

# LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL DERECHO AMBIENTAL EN PUERTO RICO: ANTES Y AHORA

## ARTÍCULO

*Yomara L. Lizasoain Castañón\**

I. Introducción .....	515
II. Intereses de política pública .....	516
III. Desarrollo de la legitimación activa en Puerto Rico en casos ambientales antes de Surfrider .....	518
IV. Desarrollo de la nueva doctrina para presentar un recurso de revisión a partir del caso Fundación Surfrider v. A.R.Pe .....	520
V. ¿Dónde estamos ahora? .....	530
VI. Derecho comparado .....	530
VII. Conclusión .....	534

### I. Introducción

El Derecho Ambiental no es un Derecho de ahora, el Derecho ambiental, es un Derecho de siempre. Reconocido como derecho constitucional, busca su cumplimiento a través de los tribunales. Por tanto, para promover la intervención judicial en casos ambientales “es imprescindible que la ciudadanía cuente con las herramientas sociales, políticas y legales necesarias para actuar”.<sup>1</sup> Así fue reconocido y permitido durante décadas a través de nuestra jurisprudencia. Casos como: *Municipio de San Juan v. J.C.A.*,<sup>2</sup> *Colón Cortés v. Pesquera*,<sup>3</sup> *Misión Industrial v. J.C.A.*,<sup>4</sup> y *Paoli Méndez v. Rodríguez*,<sup>5</sup> por mencionar solo algunos, demuestran el eficaz acceso a los Tribunales en materia de Derecho Ambiental.

\* Estudiante de tercer año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico y miembro del Cuerpo de Redactores de la Revista Jurídica de la Universidad Interamericana, 2014-2015. Agradezco a Diego A. Bernal Ríos por todo el apoyo y la ayuda brindada y a mi esposo Jimid Irizarry por siempre creer en mí.<sup>1</sup> Liana Fiol Matta, *Los tribunales, la ciudadanía y la protección del medio ambiente*, 68 Rev. Col. Ab. P.R. 620, 621 (2007).

<sup>2</sup> *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673, 709 (2000).

<sup>3</sup> *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 D.P.R. 724, 766 (2000).

<sup>4</sup> *Misión Industrial v. J.C.A.*, 145 D.P.R. 908, 919 (1998).

<sup>5</sup> *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 D.P.R. 449, 460 (1995).

Sin embargo, el acceso a los Tribunales para quienes defienden este Derecho dio un giro inesperado a través de la decisión emitida en *Fundación Surfrider y otros v. A.R.Pe.*<sup>6</sup> Los requisitos establecidos en este caso para que las personas y/o asociaciones ambientales puedan tener legitimación activa ante los tribunales parecen no quedar satisfechos de ninguna manera. Este caso, seguido de otros que incluyo en mi escrito, ha marcado una nueva trayectoria al Derecho Ambiental en nuestra isla. Esto precisamente, me ha llevado a querer enmarcar de alguna forma este camino recorrido por aquellos quienes desean proteger el ambiente, buscando el cumplimiento de lo que dicta la constitución. Además, cómo el Tribunal Supremo ha cumplido o no con esta disposición.

El escrito está enfocado principalmente en la legitimación activa en casos ambientales en Puerto Rico, desde sus comienzos, sus posibles variaciones, hasta llegar al presente. Se incluye el tema del Derecho Comparado para darle al lector una visión más amplia sobre la protección del medio ambiente y la legitimación activa en otros países. Esto a su vez, permitirá al lector hacer un análisis más completo sobre si el reconocimiento de este derecho constitucional en nuestro Tribunal Supremo, tribunal que debe velar porque se protejan nuestros derechos, ha sido adecuado y suficiente.

## II. Intereses de política pública

El Derecho Ambiental, es un derecho de carácter público por estar cobijado por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El artículo VI, sección 19 de nuestra Constitución establece 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”.<sup>7</sup> No se trata de un simple mandato, sino de un deber impuesto al Estado hacia la protección de nuestro ambiente.<sup>8</sup> “Esta cláusula constitucional no sólo funciona como un límite al Estado para que no ejerza su poder en perjuicio del medio ambiente sino que también le impone una obligación concomitante y un deber afirmativo de actuar a favor del ambiente”.<sup>9</sup>

El derecho constitucional a un medio ambiente adecuado goza de entero reconocimiento desde su inclusión. Los delegados de la Convención Constituyente derrotaron una propuesta para relegarla al ámbito de ley por entender que se debían preservar nuestros recursos naturales, sobre todo, tratándose de una isla.<sup>10</sup> El delegado Santiago Polanco Abreu, quien tomó el podio para expresarse en contra de la eliminación del artículo VI de la Constitución, solicitada por el delegado Jaime Benítez, expresó: “No hay un error teórico. Estamos conscientes de lo que estamos haciendo. Estamos

---

<sup>6</sup> *Fundación Surfrider y otros v. A.R.Pe.*, 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>7</sup> Const. P.R. art. VI, § 19.

<sup>8</sup> Jessica Rodríguez Martín, *El Derecho Constitucional a un Medio Ambiente Adecuado en Puerto Rico*, 35 Rev. Jurídica U. Inter. P.R. 7, 10 (2000).

<sup>9</sup> Fiol Matta, *supra* n. 1, pág. 623.

<sup>10</sup> Rodríguez, *supra* n. 8, pág. 8.

estructurando algo, la conservación del recurso natural. Puerto Rico es una isla. Debemos tener preocupación”.<sup>11</sup> Tan acertada fue la intención de la comisión al redactar la disposición Constitucional de protección al medio ambiente que señaló:<sup>12</sup>

Es nuestro propósito señalar con absoluta claridad la conveniencia y necesidad de que se conserven los recursos naturales en Puerto Rico. Siendo Puerto Rico una isla y teniendo pocos recursos naturales, debe haber una preocupación constante por parte del Estado en el uso, desarrollo, aprovechamiento y conservación de los mismos. La conservación de la tierra, los bosques, los peces, las aguas, las aves, las minas y las salinas, entre otros, debe ser una de las funciones primordiales de nuestro Gobierno.<sup>13</sup>

Es evidente la intención ineludible de elevar la protección ambiental a rango Constitucional con el único fin que tanto el Gobierno como la Rama Judicial velaran por este precepto y que no quedara en manos de sólo algunos esta protección. Cónsono con ese mandato constitucional, se aprobó la hoy derogada y sustituida Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, “Ley de Política Pública Ambiental”. Esta ley fue derogada por la actual Ley Núm. 416–2004,<sup>14</sup> que establece la política pública del Gobierno de Puerto Rico para atender las controversias y posibles reclamos de índole ambiental. En la exposición de motivos de dicha Ley, se sustenta la intención legislativa de delegar a la Junta de Calidad Ambiental:

[P]roteger la calidad del ambiente, mediante el control de la contaminación del aire, las aguas y los suelos y de la contaminación por ruidos; así como el utilizar todos los medios y medidas prácticas para crear y mantener las condiciones bajo las cuales el hombre y la naturaleza puedan existir en armonía productiva y cumplir con las necesidades sociales y económicas y cualesquiera otras que puedan surgir con las presentes y futuras generaciones de puertorriqueños.<sup>15</sup>

Así sucesivamente, y basados en estos principios, el Tribunal Supremo fue creando una doctrina propia. Veamos un poco al respecto. En *Paoli Méndez v. Rodríguez* nuestro Tribunal Supremo se expresó con relación a la disposición constitucional para la protección de los recursos naturales. Fueron varios los pronunciamientos del Tribunal sobre este tema en el caso, sin embargo, me parece de particular importancia la siguiente expresión:

La política pública sobre los recursos naturales expuesta en nuestra Constitución es una protección de lo que comúnmente llamamos “la naturaleza”. Es una protección frente al Estado, la sociedad, el gobierno, e incluso el hombre, que

<sup>11</sup> *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, Tomo III, 2643 (1952).

<sup>12</sup> Rodríguez, *supra* n. 8, pág. 9.

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones*, *supra* n. 11, Tomo IV pág. 3243.

<sup>14</sup> Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004, 12 L.P.R.A. § 8001 *et seq.*

<sup>15</sup> Exposición de Motivos de la Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416-2004.

en el mundo contemporáneo, sin darse cuenta que está socavando su propia existencia, destruye la naturaleza en aras de un materialismo y un consumismo rampante, creando desbalances sistémicos irreversibles.<sup>16</sup>

Años más tarde, en *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, el Tribunal Supremo, haciendo referencia al citado artículo VI, sección 19 de la Constitución señaló:

Esta disposición no es meramente la expresión de un insigne afán ni constituye tampoco sólo la declaración de un principio general de carácter exhortativo. Se trata, más bien, de un *mandato* que debe observarse rigurosamente y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a éste.<sup>17</sup>

Continúa expresándose el Tribunal y recalca como prioridad utilizar el mandato constitucional cuando se tratase de cuestiones ambientales:

Conforme a este claro historial constitucional, en Puerto Rico, cualquier decisión o determinación del Estado que incida sobre los recursos naturales debe responder cabalmente al doble mandato del Art. VI, Sec. 19 de la Constitución del E.L.A. . . . de lograr la más eficaz conservación de los recursos naturales, a la vez que se procura el mayor desarrollo y aprovechamiento de esos recursos para el beneficio general de la comunidad. Dicha sección fija de modo incuestionable el criterio jurídico primordial para juzgar la validez o interpretar el significado de cualquier norma o *decisión* relativa al uso o protección de los recursos naturales formulada por la Asamblea Legislativa o por cualquier agencia, departamento, municipio o instrumentalidad gubernamental.<sup>18</sup>

Resulta interesante poder observar a través de estos casos el marco constitucional trazado por nuestro Tribunal Supremo. Palabras claves como protección, mandato y decisión, incluidas en las citas, fijan de modo incuestionable el interés genuino del Tribunal a través de estos casos de proteger el medio ambiente. El caso de *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>19</sup> que data del año 1998, 17 años atrás, ya hace reconocimiento del Tribunal Supremo sobre un mandato constitucional a la protección del medio ambiente y no una mera exhortación. Este mandato nos llevó al desarrollo de una doctrina accesible a los tribunales. Veamos.

### **III. Desarrollo de la legitimación activa en Puerto Rico en casos ambientales antes de *Surfrider***

Toda persona que cuestione una decisión emitida por una agencia administrativa tiene que poseer acción legitimada para poder solicitar revisión. Esto es un requi-

<sup>16</sup> *Paoli Méndez*, 138 D.P.R. a la pág. 462.

<sup>17</sup> *Misión Industrial*, 145 D.P.R. a la pág. 919 (bastardillas en original).

<sup>18</sup> *Id.* a las págs. 919-920.

<sup>19</sup> 145 D.P.R. 908 (1998).

sito mínimo con el que se debe cumplir para poder lograr acceso a los tribunales. A estos efectos, la doctrina establecida antes del caso *Fundación Surfrider y otros v. A.R.Pe.*,<sup>20</sup> establecía que poseen legitimación activa quienes demuestren que: (1) han sufrido un daño claro y palpable; (2) que sea real e inmediato; (3) no abstracto o hipotético; (4) que existe un nexo causal entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y por último, (5) la causa de acción surge bajo el palio de la Constitución o alguna ley.<sup>21</sup>

En *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*,<sup>22</sup> el tribunal señaló que si la parte litigante es una asociación, ésta tiene legitimación para solicitar la intervención judicial por los daños sufridos por la agrupación y para vindicar los derechos de la entidad. Cuando la asociación comparece en defensa de sus intereses, debe cumplir con los requisitos antes enunciados. También, la agrupación puede acudir al foro judicial a nombre de sus miembros, aun cuando ésta no haya sufrido daños propios.<sup>23</sup> Bajo esta norma, el tribunal estableció que cuando la asociación litiga a nombre de sus miembros tiene que demostrar que: (1) el miembro posee legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización; y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual de sus miembros.<sup>24</sup>

Así, hasta la decisión emitida en *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*,<sup>25</sup> el Tribunal Supremo se había expresado de manera amplia y liberal, sobre todo, cuando la demanda era contra las agencias y funcionarios gubernamentales.<sup>26</sup> La doctrina propia de los tribunales estableció que una persona afectada por una acción gubernamental no tenía que limitarse a una afectación de tipo económica, sino que podía basar su afectación en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o aun simplemente estéticas.<sup>27</sup> Me parece importante señalar que en *Asociación de Maestros v. Pérez, Gobernador Interino* el tribunal señaló que:

Tratándose de cuestiones de interés público, sostiene la mayoría de las autoridades que interpretan preceptos similares al nuestro, que cuando la cuestión envuelta es de interés público . . . el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.<sup>28</sup>

<sup>20</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>21</sup> *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 D.P.R. 593, 599 (1992).

<sup>22</sup> *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 D.P.R. 559, 565 (1989).

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> *Id.* pág. 566.

<sup>25</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>26</sup> *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532 (1997).

<sup>27</sup> *Salas Soler v. Secretario de Agricultura*, 102 D.P.R. 716, 723 (1974).

<sup>28</sup> 67 D.P.R. 848, 851 (1947).

Estos casos enmarcan todo un camino de decisiones liberales y acceso a los Tribunales por parte de aquellos que deseaban llevar a cabo el mandato Constitucional de protección al medio ambiente. El Tribunal entendía y así lo permitía, un acceso sencillo, sin muchas o ningunas limitaciones. ¿Qué hizo que el Tribunal cambiara de parecer? Veamos lo ocurrido en *Fundación Surfrider v. A.R.Pe.*<sup>29</sup>

#### IV. Desarrollo de la nueva doctrina para presentar un recurso de revisión a partir del caso *Fundación Surfrider v. A.R.Pe.*

##### A. *Fundación Surfrider v. A.R.Pe.*

Los hechos reseñados por el Tribunal en *Fundación Surfrider y otros v. A.R.Pe.*,<sup>30</sup> se resumen a continuación. Jennymar Corporation solicitó a la Administración de Reglamentos y Permisos (en adelante A.R.Pe.), la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un desarrollo residencial en un solar ubicado en un distrito de zonificación residencial turístico, en el Barrio Ensenada de Rincón, así como variaciones respecto a la altura, densidad poblacional y área bruta de piso del proyecto. A.R.Pe. celebró vistas públicas en las que comparecieron el señor Leon J. Richter y la Fundación Surfrider, para oponerse a las variaciones solicitadas.

Durante las vistas, la Fundación Surfrider alegó que “es una entidad cuyos propósitos son la conservación de los océanos y la protección del acceso a las playas”.<sup>31</sup> Por su parte, el señor Richter alegó que residía cerca del proyecto en controversia, que estaba siendo afectado por un problema de agua el cual, según sus alegaciones, se agravaría y que el aumento de densidad poblacional por el desarrollo del proyecto rompería con la armonía de su vecindario a la vez que alteraría sus características.<sup>32</sup> Finalizadas las vistas, A.R.Pe. aprobó el anteproyecto de manera condicionada y concedió las variaciones solicitadas.

Inconformes, el señor Richter y la Fundación Surfrider solicitaron reconsideración, ésta fue denegada, así que acudieron al Tribunal de Apelaciones. El foro apelativo intermedio emitió una Sentencia confirmatoria del dictamen recurrido, coincidiendo con la parte recurrida en que “los recurrentes no presentaron prueba “de en qué manera sus intereses quedarán afectados . . .”.<sup>33</sup> El señor Richter y la Fundación Surfrider presentaron un **certiorari** ante el Tribunal Supremo.

En lo que a legitimación respecta, el tribunal comenzó citando los requisitos establecidos en los casos antes citados en el escrito. Sin embargo, contrario a las decisiones anteriores donde esto era suficiente para conceder legitimación activa, en esta ocasión no fue así. El Tribunal Supremo, en lo que podría llamarse un

<sup>29</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Id.* pág. 570.

<sup>32</sup> *Id.* pág. 571.

<sup>33</sup> *Id.*

giro inesperado, continuó su análisis exponiendo que cuando la intervención judicial surge en el contexto del procedimiento adjudicativo mediante el recurso de revisión judicial, es la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme,<sup>34</sup> (en adelante L.P.A.U.), quien establece cuales son los criterios que tiene que demostrar quién interese acudir al foro judicial en revisión de la determinación administrativa.<sup>35</sup> “Por lo tanto, toda persona natural o jurídica que cuestione la actuación de la agencia mediante el recurso de revisión judicial tiene que demostrar que goza de legitimación activa a base de las disposiciones de este cuerpo legal”.<sup>36</sup>

Conforme a esto, el Tribunal evaluó cuáles son los requisitos de legitimación que tiene que demostrar quien acude al foro judicial mediante el mecanismo de revisión según establecido en la sección 4.2 de la L.P.A.U. Esta sección nos dice que “[u]na parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones . . .”.<sup>37</sup> En base a esta definición, el Tribunal Supremo delimitó la presentación del recurso de revisión a dos requisitos: (1) que el peticionario sea parte; y (2) que se encuentre adversamente afectado por la decisión administrativa.<sup>38</sup> El Tribunal definió ambos conceptos. Utilizó la sección 1.3 de la L.P.A.U. para definir parte como:

[T]oda persona o agencia autorizada por ley a quien se dirija específicamente la acción de una agencia o que sea parte en dicha acción, o que se le permita intervenir o participar en la misma, o que haya radicado una petición para la revisión o cumplimiento de una orden, o que sea designada como parte en dicho procedimiento.<sup>39</sup>

Ahora bien, luego de definir quiénes son partes para fines de la revisión judicial, el Tribunal pasó entonces a definir qué significa estar “adversamente afectada”. En palabras del Tribunal:

Esta frase no está definida en la legislación. Al interpretarla, es meritorio percatarnos que el legislador utilizó el adverbio “adversamente” para cualificar la afectación, por lo que no es suficiente que la actuación gubernamental tenga un efecto sobre el litigante, sino que ese efecto tiene que ser adverso o desfavorable a sus intereses. Al respecto, hemos interpretado el concepto de afectación de un litigante a base de la noción de daño, ya sea económico, estético o recreativo.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 2101 *et seq.*

<sup>35</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. pág. 573.

<sup>36</sup> *Id.* pág. 574.

<sup>37</sup> 3 L.P.R.A. § 2172.

<sup>38</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. pág. 575.

<sup>39</sup> 3 L.P.R.A. § 2102 (j).

<sup>40</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. pág. 577.

Luego de reconocer que la frase adversamente afectada no es definida por la L.P.A.U., utilizó como base la alegación de que nuestra ley fue inspirada por la *Administrative Procedure Act*. Además, señala que en virtud de la aplicación del canon de hermenéutica “se dispone que la adopción de una disposición de ley que proviene de otra jurisdicción hace presumir que también se adoptó la interpretación dada a dicha ley en su lugar de origen”.<sup>41</sup> El Tribunal, utilizando la jurisprudencia federal, tomó de **Sierra Club v. Morton**, la manifestación de que:

[E]l litigante que impugna la determinación de la agencia tiene que demostrar que está adversamente afectado o agraviado (adversely affected or aggrieved), esto es, que sufre o sufrirá una lesión propia y particular (injury in fact) a sus intereses y que su lesión fue causada por la determinación administrativa que se impugna mediante la revisión judicial.<sup>42</sup>

De esta manera, el Tribunal concluyó que:

Luego de considerar el texto de la ley, el historial legislativo, la experiencia en la jurisdicción federal y las estatales, así como la doctrina de legitimación activa en el foro local antes discutida, concluimos que la frase “adversamente afectada” significa que la parte recurrente tiene un interés sustancial en la controversia porque sufre o sufrirá una lesión o daño particular que es causado por la acción administrativa que se impugna mediante el recurso de revisión judicial. El daño tiene que ser claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo. Esto asegura que resolvamos “controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas” Conforme con lo anterior, para que un litigante pueda solicitar la intervención del tribunal mediante el mecanismo de revisión judicial, ésta tiene que demostrar (1) que es parte y (2) que eso será adversamente afectada por la actuación administrativa que se impugna.<sup>43</sup>

Al aplicar los nuevos principios establecidos en el caso, el Tribunal Supremo concluyó que ni el Sr. Richter ni la Fundación Surfrider, tenían legitimación activa para instar el recurso de revisión administrativa para impugnar la determinación de A.R.Pe.

De esta manera, con este caso finalizó el libre acceso a los Tribunales para los grupos ambientalistas, y se creó una nueva doctrina que al parecer nadie puede cumplir. No porque lo diga yo, sino porque lo ha demostrado la jurisprudencia posterior.

---

<sup>41</sup> *Id.* págs. 577-578, (citando a **Pueblo v. Matos**, 83 D.P.R. 335, 340 (1961); **Lagarreta v. Tesorero**, 55 D.P.R. 22,25 (1939)).

<sup>42</sup> *Id.* pág. 578, (citando a **Sierra Club v. Morton**, 405 U.S. 727 (1972)).

<sup>43</sup> *Id.* pág. 579 (citas omitidas).

### B. *Lozada v. A.E.E.*

*Lozada v. JCA*<sup>44</sup> trata sobre la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental para el Gasoducto del Norte. Este caso, resuelto posterior a *Fund. Surfrider y otros v. A.R.Pe.*,<sup>45</sup> evalúa si los nuevos criterios establecidos en *Surfrider* se deben extender a los procesos administrativos tramitados al amparo de la Ley Para dispensar al Gobernador en proyectos que surjan como consecuencia de estados de emergencia declarados mediante Órdenes Ejecutivas,<sup>46</sup> [en adelante Ley Núm. 76-2000]. Esta ley permite utilizar un proceso expedito en situaciones de emergencia.

El Tribunal Supremo resolvió dos cosas: (1) determinó que la normativa jurisprudencial en torno a la legitimación activa necesaria para acudir en revisión judicial de una decisión administrativa es aplicable a los procesos seguidos al amparo de la Ley Núm. 76-2000;<sup>47</sup> y (2) sujeto a lo anterior, evaluó si un grupo de personas tenían legitimación activa para presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Una vez más, luego de un análisis repetitivo de los casos antes citados en mi escrito, y fundamentándose principalmente en *Surfrider*,<sup>48</sup> el Tribunal respondió en la negativa.

Revocó el dictamen del Tribunal Apelativo. Además, ordenó la desestimación de recursos de revisión judicial de decisiones administrativas en relación con el proyecto conocido como vía verde (impugnando la DIA-F aprobada por la Junta de Calidad Ambiental), al resolver que los peticionarios de la revisión judicial carecían de legitimación activa. Es decir, como Juan Cortés Lugo y los demás recurrentes no tienen legitimación activa, el foro apelativo no contaba con jurisdicción para atender en los méritos la revisión judicial que se les presentó.

### C. *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*

*Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>49</sup> es el caso más reciente que el Tribunal Supremo ha resuelto en materia de legitimación en el plano ambiental. Este caso, además de seguir la trayectoria establecida por *Surfrider*,<sup>50</sup> añade un poco más. El Tribunal evaluó en este caso si los requisitos establecidos en *Surfrider*<sup>51</sup> debían operar de igual manera cuando se solicitaba la revisión de una resolución de la Junta de Calidad Ambiental que aprobaba una Declaración de Impacto Ambiental.<sup>52</sup>

<sup>44</sup> 184 D.P.R. 898 (2012).

<sup>45</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>46</sup> Ley Núm. 76-2000, 3 L.P.R.A. § 1931.

<sup>47</sup> *Lozada Sánchez v. JCA*, 184 D.P.R. 898, 916 (2012).

<sup>48</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>49</sup> *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 190 D.P.R. 122 (2014).

<sup>50</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág.126.

“Esto, ante el hecho de que conforme a la L.P.A.U., el trámite de evaluación de documentos ambientales no es un procedimiento adjudicativo formal”.<sup>53</sup>

En una marcada discusión entre las incongruencias de la L.P.A.U. y la Ley de Política Pública Ambiental, el Tribunal Supremo determinó que el proceso de revisión de la L.P.A.U. y por tanto, *Surfrider*, aplica también a los procesos administrativos informales. Veamos los hechos del caso y las incongruencias de las leyes que llevaron al Tribunal a tomar esta determinación.

### i. Los hechos del caso

La controversia se originó ante una propuesta que hicieron los municipios de Aguada y Aguadilla (en adelante los peticionarios) para el desarrollo de un complejo hotelero, residencial y marítimo.<sup>54</sup> El proyecto comprendía el desarrollo de 144 cuerdas de terreno.<sup>55</sup>

Así las cosas, el 20 de diciembre de 2007 los peticionarios presentaron ante la Junta de Calidad Ambiental (en adelante J.C.A.), la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental Preliminar (en adelante D.I.A.-P).<sup>56</sup> Tras presentarse el documento, el 4 de febrero de 2008 el Sr. Jorge R. Sepúlveda Torres, en representación del Comité Aguadeños Pro conservación del Ambiente, Inc., (en adelante C.A.P.C.A.) solicitó ante la agencia intervenir en los procedimientos relacionados a la evaluación del proyecto además de la realización de vistas públicas.<sup>57</sup> Evaluada su solicitud, la J.C.A. concedió la celebración de la vista pero denegó la intervención indicando que conforme al Reglamento para el proceso de presentación, evaluación y trámite de documentos ambientales de esa agencia, los procedimientos de evaluación de documentos ambientales no son procedimientos adjudicativos, por lo que no existía el derecho a intervenir.<sup>58</sup> Cabe destacar que en nota al calce del caso se señala que este era el Reglamento vigente a la fecha en que se presentó la Declaración de Impacto Ambiental de este caso y se había promulgado al amparo de la hoy derogada Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970.<sup>59</sup> Posteriormente, el Reglamento Núm. 7948 de 30 de noviembre de 2010 derogó el mismo.

Luego de celebrada la vista correspondiente, la J.C.A. aprobó la D.I.A.-P. y le ordenó a los peticionarios que en el término de un año presentaran una Declaración de Impacto Ambiental Final (en adelante D.I.A.-F).<sup>60</sup> Los municipios proponentes

---

<sup>53</sup> *Id.*

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> *Id.*

<sup>56</sup> *Id.* pág. 127.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> Junta de Calidad Ambiental, *Reglamento de Evaluación y Trámite de Documentos Ambientales*, Núm. 6510, Regla 104.

<sup>59</sup> Ley sobre Política Pública Ambiental, 12 L.P.R.A. § 1121.

<sup>60</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág. 127.

presentaron el 19 de enero de 2010 la D.I.A.-F. y la misma fue aprobada en mayo de ese mismo año por la JCA por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en la Ley de Política Pública Ambiental.<sup>61</sup>

Los recurridos presentaron moción de reconsideración ante la JCA alegando que la D.I.A.-F. no evaluó todas las alternativas a la acción propuesta, no contestó los comentarios y cuestionamientos del público y de las agencias comentadoras, y no analizó adecuadamente los impactos ambientales significativos del proyecto.<sup>62</sup> Atendida la moción, la agencia se reafirmó en lo previamente dictaminado.<sup>63</sup>

Los recurridos acudieron entonces mediante recurso de revisión judicial al Tribunal de Apelaciones con argumentos similares a los que consignaron ante la agencia en su moción de reconsideración.<sup>64</sup> Tanto la J.C.A. como los municipios proponentes presentaron su oposición.<sup>65</sup>

Además, la J.C.A. presentó una moción informando sobre una sentencia que había emitido ese foro, en la que se desestimó un recurso de revisión judicial por falta de jurisdicción porque la parte recurrente no había sido parte interventora en el procedimiento administrativo que motivó el mismo.<sup>66</sup> Atendido el recurso, el foro apelativo intermedio emitió sentencia el 23 de marzo de 2012 revocando parcialmente la resolución emitida por la J.C.A. que aprobó la D.I.A.-F.<sup>67</sup> Determinó que los municipios proponentes debían ampliar la evaluación de ciertos elementos descritos en la sentencia.<sup>68</sup> En cuanto al planteamiento jurisdiccional resolvió que los recurridos tenían legitimación activa para presentar el recurso de revisión.<sup>69</sup> Sostuvo que siendo la evaluación de documentos ambientales un procedimiento informal no adjudicativo, era improcedente que los recurridos presentaran una solicitud de intervención ante la agencia como requisito para poder presentarlo.<sup>70</sup> De otra parte, concluyó que los recurridos tenían legitimación activa para presentar ese recurso “por los daños concretos y reales que pueden sufrir con el desarrollo de este proyecto, particularmente por los posibles efectos directos y graves que el proyecto y la construcción de los diques puedan tener sobre sus respectivas comunidades, especialmente sobre la Comunidad Tablonal de Aguada”.<sup>71</sup>

Se resalta en los hechos que el 21 de marzo de 2012, pocos días antes de que el Tribunal de Apelaciones emitiera su dictamen, el Tribunal resolvió el antes citado

---

<sup>61</sup> *Id.* pág. 128.

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> *Id.* pág. 129.

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *Id.*

<sup>68</sup> *Id.*

<sup>69</sup> *Id.*

<sup>70</sup> *Id.*

<sup>71</sup> *Id.* págs. 129-130.

caso de *Lozada Sánchez, et al. v. JCA*.<sup>72</sup> Debido a ese precedente, el 9 de abril de 2012 los municipios proponentes presentaron una moción de reconsideración ante el Tribunal de Apelaciones y puntualizaron que el recurso de revisión judicial presentado por los recurridos no contenía alegaciones suficientes en derecho para establecer que conforme a la Sección 4.2 de la L.P.A.U., éstos eran partes adversamente afectadas por la Resolución de la J.C.A.<sup>73</sup> Atendida la moción, el Tribunal la declaró no ha lugar. De dicha determinación los peticionarios presentaron un recurso de certiorari, el cual fue acogido por el Tribunal Supremo.<sup>74</sup>

De ahí, pasó a discutir el primer error señalado por los peticionarios sobre la legitimación activa de los recurridos. El Tribunal Supremo comenzó su discusión haciendo una introducción de la doctrina por ellos establecida sobre los requisitos de legitimación activa para luego entrar en un debate sobre las incongruencias de las leyes.

## ii. Las incongruencias en las leyes

La controversia se suscitó cuando los municipios proponentes alegaron que los recurridos no tenían legitimación activa para presentar el recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Sostuvieron su alegación en la norma establecida en *Surfrider*<sup>75</sup> y en *Lozada*.<sup>76</sup> Por su parte, los recurridos alegaron que en los casos en que se evalúan documentos ambientales, no aplicaban los requisitos establecidos en *Fundación Surfrider*, en cuanto a la legitimación activa que deben demostrar las partes al presentar el recurso de revisión.<sup>77</sup> Los recurridos alegaban que este caso se distinguía de *Surfrider* porque se originaba en un procedimiento informal de evaluación de documentos al que no le aplican las disposiciones de la L.P.A.U. referente a los procedimientos adjudicativos.<sup>78</sup> Veamos las incongruencias existentes y resaltadas en el caso entre la Ley de Política Pública Ambiental y la L.P.A.U.

La L.P.A.U. define adjudicación como “el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina derechos, obligaciones o privilegios que correspondan a una parte”.<sup>79</sup> La esencia de los procedimientos adjudicativos formales consiste en evaluar y decidir una controversia fáctica aplicando a los hechos específicos del caso las normas y el derecho vigente.<sup>80</sup> Es debido a esto que en su sección 3.1 establece que “[c]uando por disposición de una ley, regla o reglamento o de este capítulo una agencia deba adjudicar formalmente una controversia, los procedimientos deberán regirse por las disposiciones de este subcapítulo”.<sup>81</sup> Más adelante, la misma sección señala que:

<sup>72</sup> 184 D.P.R. 898 (2012).

<sup>73</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág. 130.

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>76</sup> 184 D.P.R. 898 (2012).

<sup>77</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág. 136.

<sup>78</sup> *Id.*

<sup>79</sup> 3 L.P.R.A. § 2102 (b).

<sup>80</sup> *Torres Ramos v. Policía de Puerto Rico*, 143 D.P.R. 783, 794 (1997).

<sup>81</sup> 3 L.P.R.A. § 2151.

Se considerarán procedimientos informales no cuasijudiciales y, por tanto, no estarán sujetos a este capítulo . . . todos los trámites o etapas del proceso de evaluación de documentos ambientales requeridos por el artículo 4(c) de la Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, según enmendada, conocida como “Ley Sobre Política Pública Ambiental” y el reglamento aprobado al amparo de ésta. En ninguno de estos procedimientos o las etapas en que éstos se dividan, se requerirá a la agencia que fundamente sus resoluciones con determinaciones de hecho y conclusiones de derecho. El procedimiento administrativo para el trámite de documentos ambientales se regirá exclusivamente por la reglamentación adoptada por la Junta de Calidad Ambiental para estos fines. La reconsideración de las decisiones emitidas en todos estos casos se regirán por lo dispuesto en la sección 3.15, excepto las relativas a subastas que se regirán por lo dispuesto en la sección 3.19.<sup>82</sup>

Conforme a la sección 3.1 de la L.P.A.U.,<sup>83</sup> los procesos de documentos ambientales se consideran procedimientos informales no cuasi judiciales por lo que no estarán sujetos a las disposiciones de esa ley referentes a los procedimientos adjudicativos. Esta disposición de la L.P.A.U. referente a la informalidad de los procedimientos de evaluación de documentos ambientales se estableció mediante la Ley Núm. 323 de 6 de noviembre de 1999 que se promulgó con el propósito de aclarar que los trámites de documentos ambientales establecidos en el artículo 4(c) de la hoy derogada Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, se considerarían procedimientos administrativos informales e investigativos, sin función ni característica adjudicativa alguna. Específicamente, se mencionó que era necesario enmendar la L.P.A.U. “para dejar claro categóricamente y sin duda alguna que la aprobación de los documentos ambientales no es un proceso adjudicativo, sino informativo, que no necesita incluir ‘determinaciones de hecho y conclusiones de derecho’ para considerarse completado”.<sup>84</sup> Es importante también señalar para fines de esta discusión que la propia sección establece cuáles son los mecanismos a utilizarse para los procesos informales, remitiendo al lector a la sección 3.15 de la L.P.A.U.<sup>85</sup>

Como puede observarse, la propia L.P.A.U. excluye los procesos informales de la aplicación de la ley por considerarlos procesos informales no cuasijudiciales. La ley los remite a la reglamentación adoptada por la Ley Sobre Política Pública Ambiental.

¿Qué sucede entonces con la Declaración de Impacto Ambiental, considerada un proceso informal por la L.P.A.U. en su sección 3.1, cuando vamos a la Ley Sobre Política Pública Ambiental? El artículo 4(B)(3) de la ley estableció quiénes y cuando deben someter una DIA. Al respecto nos dice:

Todos los departamentos, agencias, municipios, corporaciones e instrumentalidades públicas de Puerto Rico deben . . . [i]ncluir en toda

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> Véase Exposición de Motivos de la Ley Núm. 323-1999.

<sup>85</sup> 3 L.P.R.A. § 2165.

recomendación o informe sobre una propuesta de legislación y emitir, antes de efectuar cualquier acción o promulgar cualquier decisión gubernamental que afecte significativamente la calidad del medioambiente, una declaración escrita y detallada sobre: (A) El impacto ambiental de la legislación propuesta, de la acción a efectuarse o de la decisión a promulgarse; (B) cualesquiera efectos adversos al medioambiente que no podrán evitarse si se aprobase y aplicase la propuesta legislación, si se efectuase la acción o promulgase la decisión gubernamental de que se trate; (C) alternativas a la legislación propuesta, o a la acción o decisión gubernamental en cuestión; (D) la relación entre usos locales a corto plazo del medioambiente y la conservación y mejoramiento de la productividad a largo plazo, y (E) cualquier compromiso irrevocable o irreparable de los recursos naturales que estarían envueltos en la legislación propuesta, si la misma se implementase; en la acción gubernamental, si se efectuase; o en la decisión, si se promulgase.<sup>86</sup>

Según el Tribunal Supremo en el caso de *Misión Industrial*:

Debe enfatizarse que el proceso de preparar y aprobar una declaración de impacto ambiental es, en esencia, sólo un instrumento para asegurar que la conservación y el uso racional de los recursos naturales han de tenerse propiamente en cuenta al momento de hacer planes y tomar las primeras decisiones gubernamentales sobre una propuesta que pueda tener un impacto en el medio ambiente.<sup>87</sup>

Sin embargo, a pesar de ser un trámite de naturaleza informal, el mismo está sujeto a revisión judicial, al menos según establece actualmente la Ley Núm. 416 y contrario a lo que dice la sección 3.1 de la L.P.A.U. Al respecto, el artículo 12(a) (4) de la Ley establece que:

Cualquier persona adversamente afectada por una resolución, orden o decisión de la Junta de Gobierno podrá solicitar de ésta la reconsideración de su determinación o solicitar su revisión por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico de conformidad con las disposiciones de la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico”.<sup>88</sup>

A tales efectos, “la JCA podrá celebrar vistas en relación a cualquiera de los asuntos relacionados con la implantación de esa ley, lo que incluye la evaluación de una D.I.A.”<sup>89</sup> No solo eso, “la propia Ley de Política Pública Ambiental nos remite a la L.P.A.U. para propósitos de cómo se llevará acabo la revisión de sus determina-

---

<sup>86</sup> 12 L.P.R.A. § 8001a (b) (3).

<sup>87</sup> *Misión Industrial*, 145 D.P.R. pág. 925.

<sup>88</sup> 12 L.P.R.A. § 8002 (f).

<sup>89</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág. 140.

ciones.”<sup>90</sup> Esto nos remite nuevamente a la L.P.A.U., la cual dispone en su sección 4.2 que la revisión judicial allí dispuesta será “el recurso exclusivo para revisar los méritos de una decisión administrativa sea ésta de naturaleza adjudicativa o de naturaleza informal”.<sup>91</sup> Esto lo convierte en un círculo vicioso, donde la L.P.A.U. te remite a la Ley Sobre Política Pública Ambiental, y esta última, te regresa a la L.P.A.U.

Me parece imperativo señalar textualmente en este punto como el Tribunal resolvió esta discrepancia:

En el caso que nos ocupa, independientemente de que los procedimientos administrativos relacionados con una DIA sean informales y no se contemple la participación de “partes”, la propia Ley Núm. 416, supra, nos dirige a la sección 4.2 de la L.P.A.U. para que rijan el proceso de revisión judicial. Además, la Ley Núm. 416, supra, consigna que cualquier persona adversamente afectada por una decisión de la JCA podrá presentar un recurso de revisión judicial conforme a las disposiciones de la L.P.A.U. Es decir, a pesar de que el legislador entendió que la evaluación de documentos ambientales es de naturaleza informal y no contenciosa, quien solicite la revisión de una Resolución Final de la JCA aprobando una DIA debe hacerlo conforme a las disposiciones de la L.P.A.U. que regulan ese recurso. Por el hecho de que en la evaluación de documentos ambientales no participan “partes” según estas se definen para propósitos de un procedimiento adjudicativo formal, no podemos interpretar que en estos los requisitos de legitimación activa operan de manera diferente. Y es que no puede ser de otra forma, pues la propia L.P.A.U. preceptúa que el recurso de revisión judicial que dispone ese estatuto será el único mecanismo para solicitar que el tribunal revise una determinación de una agencia, tenga esta su origen en un procedimiento formal o informal.

Por lo tanto, lo resuelto en *Fundación Surfrider Inc. v. A.R.Pe.*, supra, le es de aplicación a los recurridos. Pues tal como mencionamos en *Lozada Sánchez et al. v. J.C.A.*, supra, “[r]esolver de otra forma sería burlar el principio de justiciabilidad que ha permeado por décadas en nuestro ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, sería abrir la puerta para que el Tribunal de Apelaciones emita opiniones consultivas sin que exista una controversia viva y latente”. . . . En cuanto a esto debe recordarse que “[l]a presencia de una controversia justiciable es lo que activa el poder judicial”. De lo contrario, el tribunal no tendrá jurisdicción para intervenir.<sup>92</sup>

Sin mucho más que abundar, una vez más, luego de evaluar estas discrepancias, el Tribunal Supremo resolvió que los recurridos no tenían legitimación activa para comparecer. ¿Pudo haber interpretado el Tribunal Supremo estas discrepancias de otra manera?

<sup>90</sup> *Id.* pág. 141.

<sup>91</sup> 3 L.P.R.A. § 2172.

<sup>92</sup> *Municipio de Aguada*, 190 D.P.R. pág. 143.

## V. ¿Dónde estamos ahora?

Actualmente, los requisitos del caso *Surfrider* siguen vigentes. Para que el litigante pueda presentar el recurso de revisión judicial tiene que satisfacer dos requisitos esenciales, no planteados antes de este caso: (1) ser parte y (2) estar “adversamente afectado” por la decisión administrativa.<sup>93</sup> ¿Cómo puedo cumplir con estos requisitos para obtener legitimación activa ante los tribunales? Que más desearía yo que poder haber encontrado una respuesta a esta interrogante. Sin embargo, de la jurisprudencia, y la investigación realizada para este escrito, se me ha hecho imposible conseguir alguna manera de poder cumplir con los mismos. Me atrevo a señalar, sin temor a equivocarme, que el camino cada vez se hace más escabroso para estas personas. Recordemos que estos requisitos ya fueron extendidos a la Ley Núm. 76, Ley de Estados de Emergencia mediante orden ejecutiva y a los procesos informales ante las agencias administrativas. Entonces, sinceramente no creo que esta trayectoria vaya a variar en cualquier otro proceso que se presente ante el Tribunal Supremo. Esto me lleva a pensar, de ahora en adelante ¿Quién vela por nuestro Derecho Constitucional a un medio ambiente adecuado? Frente a estas trabas impuestas a personas dispuestas a defender lo que nuestra Constitución dicta, difícil concluir que sea el Tribunal Supremo quien esté llevando a cabo esta encomienda. Una batalla entre lograr la legitimación para luchar por la protección del medio ambiente, donde la legitimación no deja acceder a la protección.

## VI. Derecho Comparado

### A. Bases Constitucionales

Son muchos los países que han reconocido el derecho a un medio ambiente adecuado en sus constituciones. A manera de ejemplo, países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Venezuela, México, Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Portugal, España, Francia, Bulgaria, Polonia, Yugoslavia han reconocido este derecho. Estados Unidos y Canadá no tienen consagrado la protección del medio ambiente en el marco constitucional.

Varias constituciones latinoamericanas dedican algunas disposiciones al ambiente en general mientras que otras dedican capítulos completos a la protección de los recursos naturales. Esto nos permite observar como los países han ido ampliando su perspectiva respecto al derecho ambiental. Desde considerarlo un deber y un derecho fundamental del Estado, así como el derecho de todas las personas a un ambiente ecológico equilibrado, el Derecho ambiental se muestra como un derecho de todos. Basta revisar algunas de estas constituciones para darnos cuenta inclusive, que ofrecen mucha más protección de rango Constitucional al medio ambiente que la brinda-

<sup>93</sup> *Fund. Surfrider*, 178 D.P.R. págs. 575-576.

da por la Constitución de Puerto Rico. ¿Pero qué efecto ha tenido esto realmente en sus países? Veamos algunos ejemplos.

### B. Aplicación de sus normas Constitucionales

La incertidumbre como característica es inherente a los problemas ambientales.<sup>94</sup> “Los efectos sobre la salud y el medio ambiente causado por las alteraciones realizadas por el ser humano son generalmente desconocidos y en algunas ocasiones imposibles de conocer”.<sup>95</sup> “Es aquí donde encuentra asidero el principio precautorio propio del derecho ambiental, contenido en múltiples instrumentos internacionales. . .”.<sup>96</sup> Así por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, determinó veintisiete principios, con la finalidad de establecer las bases para el desarrollo sostenible.<sup>97</sup> Sin embargo, se consideró que el más relevante de ellos era el principio número 15, llamado principio de precaución,<sup>98</sup> que lee:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.<sup>99</sup>

La Declaración fue suscrita por los representantes de los 179 países presentes.<sup>100</sup> Esto demuestra que la protección al medio ambiente trasciende fronteras. Además, es importante enfatizar que este principio, considerado el más importante, es un principio de cautela, lo que significa que internacionalmente se reconoce que un daño ambiental es irreparable y lejos de permitir el daño, se debe prevenir.

<sup>94</sup> Mario Peña Chacón, *Daño, Responsabilidad y Reparación Ambiental*, Capítulo I, 13 (Investigaciones Jurídicas S.A., 2006).

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> Organización de Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el desarrollo*, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> (accedido el 4 de febrero de 2015).

<sup>98</sup> Mario G. Losano, *Solidaridad y derechos humanos en tiempos de crisis*, 68 (Editorial Dykinson, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” Universidad Carlos III de Madrid, 2011).

<sup>99</sup> En el original del “Report of the United Nations Conference on Environment and Development” consta: “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation”.

<sup>100</sup> Organización de Naciones Unidas, *Cumbre de Johannesburgo 2002*, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html> (accedido el 4 de febrero de 2015).

De esta forma, se rompe con una de los elementos característicos del derecho de daños, por el cual, éste debe ser siempre cierto y no puramente eventual o hipotético, pues, tratándose del daño ambiental, es necesario únicamente la probabilidad futura en grado de verosimilitud para determinar su existencia y tomar las medidas necesarias con el fin de impedir sus efectos nocivos.<sup>101</sup>

Así lo ha entendido la jurisprudencia Argentina la cual mediante el fallo de 1995 Almada contra Copco S.A. consideró suficiente la certeza y actualidad de los riesgos que se ciernen sobre la salud de los vecinos, aunque no estén probadas lesiones actuales a su integridad psicofísica, para que la tutela de la salud se haga efectiva, sin juzgar la producción de lesiones, tratándose de esta forma de evitar, que el daño temido se transforme en daño cierto, efectivo o irreparable.<sup>102</sup>

Esto hace eco de lo que señala su Constitución al disponer en su artículo 41 que todos los habitantes deben gozar del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano en el cual puedan satisfacer las necesidades presentes sin comprometer aquéllas de las generaciones futuras. Además, se considera un deber de los habitantes el preservar este ambiente, generando los daños ambientales la obligación de reparación como prioridad.<sup>103</sup>

De igual forma se ha manifestado la Sala Constitucional de Costa Rica, la cual mediante la sentencia 1250-99 del diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve resolvió lo siguiente:

De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible, o una duda al respecto, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.<sup>104</sup>

Estos dos ejemplos, ponen de manifiesto, el giro en contra de la corriente que dio el Tribunal Supremo de Puerto Rico a partir de *Surfrider*. Fíjense que en el caso de Puerto Rico, el Tribunal Supremo dijo exactamente lo contrario. En la conclusión de este caso el Tribunal señaló que: “El daño tiene que ser claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo”.<sup>105</sup> Mientras otros países enfocan su norte

---

<sup>101</sup> Peña Chacón, *supra* n. 94, pág. 14.

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> Ministerio del Interior y Transporte, *Constitución Nacional*, [http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos\\_cuencas/normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_cuencas/normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf) (accedido el 11 de febrero de 2015).

<sup>104</sup> Peña Chacón, *supra* n. 94, pág. 14.

<sup>105</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. pág. 579.

a cumplir con el principio de previsibilidad, ahora en Puerto Rico se está exigiendo lo que antes no se exigía, que haya un daño específico. Daño que como bien señalé antes, y como bien señalan las opiniones antes citadas, luego de ocurrido, nada se puede hacer que no sea lamentarnos. Es por esto precisamente que sostengo que la previsibilidad como norte, debe volver a hacer el enfoque de nuestro Honorable Tribunal Supremo como ocurría décadas atrás y que se asemeja al enfoque perseguido en otros países.

Otro lugar que se distancia totalmente de la decisión tomada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico es Ecuador. La Constitución de Ecuador de 2008, resalta por tener una amplia gama de artículos dirigidos al medio ambiente.<sup>106</sup> Es importante resaltar el hecho de que sea reciente, ya que esto radica primordialmente en sustentar el interés de las masas en la protección de derechos fundamentales para el ser humano, entre ellos, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Aunque son muchos más, resalto los artículos que más llaman mi atención. El artículo 14 de la Constitución de Ecuador reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir. Más adelante declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.<sup>107</sup> El art. 83 de la Constitución ecuatoriana establece que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos defender la integridad territorial del Ecuador y sus recursos naturales, respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano, utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible, conservar el patrimonio cultural y natural del país, cuidar y mantener los bienes públicos, entre otros.<sup>108</sup> Por último, el artículo 397 (1) permite:

[a] cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Para una lectura más detenida de la consagración de Derechos Ambientales en Ecuador puede dirigirse al libro: Gloria Amparo Rodríguez, Iván Andrés Páez Páez, *Temas de Derecho Ambiental: Una mirada desde lo público* (Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2012).

<sup>107</sup> Organization of American States, *Constitución de la República del Ecuador 2008*, [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf) (accedido el 15 de febrero de 2015).

<sup>108</sup> *Id.*

<sup>109</sup> *Id.*

Me parece que Ecuador, se diferencia totalmente a Puerto Rico en este aspecto. ¿Por qué? En Ecuador, “dentro del Derecho civil, la legitimación para reclamar la reparación de daño, le corresponde a aquel que lo ha sufrido”.<sup>110</sup>

Esta legitimación no es aplicable al ámbito de responsabilidad por los daños ambientales, pues en la medida en que un daño ambiental afecta una multiplicidad de personas, esta se convierte en una acción difusa que otorga capacidad jurídica para actuar en juicio y ejercer la tutela de los derechos afectados por el daño a cualquier persona que se considere afectada sin necesidad que demuestre tener un interés directo.<sup>111</sup>

“Al referirnos a cualquier persona estamos mencionando a la pluralidad de actores que podrían tener interés en la reparación o restauración del daño ambiental, hablamos por tanto de personas naturales, personas jurídicas, instituciones públicas, autoridades, colectivos, comunidades, asociaciones, etc. etc.”<sup>112</sup> Esto sin duda alguna, es contrario a la dirección tomada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico desde *Surfrider*. Enfoques totalmente contrarios.

## VII. Conclusión

En América, nos encontramos con el Amazonas, considerado el bosque tropical más grande del mundo y punto de equilibrio vital para nuestro ecosistema.<sup>113</sup> En él, habitan el 20 por ciento de todas las especies de seres vivos.<sup>114</sup> No obstante, esta reserva natural corre inmenso peligro ante la deforestación constante a la que se expone.<sup>115</sup> Se trata de una deforestación conocida por todos, pero en la que muy pocos toman acción. A pesar de los esfuerzos de grupos y asociaciones que mantienen su lucha para que la deforestación no siga ocurriendo, las estadísticas actuales muestran que la deforestación continúa.<sup>116</sup>

En Asia, nos encontramos con el mar de Aral, catalogado en el pasado como uno de los cuatro lagos más grandes del mundo. Con una superficie de 66,000 kilómetros cuadrados, en la actualidad se ha reducido a menos del 10 por ciento de su tamaño

---

<sup>110</sup> Wilton Guaranda Mendoza, *Acciones jurídicas para establecer responsabilidades por daño ambiental en el Ecuador*, capítulo V, 100, (Comunicaciones INREDH, Sandra Naula Cuenca Presidenta INREDH, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, 2010).

<sup>111</sup> *Id.*

<sup>112</sup> *Id.*

<sup>113</sup> Javier Peláez, *La selva amazónica está desapareciendo ante nuestros ojos*, <https://es.noticias.yahoo.com/blogs/cuaderno-de-ciencias/la-selva-amaz%C3%B3nica-est%C3%A1-desapareciendo-ante-nuestros-ojos-163554361.html> (accedido el 13 de noviembre de 2014).

<sup>114</sup> *Id.*

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> Para estadísticas actuales de la creciente deforestación en el Amazonas puede dirigirse a la página <http://amazon.org.br/>.

original.<sup>117</sup> Este hecho se ha calificado como uno de los mayores desastres medioambientales ocurridos en la historia reciente.<sup>118</sup> Lamentablemente, una vez más debemos atribuir en su gran mayoría esta tragedia, a la mala utilización de los recursos naturales por parte de los seres humanos.

Estos son solo dos ejemplos alrededor del mundo de cómo la falta de legislación a favor de la conservación de los recursos naturales y el abuso de éstos por parte de la humanidad, pueden conducir a la destrucción de los mismos. Para poner en perspectiva estos desastres ecológicos, el mar de Aral una vez fue siete veces más grande que Puerto Rico y hoy tan solo es tres cuartas partes de lo que es nuestra Isla. La selva del Amazonas, en una sola década, vio menguado su volumen aproximadamente seis veces el tamaño de Puerto Rico.

No estamos exentos de consecuencias graves como las antes descritas. La falta de conservación de nuestros recursos naturales ha sido perjudicial para nuestra Isla. Por ejemplo, en una simple búsqueda en internet sobre la erosión de las playas en Puerto Rico, podemos encontrar cientos de páginas que reseñan como la construcción en áreas no adecuadas para ello, nos está dejando sin orillas. Otro ejemplo de decisiones indiscriminadas del ser humano lo fue el derrumbe de un mogote ocurrido en el 2013 en la Urb. Villa España en Bayamón donde varias familias tuvieron que abandonar el lugar a consecuencia de esto.<sup>119</sup> Este tipo de derrumbe no era la primera vez que ocurría en ese lugar, ya en el pasado, residentes habían sido detenidos de construir en el lugar a consecuencia de esto.

Comencé mi escrito señalando que la conservación de nuestros recursos naturales estaba protegida por nuestra Constitución. Esto debería causarnos cierto grado de tranquilidad y bienestar. Irónicamente, una trayectoria por nuestra jurisprudencia según pasados los años, me lleva a preguntarme si realmente se está cumpliendo ese mandato. ¿Cómo podemos hacer valer este derecho cuando ni siquiera podemos llegar a la puerta del Tribunal? ¿No se supone que la Constitución es nuestra ley suprema? ¿O es acaso que se trata de solo letra muerta?

Todas estas incertidumbres plasmadas en mi mente, son las mismas incertidumbres que se están viviendo actualmente con el Derecho Ambiental. El Tribunal Supremo ha decidido obstruir el acceso a la justicia de algunos pocos y por consiguiente, cambiar la postura existente desde 1952 a través de nuestra Constitución. En mi opinión, una decisión muy desacertada, pues pienso que no tenemos que favorecer y estar de acuerdo necesariamente con la postura de un grupo particular, pero con lo que sí debemos estar de acuerdo es con la igualdad de derechos para todos. Y esa igualdad de derechos, incluye el acceso a los tribunales y el derecho a ser escuchados.

<sup>117</sup> Isabel Coixet, *Aral. El Mar Perdido*, [http://www.wearewater.org/es/aral-el-mar-perdido\\_1900](http://www.wearewater.org/es/aral-el-mar-perdido_1900) (accedido el 9 de enero de 2015).

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> Leysa Caro González, *En vilo los afectados por derrumbe en urbanización Villa España*, Primera Hora <http://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/nota/envilolosafectadosporderrumbeenurbanizacionvillaespana-948034/> (accedido el 8 de junio de 2015).

Nos decía la Honorable Jueza Fiol Matta en la opinión disidente de *Surfrider* que “[I]os derechos constitucionales realmente existen cuando hay el acceso a la justicia; no por el mero hecho de que se hayan plasmado en la constitución de un país, sino porque a través de los tribunales se asegura al ciudadano el poder vindicarlos”.<sup>120</sup> ¡Qué palabras tan ciertas y sabias!

El Derecho Ambiental “implica nuevos retos que parten de entender que cualquier regulación en la materia requiere de un trabajo interdisciplinario previo, porque no es posible hacer normas ambientales sin tener en cuenta otros conocimientos, especialmente aquellos que provienen de las ciencias naturales”.<sup>121</sup> “Este tipo de regulación debe tener un carácter preventivo y restaurativo, con el fin de evitar posibles daños o de minimizar, compensar, corregir o mitigar los impactos de las actividades desarrolladas por el hombre, especialmente aquellas que demanda el modelo de desarrollo globalizado que hoy impera en el planeta.”<sup>122</sup>

Es momento de reconocer que el bienestar y la seguridad de nuestro medio ambiente es asunto de todos. Si no existe nadie que vele por el mismo, no tendremos legado alguno para dejar a las futuras generaciones de puertorriqueños. No podemos perder de perspectiva que los daños ambientales son de naturaleza irreparable. Necesitamos crear conciencia de nuestros errores, antes de que sea la propia naturaleza quien nos haga recordar los mismos.

---

<sup>120</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. pág. 611 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>121</sup> Gloria Amparo Rodríguez, Iván Andrés Páez Páez, *Temas de Derecho Ambiental: Una Mirada desde lo Público 2* (Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2012).

<sup>122</sup> *Id.*