>



presentadas ante la Junta, y participar en la evaluación de políticas públicas y guías de desarrollo, entre otras funciones relacionadas. Estas funciones exceden la competencia y el posible campo de acción de la Comisión propuesta, por lo que sugerimos que se evalúe en conjunto con la Junta de Planificación la deseabilidad de transferir la División.

La medida requiere además que la Comisión de Cambio Climático formule en un término de seis (6) meses un Marco Estratégico de Políticas Ante el Cambio Climático. El mismo incluirá criterios claros para el uso de la zona costanera, evaluaciones de impacto, vulnerabilidad y adaptación y guías y relación entre el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y el proceso de cambio climático. Sobre el particular, nos remitimos a los comentarios anteriores en cuanto a los esfuerzos que se están realizando en cumplimiento con las órdenes ejecutivas emitidas por el Gobernador, y la posible duplicidad de funciones que generaría lo anterior.

Es importante resaltar que la medida propone que la Comisión tenga la responsabilidad de extender asistencia técnica a los municipios para el cumplimiento de los Planes Regionales de Adaptación que requiere la medida. Asimismo, ordena a diversas entidades gubernamentales a realizar gestiones relacionadas con el objetivo de la medida. Por ejemplo, vemos que se ordena al Banco Gubernamental de Fomento desarrollar y proveer instrumentos financiero preferenciales para proyectos relacionados con la reducción del riesgo de desastre climático, a las estaciones de radio del Gobierno a incluir en su programación diaria media hora dedicada a la discusión de la Ley y el cambio climático y al Comisionado de Asuntos Municipales a proveer programas de educación continuada a los alcaldes, legisladores municipales, funcionario y empleados municipales sobre los propósitos de la Ley. Estas propuestas ciertamente conllevarían un impacto fiscal considerable cuya viabilidad debe ser consultada con las mencionadas corporaciones públicas.

Además, la medida propone que el Presidente de la Comisión devengue un sueldo anual similar al de un Secretario o Jefe de agencia de gobierno y que dicho sueldo provendría del presupuesto de la Oficina del Gobernador. Obsérvese que, el sueldo de un Secretario o jefe de agencia puede fluctuar entre los \$60,000 a los \$80,000, conforme a la Ley Núm. 13 de 24 de junio de 1989, según enmendada y conocida como la Ley que fija los sueldos del Gobernador y Funcionarios del Gobierno, con la posibilidad de un diferencial a los funcionarios definidos como 'Secretarios' en la Ley. Este sueldo no está contemplado dentro del Presupuesto Aprobado para el Año Fiscal 2015-2016.

Conjuntamente, se propone para el funcionamiento de la Comisión una asignación presupuestaria de \$1,000,000 para el presupuesto del Año Fiscal 2015-2016. La misma tampoco está contemplada dentro del Presupuesto Aprobado para el Año Fiscal 2015-2016.

Sobre el particular debemos señalar que el presupuesto del Año Fiscal 2015-2016 ha sido aprobado y los fondos fueron distribuidos conforme a las necesidades y prioridades del Programa de Gobierno, sin que se incluyera una asignación como la aquí contemplada. A ello añadimos que conforme a la situación fiscal existente, debe mantenerse una política pública donde las asignaciones que de año en año se aprueben se configuren como parte del proceso presupuestario en especial consideración a las limitaciones fiscales existentes para cada periodo. En ese sentido,



cualquier asignación debe evaluarse en torno a las prioridades fiscales y disponibilidad de fondos que se establezcan para cada periodo, lo que consideramos que constituye una buena práctica gerencial, administrativa y fiscal. De esta forma se estructura la confección del presupuesto de una forma coordinada y centrada en las limitaciones existentes y el establecimiento de prioridades que se tengan a bien establecer durante el proceso presupuestario.

Ante ello, cualquier proyecto que sea aprobado debe ir de la mano con la política pública mencionada y la necesidad de mantener un gobierno eficiente que evite la duplicidad de labores y burocracia.

Conforme a todo lo antes señalado, sugerimos que el proyecto bajo estudio se atempere a la política pública vigente. Además sugerimos que se ausculte la opinión de la Junta de Planificación, el Departamento de Agricultura, la Junta de Calidad Ambiental, la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico, el Comisionado de Asuntos Municipales, el Consejo de Educación Superior, el Departamento de Educación, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, el Banco Gubernamental de Fomento.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el análisis del **Proyecto del Senado Núm. 1357**.

Cordialmente,

Luis F. Cruz Batista