



5 de mayo de 2016

Hon. Ramón Luis Pérez Nieves
Presidente
Comisión de Asuntos Energéticos y
Recursos de Agua
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. 1589**, que propone enmendar el Artículo 3, enmendar el inciso B y añadir un nuevo inciso C al Artículo 6, así como enmendar el primer párrafo del Artículo 11 de la Ley 206-2003, según enmendada, a los fines de incluir al Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico como posible adquirente de los terrenos que comprende el Antiguo Acueducto Histórico de San Juan; definir las actividades permitidas en dichos terrenos; designar un representante del Fideicomiso en la Comisión Especial; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en su Artículo VI, Sección 19, establece que *"será 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"*, al igual que *"la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artístico"*. Se explica que ante tal mandato, en Puerto Rico se adoptó como política pública la conservación y el manejo de nuestros recursos naturales y ambientales en armonía con un desarrollo ecológicamente sostenible. Conforme con ello, se indica que esta Asamblea Legislativa aprobó la Ley 206-2003, según enmendada, conocida como *"Ley del Corredor Ecológico de San Juan"*, con el fin de conservar, manejar y proteger los recursos naturales en la zona metropolitana de San Juan. Así pues, el proponente explica que dicha Ley le ordenó al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) adquirir y administrar todos los terrenos que comprende el Corredor Ecológico de San Juan, pero excluyó que otras organizaciones dedicadas a la conservación de terrenos puedan adquirir terrenos dentro de dicha zona.

Según se expone, dentro de los terrenos que comprende la Ley 206-, *supra*, se encuentra el Antiguo Acueducto de San Juan, ubicado en los predios del Jardín Botánico de la Universidad de Puerto Rico, el cual fuera el primer acueducto en suplir agua potable a la ciudad de San Juan. El Acueducto fue diseñado y construido entre los siglos 19 y 20 por ingenieros locales e internacionales, por lo que se considera una obra arquitectónica e histórica que se compone de una pequeña represa, casa de llaves, casa de empleados, casa de máquinas de vapor y seis estanques de decantación y filtración. Además, los predios del Antiguo Acueducto cuentan con un edificio que alberga nueve de los doce filtros mecánicos que se instalaron durante la Primera Guerra Mundial. El Antiguo Acueducto del Río Piedras forma parte del



Registro Nacional de Lugares Históricos que administra el Servicio Nacional de Parques del Departamento del Interior de Estados Unidos.

Por otro lado, se señala que el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, que es una organización no gubernamental sin fines de lucro, tiene la misión de asegurar sistemas ecológicos saludables y conservar estructuras de alto valor histórico y cultural en Puerto Rico. Se destaca asimismo que el Fideicomiso promueve actividades educativas para concientizar a la gente y generar sentido de responsabilidad en torno a la conservación de la naturaleza y el desarrollo sustentable. Además, se explica que con el propósito de conservar, el Fideicomiso ha adquirido 30,971 cuerdas en Puerto Rico, cuyo único beneficiario es el Pueblo de Puerto Rico. El proponente destaca que cónsono con su propósito, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico asumió la custodia del Antiguo Acueducto de San Juan desde el 2005, con el interés de preservar y restaurar sus instalaciones para beneficio del Pueblo de Puerto Rico. Los planes del Fideicomiso y su unidad Para la Naturaleza persiguen aprovechar el binomio agua/historia para convertir el lugar en un espacio para la investigación científica y ecológica, la recreación y la educación en relación al recurso del agua. En ese esfuerzo han estado envueltas la Universidad de Puerto Rico, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, agencias federales, organizaciones locales y las comunidades de su entorno.

Actualmente, a través de un Acuerdo de Usufructo con la Universidad de Puerto Rico, el Fideicomiso ha iniciado un proyecto cuantioso de restauración y conservación del Acueducto Histórico de San Juan. Algunas de las acciones de restauración llevadas a cabo hasta el momento incluyen: evaluación de las condiciones ambientales; demolición selectiva de estructuras no históricas; investigación histórica; un proyecto de arqueología hidráulica para destapar las calzadas de los estanques; y el desarrollo de un plan maestro para su restauración y reúso, entre otras. Se explica que ante ello, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico desea adquirir la titularidad de los terrenos donde ubica el Antiguo Acueducto Histórico de San Juan, para así recabar los fondos necesarios para su restauración. Tanto los procesos de permisos como el acceso a fuentes de financiamiento más dinámicas se ven reducidas o limitadas por no ser dueños/titulares del predio. Por tanto, la presente medida propone enmendar la Ley 206, *supra*, en vías de permitir el traspaso de los predios donde ubica el Antiguo Acueducto, en aras de completar la rehabilitación de esta instalación de gran valor histórico.

Expuesto el propósito y contenido del **Proyecto del Senado Núm. 1589**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios sobre el mismo.

Nuestra Oficina reconoce el loable propósito de la presente pieza legislativa, pues busca asegurar la protección de lugares de gran valor histórico para nuestra sociedad. No obstante, según surge de la propia medida, actualmente los terrenos donde ubica el Antiguo Acueducto de San Juan que se pretende traspasar, son propiedad de la Universidad de Puerto Rico. Por ende, nos corresponde hacer varios señalamientos que acompañamos a continuación para ser evaluados por esta Honorable Comisión en el trámite legislativo de esta medida. Veamos.



De entrada, resulta pertinente señalar que el Antiguo Acueducto del río Piedras fue construido en el siglo 19 para abastecer de agua a la ciudad de San Juan, siendo el primer acueducto que tuvo la capital.¹ Su planificación, diseño y construcción transcurrió desde mediados del siglo 19 hasta comienzos del siglo 20 y hace solo tres décadas que dejó de suplir agua potable al Municipio de San Juan. *Id.* El complejo alberga una pequeña represa, una casa de llaves, una casa de empleados y la casa de máquinas de vapor. *Id.* Sus edificios son de estilo neoclásico y conforman la facha de seis estanques de decantación y filtración. *Id.* Todas sus estructuras fueron construidas por ingenieros locales y extranjeros. *Id.* Por ende, las estructuras que forman parte integral del Antiguo Acueducto del Río Piedras, en San Juan, son consideradas un conjunto histórico de estructuras.

En el 2001, la Universidad de Puerto Rico adoptó la idea de recuperar este conjunto histórico, por lo que logró que se le transfiriera la titularidad de las facilidades, las cuales en aquel entonces ostentaba la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico. Tres años después, la Universidad de Puerto Rico otorgó el usufructo del Antiguo Acueducto del río Piedras al Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, con el fin de que este último se ocupara de recuperarlo como una plataforma para la conservación, actividades educativas y de investigación en coordinación con la UPR.² En virtud de lo cual, el Fideicomiso armó un equipo de trabajo dedicado a investigar la historia del Antiguo Acueducto, dar a conocer las facilidades entre organismos públicos federales, estatales y municipales y entre las comunidades organizadas, así como renovar y conservar las estructuras que allí obran, y ofrecer recorridos guiados.³ De hecho, el Fideicomiso es la entidad que logra que el Antiguo Acueducto de San Juan se incluyera en el 2007, en el Registro Nacional de Lugares Históricos en Washington D.C..

Ahora bien, en términos gerenciales es necesario explicar algunos particulares sobre la presente propuesta legislativa.

Según mencionáramos previamente, en la actualidad, la UPR ostenta la titularidad de los predios del Antiguo Acueducto de San Juan y el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico disfruta del usufructo⁴ del mismo. Por su parte, la UPR es una entidad pública creada mediante la Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada, conocida como "Ley de la Universidad de Puerto Rico", la cual reorganizó la Universidad en un sistema de recintos universitarios y una administración de colegios regionales bajo la dirección de un Presidente. Conforme a ello, la UPR es una corporación pública que es gobernada y administrada por una Junta de Síndicos, que formula las directrices que rigen la orientación y el desarrollo de esta entidad, examina y aprueba las normas generales de funcionamiento propuestas por los organismos legislativos y administrativos de ésta, y supervisa la marcha general de la institución.⁵ Siendo la UPR una entidad con autonomía fiscal y administrativa, sugerimos que, en primera instancia, se ausculte su posición respecto a la transferencia de la titularidad del Antiguo Acueducto de San Juan al Fideicomiso.

¹ Información publicada en: <http://www.edicionesdigitales.info/biblioteca/acueducto.pdf>.

² Información publicada en: <http://www.edicionesdigitales.info/biblioteca/acueducto.pdf>.

³ *Id.*

⁴ De Acuerdo al Artículo 396, del Código Civil de Puerto Rico, Usufructo es el derecho de disfrutar de una cosa cuya propiedad es ajena, percibiendo todos los productos, utilidades y ventajas que aquélla produzca, con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa.

⁵ Véase, Artículos 1 y 3 de la Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada.



De otro lado, en cuanto al Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, debemos mencionar que el mismo fue creado en el 1968 por el Memorándum de Entendimiento entre el Departamento del Interior de los Estados Unidos y el Gobierno de Puerto Rico, quedando establecido legalmente en 1970 a través de la Escritura de la Constitución del Fideicomiso, cuando la economía de Puerto Rico pasaba por un período de modernización e industrialización.⁶ El Fideicomiso es una entidad privada sin fines de lucro, cuya misión es asegurar la funcionalidad y la salud de los ecosistemas de Puerto Rico. Su meta es promover el sentido de responsabilidad hacia la conservación de nuestros recursos naturales para siempre poder contar con los servicios que nos brindan los ecosistemas que ayudan a alcanzar nuestras metas económicas, sociales y de calidad de vida. *Id.* Según el portal cibernético del Fideicomiso, éste lleva a cabo su misión adquiriendo áreas naturales a ser protegidas, estableciendo servidumbres de conservación, a través de programas de restauración de hábitats y especies y a través de la rehabilitación de lugares históricos, entre otros mecanismos. *Id.* Además, entendemos importante señalar que esta entidad es administrada por una Junta de Fiduciarios que delega la responsabilidad de las operaciones cotidianas en un Director Ejecutivo, que a su vez delega responsabilidades en su gabinete ejecutivo. *Id.*

No obstante, a pesar de que el Fideicomiso es una entidad privada sin fines de lucro y que la UPR es una corporación pública con autonomía fiscal y administrativa, entendemos que esta determinación debe ser una de política pública que vaya a tono con el ordenamiento jurídico vigente y la situación fiscal que atraviesa Puerto Rico.

Es de conocimiento general que la crisis fiscal del Gobierno de Puerto Rico ha llegado al momento más crítico en la historia. No obstante las medidas abarcadoras y sin precedente que ha puesto en vigor esta Administración en los pasados tres años para reencaminar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) hacia la recuperación económica y la sostenibilidad fiscal, la falta de acceso a los mercados de capital, el elevado nivel de deuda, y el deteriorado clima económico que persiste, han llevado a las finanzas del Gobierno de Puerto Rico a un punto de inflexión. La escasez en los recursos y la limitada liquidez, amenazan con obligar al Gobierno de Puerto Rico a tener que escoger entre honrar compromisos con nuestros acreedores o continuar proveyendo servicios básicos y esenciales al pueblo de Puerto Rico. En atención a ello, toda medida legislativa que pueda tener un impacto fiscal tiene que ser considerada con sumo detenimiento y en atención a la disciplina fiscal que esta Administración ha impulsado.

A raíz de los recientes eventos ante la crisis fiscal y la inminente falta de recursos suficientes, se firmó el Boletín Ejecutivo OE-2015-046, mediante el que se establece la retención de una porción de los ingresos asignados a la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI), la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA) y la Autoridad de Transporte Integrado (ATI) para el pago de la deuda pública. Esta Orden también decreta que la Compañía de Turismo habrá de transferir parte de los ingresos recaudados para el pago de ciertas obligaciones de la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico (ADCC) al Departamento de Hacienda (DH) para el pago de la deuda pública. Es importante notar que dicha Orden Ejecutiva se fundamentó en el Artículo VI, Sección 8, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, conocido como el "clawback clause".

⁶ Información obtenida del portal cibernético de la unidad conocida como Para la Naturaleza del Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico, accesible a través de la dirección electrónica: <http://www.fideicomiso.org/conocenos/>.



Dicho Artículo establece que “[c]uando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por Ley.” Nótese que, la Sección 8 puede ser activada entonces, cuando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año. Conforme con ello, la OE-2015-046 establece que el Secretario de Hacienda y el Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) certificaron que la proyección del flujo de efectivo para este año fiscal, no será suficiente para pagar la deuda pública y continuar proveyendo los servicios esenciales de salud, educación, seguridad y bienestar público a los ciudadanos, por lo que se entendió necesario activar la referida cláusula constitucional. Ello, con el fin de asegurar la continuidad de los servicios básicos a los puertorriqueños y utilizar los recursos disponibles del Estado para cumplir con el pago de la deuda constitucional del ELA.⁷

Es esta misma línea, en diciembre 2015, el Gobernador emitió la Orden Ejecutiva Núm. 2015-049, delegando en el Director de la OGP las facultades y poderes que posee en virtud de los incisos (c), (d) y (e)(5) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto”, relacionados a la facultad de realizar reservas y ajustes presupuestarios.

Ahora bien, resulta importante explicar en qué consiste el término de “recursos disponibles”. Para ello, debemos dirigir su atención a la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 2005-10, del 25 de julio de 2005, la cual explica en qué consiste el concepto “recursos disponibles para un año económico”.⁸ Según se explica en dicha Opinión, aunque el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente no discute específicamente el concepto de “recursos disponibles para un año económico”, sí discute el concepto análogo de “recursos totales calculados”, concepto que surge de la Sección 7, Artículo VI, de la Constitución del ELA, en donde establece que “las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico”. Según explica la Opinión, este

⁷ Conforme con ello, vemos que el Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto”, establece la norma de prioridades que menciona la Sección 8. El desembolso de fondos para estas prioridades está a cargo del Gobernador, quien podrá delegar al Director de la OGP. Estas prioridades a grandes rasgos son:

1. pago de los intereses y amortizaciones correspondientes a la deuda pública,
2. contratos legales, sentencias en casos de expropiación forzosa, y obligaciones ineludibles para salvaguardar el crédito y la reputación del buen nombre del Gobierno del ELA.
3. Asignaciones para gastos ordinarios, relacionados con: conservación de la salud pública, protección de personas y propiedad, programas de instrucción pública, programas de bienestar público y pagos de aportaciones patronales a los sistemas de retiro y pago de pensiones a los individuos concedidas en virtud de leyes especiales.
4. Construcción de obras o mejoras permanentes, cuyos contratos hayan sido debidamente formalizados, con prioridad a las que sean de emergencia para asegurar el desenvolvimiento de la vida normal y económica.
5. Pago de los contratos y compromisos contraídos con cargo a asignaciones especiales de funcionamiento.

⁸ Debemos resaltar que la Op. Sec. Jus. Núm. 2005-10, explica que aunque el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente no discute específicamente el concepto de “recursos disponibles para un año económico”, sí discute el concepto análogo de “recursos totales calculados”, concepto que surge de la Sección 7, Artículo VI, de la Constitución del ELA, en donde se establece que “las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico”.



concepto que aplica por analogía al concepto de recursos disponibles, no se limita a los recaudos contributivos, sino que incluye aquellos “recursos que se conocen ya, porque se sabe cuáles van a ser, tales como ayudas federales, ingresos fijos, superávit, ... [‘ingresos no contributivos como el producto de la venta de propiedades, sobrantes de beneficios obtenidos por corporaciones públicas y ... los recursos que se alleguen mediante la emisión de bonos’]; y los calculados, los que dependen del producto de las contribuciones y de otros factores, que no se pueden prever al comienzo del año fiscal”.⁹

Por tanto, entendemos que cualquier cantidad obtenida de esta venta podría convertirse en recursos disponibles y sujetos al *clawback*, lo que no estaría en consonancia con la intención procurada por el ordenamiento. Sugerimos, por lo tanto, que se consulte al Departamento de Justicia sobre las implicaciones legales del asunto aquí planteado.

Además, antes los retos fiscales que enfrentamos, recientemente la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 21-2016, conocida como “Ley de Moratoria de Emergencia y Rehabilitación Financiera de Puerto Rico”, la cual dispone la declaración de un estado de emergencia fiscal por la Asamblea Legislativa; insta los procesos de declaración, establecimiento y condiciones del periodo de emergencia, según definido por esta Ley, para el Banco o cualquier otra entidad gubernamental, según definidos ambos términos por esta Ley; dispone las facultades del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; y realiza enmiendas a la Ley Orgánica del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Ley Núm. 17 de 23 de septiembre de 1948, según enmendada; entre otros asuntos relacionados. Esta Ley se suma a las múltiples iniciativas y los esfuerzos de recuperación fiscal del ELA, a modo de asegurar que el Gobierno pueda continuar ofreciendo los servicios esenciales al pueblo.

En virtud de esta Ley, el Honorable Gobernador emitió el Boletín Administrativo Núm. OE-2016-010, mediante el cual se declara un período de emergencia para el Banco con el propósito de proteger la salud, la seguridad y el bienestar de los residentes del ELA. Asimismo, con el propósito de preservar la liquidez del Banco y permitirle continuar con sus operaciones, mientras se garantiza la prestación de servicios esenciales que se pagan con fondos de ciertas Entidades del ELA depositados en el BGF, se instruye al Banco a honrar sólo aquellas solicitudes de retiros, pagos y transferencias, que sean razonables y necesarias para el pago de servicios esenciales, basándose en las certificaciones entregadas de acuerdo a la Ley 21, supra, y a la Orden Ejecutiva antes citada. También, se autoriza al BGF a establecer un límite semanal para la cantidad total de retiros, pagos y transferencias de depósitos certificados a tenor con lo dispuesto en la Orden Ejecutiva, con la finalidad de preservar la liquidez del Banco.

La misma ha sido seguida por el Boletín Administrativo Núm. OE-2016-014, en la que reitera y extiende la declaración del Periodo de Emergencia para el BGF así como todas las disposiciones de la Orden Ejecutiva previamente mencionada. Asimismo, declara un Periodo de Emergencia para la Autoridad para el Financiamiento de Infraestructura de Puerto Rico (AFI). Ante ello, la Orden Ejecutiva declara una moratoria en el pago de todas las Obligaciones Cubiertas del BGF que sean pagaderas en el Periodo de Emergencia con ciertas excepciones.

⁹ Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente, a la página 893.



Además, observamos que esta medida trata sobre la adquisición de una propiedad y estructuras de valor histórico, por lo que resulta esencial considerar la opinión de la Oficina Estatal de Conservación Histórica (OECH) sobre el particular. Nótese que entre las funciones de la OECH se encuentran las siguientes:¹⁰

- Coordinar y llevar a cabo estudios de reconocimiento de propiedades históricas y mantener un inventario de las mismas, en cooperación con agencias federales y estatales, organizaciones privadas e individuos.
- Identificar, nominar y distribuir solicitudes de nominaciones de propiedades elegibles al Registro Nacional de Lugares Históricos.
- Preparar e implementar un Plan Estatal de Conservación Histórica.
- Brindar asesoramiento y asistencia a agencias federales y estatales, incluyendo los municipios de Puerto Rico, en el cumplimiento de sus responsabilidades de conservación histórica.
- Cooperar y proveer asistencia técnica a gobiernos locales en el desarrollo de programas de conservación histórica.
- Recomendar al Gobernador de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa, en colaboración con el Instituto de Cultura Puertorriqueña, la política pública en torno a la conservación de propiedades o recursos históricos, según definidos en la Sección 301 de la Ley Pública Núm. 89-665.
- Hacer recomendaciones y brindar asistencia técnica al Gobernador en los asuntos relacionados a la cultura, planificación y urbanismo, en la preparación de planes y proyectos de desarrollo y proyectos de conservación de propiedades históricas de Puerto Rico.
- Revisar y valorar los proyectos y actividades de desarrollo y conservación de propiedades históricas de Puerto Rico en atención a la política pública establecida por el Gobierno Federal.

Conforme a lo anterior, sugerimos auscultar la opinión de la OECH sobre lo anterior.

Así las cosas, es necesario que en estos momentos se pondere la viabilidad y deseabilidad de la medida dentro de nuestra realidad fiscal y en atención a las implicaciones legales de estas determinaciones. Resulta esencial que en estos momentos, todas las determinaciones del Gobierno vayan en la misma dirección y sean cónsonas con el ordenamiento aplicable a la disponibilidad de recursos. Ante este momento tan crítico para el Gobierno de Puerto Rico, debemos ser cautelosos ante la aprobación de medidas que, aunque pudieran ser loables, impactan la disponibilidad de los recursos del Gobierno. Por lo que, resulta necesaria consultar a las agencias competentes en la materia que impacta la presente medida, tanto desde la perspectiva de política pública como jurídica.

Por todo lo anterior, recomendamos que se consulte con la Universidad de Puerto Rico, el Departamento de Justicia, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, el Instituto de Cultura y la Oficina Estatal de Conservación Histórica sobre la presente medida.

¹⁰ Véase, Artículo 3 de la Ley Núm. 183 de 21 de Agosto de 2000, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina Estatal de Conservación Histórica de Puerto Rico".



Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad en la evaluación del **Proyecto del Senado Núm. 1589**.

Cordialmente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luis F. Cruz Batista'.

Luis F. Cruz Batista