
REPASO DE JURISPRUDENCIA AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑA: 1974-2006
ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES
ESCUELA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

ÍNDICE TEMÁTICO

ÁREAS VULNERABLES Y AMBIENTALMENTE SENSITIVAS

Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto I), 142 D.P.R. 656 (1997)	12
--	----

CUMPLIMIENTO LEY DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997).....	5
Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000)	27
Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000)	30
Ocean View v. Pascual, 2004 TSPR 48 (2004)	35

DAÑO AMBIENTAL

Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43
---	----

DELEGACIÓN DE AGENCIA A PRIVADOS

Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
--	----

DESARROLLO EXTENSO

Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43
---	----

DETERMINACIÓN DE JURISDICCIÓN DEL CUERPO DE INGENIEROS

Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43
---	----

EFFECTO DE INCUMPLIMIENTO DE UNA DIA

Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto I), 142 D.P.R. 656 (1997)	12
--	----

EXCLUSIONES CATEGÓRICAS

Ocean View v. Pascual, 2004 TSPR 48 (2004)	35
--	----

EXTRACCIÓN DE MATERIAL DE LA CORTEZA TERRESTRE

Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001).....	34
---	----

IMPACTO ACUMULATIVO

Díaz Álvarez v. DRNA, 147 D.P.R. 410 (1999)	20
Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000).....	27
Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001)	34

FRAGMENTACIÓN

Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000)	27
Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001)	34

FUNCIONES DE LA JCA

García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)	5
Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000)	27
Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000)	30
Ocean View v. Pascual, 2004 TSPR 48 (2004)	35
PCME Commercial v. JCA, 2005 TSPR 202	38

IDIOMA DIA

Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto II), 146 D.P.R. 64 (1998)	17
--	----

INJUNCTION

Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001)	34
--	----

LEGITIMACIÓN ACTIVA

Salas Soler v. Secretario de Agricultura, 102 D.P.R. 716 (1974)	2
García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)	5

MARCO CONSTITUCIONAL

Paoli Méndez v. Rodríguez, 138 D.P.R. 449 (1995)	4
Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13

NORMAS DE REVISIÓN JUDICIAL

García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)	5
Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto II), 146 D.P.R. 64 (1998)	17

Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000)	30
PCME Commercial v. JCA, 2005 TSPR 202	38
Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43

OBLIGACIÓN DE PREPARAR UNA DIA

Salas Soler v. Secretario de Agricultura, 102 D.P.R. 716 (1974)	2
Asociación de Residentes de Piñones v. JCA, 142 D.P.R. 599 (1997)	10
T-JCA v. Caguas Centrum, 148 D.P.R. 70 (1999)	19
Díaz Álvarez v. DRNA, 147 D.P.R. 410 (1999)	20
Federación de Pescadores Playa Picúa v. Junta de Planificación, 148 D.P.R. 406 (1999).....	22
Asociación de Vecinos del Hospital San Jorge v. United Medical, 150 D.P.R. 70 (2000).....	26
Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43

PESO DE LA PRUEBA

Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
--	----

POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVACIÓN DE AGUA

Paoli Méndez v. Rodríguez, 138 D.P.R. 449 (1995)	4
--	---

REMEDIOS DISPONIBLES

Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
--	----

REQUISITO DE PRESENTAR ESTUDIO HIDROLÓGICO HIDRÁULICO

Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133	43
---	----

SUFICIENCIA Y CONTENIDO DE LA DIA

García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)	5
Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)	13
Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto II), 146 D.P.R. 64 (1998)	17
Federación de Pescadores Playa Picúa v. Junta de Planificación, 148 D.P.R. 406 (1999).....	22
Colón Cortés v. JCA, 148 D.P.R. 434 (1999)	23
Asociación de Vecinos del Hospital San Jorge v. United Medical, 150 D.P.R. 70 (2000).....	26

Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000)	30
PCME Commercial v. JCA, 2005 TSPR 202	38

REPASO DE JURISPRUDENCIA AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑA: 1974-2006
ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES*

I. INTRODUCCIÓN

En los pasados diez años se ha visto un crecimiento vertiginoso en las opiniones emitidas por el Tribunal Supremo en materia de Derecho ambiental y de planificación urbana.¹ Particularmente, el Tribunal Supremo ha emitido múltiples opiniones en lo que concierne a la interpretación e implantación de la Ley de Política Pública Ambiental y la preparación de documentos ambientales. Asimismo, son cada vez más los casos en que se atienden controversias relacionadas a la reglamentación que concierne a la planificación del suelo, como por ejemplo, aspectos de zonificación, variaciones y zonas susceptibles a inundaciones. Recientemente, el Tribunal Supremo atendió lo relativo a la procedencia de una acción de daños y perjuicio por razón de daño ambiental al amparo del Art. 1802 del Código civil.

La mayor parte de esta jurisprudencia surgió a fines de la década de los 90 y aún estamos analizando sus implicaciones para el desarrollo del Derecho Ambiental Puertorriqueño.² Asimismo, la jurisprudencia en material ambiental también tiene implicaciones para el Derecho administrativo y las normas de revisión judicial de decisiones administrativas.

Este escrito pretende ser sólo un repaso y servir como un instrumento de referencia para ciertas controversias jurídicas ambientales, en particular aquellas al amparo de la Ley de Política Pública Ambiental.³ No pretendemos hacer aquí un análisis crítico de las opiniones, sino más bien dar cuenta de los temas que desde el 1974 ha atendido el Tribunal Supremo en materia de política pública ambiental y reseñar algunas partes de las opiniones que consideramos importantes. El repaso se limita a las opiniones emitidas por nuestro Tribunal Supremo (no incluye las federales) desde 1974 hasta

* Catedrática Asociada de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. BA, JD, Universidad de Puerto Rico; LL.M. University of London, London School of Economics and Political Sciences.

¹ En términos sociológicos valdría la pena indagar las fuentes que han provocado que tantas controversias ambientales lleguen a nuestro más alto foro. En actividad reciente sobre el tema ambiental en los tribunales, la Hon. Jueza Asociada Fiol Matta destacó que el 62% de las decisiones emitidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en materia ambiental en los últimos 30 años fueron acciones legales impulsadas por grupos comunitarios y ambientales. Sobre el impacto del activismo ambiental en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño, véase, Fontáñez Torres, E., *Primera Jornada Ambiental 2006: Una agenda Académica y de acceso a la Justicia*, 75 Rev. Jur. UPR 465 (2006).

² Para un análisis de las opiniones emitidas de 1997 a 2001, puede referirse a: Rodríguez Rivera, L., *La Educación Jurídica y el Derecho Ambiental: La Jurisprudencia como Instrumento en la Educación Jurídica- Análisis Quinquenal de la Jurisprudencia Ambiental*, 70 REV. JUR. U.P.R. 1097 (2001). Sobre el impacto del activismo ambiental en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño, véase, Fontáñez Torres, *supra*, nota 1.

³ Antes, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, hoy Ley Núm 416 de 22 de septiembre de 2004.

octubre de 2006. Evidentemente se trata de una selección corta de las opiniones que estimé más importantes. Los temas que se atienden son: política pública ambiental en Puerto Rico y marco constitucional (Art. VI, Sec. 19), deber de la Junta de Calidad Ambiental, obligación de preparar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), suficiencia de una DIA, fragmentación e impactos acumulativos, exclusiones categóricas, normas de revisión judicial en casos ambientales, política de conservación del recurso agua, zonas susceptibles a inundaciones, obligatoriedad de los “Objetivos y Políticas Públicas de la Junta de Planificación”, obligación de presentar estudios hidrológicos hidráulicos, determinación de jurisdicción del Cuerpo de Ingenieros y daño ambiental al amparo del Art. 1802 de Código civil. Los casos son reseñados en orden cronológico, aunque al comienzo de cada uno se identifican los temas de importancia que se discuten. Aunque por razón de espacio no hemos incluido las opiniones en materia de planificación urbana, en el índice temático se incluyen los casos de mayor relevancia en esta materia.

II. LA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL

A. Antes de 1997

1. Salas Soler v. Secretario de Agricultura, 102 D.P.R. 716 (1974)

Temas relevantes:

- obligación de preparar una DIA
- legitimación activa

En esta opinión, la controversia trataba sobre la necesidad o no de preparar una declaración de impacto ambiental previo a la aprobación de un reglamento. Se trataba de la aprobación de un reglamento para regir la venta, distribución y aplicación comercial de venenos comerciales. El Secretario de Agricultura había aprobado el reglamento sin antes presentar a la JCA una DIA que discutiera el impacto ambiental que tendría la acción de aprobar dicho reglamento. El Instituto de Estudio Ambiental Inc. solicitó un mandamus contra el Secretario de Agricultura para que se le ordenara hacer una declaración de impacto ambiental. Se impugnó la capacidad del instituto para instar el mandamus. El TSPR resolvió que el Instituto tenía legitimación activa y ordenó al Secretario a cumplir con el deber de presentar la DIA ante la JCA. Esto, al amparo de la Ley de Política Pública Ambiental.

¿Quién tiene legitimación activa para hacer valer la Ley PPA?

1. el pueblo es considerado como parte interesada por tratarse de un interés público, por lo tanto no tiene que tener un interés especial en el resultado

del caso. No es necesario demostrar daño económico, puede tratarse de daños espirituales, estéticos, ambientales.

2. La LPPA dispone que: “Cualquier ciudadano podrá llevar acciones en **daños y perjuicios** en los tribunales de justicia contra ciudadanos particulares basados en daños que sufran por violaciones a esta ley. Esta acción civil de daños y perjuicios es independiente y diferente de los procesos administrativos que se sigan en la Junta. Igualmente cualquier ciudadano afectado por la falta de implementación de esta ley, podrá acudir al Tribunal Superior solamente para solicitar un **mandamus**, disponiéndose que lo anterior no incluye acciones de daños y perjuicios” (énfasis nuestro).
3. El Tribunal señala que nuestra Ley de PPA, distinta a la federal (NEPA), dispone para el ejercicio en determinadas circunstancias de una acción pública, por ciudadanos privados “afectado[s] por la falta de implementación de esta ley”.
4. “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 y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber 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”.
5. El Tribunal resolvió que el Instituto de Estudio Ambiental estaba constituido por personas afectadas por la falta de la implementación de la ley. (tenían conocimientos sobre plaguicidas)
6. Al determinar si una parte tiene capacidad para incoar un pleito en alegada protección de una política pública establecida por ley, un Tribunal debe examinar:
 - (a) el nexo entre el interés del ciudadano y la acción radicada;
 - (b) el hecho de que los demandantes puedan representar adecuadamente el interés público y asumir su debida defensa;
 - (c) si el caso es justiciable o si puede montar a una intervención indebida del poder judicial con el funcionamiento de otra parte del Gobierno;
 - (d) si la controversia esta madura para decisión; y,
 - (e) si el litigio en cuestión constituye un medio adecuado para plantear en su debida dimensión y particularidad el problema de que se trate.

2. Paoli Méndez v. Rodríguez, 138 D.P.R. 449 (1995)

Temas relevantes:

- **Art. VI, sec. 19 Constitución**
- **política pública conservación agua**

Los demandantes, dueños de una finca agrícola tenían una toma de agua que utilizaban sus vecinos, por lo que presentaron una acción negatoria de servidumbre de acueducto contra sus éstos. Los demandados alegaron que los dueños de la finca habían consentido y que no procedía que se dictara sentencia sumariamente y que era necesario que se aplicara la Ley para la Conservación, el Desarrollo y Uso de los Recursos de Agua en PR. El TSPR resolvió que el caso se tenía que referir al DRNA para aplicar la Ley para la Conservación, el Desarrollo y Uso de los Recursos de Agua en PR. La opinión es importante con relación a los pronunciamientos sobre la disposición constitucional para la protección de los recursos naturales y la política pública de conservación del recurso agua. Algunos pronunciamientos del Tribunal en la opinión:

- a. “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 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”.
- b. “Tomar las medidas necesarias para asegurar su rendimiento y así satisfacer las necesidades básicas de la población y conservar este nivel de extracción son obligaciones impuestas tanto por nuestras condiciones geográficas, climatológicas y poblacionales, como por las obligaciones legales provenientes de la Constitución y las leyes”.
- c. “La Convención Constituyente del ELA entendió que la conservación de nuestros recursos naturales era tan importante para la seguridad de PR que el deber de velar por ellos debía ser elevado a rango constitucional. Sec. 19 del Art. VI de la Constitución del ELAPR”.
- d. “La importancia de este mandato constitucional no debe ser menospreciada. El Art. VI de nuestra Constitución no se reduce a un mero postulado de principios”.

- e. “Los delegados a la Convención Constituyente derrotaron una propuesta para relegarla al ámbito de ley por entender que era de vital importancia para el desarrollo y la seguridad de los habitantes del País”.
- f. “El agua es uno de los elementos esenciales e indispensables para satisfacer las necesidades de la vida y para ejercer la mayor parte de las actividades económicas, agrícolas e industriales”.
- g. “Es de conocimiento común que todos los recursos naturales son particularmente vulnerables a la actividad humana y a los cataclismos de la naturaleza. Su conservación, desarrollo y administración han de considerarse como una tarea imprescindible si se pretende garantizar que el recurso, cualquiera que sea, satisfaga las necesidades vitales y económicas de un pueblo”.
- h. “La doctrina sobre jurisdicción primaria cobra vigencia y es de aplicación a la materia que nos ocupa, en virtud de la ley especial que regula el uso y aprovechamiento del agua en nuestro país. Las disposiciones de ley citadas establecen claramente que el Departamento de Recursos Naturales ha sido designado y facultado para dirimir las controversias relacionadas al uso y manejo de agua”.
- i. “Tratándose el presente caso de una acción en la cual el demandante pretende negar la existencia de una servidumbre de acueducto y la parte demandada afirma su existencia y su derecho a tal servidumbre, el tribunal tenía que corroborar primero si el demandante posee la titularidad o el derecho (franquicia o concesión) de utilizar el agua. Al no acreditarse lo anterior, les corresponde a las partes ventilar esta controversia ante el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, agencia a la cual el Estado le delegó la implantación de una política pública vigorosa en protección del recurso del agua”.

El Juez Rebollo López emitió opinión concurrente.

B. 1997

1. García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)

Temas relevantes:

- cumplimiento Ley PPA**
- legitimación activa**
- normas de revisión judicial**
- suficiencia o adecuación DIA**
- funciones JCA**

En este caso se trataba de la revisión de una resolución de la JCA que le dio el visto bueno a una declaración de impacto ambiental para un proyecto de construcción de una planta para generar electricidad mediante la quema de aceite -petróleo- en el humedal más grande de Puerto Rico, el Caño Tiburones, en el barrio Cambalache en Arecibo. En la vista ante la Junta de Calidad Ambiental, Oyola y otros señalaron que el predio donde se ubicaría el proyecto era el humedal de agua dulce más grande de Puerto Rico; que dicho predio había sido propuesto para su designación como reserva natural; que en el lugar existían especies en peligro de extinción; y que el proyecto requería un dragado regular, lo que podría afectar la vida marina e industria pesquera del área, debido a que el combustible sería entregado por mar en el puerto de Arecibo, y; y que podían ocurrir derrames de combustible a causa del fuerte oleaje de la bahía.

En respuesta a los señalamientos, la AEE preparó y presentó un suplemento a la DIA-P y solicitó que dicho documento, en unión con la DIA-P, se considerara como la Declaración de Impacto Ambiental Final (DIA-F). La J.C.A. resolvió que la AEE había cumplido los requisitos del Art. 4(c) de la Ley de PPA. Algunos residentes de Arecibo solicitaron reconsideración a la JCA que fue denegada. Posteriormente, García Oyola y otros presentaron revisión judicial.

Las controversias fueron las siguientes:

1. Si Oyola García y otros tenían legitimación activa (*standing*) para solicitar la revisión judicial de la resolución de la J.C.A.
2. Si la función de la J.C.A. se limitaba a comentar sobre la adecuación procesal y de contenido de la DIA, o sea, si ésta debe contemplar o no los posibles impactos ambientales del proyecto propuesto. La Junta de Calidad Ambiental argumentaba que no tenía facultad para pasar juicio sobre si la DIA discute o no satisfactoriamente los posibles efectos ambientales conforme lo requiere el Art. 4(c) de la Ley.
3. Si erró la J.C.A. al determinar que la declaración de impacto ambiental presentada por la AEE era adecuada y, por consiguiente, que había cumplido con el requisito establecido por el Art. 4(C) de la Ley Sobre Política Pública Ambiental.

En palabras del Tribunal:

“Una vez más debemos armonizar y sopesar el interés ciudadano y la política pública de preservar áreas de gran valor ecológico, mantener un ambiente -aire, agua y playas- limpio y proteger las especies marinas y terrestres, frente de la

necesidad del Estado de construir nuevas plantas para generar energía eléctrica y suplir la demanda continua del sector privado e industrial y mantener así, la posición competitiva del país para su desarrollo económico.”

Fundamentos:

1. Sobre legitimación activa:

- a. Una persona tendrá legitimación para acudir a los tribunales si cumple con los requisitos siguientes:
 - (1) que haya sufrido un daño claro y palpable, no abstracto ni hipotético;
 - (2) cuando existe un nexo causal entre la causa de acción que se ejercita y el daño alegado, y
 - (3) si la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley.
- b. La doctrina de legitimación activa se interpreta amplia y liberalmente cuando la demanda es contra las agencias y los funcionarios gubernamentales. La persona afectada por una acción gubernamental **no tiene que demostrar un daño económico, sino que puede fundamentarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o simplemente estéticas.**
- c. García Oyola y otros tenían capacidad jurídica para instar el recurso, aún cuando en la moción de reconsideración ante la JCA se identificaron como un grupo de residentes de Arecibo. Los documentos identificaban individualmente, a los miembros del grupo. Su interés respondía a legítimas consideraciones ambientales, estéticas y de salud. Además, el recurso presentado surge al amparo de la LPPA.

2. Sobre la norma de revisión de decisiones administrativas

- a. Las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados merecen gran consideración y respeto, si están sostenidas por evidencia sustancial.

3. Suficiencia de una DIA

El TSPR concluye que había suficiente evidencia sustancial en el expediente para concluir que la AEE cumplió con el requisito de la Ley de PPA. Sobre los aspectos señalados por los recurrentes, el Tribunal señala lo siguiente:

- a. La DIA-P y el suplemento presentado por la AEE contienen un análisis adecuado de los efectos del proyecto en el bienestar y salud humana. Se discutieron los efectos de las emanaciones de azufre en el aire a causa de la quema de combustible, y cómo se minimiza la contaminación y establece medidas concretas. El suplemento consideraba el uso de un aceite con menos contenido de azufre para adecuar las emanaciones a los estándares permitidos por la E.P.A.
- b. Sobre los humedales: la DIA-P aceptaba que las 18.9 cuerdas que se utilizarán para el proyecto serán una pérdida irreversible de ese valor ecológico. No obstante, el Tribunal enfatiza que en el suplemento se proponía un plan de mitigación en el que se contemplaba restaurar 20 acres, crear un canal, nivelar el terreno para permitir la sobrevivencia de los mangles y sembrar 38,000 mangles, para mejorar el valor ecológico del área.
- c. Concluye también el Tribunal que el documento ambiental evaluaba satisfactoriamente, los efectos y medidas previsoras en caso de un derrame de petróleo en la bahía o en la planta. Y recogía varias de las recomendaciones de los deponentes.
- d. Concluye que en la DIA-P, la presencia de especies amenazadas o en peligro de extinción en el área del proyecto fue evaluada en coordinación con agencias federales y estatales.
- e. Finalmente, expone el Tribunal, la AEE no cuestionó que para mantener el muelle del puerto de Arecibo con una profundidad que permita la entrada segura de barcazas de aceite, era necesario dragarlo periódicamente. No obstante, no le correspondía realizar los estudios ambientales sobre el impacto en la vida marítima del dragado, pues, tal deber le correspondía al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos.

4. Función de la JCA

- a. la función de la J.C.A. se extiende a velar por el fiel cumplimiento de la política pública y requisitos procesales y sustantivos contenidos en la ley y los reglamentos aprobados a su amparo.

- b. Las DIA-P "(d)eberán ser concisas, claras y precisas, y deberán evidenciar que las agencias [A.E.E.] han efectuado el correspondiente análisis ambiental". Cita omitida
- c. La J.C.A. determinará si su contenido es adecuado en cuanto del cumplimiento con el espíritu y la letra del Artículo 4(c)... "Si (la J.C.A.) considerase incompleta una Declaración podrían señalarlo. Si abrigaran dudas sobre algunos de sus datos o juicios, podrían expresarlos. Si considerasen que lo propuesto no es aconsejable desde el punto de vista ambiental podrían afirmarlo. Pero ahí acaban sus funciones." Cita omitida.

El Juez Hernández Denton emitió opinión disidente a la que se unieron la Jueza Asociada Naveira de Rodón y el Juez Asociado Fuster Berlingeri. Vemos los puntos más importantes:

- a. "la Junta de Calidad Ambiental no exigió que la Autoridad de Energía Eléctrica preparara una Declaración de Impacto Ambiental Final y le permitió preterir el ordenamiento procesal y sustantivo sometiendo únicamente una Declaración Preliminar. Como la Autoridad no cumplió estrictamente con los procedimientos vigentes, revocaríamos la decisión de la Junta de Calidad Ambiental."
- b. "La Junta no cumplió con su obligación de requerir que la Autoridad examinara otras alternativas energéticas al proyecto y limitó su intervención a resumir y comentar superficialmente la Declaración Preliminar presentada por la Autoridad. Considerando la importancia ecológica de los humedales que serán destruidos y la naturaleza del proyecto propuesto por la Autoridad, el Tribunal comete un grave error cuando confirma la decisión de la Junta bajo la premisa de "que la alternativa de no construir la planta debe quedar subordinada a la necesidad del Estado de suplir energía al pueblo." A tenor con la política pública del país y considerando el daño ecológico y el impacto ambiental de la planta, tenemos la obligación de requerir que tanto la Junta como la Autoridad de Energía Eléctrica examinen con rigor científico las alternativas energéticas existentes para satisfacer las necesidades del país sin destruir terrenos de gran valor ambiental".
- c. "Como la DIA Preliminar no constituye una solicitud que requiera una autorización de la Junta, no se supone que ésta apruebe o rechace la Declaración. Sin embargo, la Junta tiene la obligación de pasar juicio sobre si la DIA Preliminar discute satisfactoriamente los efectos ambientales del proyecto. En particular tiene que examinar la validez

científica de la información incluida por la agencia proponente e identificar las áreas que no han sido adecuadamente estudiadas. Finalmente, como correctamente concluye la Opinión Per Curiam, la Junta tiene el deber ineludible "de velar por el fiel cumplimiento de la política pública y requisitos procesales y sustantivos contenidos en la ley y los reglamentos aprobados a su amparo." Por lo tanto no puede limitar su intervención a meramente comentar o resumir el proyecto en cuestión sin ningún tipo de análisis fundamentado con rigor científico. La Junta tiene la obligación de someter esta declaración a un análisis crítico de carácter interdisciplinario".

- d. "...al no existir una DIA Final que respondiera a lo ocurrido tanto en las vistas de enero de 1994 como en las de julio de ese año, se priva al público de una oportunidad real de impugnar y fiscalizar la construcción del proyecto".
- e. "Tenemos que tener siempre presente que el desarrollo económico de este país está subordinado al uso eficiente de los recursos limitados que posee y que las decisiones que hoy tomamos sobre el uso que le daremos a esos recursos limitados determinarán nuestras posibilidades futuras de desarrollo económico y la calidad del ambiente en los años venideros. Si ignoramos esta realidad nos arriesgamos a que nuestros hijos no puedan ver y disfrutar las bellezas de la vida silvestre en áreas como la del Caño Tiburones en Arecibo y además los expongamos a los efectos de la contaminación ambiental..."

2. Asociación de Residentes de Piñones v. JCA, 142 D.P.R. 599 (1997)

Temas relevantes:

- Obligación de preparar una DIA

En *Asociación de Residentes de Piñones* la Compañía PFZ Properties había solicitado una consulta de ubicación para un proyecto residencial en el área de Piñones. Se aprobó la consulta de ubicación sin una DIA, lo que llevó a la Asociación a solicitar, con éxito, un mandamus para exigir la preparación de una DIA. La demandada PFZ Properties alegó que instancia y el apelativo erraron al concluir que la JP tenía el deber ministerial de preparar una DIA y que no procedía la expedición de mandamus porque la preparación de la DIA no es un acto ministerial sino discrecional y la Asociación tenía como remedio en ley una revisión según LPAU.

El Tribunal Supremo no acogió el certiorari presentado por la parte perdedora pero el Juez Hernández Denton emitió una opinión particular. Se plantea el requisito de preparación de una DIA en un área o zona ecológicamente sensitiva.

En la opinión particular se enfatiza en la importancia ecológica del manglar Piñones - Torrecilla- Vacía Talega, catalogada como un Área de Planificación Especial. Como consecuencia, se expresa que: "la mera localización del proyecto propuesto en una zona ecológicamente sensitiva, requería que la Junta de Planificación preparara una DIA".

Algunos pronunciamientos importantes de esta opinión son los siguientes:

- a. La Ley establece un procedimiento que requiere que las agencias examinen cuidadosamente las consecuencias de las propuestas. Este procedimiento tiene que ser cumplido estrictamente por las agencias o instrumentalidades del Estado cuando estén evaluando una acción que afecte significativamente el ambiente. El proyecto propuesto tendrá claramente un impacto significativo sobre el ambiente, por lo que la JP tiene un claro e ineludible deber de preparar una DIA antes de adjudicar la consulta en sus méritos.
- b. El Reglamento sobre DIA's y el Manual para la preparación, evaluación y el uso de las DIA's, requiere que se radique una DIA cuando la acción gubernamental afecte "las características naturales existentes de las áreas costeras, playas, manglares, arrecifes, ríos, lagos, desfiladores, caídas de agua, bosques públicos, reservas o refugios de vida silvestre, parques públicos y otras áreas de estado natural..."
- c. En vista de las advertencias del DRNA, y a la luz de su propia normativa decretando el área de Piñones como una de singular importancia ambiental, es evidente que la JP y la JCA, tenían un deber ministerial de exigir una DIA con un estudio más profundo sobre los posibles impactos ambientales del proyecto propuesto. Negarse a preparar la DIA constituyó un abuso de discreción.

3. Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto I), 142 D.P.R. 656 (1997)

Temas relevantes:

- efecto incumplimiento DIA (daño irreparable)
- áreas vulnerables y ambientalmente sensitivas

En el primer caso del Superacueducto se solicitó la revocación de una resolución del Tribunal de Circuito de Apelaciones mediante la cual se expidió un remedio provisional para paralizar totalmente la construcción de Superacueducto, según solicitado por Misión Industrial mientras se atendía el caso. La controversia se cifró en determinar si Misión Industrial había logrado demostrar un daño tal que justificara una determinación “tan drástica” como la paralización total de la obra. El Tribunal, por voz de la Jueza Naveira de Rodón concluye que no procede la paralización total de la obra y autoriza la continuación parcial de las obras del Superacueducto. El Tribunal permite la paralización solo en aquellas áreas que considera “vulnerables”.

La opinión apunta dos asuntos importantes, a saber:

1. El incumplimiento con los requisitos de la preparación de una DIA es un daño irreparable porque raras veces los daños ambientales pueden ser compensados.
2. El Tribunal alude a “áreas vulnerables o ambientalmente sensitivas” y menciona lo siguiente: “lechos de los ríos, charcas y demás cuerpos de agua que se encuentren en la trayectoria del proyecto”.

Algunos pronunciamientos importantes:

- a. “Tenemos que tomar en consideración al evaluar la procedencia del remedio extraordinario que representa una orden que permite la continuación de las obras de construcción, el hecho de que Misión Industrial no ha podido demostrar que exista un daño ambiental o ecológico inminente que amerite sostener la drástica consecuencia de una total paralización de una obra de gobierno de gran envergadura. Después de todo, el S.A.N. persigue resolver el serio problema de la escasez de agua en el área norte de la isla y poder realizar una serie de proyectos encaminados a fortalecer la economía, proveyendo empleos y fuentes de ingreso”.
- b. “Se puede colegir que un adecuado balance de todos los intereses involucrados refleja que mejor se sirve a los fines de la justicia si

permitimos la continuación parcial de las obras de construcción del S.A.N., mientras el Tribunal de Circuito resuelve el recurso de revisión en los méritos”.

- c. “La paralización de las obras en las áreas vulnerables queda plenamente justificada, ya que existe un "asomo" de irregularidad en el trámite seguido en la obtención de los permisos. La continuación parcial que se permitirá obedece a la naturaleza del proyecto, ya que los daños ambientales alegados por Misión Industrial pueden ser evitados con una detención de las obras en las áreas consideradas ambientalmente sensitivas”.
- d. “Sólo en raras ocasiones el daño ambiental puede ser adecuadamente compensado mediante la indemnización que se obtendrá como resultado de una acción por daños y perjuicios. **El carácter permanente de este tipo de daño lo hace generalmente irreparable. Por tales razones, incumplir con la declaración de impacto ambiental es de por sí considerado un daño irreparable.**”
- e. “La parte proponente de un injuncion preliminar deberá demostrar que de no concederse éste antes de adjudicarse el caso en sus méritos sufriría un daño irreparable”.

El Juez Asociado Hernández Denton emitió una opinión de conformidad. Los Jueces Asociados Negrón García y Rebollo López emitieron opiniones concurrentes y disidentes y el Juez Asociado Corrada Del Río emitió una opinión disidente.

C: 1998

1. Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)

Temas relevantes:

- marco constitucional
- peso de la prueba
- normas de revisión judicial
- remedios disponibles bajo Ley PPA
- delegación de las agencias de preparar DIA a privados
- suficiencia y contenido de la DIA
- función JCA

En este caso se trataba de una solicitud de consulta de ubicación presentada por Allied Energy Systems de Puerto Rico (AES) ante la Junta de Planificación (JP) para construir y operar una planta de cogeneración de energía en una finca localizada en el Barrio Jobos del Municipio de Guayama.⁴ La AES fue quien preparó la DIA que fue presentada por la JP ante la JCA. Luego de celebradas las vistas y emitidos comentarios por el público, la JCA emitió resolución en la cual determinó que la JP había cumplido a cabalidad con la Ley Pública Ambiental y que la declaración de impacto ambiental era adecuada. Solicitó incorporar a la declaración los comentarios emitidos por personas particulares, agencias de Gobierno y otras entidades. Posteriormente, la JP sometió a la JCA la DIA-F. Misión Industrial (Misión) y Sur Contra la Contaminación, Inc. (SURCO) presentaron mociones de reconsideración que fue declarada no ha lugar por la JCA. Misión y SURCO presentaron entonces un recurso ante el Tribunal Supremo y éste revisa. El Tribunal Supremo confirmó la resolución de la JCA:

“La Junta de Calidad Ambiental cumplió con su deber, que no consiste en aprobar o desaprobar el proyecto, sino en decidir si la declaración de impacto ambiental presentada por la agencia proponente (la Junta de Planificación), era adecuada para la acción propuesta.

...

La Junta de Calidad Ambiental no estaba otorgando un permiso o imponiendo la decisión de construir o no la planta de energía en cuestión, sino evaluando si, en efecto, la declaración ambiental presentada por la Junta de Planificación era adecuada para acreditar que la agencia proponente tomó en consideración las cuestiones ambientales, según requerido por la Ley 9”.

Las controversias resueltas por el Tribunal en este caso son las siguientes:

1. Marco constitucional

“El Art. VI, Sec. 19 de nuestra Constitución, L.P.R.A., Tomo 1, ed. 1982, pág. 379, dispone que:

⁴ Algunos datos sobre la planta que pensaba construir AES:

1. Costo de construcción= 650 millones
2. Generaría enormes cantidades de vapor para clientes industriales en áreas circundantes
3. Tenía capacidad para producir 413 megavatios de energía eléctrica
4. Planta utilizaría carbón de piedra como combustible

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....

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. Como bien señala Trías Monge, el informe de la Comisión que redactó la disposición constitucional aludida fue claro y perentorio. Se pretendió con dicha disposición establecer un deber ineludible del Estado". (cita omitida).

2. Procedencia de preparación y financiamiento de DIA por parte de un privado

Misión Industrial planteó que la Junta de Calidad Ambiental debió rechazar la DIA-F porque fue preparada y financiada por A.E.S. y no por la Junta de Planificación. Sobre este punto, el Tribunal Supremo señaló en nota al calce número 6:

"la reglamentación de la Junta de Calidad Ambiental permite la intervención de partes privadas en la preparación de la declaración de impacto ambiental, y que ello es razonable. No es impropio que una agencia pública, con recursos limitados, reciba ayuda de partes privadas en la compleja y a veces muy costosa labor de obtener o desarrollar la información técnica o científica que es necesaria para la preparación de una declaración de impacto ambiental. Lo que es imprescindible es que la agencia haya mantenido una postura independiente y objetiva al formular la declaración." (énfasis provisto).

3. DIA- instrumento de planificación

a. "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. En situaciones como la de autos, dicha declaración es sólo un instrumento de planificación, la primera etapa de un largo camino de autorizaciones oficiales en el desarrollo de un proyecto".

b. “La aprobación de la declaración de impacto ambiental de ningún modo significa que más adelante no han de tomarse otras medidas afines, para proteger el ambiente. Superada la aprobación de ésta, la construcción y el inicio de operaciones del proyecto propuesto depende de otra serie de permisos que también van dirigidos a la protección ambiental”.

4. ¿Cuándo debe hacerse la DIA?

a. “Al momento de hacer planes y tomar las primeras decisiones gubernamentales sobre una propuesta”.

5. Suficiencia de una DIA

a. “No se exige un análisis matemático preciso o perfecto que garantice que no habrá impacto ambiental. Lo que se persigue es que la DIA provea información suficiente (consecuencias favorables y desfavorables)”.

b. Peso de la prueba:

El peso de la prueba de la insuficiencia de la DIA ha de llevarlo quien impugna la suficiencia de una DIA o la labor fiscalizadora de la JCA.

c. Alternativas:

Misión Industrial alegaba que no se habían discutido todas las alternativas posibles. El Tribunal Supremo resolvió que no es necesario incluir toda alternativa imaginable. La opinión disidente alude a que la DIA era superficial y descartaba las alternativas a la planta de carbón sin hacer un análisis comparativo de su costo.

d. Consecuencias Ambientales a discutirse:

Las consecuencias ambientales que deben aparecer en la declaración son aquellas que sean significativas. La declaración también debe contener la discusión de los pasos que pudiesen ser tomados para mitigar las consecuencias ambientales adversas que generaría de ser implementada la acción propuesta.

5. La función de la JCA

a. “El Artículo 4 de la Ley 9 fija la autoridad de la JCA para examinar y aprobar las declaraciones de impacto ambiental formuladas por las

agencias gubernamentales proponentes. La JCA también está autorizada a aprobar los reglamentos que sean necesarios para implementar las disposiciones de ley sobre dichas declaraciones de impacto ambiental”.

b. “Por lo tanto la labor de fiscalización queda en manos de una entidad distinta a la que propone el proyecto y además queda en manos de una entidad especializada en asuntos ambientales”.

6. Normas de revisión judicial:

a. “La propia Ley 9 da la facultad a los tribunales de revisar las determinaciones realizadas por la JCA. Los tribunales están obligados a sostener las determinaciones de hecho si las mismas son conforme a derecho y si las conclusiones en cuanto a los hechos están respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad”.

b. “La posición del Tribunal en este caso es que su rol consta en constatar que la JCA haya cumplido con sus preeminentes deberes jurídicos, sin embargo no significa que le corresponde al foro judicial pasar juicio sobre los méritos sustantivos de la acción propuesta. Es decir, no les corresponde sustituir su criterio por el de la agencia proponente, o el de la JCA”.

2. Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto II), 146 D.P.R. 64 (1998)

Temas relevantes:

- normas de revisión judicial**
- suficiencia de una DIA**
- idioma de la DIA**

El antecedente de este caso es la aprobación por parte de la Junta de Planificación de la consulta de ubicación para la construcción del Superacueducto. Misión Industrial de Puerto Rico solicitó la revisión judicial de la aprobación ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones, y este Tribunal revocó la consulta de ubicación, lo que paralizó la construcción automáticamente. Ante la paralización, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley núm. 19 de 12 de junio de 1997, que permitió continuar con la construcción. En el caso del Superacueducto I, el gobierno solicitó dejar sin efecto la paralización, lo que como vimos, fue acogido parcialmente. La Ley núm. 19 fue impugnada por alegadamente ser inconstitucional.

En este caso ante el Tribunal Supremo (Superacueducto II) se atiende la controversia sobre la constitucionalidad de la Ley núm. 19 y se pasa juicio sobre la determinación del Tribunal de Circuito de Apelaciones que revocó la consulta de aprobación según aprobada por la Junta de Planificación de Puerto Rico.⁵ El Tribunal Supremo concluye que la Ley núm. 19 viola la separación de poderes y por lo tanto es inconstitucional. En cuanto a la política ambiental, los siguientes son los aspectos relevantes de esta decisión:

1. normas de revisión judicial

Uno de los aspectos más importantes de este caso tanto en la opinión mayoritaria como en las concurrentes y disidentes es la discusión de las doctrinas de revisión judicial de escrutinio estricto o “hard look” o deferencia judicial. La opinión mayoritaria revoca la determinación del TCA bajo el fundamento de que no le correspondía al tribunal entrar a revisar aspectos sustantivos de la consulta de ubicación del Superacueducto y la norma que adopta es la de darle deferencia judicial a las determinaciones de las agencias administrativas: “El TCA estimó que como cuestión de Derecho procedía aplicar un criterio de revisión más estricto. Al hacerlo erró”. La opinión del Juez Hernández Denton, por otro lado, discute la importancia de una revisión utilizando un escrutinio estricto.⁶

2. momento en que debe hacerse una DIA

La pregunta que atiende el Tribunal en este caso, sobre este asunto es: ¿Puede una agencia, en este caso la JP, iniciar el proceso de evaluación de la consulta de ubicación sin que hubiera concluido el proceso de evaluación del documento ambiental en la Junta de Calidad Ambiental?

⁵ No entraremos a discutir los aspectos constitucionales en el caso. Esta opinión tienen una serie de opiniones concurrentes y disidentes que tampoco detallaremos. Nos limitaremos a dar cuenta de los aspectos de política pública ambiental que sirven de precedente.

⁶ Para una discusión al detalle de la aplicación de estas normas o doctrinas de revisión judicial en casos ambientales véase, L. FIOL MATTA, “De Regreso al Futuro: El Hard Look y la “Nueva” Revisión Judicial Rigurosa en Casos Ambientales”, 72 REV. JUR. U.P.R. 71 (2003); E. Chiesa Aponte, “Comentarios a la Ponencia de la Jueza Fiol Matta sobre el Estándar de Revisión Judicial en Casos Ambientales”, 72 REV. JUR. U.P.R. 93 (2003); L. Rodríguez Rivera, “No todo lo que Brilla es Oro: Apuntes sobre el Desarrollo de la Norma Jurídica de Jurisprudencia Ambiental a la Luz de la Constitución de la Política Pública Ambiental Puertorriqueña”, 72 REV. JUR. U.P.R. 113 (2003). Sobre la norma de deferencia judicial aplicada a los casos ambientales, véase L. Rodríguez Rivera, “Revisión Judicial y el Derecho Administrativo: Análisis crítico de la norma de deferencia judicial y comentarios sobre su aplicación en el Derecho Ambiental”, 69 REV. JUR. U.P.R. 1153, 1164 (2000).

El Tribunal Supremo señala que no existe disposición en el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Planificación ni en su Ley Orgánica que le obligue a posponer a su decisión. Lo importante, según el Tribunal Supremo es que la DIA-F se hubiere preparado lo suficientemente temprano y que la JP la considerara, lo que según el Tribunal ocurrió en este caso.

3. Varias agencias proponentes

- a. “En situaciones donde varias agencias proponentes participan del desarrollo de un proyecto, la agencia con principal ingerencia en el proceso es quien preparará la DIA”.

4. Idioma

Misión Industrial presentó el planteamiento de que la DIA- era en inglés. El Tribunal Supremo no entró a discutir este aspecto puesto que se demostró que durante las vistas públicas se había impreso copias de la DIA tanto en inglés como en español.

D. 1999

1. T-JCA v. Caguas Centrum, 148 D.P.R. 70 (1999)

Temas relevantes:

- obligación de preparar DIA**

Se trataba de un proyecto de desarrollo de Wal-Mart y Sam’s en un distrito clasificado para otros fines. Se cuestionaba que no se hubiera exigido una DIA. El TSPR entendió que no se exigiera la preparación y presentación de una DIA para el proyecto porque aunque se exigió una nueva consulta de ubicación, dicha determinación le compete a las agencias administrativas concernidas para la evaluación de los posibles cambios ocurridos en el área. Este caso es otro ejemplo de deferencia judicial a las agencias administrativas. El Tribunal concluyó que en el expediente había evidencia sustancial que justificaba que la JCA hubiera aprobado una DIA-N. Algunos pronunciamientos importantes:

1. El art 4(c) de la ley 9 de 1970, establece que toda agencia o instrumentalidad gubernamental que proponga una actividad tiene que determinar, antes de realizarla, si su acción o decisión afectará significativamente la calidad del medio ambiente. Si la agencia proponente determina inicialmente, de acuerdo con parámetros establecidos, que la actividad no tendrá un impacto ambiental

significativo, deberá preparar una **DIA-Negativa**⁷. La JCA emitirá sus comentarios y determinará si el contenido de la declaración no significativa es adecuado en términos de cumplir con el espíritu y la letra del art 4(c) de la Ley 9. En sus comentarios podrá imponer medidas de protección al ambiente que estime necesarias y razonables.

2. Díaz Álvarez v. DRNA, 147 D.P.R. 410 (1999)

Temas relevantes:

- obligación de preparar DIA
- efectos acumulativos, segmentación, fragmentación

Se trata de un recurso de revisión judicial en el cual se impugna la determinación del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de rechazar los argumentos presentados por la interventora Díaz Álvarez (propietaria de una finca colindante al río) en oposición a la renovación del permiso de extracción de arena en las riberas del Río La Plata. La renovación del permiso fue solicitada por Empresas Terrassa, Inc. Díaz Álvarez señaló, entre varios errores, los siguientes: (1) que el DRNA había errado al autorizar la renovación de los permisos de extracción de arena; (2) que el DRNA erró al no requerir una evaluación ambiental, una declaración de impacto ambiental o una declaración de impacto ambiental no significativo, como condición para la renovación del permiso de extracción de arena.

El Tribunal Supremo establece la controversia de la siguiente forma: “si, como cuestión de derecho, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales erró al no requerirle a Empresas Terrassa, Inc. la elaboración de una declaración de impacto ambiental como condición para la renovación del permiso de extracción de arena.” En efecto, el Tribunal Supremo concluye que el DRNA debió exigir un documento ambiental, aún cuando se trataba de una renovación de permiso de extracción. Entre los puntos a destacar de esta opinión están los siguientes:

1. Sobre la obligación de preparar una DIA:

- a. “La Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales, Ley Núm. 23 de 20 de junio de 1972, según enmendada, confiere a esta agencia la jurisdicción para regular y fiscalizar las actividades de extracción de materiales de la corteza terrestre”.

⁷ La DIA -N es un documento contentivo de un análisis ambiental que señala las razones por las cuales se determina o apoya una determinación de que la acción propuesta no afectará significativamente el ambiente.

- b. “Para excavar, extraer, remover o dragar de los componentes de la corteza terrestre dentro de los límites geográficos del Estado Libre Asociado, se requerirá un permiso expedido por el Secretario del Departamento de Recursos Naturales. La Ley, además, reconoce el derecho de la ciudadanía a participar e intervenir en los procedimientos administrativos relacionados con la otorgación o renovación de permisos de extracción de arena”.
- c. “El Reglamento para Regir la Extracción de Materiales de la Corteza Terrestre detalla el procedimiento para la otorgación y renovación de los permisos de extracción de este tipo de materiales. Este reglamento, además, establece los procedimientos administrativos que debe seguir toda persona interesada en intervenir en un procedimiento en el que se considera una solicitud de un permiso de extracción de corteza terrestre o su renovación”.
- d. “Mediante la Orden Administrativa Núm. 9312, promulgada por el Secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales se requirió la preparación de una evaluación de impacto ambiental o una declaración de impacto ambiental en los casos de impacto ambiental significativo, o una declaración de impacto ambiental no significativo como condición para la otorgación de un permiso de extracción de materiales de la corteza terrestre”.
- e. “La intención de la Orden fue poner en vigor las disposiciones de la Ley sobre Política Pública Ambiental al máximo grado posible en las actividades de extracción de corteza terrestre”.
- f. “El hecho de que la solicitud de Empresas Terrassa, Inc. haya sido una renovación de un permiso previamente otorgado no la exime del alcance de la Orden Administrativa”.
- g. “A la luz de la evidencia pericial presentada y de las propias determinaciones de hecho del oficial examinador, la renovación del permiso de extracción de arena en el caso de autos pudiera afectar significativamente el ambiente. El hecho de que el procedimiento sea para la renovación de un permiso y no para su concesión original era impertinente”.
- h. “Aún en ausencia de una orden administrativa del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales que ordene la confección de la declaración de impacto ambiental, la Ley sobre Política Pública

Ambiental y la reglamentación precitada, imponen esa obligación sobre el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. A la luz de lo anterior, estimamos que antes de conceder un permiso de extracción de corteza terrestre o renovarlo, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales está obligado a dar cumplimiento a la política pública ambiental recogida en el Art. 4(c) de la Ley sobre Política Pública Ambiental”.

2. Sobre efecto acumulativo:

a. El efecto acumulativo de la extracción de corteza terrestre por varios años, luego de la concesión de un permiso original, pudiera alterar significativamente las condiciones ambientales de un área, por lo que una determinación de que no hay un efecto ambiental significativo al momento de solicitar el permiso original pudiera alterarse dramáticamente al momento de solicitar su renovación.

3. Federación de Pescadores Playa Picúa v. Junta de Planificación, 148 D.P.R. 406 (1999).

Temas relevantes:

- obligación de preparar una DIA**
- suficiencia de una DIA**

En 1995, la Junta de Planificación aprobó un Plan y Reglamento especial para el sector Punta Picúa, según la Ley núm. 121 de 1994 que establecía la política pública para ese sector. Previo a la aprobación de este reglamento no se preparó un documento ambiental. La Federación de Pescadores impugnó el reglamento por falta de una Declaración de Impacto Ambiental antes de la aprobación del reglamento. La controversia estribó en determinar si la JP tenía que cumplir con el Art. 4 (c) de la Ley de PPA antes de aprobar el Plan y reglamento para el sector Punta Picúa.

1. Sobre la obligación de preparar una DIA:

La Junta de Planificación alegó que no estaba obligada a preparar una DIA porque la reglamentación se aprobó al amparo de la Ley núm. 121 y que las gestiones realizadas para la aprobación del reglamento eran equivalentes a los resultados que se obtendrían a través de una DIA.

Sobre este punto, el Tribunal Supremo señaló que “las diferentes secciones de un estatuto deben ser interpretadas las unas con las otras como un todo armónico y

efectivo y no separadas y aisladamente”. Dispuso que el mero hecho de que la JP fuera la agencia encargada de la Planificación del país no era justificación para que se obviara este requisito. Así, la frase de la Ley de PPP “cualquier acción” “refleja la intención del legislador de abarcar un sinnúmero de actuaciones que llevan a cabo las agencias”.

El Tribunal cita como ejemplos de acciones que requieren la preparación de un documento ambiental: el expedir licencias, permisos, reglamentar, asignar o liberar fondos o realizar cambios sustanciales. Citando el Reglamento de la JCA sobre presentación de documentos ambientales, el Tribunal recoge que entre los factores que se consideran para saber si una actividad tiene impacto significativo al ambiente está el efecto positivo o negativo sobre los elementos del ambiente, la población biótica, el ambiente estético, la calidad de vida, la salud y los recursos renovables y no renovables.

2. Sobre la suficiencia de la DIA:

- a. El Tribunal Supremo señala que la agencia tiene la obligación de considerar y detallar todas las consecuencias ambientales vinculadas a su acción.
- b. El propósito de la DIA es dual:
 - Considerar el impacto ambiental
 - Informar a las partes concernidas de las consecuencias ambientales aludidas para que todos puedan tomar la acción que estimen pertinente.

4. Colón Cortés v. JCA, 148 D.P.R. 434 (1999)

Temas relevantes:

- suficiencia de una DIA**

Este es el segundo de los casos de Ruta 66 que llegó al Tribunal Supremo. En éste la JCA y la Autoridad de Carreteras solicitaba la revisión de dos resoluciones emitidas por el TCA durante la consideración de un recurso presentado por Colón Cortés y las comunidades opuestas a la Ruta 66 para revisar las actuaciones de la JCA y la ACT en el proceso de declaración de impacto ambiental de ese proyecto.

Se cuestionaba si la JCA había actuado correctamente al dar por terminado el trámite de aprobación de la DIA, aún cuando no había resuelto una moción presentada por Colón Cortés donde cuestionaba que la ACT no hubiera preparado una DIA-F y solo un

suplemento a la DIA-P, aún cuando la JCA le había exigido información adicional luego de celebrada la vista de la DIA-P. EL Tribunal resolvió que determinación de la JCA a la A.C.T., en términos de que la declaración de impacto ambiental sometida cumplía con la Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, según enmendada, era inválida, pues la J.C.A. no había finalizado el trámite de vistas públicas en conformidad con su Reglamento sobre Declaraciones de Impacto Ambiental y su ley orgánica.

La ACT había circulado una DIA-P, en la que describió la acción propuesta como la construcción de un expreso de San Juan, Trujillo Alto, Carolina y Canóvanas. Luego de celebradas las vistas públicas, la JCA determinó que para poder evaluar adecuadamente el impacto ambiental de la acción propuesta era necesario ampliar la información consignada en la DIA-P mediante un suplemento o una DIA-F. La ACT tenía que discutir con mayor detalle, entre otros aspectos: (1) las alternativas evaluadas, (2) las presiones de desarrollo a lo largo de la vía y (3) el impacto ambiental acumulativo de todas las etapas del proyecto.

Posteriormente, la ACT circuló un suplemento a la DIA-P pero el proyecto se describía una vía expreso con una longitud aproximada de 16 kilómetros, comenzando en el Municipio de Carolina y finalizando en Canóvanas, aunque se reconocía la posibilidad de futuras extensiones de la vía, entre ellas, una fase de Canóvanas a Río Grande. Las comunidades opuestas presentaron una moción ante la JCA para solicitar la preparación de una nueva DIA. Alegaron que se había desatendido los requerimientos específicos de la JCA y, en su lugar, había presentado una DIA-S que trataba sobre un proyecto distinto. La JCA emitió una resolución en la que resolvió acoger bajo estudio la moción y le solicitó a la ACT sus comentarios. No obstante, aún sin contestar los planteamientos de las comunidades, la JCA le informó a la ACT que al presentar el suplemente había cumplido con la Ley de PPA.

Las comunidades opuestas a la Ruta 66 presentaron un recurso de revisión ante el TCA en el que alegaron que la JCA nunca había resuelto su moción para solicitar la preparación de una nueva DIA, y que conocieron la decisión de la JCA a través de una noticia publicada en la prensa. En su escrito, las comunidades impugnaron la suficiencia de la DIA-S, así como la decisión de considerarla como una DIA-F. El TCA desestimó el recurso por prematuro debido a la ausencia de una decisión final de la JCA de la cual recurrir. Las comunidades accedieron al Tribunal Supremo mediante una petición de certiorari y una moción en auxilio de jurisdicción, la cual el Tribunal denegó (el primer caso). Posteriormente las comunidades se enteraron mediante un anuncio en prensa de la disponibilidad de la DIA-F y acudieron nuevamente al TCA. La ACT y la JCA solicitaron la desestimación del recurso por falta de jurisdicción. Alegaron que éste fue presentado tardíamente pero el TCA denegó la solicitud de desestimación y la JCA y la ACT acudió al Tribunal Supremo en este caso. La controversia que atiende el Tribunal Supremo en este caso es si la Junta de Calidad

Ambiental había emitido una decisión resolviendo la moción presentada por las comunidades en la que solicitaron que la JCA le ordenara a la ACT preparar una nueva DIA, y si la ACT podía considerar como DIA-F la DIA-S, en ausencia de una recomendación específica de la JCA.

La ACT y la JCA sostenían que la JCA no tenía obligación jurídica alguna de aceptar la DIA-F y que era incorrecta la aplicación del requisito de notificación exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Argumentaban que el procedimiento ante la JCA culminó con la publicación del aviso en la prensa y que, a partir de esa fecha, comenzó a contar el término para solicitar la revisión de la DIA-F.

El Tribunal Supremo concluye que:

1. la ACT no podía considerar la DIA-S como DIA-F en virtud del Reglamento sobre Documentos Ambientales. Resolvió que la J.C.A. le había requerido específicamente que preparara un suplemento a la DIA-P y que la única forma en que la ACT podía tomar la DIA-S como DIA-F era, luego de que la JCA determinara que la ACT había cumplido con lo requerido, aceptara la DIA-S y recomendara la publicación de ésta como DIA-F.
2. En cuanto a la moción presentada por las comunidades para la preparación de una nueva DIA, la ACT y la JCA argumentaban que la JCA no estaba obligada a emitir una resolución en cuanto a esa moción debido a que esa solicitud se enmarcaba dentro de los procesos investigativos de la agencia, las cuales no requieren que la entidad emita decisiones que adjudiquen o resuelvan una controversia. Además, alegaron que la participación de las comunidades se dio en el contexto de la intervención pública dispuesta por el Reglamento sobre DIA; la cual, a su juicio, se limita a "comentar" el contenido de la declaración de impacto ambiental. En este contexto adujeron que considerar que la ciudadanía puede requerir información a la JCA y hacer planteamientos que deben ser resueltos por dicho organismo, sería, en términos prácticos, convertir el proceso en uno adjudicativo. El Tribunal resolvió:
 - a. El proceso de elaboración de una declaración de impacto ambiental es un procedimiento sui generis que de ordinario, no constituye propiamente un proceso de naturaleza adjudicativa. Tampoco constituye un proceso de naturaleza reglamentaria. La participación del público general en todo este proceso, normalmente, consiste en comentar y proveer la información necesaria para que en la acción o decisión examinada se tomen en consideración sus consecuencias ambientales significativas.
 - b. La consideración de una declaración de impacto ambiental hace viable la implantación de la política pública de dicha ley. En vista de ello, los

requisitos estatutarios de naturaleza procesal aplicables a las vistas públicas que contiene la ley orgánica de la JCA se extienden a los procesos de evaluación de declaraciones de impacto ambiental. De este modo, las disposiciones en torno a la notificación, resolución de controversias y revisión judicial, entre otras, tienen el mismo alcance y vigor en todas las vistas públicas que realiza la JCA, independientemente de su objetivo. Su cumplimiento, en consecuencia, no queda a su arbitrio.

- c. Por lo tanto, cuando, durante la celebración de una vista pública en la que se considera una DIA, se presenta ante la JCA un asunto que requiera ser adjudicado por no ser un mero comentario, conforme al mandato de su ley orgánica, la JCA tiene que resolverlo y notificar su determinación a las partes interesadas.
- d. La solicitud de los recurridos para que se preparara una nueva DIA no fue un mero comentario. Constituyó una solicitud formal a la Junta dentro del proceso de evaluación de la declaración de impacto ambiental que, por su naturaleza, requiere que sea resuelta mediante resolución.
- e. La ausencia de una DIA debidamente aprobada por la JCA, le impedía a la ACT iniciar la construcción del proyecto. **La existencia de una DIA debidamente aprobada por la J.C.A. es un requisito indispensable para iniciar cualquier acción que afecte significativamente al medio ambiente.**

E. 2000

1. Asociación de Vecinos del Hospital San Jorge v. United Medical, 150 D.P.R. 70 (2000).

Temas relevantes:

- obligación de preparar una DIA
- suficiencia de una DIA

En este caso la Asociación de vecinos recurrió al TCA de una determinación de la Junta de Planificación que aprobó una consulta de ubicación para un edificio de estacionamiento y oficinas. La Junta de Planificación aprobó la consulta aún cuando había denegado una consulta previa por el mismo proyecto y en este caso solo tenía variaciones insignificantes. El TSPR determinó que la determinación de la JP y la JCA de aprobar la consulta de ubicación no estuvo sostenida por evidencia sustancial. Determinó que no hubo análisis sobre el flujo del tránsito en el área cercana del proyecto, que era mayormente residencial y que este requisito era necesario para que la

JP pudiera evaluar a cabalidad el proyecto antes de aprobarlo. El Tribunal determinó, además que no hubo análisis de la contaminación ambiental y que era necesario exigir un estudio que examinara concretamente el impacto del proyecto sobre el medio ambiente del sector respecto a los ruidos y polvo. Además, se mencionó que el Hospital no contaba con un Plan Maestro con todos los planes de expansión previstos.

En este caso el Tribunal Supremo resuelve que la Ley sobre Política Pública Ambiental, al igual que el NEPA, incluye la protección de la calidad de vida para los residentes de las ciudades y reconoce que aspectos como el ruido y el tráfico afectan el ambiente urbano, por lo tanto era necesario que se examinara el impacto del proyecto respecto a ruidos y polvo. Entre los factores que deben analizarse en un documento ambiental están:

1. protección de la calidad de vida para los residentes de las ciudades.
2. ruido del tráfico
3. sobrecarga de los sistemas de transportación
4. condiciones que afectan el ambiente urbano
5. el resultado de las influencias de alta densidad urbana y expansión industrial

2. Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000)

Temas relevantes:

- cumplimiento con la Ley PPA
- fragmentación, impacto acumulativo
- función de la JCA

Este es el tercero de los casos de Ruta 66. En este caso los temas más relevantes son: la suficiencia de la DIA preparada por la Autoridad de Carreteras para la construcción de la Ruta 66 y la fragmentación de la evaluación del impacto ambiental por etapas, según se fuera construyendo la Ruta. La opinión refleja el trámite procesal altamente complejo por el que pasó este caso. Hay varias opiniones emitidas.

Recordemos que aunque en 1992, la Autoridad de carreteras presentó una DIA-P donde se definía el proyecto de la Ruta 66 de San Juan a Río Grande, en 1996, la ACT en el suplemento de la DIA (DIA-S) se redefinió la Ruta como un expreso entre Carolina a Canóvanas y se quedaron en suspenso los tramos de San Juan a Carolina y de Canóvanas a Río Grande. La ACT alegó que el tramo de Carolina a Canóvanas era autosuficiente y que en su documento ambiental cumplía con los parámetros de NEPA. La DIA presentada por la ACT de esta forma y aprobada por la JCA fue cuestionada por Colón Cortés y las comunidades opuestas a la Ruta 66. El Tribunal Supremo tuvo que determinar si la DIA cumplía con los aspectos sustantivos y si la evaluación del impacto

ambiental por etapas constituía una fragmentación no permitida por la Ley de PPA. Veamos los pronunciamientos más importantes del Tribunal:

1. Sobre la suficiencia de la DIA:

- a. El Tribunal Supremo, por voz de la Jueza Naveira distinguió entre NEA y la Ley de PPA de Puerto Rico. Expresó que el Tribunal Supremo puede darle contenido distinto a la Ley 9 porque ésta “debe interpretarse a tono con nuestras realidades jurídicas, geográficas, sociales y económicas”.
- b. La ACT incumplió con sus obligaciones sustantivas.
- c. La DIA tiene que asegurar que el proceso ayude a que no se tomen acciones inconsistentes que resulten en dilapidación de los recursos naturales.
- d. Se describen las etapas procesales para la aprobación de un documento ambiental, según el reglamento de la JCA:
 - i. EA- se determina si se requiere DIA
 - ii. DIA-P- a DIA-F - se incorporan los comentarios del público y de otras agencias
 - iii. Consideración de la DIA-P como DIA-F

“Desde el punto de vista procesal, la DIA Final tiene que pasar por cuatro etapas. El proceso de DIA comienza con la preparación de una Evaluación Ambiental por parte de la agencia proponente que le permitirá a ésta decidir si su propuesta requiere la preparación de una DIA Preliminar o una Determinación de Impacto Ambiental No Significativo. Culmina con la emisión por parte de la agencia proponente de una DIA Final que debe ajustarse en términos procesales y sustantivos a lo dispuesto en la LPPA, y la reglamentación”.

“La DIA Final: [e]s la que preparará la agencia proponente incorporando y ofreciendo consideración a los comentarios del público, de la JCA y/o de las agencias comentadoras respecto a la DIA Preliminar o a cualquier suplemento de la misma.”

“Como podrá notarse, dentro del esquema que se ha adoptado, la responsabilidad de cumplir con el procedimiento y de emitir una DIA Final adecuada la tiene la agencia proponente. El

Reglamento, permite a la agencia proponente considerar su DIA Preliminar como DIA Final cuando:

- a. La DIA Preliminar preparada satisfaga todos los requisitos del Art. 4(c) de la Ley 9 y de este Reglamento.
- b. Los comentarios hechos sobre la DIA Preliminar sean favorables.
- c. La preparación de una DIA Final constituya una repetición de la información incorporada a la DIA Preliminar.
- ch. No existan comentarios de importancia que consideren en una DIA Final, y
- d. Cuando la Junta así lo recomiende.”
- e. En el caso de la Ruta 66 no era suficiente que la JCA recomendara que la DIA-P se convirtiera en DIA-F porque el Tribunal y el Panel examinador le habían señalado deficiencias a esa DIA: “La reglamentación enfatiza repetidamente que la DIA-P debe prepararse lo antes posible dentro del desarrollo del proyecto y que, cualquier caso, siempre debe contarse con una DIA Final "treinta (30) días calendario antes de iniciar la acción propuesta". Entendemos, pues, que la DIA Final es, a su vez, requisito previo esencial para la validez de todo permiso que se emita en torno a una acción propuesta.”
- f. La agencia proponente no podía escudarse en el aval de la JCA para evadir sus responsabilidades.

2. Sobre la fragmentación

- a. El Reglamento de la JCA permite las fases de proyectos pero obliga a incluir todas las fases en una DIA, mientras que bajo NEPA se requiere que se discutan las fases sólo si están estrechamente relacionadas.
- b. La Ley de PPA no prohíbe que obras de infraestructura se realicen por etapas, pero exige que la DIA se prepare tomando en consideración la totalidad de las etapas. De lo contrario se

atentaría con el objetivo de la Ley de PPA y se derrotaría la utilidad de la DIA.

- c. “Al evaluar la pretendida segmentación en el caso ante nos hay que sopesar, además, los objetivos del proyecto, según éstos han sido esbozados por la propia ACT, a la luz de las realidades geográficas del país. Si a todo esto se le añade que los comentarios sobre el proyecto que constan en el récord, hechos tanto por parte del panel examinador de la JCA, como por parte de otras agencias especializadas en recursos naturales, invariablemente contienen expresiones sobre el deber de evaluar conjuntamente el impacto ambiental de la totalidad de las etapas de la Ruta 66; no podemos menos que concluir que en este caso el proyecto ha sido indebidamente segmentado para propósitos de preparar la DIA Final”.
- d. **“Cuando las distintas etapas de un mismo proyecto tengan un impacto ambiental acumulativo, la preparación de una DIA para la totalidad de las fases es obligatoria”.**

3. Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000)

Temas relevantes:

- suficiencia de una DIA
- cumplimiento con Ley PPA
- función de la JCA

Este caso también tiene un historial judicial. Es el tercero de la serie de casos en que el Municipio de San Juan impugna la aprobación de la JCA de la DIA-F del proyecto conocido como "Condado Beach Resort" (Condado Trío). Asimismo, se impugnó la aprobación por ARPE del anteproyecto correspondiente. Concluyó que dichos organismos “abdicaron sus funciones fiscalizadoras e incumplieron con sus obligaciones jurídicas al impartirle aquí su aprobación administrativa a un proyecto plagado de violaciones a las leyes y reglamentos aplicables”. Se trató al menos de 12 violaciones a leyes y reglamentos ambientales. Esta opinión ha provocado varios artículos de revista jurídica que detallan los hechos del caso y recogen las estrategias del litigio. Además, la opinión del Supremo provocó discusión sobre las doctrinas de revisión judicial en casos ambientales.⁸ En lo que sigue sólo reseñaremos las controversias principales y las determinaciones del Tribunal Supremo.

⁸ Véase los artículos citados en la nota al calce núm. 4. Véase además, Santiago González, L., *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental: Valiosa aportación a nuestro ordenamiento jurídico*,

En este caso, el Municipio de San Juan alegó que ARPE violó la Ley de PPA al aprobar un anteproyecto de construcción sin antes contar con una DIA-F. A la fecha de aprobación del anteproyecto la DIA-F estaba impugnada en el TCA por el Municipio de San Juan. Además, el Municipio había solicitado ante ARPE una intervención que nunca ARPE contestó. Asimismo, el Municipio de San Juan cuestionó, por múltiples fundamentos, la suficiencia del documento Ambiental. Veamos los señalamientos del Tribunal Supremo, emitidos por voz del Juez Fuster Berlingeri:

1. Sobre la obligación de preparar una DIA

- a. ARPE cuestionaba que un anteproyecto requiriera una DIA.

“No cabe duda, pues, de que ARPE aprobó el proyecto sin tener ante sí una DIA-F definitiva. El anteproyecto es, en conclusión, un permiso preliminar que aunque de por sí no autoriza la construcción propuesta, sirve para acelerar el trámite de expedición de los permisos de construcción correspondientes. Se trata propiamente de un permiso con el que se inicia un proceso que conduce expeditamente a los permisos definitivos de construcción. Constituye, pues, una "acción gubernamental" para la cual se necesita la preparación de una DIA definitiva, según lo exige la LPPA.

No cabe duda, pues, que la aprobación de anteproyectos por ARPE requiere que esta agencia tenga previamente una DIA-F si la calidad del medio ambiente está involucrada de un modo significativo. **Ello significa que el proceso de la preparación de la DIA debió haber culminado antes de que ARPE aprobara el anteproyecto. Ello incluye el proceso de revisión judicial de la DIA.**”

2. Sobre la función de la JCA:

- a. “La JCA se limitó a señalar lo que había aducido cada parte en este caso, sin resolver los graves conflictos que existían entre las posturas respectivas de dichas partes, y sin formular determinaciones de hechos ni recomendaciones sobre el particular, como debió haberlo hecho conforme a su propia reglamentación. La propia JCA reconoce en su resolución que no es un mero observador de las controversias ambientales sino que hay asuntos medulares con respecto a los cuales debe emitir una recomendación. Sin

embargo, con respecto a los dos asuntos referidos, la JCA no actuó como ella misma admite que debió haber actuado.”

b. “Una DIA era sólo un instrumento de planificación, también indicamos que superada la etapa de la aprobación de la DIA, al momento precisamente de obtener los permisos particulares que eran necesarios para continuar adelante con el proyecto propuesto, las agencias a cargo de emitir dichos permisos tenían el deber y la responsabilidad de velar concretamente por que se cumpliera de modo riguroso con la política ambiental del País. ARPE aprobó indebidamente el anteproyecto en cuestión, en vista de que en la DIA dos aspectos de suma importancia no fueron examinados con el cuidado que ameritaban. En consecuencia, no se cumplió con lo que exige la política pública ambiental del País.

3. Sobre la suficiencia de la DIA:

a. “Para poder tener en cuenta el uso y la conservación de los recursos naturales y culturales es necesario que las agencias gubernamentales pertinentes tengan cabal conocimiento del tipo de obras que se llevarán a cabo La JCA no formuló determinaciones de hechos que resuelvan si en efecto las deficiencias señaladas fueron corregidas, por lo que no podemos avalar la conclusión de la JCA de que la DIAF era adecuada. Tal conclusión no está sostenida por evidencia sustancial.”

b. “En una declaración de impacto ambiental, la agencia gubernamental proponente tiene la obligación de considerar y detallar por escrito todas las consecuencias ambientales significativas vinculadas a la acción propuesta. No obstante, aun asumiendo que estas determinaciones de la JCA fuesen suficientes, por ser la DIA sólo un instrumento de planificación, ARPE entonces debió atender y tomar una postura sobre estos asuntos al momento de aprobar el anteproyecto, el cual recibió su visto bueno sin haberse resuelto de manera fehaciente los graves problemas presentados.”

4. Sobre las normas de revisión judicial:

a. “La resolución de la JCA en la que aprobó la DIAF no incluyó determinaciones de hechos suficientes y adecuados sobre el medular asunto del tránsito que el proyecto generaría, por lo que la agencia incumplió con el mandato en nuestra decisión anterior. Erró, por lo tanto, el Tribunal de Circuito al concluir que las determinaciones de la agencia “están ampliamente fundamentadas en el expediente administrativo ...”.

b. “No se cumplieron los deberes ministeriales referidos, por lo que no merecen deferencia las determinaciones administrativas en cuestión. Es evidente que las agencias gubernamentales que tenían jurisdicción sobre este proyecto sencillamente no cumplieron con los importantes deberes que el ordenamiento jurídico les impone.”

c. “Todo el entramado de ley que existe en el País para ordenar racionalmente el desarrollo urbano y para proteger el ambiente y los recursos naturales se socava seriamente cuando los organismos administrativos que lo tienen a su cargo actúan ilícitamente como lo hicieron las agencias referidas aquí. **Erró seriamente también el foro apelativo, al no realizar debidamente su función revisora y convertirse en un mero sello de goma de la autoridad administrativa.**”

5. Sobre la consideración de alternativas:

a. “El proceso de la consideración de alternativas es absolutamente necesario. El criterio para determinar cuáles alternativas deben ser discutidas y con cuánta profundidad es el de razonabilidad es evidente que la JCA no cumplió con los requisitos pertinentes, que requieren considerar y evaluar objetivamente **toda alternativa razonable de manera que las personas que utilicen la DIA puedan evaluar y comparar los méritos de cada alternativa.** Las alternativas discutidas no son suficientes para cumplir con el mandato constitucional ni con el propósito de las DIAs. No era ni hipotético ni especulativo considerar como alternativa un proyecto con modificaciones que permitiesen la consecución de las metas propuestas para el proyecto con el menor impacto ambiental posible. La JCA no consideró esta crucial alternativa, lo que vició la aprobación que le extendió a la DIAF.

6. Sobre la aplicación de reglamentos:

a. “Al autorizar a ARPE a utilizar criterios no establecidos por los reglamentos vigentes para autorizar una variación, la Junta de Planificación en efecto enmendó tanto el Reglamento del Condado como también el Reglamento Núm. 4, sin cumplir con el procedimiento requerido por la LPAU para ello. La llamada resolución interpretativa de la Junta de Planificación claramente añade varios criterios a los que ya tenían ambos reglamentos para ser considerados al evaluar una solicitud de variación.

b. **“Como fue aprobada en violación a lo dispuesto por la LPAU, la resolución de la Junta de Planificación es nula.** Por ende, ARPE erró al utilizar lo dispuesto en ésta como fundamento para conceder las variaciones en el número de estacionamientos requeridos por el proyecto en cuestión.” (énfasis suplido, no en el original)

Hubo opiniones disidentes que entendieron que no era necesaria la DIA-F final y firme.

F. 2001

1. Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001)

Temas relevantes:

- Obligación de preparar una DIA
- Efectos acumulativos, segmentación, fragmentación
- Extracción de material de la corteza terrestre
- Procedencia de injunction

Se trata de una solicitud de consulta de ubicación que presentó la Sucesión Marcial Suárez para un proyecto de viviendas y un lago de retención en el Municipio de Loíza. Las obras requerían la extracción de arena y material de la corteza terrestre. En el proceso de consulta de ubicación, el DRNA comentó a la JP que era necesaria la preparación de una DIA. La Sucesión le presentó una reconsideración al DRNA de esa posición y entonces el DRNA dijo que no se oponía al proyecto pero que era necesario un permiso para extracción de material de la corteza terrestre. La JP entonces presentó una DIA-N que recibió el visto bueno de la JCA. Allí se determinó que el proyecto no representaría un impacto ambiental significativo adverso. Así, la JP aprobó la consulta de ubicación.

Posteriormente, la Sucesión acudió al DRNA para solicitar un permiso para extracción de arena. El DRNA otorgó el permiso condicionado a la extracción de 600m³ diarios de arena por un año. ARPE procedió a aprobar el permiso de urbanización.

La extracción de arena provocó las quejas de los vecinos de Loíza y el Municipio acudió al Tribunal de Primera Instancia mediante un recurso de injunction para paralizar la extracción de arena. Alegó el Municipio que el trámite de permisos para el proyecto era un subterfugio para la extracción y posterior venta de arena. El tribunal de instancia ordenó la paralización. El Tribunal Supremo cifró la controversia en si la Sucesión podía llevar a cabo extracciones de arena con un permiso incidental para la construcción de un proyecto de viviendas sin un análisis del impacto ambiental que provocaría la

extracción. La Ley de Arena Grava y Piedra exige que previo a otorgar un permiso de extracción de materiales de la corteza terrestre se haga una Evaluación ambiental o una DIA (obligatoria en casos de zona costanera y cuencas hidrográficas), pero tiene como excepción la extracción incidental a un proyecto de construcción. Los pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre esta controversia pueden resumirse de la siguiente forma:

1. El hecho de que la JCA aprobara una DIA-N no implicaba una carta en blanco sobre lo ambiental. Si el proyecto no se desarrolla dentro de sus términos, la JCA puede tomar medidas.
2. El permiso de construcción del proyecto de viviendas no puede ser utilizado como pretexto para llevar a cabo actividades de extracción para la cual no hay permiso.
3. La acción constituyó un subterfugio porque 600 m³ diario no podía considerarse como una extracción accesoria a un proyecto de viviendas. Este impacto y el del proyecto tenían que evaluarse en conjunto.
4. Se requería una DIA porque: (1) se trataba de una “acción” bajo la Ley de PPA; (2) era requerido por la Ley de Arena, Grava y Piedra; (3) en Loíza son evidentes los problemas de remoción indiscriminada de arena.
5. Procedía el recurso de injunction para cuestionar la acción de extracción.

G. 2004

1. Ocean View v. Pascual, 2004 TSPR 48 (2004)

Temas relevantes:

- cumplimiento Ley PPA
- exclusiones categóricas
- función de la JCA

Este es el primer caso en que el Tribunal Supremo de Puerto Rico discute lo que son la “exclusiones categóricas”. En este caso el proponente presentó ante la JP una consulta de ubicación para la aprobación de un proyecto residencial multifamiliar en La Parguera⁹. Los terrenos objeto de la consulta se encontraban dentro de un Distrito de Desarrollo Turístico Selectivo (DTS). El DRNA emitió comentarios sobre el proyecto propuesto e indicó que el área estaba dentro de los límites del Área de Planificación Especial del

⁹ El proyecto consistía de 5 edificios de 3 niveles c/u, para un total de 45 apartamentos; 90 estacionamientos, 2 piscinas y un espacio para entretenimiento pasivo.

Suroeste y que en cumplimiento con la LPPA, se requería la preparación de un documento ambiental. Una vez preparado, el DRNA completaría su evaluación.

No obstante, la JP emitió una DIA-Negativa, mediante la cual afirmó que el proyecto propuesto no representaba impacto ambiental adverso significativo, y que cualificaba como “exclusión categórica” conforme a la Resolución R-87-10-1 de la JCA¹⁰, por lo que no era necesaria una DIA. En ningún momento la JP hizo referencia ni atendió los señalamientos del DRNA.

“Ocean View at La Parguera” y la organización comunal denominada Vecinos Isleños para un Desarrollo y Ambiente Sanos (VIDAS) objetaron el proyecto, pero la JP aprobó la consulta de ubicación. En la resolución de aprobación no se hizo constar si la JP había referido a la JCA para su evaluación la aplicación de la resolución sobre exclusiones categóricas. Veamos lo resuelto por el Tribunal Supremo.

1. Sobre las exclusiones categóricas:

- a. El TSPR resolvió que la JP no puede aprobar esta consulta de ubicación mediante una “exclusión categórica”, sin referir la misma a la JCA para que ésta certifique que el proyecto no tiene un impacto ambiental significativo y para que determinara si había necesidad de cumplir con el proceso de evaluación ambiental o la DIA.
- b. “Las **exclusiones categóricas** se definen como acciones predecibles de una agencia proponente que en el curso normal de sus actividades no tendrán un impacto ambiental significativo”. (cita omitida)
- c. “Ubicada una acción dentro del marco de una exclusión categórica, es decir, la actividad o actividades así clasificadas que no tienen un impacto ambiental significativo, el Reglamento sobre DIA’s exime a la agencia proponente de cumplir con el proceso de evaluación ambiental, determinación de impacto ambiental no- significativo, y declaración de impacto ambiental.”
- d. “El Reglamento aclara que la aprobación preliminar de una acción como exclusión categórica no exime a la agencia proponente de su responsabilidad de cumplir con las secciones 3, 4 y 5 de ese instrumento--relativas a los procesos de evaluación ambiental, Determinación de Impacto Ambiental no

¹⁰ Mediante esa Resolución, la JCA aprobó como exclusión categórica, entre otras, las acciones adjudicativas que tratasen de desarrollos de terrenos para uso residencial que no excedieran de 50 unidades de vivienda.

Significativo y al proceso de DIA-- cuando en el ejercicio de su discreción, la JCA entienda que es necesario.”

2. Sobre el cumplimiento con la Ley de Política Pública Ambiental y la función de la JCA

a. “La Resolución R-87-10-1, emitida por la JCA, establece lo siguiente:

La JP deberá someter a la JCA la resolución de aquellas actividades que haya realizado y aquellos proyectos que hubiera aprobado que se encuentran bajo cualquiera de las categorías de exclusión aprobadas como condición adicional a la aprobación de estas exclusiones categóricas. La JCA se reservará el poder que le confiere la LPPA, de pasar juicio sobre dichas acciones y evaluará su cumplimiento con la LPPA dentro del periodo de 20 días de ser notificado de la acción por la JP.

b. “La JP **tiene que informar a la JCA** de las acciones a realizarse bajo una exclusión categórica preliminarmente aprobada, de modo que esta agencia--**como ente encargado por ley para implementar la política pública de proteger el ambiente**-- evalúe las particularidades de ese proyecto y así determinar si procede que se tramite el proceso de evaluación ambiental correspondiente”.

c. “La LPPA implementa, a su vez, el precepto constitucional que establece que será política pública del ELA la más eficaz conservación de los recursos naturales, así como el mayor aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad. Const. ELA, Art. VI, § 19. ”

d. “La omisión de la JP de referir la exclusión categórica a la JCA fue contrario al Reglamento, a la LPPA y a su vez al precepto constitucional descrito.”

e. “La LPPA establece que la JCA es la agencia designada para velar por el fiel cumplimiento de la política pública ambiental y los requisitos procesales y sustantivos contenidos en la misma, y en los reglamentos aprobados a su amparo. Así pues, la JCA era la agencia dispuesta por ley para determinar si el proyecto en cuestión tendría un impacto ambiental significativo y, en consecuencia, establecer si el proyecto requería que se siguiese el trámite dispuesto por las secciones 3, 4 y 5 del Reglamento sobre DIA’s.”

H. 2005

1. PCME Commercial v. JCA, 2005 TSPR 202

Temas relevantes:

- normas de revisión judicial**
- suficiencia de una DIA**
- función de la JCA**

En este caso, Monte Rey, S.E. y M.R. Vega Alta, Inc. presentaron ante la Junta de Planificación una consulta de ubicación para el desarrollo de un proyecto residencial y comercial llamado “Comunidad Monte Rey”. La JP, agencia proponente, ordenó la preparación de una declaración de impacto ambiental preliminar (DIA-P). Una vez circulada, la JCA le requirió a la JP información adicional sobre la DIA-P, lo que provocó que se presentara un primer suplemento a la DIA-P. Luego de recibir nuevamente comentarios, incluyendo a dos opositores, P.M.C.E. Comercial, S.E. y Decemor, S.E., la JCA solicitó nuevamente información adicional que provocó que se presentara un segundo suplemento. La JCA celebró vistas públicas en donde participaron tanto agencias gubernamentales, estatales y federales, así como entidades y personas a favor y en contra del proyecto. Posteriormente, la Junta de Calidad Ambiental emitió una resolución en la que determinó que la DIA-P, con sus suplementos, cumplía con la Ley sobre Política Pública Ambiental y ordenó a la Junta de Planificación a preparar una DIA-F que incluyera los suplementos presentados ante la agencia, además de incluir los comentarios y recomendaciones sometidas por las diversas agencias y el público.

Por su parte, P.M.C.E. Comercial, S.E. y Decemor, S.E. sometieron ante la JCA una copia de un memorando de la División de Patrimonio Natural del Departamento de Recursos Naturales sobre el proyecto, con el propósito de que se evaluara e incorporara al análisis de la DIA-P ante su consideración. Este memorando indicaba que la DIA-P del proyecto Monte Rey no contenía la información básica necesaria ya que había que realizar más estudios para evaluar adecuadamente el impacto ambiental que podría causar la acción propuesta.

La Junta de Calidad Ambiental denegó la solicitud de incorporar al expediente el referido memorando, aduciendo, entre otras cosas que éste no era un documento oficial del Departamento de Recursos Naturales y, además, se presentó fuera del término establecido en su reglamento. P.M.C.E. Comercial, S.E. y Decemor, S.E. presentaron un recurso de revisión ante el entonces TCA en el que alegaron que la JCA incidió al denegar la inclusión en el expediente administrativo del memorando preparado por la División de Patrimonio Natural del DRNA.

Aún pendiente el recurso de revisión, la JP preparó y sometió ante la JCA la DIA-F solicitada, en la cual se incorporaron la DIA-P, los dos suplementos y los comentarios recibidos con sus respuestas. Posteriormente, La JCA emitió una resolución, en la que determinó que en la DIA-F se discutía adecuadamente los posibles efectos ambientales del proyecto propuesto. Así, se publicó el aviso ambiental, notificando a la ciudadanía sobre la disponibilidad de la DIA-F en la Junta.

Mientras, el TCA emitió sentencia, en la cual concluyó que el trámite administrativo ante la JCA, respecto a la DIA-P, había sido deficiente, debido a que no se había incorporado al expediente administrativo el memorando preparado por la División de Patrimonio Natural del DRNA. El TCA ordenó a la JCA que considerara, e incorporara al expediente administrativo, el referido memorando. La JCA entonces emitió una nueva resolución y determinó que el memorando sólo se refería a la DIA-P y que éste no había tomado en consideración los otros documentos que se habían sometido, tales como, DIA-F, los dos suplementos y las respuestas a los comentarios sometidos sobre el proyecto. La JCA discutió los señalamientos contenidos en el memorando del Departamento de Recursos Naturales, determinando que éstos ya se habían considerado en la DIA-F y que no se justificaba alterar su determinación.

P.M.C.E. Comercial, S.E. y Decemor, S.E., presentaron otro recurso de revisión de ante el TCA en el que alegaron que la JCA había incumplido con la sentencia previa del foro apelativo y con la función fiscalizadora que le impone la Ley sobre Política Pública Ambiental, al no considerar adecuadamente el memorando del DRNA antes de aprobar la DIA-P del proyecto propuesto. Alegaron que la JCA estaba obligada a requerirle a la Junta de Planificación un estudio detallado sobre varios aspectos ambientales recomendados en el memorando.

El TCA desestimó el recurso debido a que no se incluyó en éste la DIA como parte del apéndice, lo que provocó que el Tribunal Supremo revocara y devolviera el caso para analizarse en sus méritos. Visto en sus méritos, el TCA concluyó que la Junta de Calidad había incumplido con la sentencia anterior emitida por ese mismo foro, al no considerar adecuadamente el referido memorando, ya que no le requirió a la JP llevar a cabo los estudios señalados en éste. Monte Rey y MR acudieron al Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo, por voz del Juez Rebollo López, emite una opinión en la que enfatiza la norma de deferencia judicial y de evidencia sustancial. En síntesis, concluye que la JCA cumplió razonablemente al discutir los aspectos detallados en el memorando y que no era necesaria la realización de más estudios, según concluyó la JCA. La opinión enfatiza en que la JCA no emite opiniones sobre la adecuación o no de los proyectos y que su función se limita a determinar si en el documento ambiental se discutieron los impactos ambientales de la acción. A continuación algunos señalamientos del Tribunal en la opinión.

1. Sobre la función de la JCA

a. "...antes de plasmar su aprobación, la Junta de Calidad Ambiental, como custodio del medio ambiente, tiene la responsabilidad de velar por que la DIA presentada ante su consideración cumpla cabalmente con todos los requisitos --tanto sustantivos como procesales-- impuestos por el Art. 4(c) de la Ley Núm. 9, ante, y sus reglamentos. Cabe aclarar que la función de la Junta de Calidad Ambiental no es autorizar o desautorizar el proyecto que ha de desarrollarse, sino determinar si la declaración de impacto ambiental es apta para la acción que se quiere realizar".

b. "la función de la Junta de Calidad Ambiental no es autorizar o desautorizar un proyecto que ha de desarrollarse, sino determinar si la declaración de impacto ambiental es apta para la acción que se quiere realizar".

2. sobre normas de revisión judicial

El Tribunal en esta opinión señala que los casos de revisión administrativa de determinaciones bajo la Ley de PPA se atenderán bajo los mismos principios de Derecho Administrativos que cualquier caso administrativo:

a. "...la propia Ley Núm. 9, ante, expresamente disponía el alcance de la intervención judicial en casos como el de autos: ésta ordenaba que la revisión judicial se habría de llevar a cabo a base del expediente administrativo de los procedimientos ante la Junta de Calidad Ambiental, y que las determinaciones de hechos de ésta serán concluyentes si están sostenidas por evidencia sustancial. **En virtud de ello, hemos expresado que se trata, pues, del mismo alcance que tiene la revisión judicial respecto a las decisiones de cualquier otra agencia administrativa**". (citas omitidas)

b. "En virtud de esta deferencia, los tribunales no deben alterar las determinaciones de hecho suscritas por las agencias administrativas "si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo" considerado en su totalidad. Hemos reiterado en numerosas ocasiones que evidencia sustancial es "aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión". (citas omitidas).

c. "no les corresponde a los tribunales pasar juicio sobre los conflictos de prueba entre opiniones especializadas o científicas. Correlativo con ello, hemos señalado que los procedimientos y las decisiones de las agencias

administrativas están cobijados por una presunción de regularidad y corrección. (citas omitidas).

3. Peso de la prueba:

a. “aquel que aduzca lo contrario tiene que presentar prueba suficiente que derrote dicha presunción”.

b. “[l]a parte que impugne las determinaciones de hechos de la agencia tiene que convencer al foro judicial de que la evidencia en la cual se apoyó ésta para formular tales determinaciones no es sustancial. A esos efectos, hemos expresado que la parte:

Debe demostrar que existe otra prueba en el expediente que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta el punto de que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración”. (citas omitidas).

c. “el criterio que debemos aplicar no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor; es, repetimos, si la determinación de la agencia, en interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable. Por lo tanto, carente de irrazonabilidad o ilegalidad, no nos compete imponer nuestro criterio motivado por razones foráneas, ni pasar juicio sobre la sabiduría de una determinación de política pública ambiental que le corresponde a otra rama gubernamental”. (citas omitidas).

4. Sobre la suficiencia de la DIA:

a. “la Junta de Calidad Ambiental en su resolución procedió, entonces, a discutir cada uno de los señalamientos contenidos en el memorando del Departamento de Recursos Naturales, determinando que éstos ya se habían considerado en la DIA-F y que no se justificaba alterar su determinación ni realizar nuevos estudios”.

El referido memorando tenía varios señalamientos específicos sobre la DIA-P, a saber: (1) debían hacerse estudios más detallados sobre la flora y la fauna en todos los mogotes porque no se descartaba la posible presencia de especies raras, vulnerables o en peligro de extinción; (2) incluir un estudio nocturno de la Boa de Puerto Rico; (3) hacer una

búsqueda minuciosa de la herpetofauna; (4) faltó considerar los mogotes como un corredor natural; y (5) no se debe permitir la utilización del Bosque de Vega para el beneficio de intereses particulares”.

b. “la Junta de Calidad Ambiental entendió que el estudio de la flora y la fauna, incluyendo el de los mogotes, era adecuado y que no era necesario hacer los estudios que señalaba el memorando del Departamento de Recursos Naturales ya que los mismos se habían hecho. Somos del criterio que dicha determinación es una razonable; sería ilógico tener que exigir un estudio de todos los mogotes cuando la mayoría de ellos no van a ser afectados por el proyecto.”

c. “Aunque en el memorando se expresaba que posiblemente podía haber otras especies de anfibios, la Junta de Calidad Ambiental señaló que la Junta de Planificación discutió adecuadamente ese punto porque demostró que en los terrenos del proyecto, debido a su alta percolación y a que no existen cuerpos de agua superficiales, el número de anfibios es más reducido que en otras zonas. De esta forma, **la Junta de Calidad Ambiental entendió que, como ya se había realizado el estudio sobre la herpetofauna, resultaba innecesario volver a hacerlo**”.

(Hay otros aspectos que se discuten como el uso privado del Bosque la Vega)

d. “concluimos que la determinación de la Junta de Calidad Ambiental está sustentada por evidencia sustancial. Determinamos, además, que la actuación de la Junta de Calidad Ambiental, al considerar cada uno de los señalamientos del memorando del Departamento de Recursos Naturales, fue una razonable y cónsona con la sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones”.

I. 2006

1. Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133

Temas relevantes:

- normas de revisión judicial
- obligación de preparar una DIA
- requisito de presentar estudio hidrológico-hidráulico
- determinación de jurisdicción del Cuerpo de Ingenieros
- desarrollos extensos

En este caso Hernández, Álvarez y Ortiz presentaron una solicitud de consulta de ubicación ante la JP para el desarrollo de un proyecto comercial en Mayagüez. El predio ubicaba en un distrito zonificado como Residencial cero (R-0) y en Zona inundable 2 según el mapa de Zonas susceptibles a inundaciones de la JP. Los proponentes solicitaron un cambio de zonificación a un distrito comercial (C-2).

En los procesos ante la JP solicitaron intervención el Centro Unido de Detallistas y las compañías F.W. Mayagüez, S.E., Limited Partnership, S.E., Western Plaza Shopping Center y K-Mart Corporation.

Los arquitectos del proyecto informaron a la JP que la tienda Costco, que originalmente se concibió como parte del proyecto no formaría parte del desarrollo propuesto, pero expusieron que la propuesta no variaba en nada ya que tanto el pietaje como la cantidad de estructuras y de estacionamientos eran iguales. El único cambio que informaron fue que el local principal sería utilizado sólo para la venta de artículos al detal y sería operado por el dueño del predio.

Celebrada la vista y presentados informes periciales sobre los aspectos económicos del proyecto, el Centro Unido de Detallistas presentó una moción de desestimación y planteó, entre otras cosas, que no se había presentado una declaración de impacto ambiental ni un estudio hidrológico-hidráulico, lo que según ellos era necesario para la aprobación del proyecto propuesto debido a que éste colindaba con la reserva natural del caño La Boquilla.

El Departamento de Recursos Naturales endosó el proyecto e indicó que la evaluación ambiental, en la que se concluyó que el proyecto no tendría impacto ambiental significativo, era de su conformidad. La JCA, por su parte, señaló que la evaluación ambiental presentada cumplió con el requisito de evaluar el impacto ambiental del proyecto propuesto según lo requería la Ley sobre Política Pública Ambiental.

Por su parte, la Junta de Planificación aprobó la consulta de ubicación. Determinó que el predio donde se ubicaría el desarrollo colindaba con el ámbito de expansión urbana del Municipio de Mayagüez y que en el sector existían centros comerciales, negocios aislados, industrias y oficinas gubernamentales.

En su resolución, la JP estableció que los proponentes solicitaron la aprobación de la consulta de ubicación y una enmienda al mapa de zonificación para cambiar el distrito de R-0 a C-2. Determinó que aunque el uso propuesto no era de los expresamente autorizados por el Reglamento para un distrito de zonificación R-0, el proyecto podía tramitarse conforme a las disposiciones sobre desarrollos extensos. No obstante, en lo que respecta a la zonificación del predio donde ubicaría el proyecto, la Junta expresó que el proyecto tendría parámetros de diseño correspondientes a un Distrito de Zonificación de Centros de Mercadeo (C-4).

Los interventores acudieron al TCA, el cual revocó la consulta de ubicación por varias razones, a saber:

1. la JP no ordenó a los proponentes que presentaran una DIA, debido a que en el área cercana al proyecto se encontraba la Reserva Natural caño La Boquilla y existían humedales que podrían ser afectados por el desarrollo.
2. pese a que el proyecto estaría localizado en una zona inundable, los proponentes no habían presentado un estudio hidrológico hidráulico, incumpliendo así con el Reglamento Sobre Zonas Susceptibles a Inundaciones.
3. el proyecto propuesto no había sido endosado ni por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos ni por el Municipio de Mayagüez. Los proponentes no hicieron un estudio para determinar si el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos tenía jurisdicción sobre los terrenos en donde estaría ubicado el desarrollo propuesto. El Cuerpo de Ingenieros había exigido dicho estudio ante la posibilidad de que existieran humedales en el área donde se construiría el proyecto, y el Municipio de Mayagüez había condicionado su endoso a la aprobación de dicha agencia federal.
4. la JP no cumplió con el Reglamento de Procedimientos Adjudicativos de la Junta de Planificación, dado que no se describieron en ella con suficiente precisión: los tipos de usos y área neta de venta al por mayor y al detal; características físicas tales como número de estructuras, áreas de pasillos, áreas de almacén y área bruta total de construcción.

5. la JP erró al aprobar el proyecto propuesto, que por sus dimensiones constituiría un desarrollo extenso y conllevaría un cambio de zonificación, sin que se cumplieran los requisitos correspondientes. El TCA resaltó que aunque en el aviso de vista pública se informó que el cambio de zonificación sería de un distrito R-0 a uno C-2, en su Resolución la Junta indicó que el proyecto tendría parámetros de construcción correspondientes a un distrito C-4. Esta inconsistencia en cuanto al cambio anunciado y el que finalmente se aprobó, según el foro apelativo, tuvo el efecto de privar a la ciudadanía de su derecho a una participación efectiva en el proceso, toda vez que al desconocer cuál era exactamente el cambio de zonificación propuesto, no pudieron preparar su oposición al cambio que fue autorizado finalmente. (este último aspecto no fue atendido por el Tribunal Supremo).

En adelante, se expondrá la discusión de estos aspectos en la opinión del Tribunal Supremo, emitida por el Juez Fuster Berlinger. Lo que sigue son citas directas de la opinión del Tribunal, aunque editadas y omitidas las citas.

1. Sobre las normas de revisión judicial

- a. En la revisión de determinaciones administrativas, el criterio rector para los tribunales es la razonabilidad en la actuación de la agencia recurrida.
- b. Evidencia sustancial, según lo hemos resuelto, es “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. El propósito principal de la doctrina de evidencia sustancial es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en materia especializada por el criterio del Tribunal revisor”.
- c. Las conclusiones de derecho de las agencias administrativas, por otra parte, son revisables en su totalidad. No obstante, los tribunales deben darles gran peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia administrativa hace de aquellas leyes particulares que le corresponde poner en vigor, y, por ello, no pueden descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia, sustituyendo el criterio de ésta por el propio.
- d. Las agencias, contrario a los tribunales, cuentan con conocimientos altamente especializados acerca de los asuntos que les son encomendados por el legislador. Por lo tanto, nuestra revisión se limita a determinar si la interpretación o actuación administrativa fue razonable a la luz de las pautas trazadas por el legislador. Si la

interpretación de la Ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los Tribunales deben darle deferencia. Por el contrario, los tribunales se abstendrán de avalar o deferir a la interpretación de la agencia si ésta: (1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente; o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales.

- e. la revisión judicial de las determinaciones administrativas se limita a determinar si la actuación administrativa fue razonable y sólo cede cuando está presente alguna de las siguientes situaciones: (1) cuando la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley; y (3) cuando ha mediado una actuación ilegal o una decisión carente de una base racional.
- f. **“el criterio que debemos aplicar no es si la decisión administrativa es la más razonable o la mejor; es, repetimos, si la determinación de la agencia, en [la] interpretación de los reglamentos y las leyes que le incumbe implementar, es una razonable”.**
- g. nuestra función se limita a verificar si las agencias concernidas cumplieron cabalmente con todas sus obligaciones legales y si fundamentaron sus determinaciones. **No nos corresponde pasar juicio sobre los méritos sustantivos de la acción propuesta, ni nos corresponde sustituir el criterio de la agencia proponente o de la Junta de Calidad Ambiental sobre dichos méritos.**

2. Normas aplicables a los cambios de zonificación y a los desarrollos extensos

- a. La zonificación es el proceso mediante el cual “se clasifican los terrenos en zonas, o distritos y se establecen para cada uno disposiciones específicas sobre el uso de los terrenos y sobre las obras y estructuras a permitirse”.
- b. frente a una solicitud de rezonificación, “[n]uestra realidad social obliga al Estado a salvaguardar, [en lo posible], la[s] zonificaciones existentes”.
- c. Procesalmente existen dos vías para someter ante la consideración de la Junta de Planificación una solicitud para cambiar la zonificación de un predio. En primer lugar, puede pedirse dicho cambio directamente, sometiendo ante la Junta una solicitud de cambio de zonificación.

- d. el cambio de zonificación puede ser solicitado de forma indirecta, mediante la presentación de una consulta de ubicación cuya aprobación conllevaría cambiar la zonificación de un predio.
- e. En áreas zonificadas, la “consulta de ubicación” es el procedimiento mediante el cual la Junta de Planificación pasa juicio sobre propuestos usos de terrenos que no son permitidos ministerialmente por la zonificación aplicable.
- f. el Reglamento de Zonificación establece unos requisitos adicionales con los que deberá cumplir todo proyecto que, por la gran cantidad de terreno que envuelve, sea clasificado como un desarrollo extenso. Están clasificados como desarrollos comerciales extensos aquellos proyectos que excedan los veinte mil (20,000) pies cuadrados de construcción o que conlleven un cambio de zonificación para terrenos que excedan las cabidas máximas establecida en la Sección 4.05 del Reglamento de Zonificación.
- g. La Sección 4.05 establece, en lo aquí pertinente, que cuando la cabida de un predio exceda de 2,000 metros cuadrados y el cambio de zonificación implicado sea para que dicha propiedad quede zonificada como C-2, deberán cumplirse las reglas aplicables a las consultas de ubicación y a los desarrollos extensos.
- h. todo proyecto que conllevara un cambio de zonificación debería cumplir con las normas sobre rezonificación, independientemente de si el cambio de zonificación era uno que se trataba de obtener de forma directa (presentando una solicitud de cambio de zonificación propiamente dicha), o de forma indirecta (presentando una solicitud de consulta de ubicación para un proyecto que, de ser aprobado, conllevaría un cambio de zonificación). Análogamente, si un proyecto constituye también un desarrollo extenso, debe cumplir con las normas aplicables a dichos proyectos, y con las de cambio de zonificación y las de cualquier otra figura aplicable.
- i. “La Junta no puede ampararse en la figura de la consulta de ubicación [o en la de los desarrollos extensos] para valerse de un eximente que le permita obviar los procedimientos establecidos por dicha agencia o, más aún, por la Ley de Planificación. De otro modo, de poco servirían los requisitos legales establecidos para cada figura si la Junta, a su antojo, dispusiere de un mecanismo que le permitiera autorizar proyectos indiscriminadamente”.

- j. la aprobación de la consulta de ubicación presentada por los proponentes conllevaría un cambio en la zonificación del predio toda vez que se autorizaría la construcción de un edificio comercial en un área con una zonificación residencial.
- k. La Sección 4.06 del Reglamento de Zonificación del año 2000 establece que la Junta podrá considerar un cambio de zonificación siempre que la entidad peticionaria: [...]prepare un memorial explicativo con una descripción clara y completa del sector, su localización, sus características sobresalientes, importancia agrícola, histórica, escénica, cultural o natural, las razones que apoyan la solicitud del cambio de zonificación y justificación del beneficio que derivaría la comunidad o el sector con respecto al mismo;
- l. En el caso de autos el peticionario argumentó que la Junta de Planificación podía autorizar un cambio de zonificación sin que el solicitante tuviese que cumplir con lo establecido en dicha sección.
- m. Acoger la interpretación que la parte peticionaria propone de las disposiciones transcritas, esto es, que la utilización del mecanismo de la consulta de ubicación deroga los requisitos aplicables a los cambios de zonificación en general, equivaldría no sólo a apartarnos de nuestros pronunciamientos en López v. Antonio Roig Sucrs., *supra*, y en T-JAC, Inc. v. Caguas Centrum Limited, *supra*, sino también a establecer que la Junta de Planificación puede conceder un cambio de zonificación sin que la parte proponente presente, entre otras cosas, un documento con una descripción clara y completa de las razones que apoyan la solicitud de cambio de zonificación y la justificación del beneficio que derivaría la comunidad o el sector con respecto al mismo.
- n. Para resolver la controversia ante nosotros, sin embargo, no tenemos que resolver lo anterior. Según surge del expediente en el caso de autos, los proponentes observaron las normas de la Regla 4.09, incluyendo lo respectivo a la notificación del cambio de zonificación propuesto a los vecinos del sector donde estaría ubicado el proyecto. Dichas normas de notificación, aunque no son idénticas a las de la Regla 4.06, también contemplan la notificación a los dueños de las veinte propiedades más cercanas al predio. Aparte de lo anterior, los proponentes también cumplieron con todas las normas aplicables a los cambios de zonificación esbozadas en la Regla 4.06.

- o. [L]os proponentes cumplieron esencialmente con todos los requisitos reglamentarios aplicables a los cambios de zonificación.

3. Sobre desarrollos extensos

- a. Entre los requisitos aplicables a los desarrollos comerciales extensos el reglamento de zonificación establece que “el proyecto estará conforme con las recomendaciones del Plan de Usos de Terrenos vigente”. Sección 81.03(2), Reglamento de Zonificación, *supra*, (énfasis suplido). Este requisito no fue cumplido.
- b. Los interventores alegaron que toda vez que al momento de ser aprobado el proyecto de autos todavía el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mayagüez no estaba vigente, la Junta erró al aprobar el proyecto de autos sin analizarlo a base de de los “Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico”.
- c. “El documento “Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico”, el cual la Junta ha descrito como “un documento fundamental de planificación”, pero al que no hizo referencia en su dictamen en este caso, “establece como política pública la intensificación de los usos comerciales y de servicios, tanto públicos como privados, teniendo como criterio, entre otros, requerir que los proyectos comerciales y de servicios se ubiquen en terrenos identificados y destinados para usos comerciales y de servicio”.
- d. “Dicho documento establece expresamente que entre sus objetivos está: desarrollar actividad agrícola en todos aquellos terrenos que, como el envuelto en este caso, tengan potencial para dicho uso; retener exclusivamente para usos agrícolas aquellos terrenos de alta productividad agrícola;”
- e. “La Junta no podía soslayar un documento que sí estaba en vigor, que fue adoptado por ella misma en el 1995, y que fue aprobado por el entonces Gobernador de Puerto Rico, para que fuera un “documento rector de política pública” que aplicara a los usos de terrenos en todo Puerto Rico. Como hemos señalado, tal análisis de consistencia es requerido por el ordenamiento. Dicho análisis es especialmente importante en un caso como el de marras en que se pretende ubicar

un proyecto comercial en terrenos con potencial agrícola, debido a que tanto la zonificación como el documento rector sobre usos de terrenos vigentes tutelan y protegen tal atributo del terreno.”

- f. “La Junta erró al no examinar lo anterior y determinar si a pesar de ello el proyecto propuesto encajaba con alguno de los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos. Por ello, procede que se devuelva el caso a dicha agencia para que cumpla con lo anterior”.
- g. “Si bien la Junta de Planificación es el organismo con la facultad en ley para hacer determinaciones sobre usos de terrenos dentro de los límites territoriales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, cualquiera que sean esos usos, no puede hacerlo a espaldas de sus propias leyes y reglamentos”.

4.Sobre la descripción del proyecto

- a. “el Tribunal de Apelaciones concluyó que los proponentes incumplieron con la referida Sección 4.02 porque no incluyeron en su solicitud una descripción completa del proyecto. Específicamente, indicó que al cambiar el proyecto y no incluir una tienda Costco, no era válida la defensa de los proponentes en cuanto que el área de venta y almacén estaría en el mismo lugar y que, por ello, el área neta de construcción y de venta era la misma”.
- b. “Lo único que cambiaría era que el negocio sería operado por el dueño de la propiedad, manteniéndose el resto de la propuesta inalterada”.
- c. “Examinada la información referida, la Junta estimó que la misma cumplía con el requisito de describir el proyecto, a la luz de lo establecido en la Sección 4.02 de su Reglamento de Procedimientos Adjudicativos. Dicha determinación de la Junta en torno al cumplimiento de los proponentes con un Reglamento que ella administra merece la mayor deferencia y respeto por parte de los tribunales. Ciertamente, según surge de lo expuesto hasta aquí, dicha determinación es razonable y, por ello, debió ser confirmada por el foro apelativo”.

5.Sobre el estudio de impacto económico

- a. “la parte recurrida Centro Unido de Detallistas argumentó en su alegato, como hiciera en su recurso de revisión ante el Tribunal de

Apelaciones, que el estudio de impacto económico presentado por los proponentes era defectuoso y, por lo tanto, incumplía con los parámetros fijados en la Sección 4.02(5) del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos.

- b. “Específicamente, argumentaron que en el estudio sometido no se discutió el efecto del proyecto en: la saturación del mercado, la oferta de servicios similares y en los comercios existentes en los cascos tradicionales y avenidas comerciales principales”.
- c. “No obstante, en el estudio de impacto económico presentado por el perito de la parte proponente, al cual la Junta de Planificación le dio credibilidad, se concluyó, después de analizar la economía del Municipio y la región incluyendo las proyecciones de aumento en la demanda de ventas al detal, que el proyecto propuesto no implicaría impacto negativo alguno para los negocios establecidos en el Municipio o en la Región. La parte recurrida, sin embargo, amparada en el análisis económico de su propio perito, alegó que el estudio sometido por el perito de los proponentes contenía datos erróneos”.
- d. “Según hemos establecido anteriormente, en casos donde están envueltas opiniones científicas conflictivas, es a la agencia con el *expertise* sobre la materia a quien le corresponde dirimir los conflictos en peritaje de carácter científico. Decidir cuáles peritos tienen la razón, tratándose de una materia altamente especializada, rebasa el ámbito propio de la revisión judicial. Misión Ind. P.R. v. J.C.A., *supra*, en la pág. 940”.

6. Sobre el defecto de notificación de vistas públicas

- a. “la parte recurrida argumentó también que los avisos de vista pública de la Junta de Planificación eran defectuosos porque en ellos no se indicó que la consulta de ubicación debía justificarse a base de las disposiciones del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, ni se mencionó la citada Sección 4.02(5) de dicho Reglamento sobre análisis de impacto económico. No citó la parte recurrida disposición reglamentaria alguna que amparase su reclamo”.
- b. “Por el contrario, tanto la Junta de Planificación como el Tribunal de Apelaciones indicaron que los avisos publicados cumplieron con lo dispuesto en la Sección 8.01 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, *supra*, que regula la notificación de las vistas públicas. Dicha conclusión está sostenida por el expediente”.

- c. “En los avisos publicados se indican, entre otras cosas, la fecha, hora y lugar de la vista; que la vista se celebraba al amparo de lo dispuesto por la Ley de Planificación, el propósito de la consulta, la descripción del proyecto, la zonificación del predio y el cambio solicitado; que la propuesta debía discutirse, entre otros, a base de los Objetivos y Políticas Públicas del Plan de Usos de Terrenos; que se podía comparecer representado por abogado y que para solicitar la suspensión de la vista había que seguir las normas de la Sección 8.03 del Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, *supra*. En consecuencia, tampoco tiene razón la parte recurrida al plantear que no se cumplieron las normas sobre notificación de la vista”.

7. Sobre la obligación de preparar una DIA

- a. La frase ‘cualquier acción’, hemos resuelto, “refleja la intención del legislador de abarcar un sinnúmero de actuaciones que llevan a cabo las agencias que pueden causar un impacto sobre el ambiente”.
- b. “En cuanto al término “impacto ambiental significativo”, el mismo ha sido definido como:

El efecto substancial de una acción propuesta sobre uno o varios elementos del ambiente, tales como, pero sin limitarse a: una población biótica, un recurso natural, el ambiente estético o cultural, la calidad de vida, la salud pública, los recursos renovables o no renovables; o que pueda sacrificar los usos beneficiosos del ambiente a largo plazo en favor de los usos a corto plazo o viceversa. Cada uno de los elementos aquí enumerados será evaluado independientemente y en conjunto. Regla 203, Reglamento sobre Documentos Ambientales”.

- c. “La Junta de Calidad Ambiental, organismo creado por la Ley de Política Pública Ambiental, es la entidad a la cual le corresponde examinar la declaración sometida por la agencia proponente^[18] y verificar que se hayan cumplido los requisitos sustantivos y procesales impuestos por dicha ley. Mun. De Loíza v. Sucns. Suárez *et al*, 154 D.P.R. 315 (2001). En otras palabras, su papel es custodiar la política ambiental y fiscalizar los procedimientos”.
- d. “El propósito de dicho documento es que la Junta de Calidad Ambiental lo examine y determine si dicha acción tendría o no un impacto ambiental significativo”.

- e. “Si después de examinar la Evaluación Ambiental sometida la Junta determina que la acción propuesta no tendrá un impacto ambiental significativo, dicha agencia dará por cumplido el proceso de evaluación ambiental del proyecto, sin que sea necesario presentar una declaración de impacto ambiental”.
- f. “Entre los numerosos asuntos que se deben describir y discutir en la evaluación ambiental se encuentran: un listado de la flora y la fauna existente en el área; sistemas naturales tales como humedales, reservas naturales u otros que estén localizados dentro de una distancia de 400 metros, medidos desde el perímetro del proyecto, indicándose la distancia a la que se encuentran del proyecto; medidas de protección a los sistemas naturales existentes; indicar si el proyecto o alguno de sus componentes estará ubicado en una zona inundable, identificar la zona y la cota o nivel de inundación máxima del área donde estará ubicado el proyecto;”
- g. “del expediente surge que las agencias con conocimiento especializado en materia ambiental y en la implementación de las normas sobre desarrollos en zonas inundables, después de haber considerado los documentos relacionados al proyecto, no sólo consideraron que la acción propuesta no tendría un impacto ambiental significativo sobre los mencionados sistemas naturales, (y por ende que no era necesaria una declaración de impacto ambiental para el proyecto), sino que además condicionaron sus endosos a que antes de ejecutarse el proyecto se tomaran varias medidas de protección a los sistemas naturales existentes y se cumplieren diversos reglamentos para mitigar cualquier impacto que pudiera haber.
- h. “El Departamento de Recursos Naturales, agencia que promovió la designación del caño La Boquilla como reserva natural y que además es uno de los organismos designados por ley para formular e implementar la normativa aplicable a las zonas inundables, examinó la veracidad y corrección de los documentos ambientales sometidos por los proponentes. Incluso, según se afirma en la evaluación ambiental, sin que los recurridos o el tribunal *a quo* lo hayan negado, personal de dicha agencia hizo una inspección de campo en el predio objeto de consulta. Después de dicho proceso, el Departamento de Recursos Naturales afirmó que no tenía objeción a la etapa de ubicación del proyecto y que la evaluación ambiental era de su conformidad”.

- i. “las agencias especializadas en materia ambiental surge que éstas concluyeron que la acción propuesta no tendría un impacto ambiental significativo y, por ende, no era necesario preparar una declaración de impacto ambiental. Llegaron a esta conclusión después de haber ponderado y hecho un análisis acerca de la situación del predio objeto de consulta y sus alrededores, los sistemas naturales cercanos y la condición de inundabilidad del predio, según surge de la evaluación ambiental y demás documentos sometidos”.
- j. “No nos toca a nosotros emitir el juicio sobre la procedencia de una DIA. Nuestro rol se limita a determinar si el criterio especializado de dicha agencia no tiene una base racional. No basta que concluyamos que la decisión de la Junta no es correcta o que no es la más deseable. Para intervenir, es menester que podamos demostrar con base al expediente que dicha decisión es claramente errónea por carecer de una base racional. Y tal no es el caso aquí. Al sustituir el criterio de las agencias especializadas por el suyo, el foro apelativo incidió”.

8. Sobre la jurisdicción del Cuerpo de Ingenieros:

- a. “El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos requirió a los proponentes que le sometieran un estudio sobre determinación de jurisdicción para identificar la presencia de humedales en el área donde estaría ubicado el proyecto. Dicho requerimiento obedeció a que, según el Cuerpo de Ingenieros, de acuerdo al inventario nacional de humedales, en el predio objeto de consulta existían humedales. La agencia federal indicó que ella tendría la última palabra en cuanto a la determinación de su jurisdicción”.
- b. “Los proponentes argumentaron que para el proyecto propuesto no era necesario dicho permiso toda vez que el área donde están los humedales no será afectada por el mismo. En esa línea, sostienen que el propósito de la determinación de jurisdicción del Cuerpo de Ingenieros es asegurar que no se construirán edificaciones sobre los humedales. Por lo tanto, como en este proyecto no se construirá en los humedales, los peticionarios argumentan que no es necesario el permiso del Cuerpo de Ingenieros”.
- c. “Todas las agencias estatales y federales con algún grado de *expertise* en temas ambientales condicionaron su endoso al proyecto a que los proponentes obtuvieran un permiso del Cuerpo de Ingenieros o les instruyeron a que le hicieran una consulta a dicha agencia federal”.

- d. “El propio Reglamento de Zonas Inundables de la Junta de Planificación establece que para proyectos como el de autos, que radicarían en predios inundables en los cuales se va a rellenar, el proponente, además de cumplir con otros requisitos, tiene que obtener “aquellos permisos que pudieran requerírsele bajo las disposiciones de la Sección 404 de la Ley Federal Sobre el Control de Contaminación de Agua”.
 - e. “Considerando lo anterior, resulta forzoso concluir que los proponentes tienen que someter al Cuerpo de Ingenieros el estudio jurisdiccional que le fue requerido. Si dicha agencia federal determina que tiene jurisdicción, ella determinará, de acuerdo a la legislación federal aplicable, si el proyecto propuesto requiere un permiso y las condiciones del mismo, o si el proyecto está exceptuado del mismo”.
 - f. “Ahora bien, en lo que los peticionarios sí tienen razón es en que la falta de un permiso del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos, en esta etapa, no ameritaba la revocación de la aprobación de la consulta de ubicación. Según surge de las comunicaciones de las agencias comentadoras, las cuales fueron adoptadas tanto por la Junta de Planificación como por la Junta de Calidad Ambiental, la aprobación de la consulta de ubicación, y por ende de las etapas posteriores necesarias para poder construir y desarrollar en el predio, está subordinada al cumplimiento de diversos reglamentos y a la obtención de múltiples permisos, aparte del que pudiera exigir el Cuerpo de Ingenieros”.
 - g. “Ello significa que los proponentes deberán cumplir con dichos requisitos, **antes** de que puedan comenzar los trabajos de desarrollo o construcción en el predio. Como se sabe, lo que prohíbe el “Clean Water Act” es la descarga de contaminantes en las aguas de Estados Unidos, incluyendo humedales, sin que se cumplan los términos y condiciones expuestos en dicha Ley para autorizar las descargas”.
 - h. “Lo que debe quedar claro es que los proponentes tienen que cumplir con lo que se le ordenó antes de poder comenzar los trabajos del proyecto. No proceder así, según lo advirtió el Cuerpo de Ingenieros, podría resultar en una violación a la Ley federal”.
9. **Obligación de presentar un estudio hidrológico-hidráulico para construir en una Zona 2 de las áreas susceptibles a inundaciones**

- a. “La Ley de Zonas Inundables , [y] su Reglamento tiene el propósito de: (a) restringir o prohibir desarrollos cuando estos aumenten el nivel de inundación y la velocidad de las aguas propiciando la erosión; (b) tomar medidas para que se protejan los proyectos vulnerables a las inundaciones; (c) evitar o controlar la alteración de valles inundables naturales, cursos de agua, barreras protectoras naturales que acomodan o canalizan aguas de inundación o marejadas; (d) controlar el relleno, la nivelación, el dragado y otro tipo de desarrollo que pueda aumentar los daños por concepto de inundaciones o marejadas; (e) evitar o controlar la construcción de barreras que impidan el flujo de las aguas y aumenten los riesgos de inundación para otras áreas; y (f) no promover nuevos desarrollos, obstáculos o mejoras sustanciales a menos que se haya demostrado que se han evaluado otras alternativas de localización y que las mismas no son viables”.
- b. “La Zona 2 es un área ubicada entre el cauce mayor y el valle inundable. Sección 5.02, Reglamento de Zonas Inundables, *supra*. Dicha Zona es susceptible de ser afectada por la inundación base, pero excluye al cauce mayor, a las áreas costaneras de alto peligro y, en terrenos en los cuales ya se ha determinado el nivel de inundación base, excluye también al valle inundable. A diferencia de lo que ocurre en la Zona 1, donde las restricciones son mayores, en la Zona 2 no hay que demostrar que se han evaluado otras localizaciones no inundables, que no resultan viables, como prerrequisito para que se permita realizar acciones tales como ubicar estructuras, relleno y otros desarrollos”.
- c. “No obstante, sí hay que cumplir con otra serie de requisitos que están contenidos en las Secciones 7.01-7.07 del Reglamento. **Uno de dichos requisitos es el de realizar un estudio hidrológico-hidráulico.** Dicho estudio técnico y científico consiste en realizar un análisis de las características de los cuerpos de agua y sus terrenos adyacentes, para así estimar los niveles de inundaciones para diferentes eventos recurrentes en una cuenca hidrográfica”. (énfasis en el original).
- d. “Con respecto a las situaciones en las que se requerirá la presentación de un estudio hidrológico-hidráulico para desarrollos en una Zona 2, en la Sección 7.02 del Reglamento de Zonas Inundables se establece lo siguiente:
 - a. **Para desarrollos en terrenos que radiquen en zonas susceptibles a inundaciones**

en las cuales se desconozca el nivel de inundación base (identificadas como Zonas A en los Mapas de Tasas de Seguro Contra Inundaciones), **el proponente, junto a su solicitud, someterá estudios hidrológicos e hidráulicos** y propuestas específicas a la Junta o a la Administración de Reglamentos y Permisos, según corresponda, para cumplir con la Subsección 7.01(4) y proteger los terrenos objeto de la petición de los efectos de inundaciones o marejadas. De ser estas propuestas aceptadas, previo endoso del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, las medidas u obras recomendadas serán incluidas en las obras de urbanización y tiene que estar en operación antes de la ocupación de las estructuras construidas en estos terrenos. **En los casos donde se proponga el depósito de relleno en la propiedad, se cumplirá con lo que se establece en la Subsección 7.07** y se obtendrán todos los endosos y permisos necesarios de las agencias gubernamentales concernidas, incluyendo aquéllas que pudieran requerirse bajo las disposiciones de la Sección 404 de la Ley Federal Sobre el Control de Contaminación de Agua, según enmendada en 1972 (PL 92-500).

...

...

b. **Podrá eximirse al proponente de preparar estudios hidrológicos - hidráulicos para desarrollos en terrenos que radiquen en aquellas cuencas para las que se han realizado estudios hidrológicos - hidráulicos por algún organismo estatal o federal o por alguna entidad privada, si éstos hubieran sido aceptados por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Junta o la Administración de Reglamentos y Permisos, según corresponda. No obstante y en conformidad con el estudio hidrológico - hidráulico que se haya preparado para proteger los terrenos objeto de la petición de los efectos de inundaciones, el proponente someterá con las propuestas los estudios técnicos**

que las sustenten. En aquellos casos en, que se hayan realizado los estudios para un plan integral de control de inundaciones, el plan deberá estar construido previo al comienzo de la construcción del desarrollo.

Se podrá eximir además del estudio [hidrológico-hidráulico] aquellos casos de construcción o mejora sustancial en uso residencial o no residencial, donde el nivel de piso podrá estar a dos (2) pies o más sobre la elevación de terreno adyacente más alta en el solar o según recomendaciones de literatura disponible de la FEMA.

La Junta de Planificación o la ARPE se reserva la opción de solicitar estudios adicionales en el caso de que ocurra o pueda ocurrir un efecto acumulativo en el área o por otra condición.

c. Los estudios hidrológicos - hidráulicos seguirán las normas y procedimientos vigentes y deberán realizarse bajo la mejor práctica de la ingeniería, utilizando una metodología aceptada por las agencias reguladoras estatales y por la FEMA y que el estudio se fundamente en reglamentación estatal, federal y vigentes. Sección 7.02 del Reglamento de Zonas Inundables, supra (énfasis suplido en el original).

- e. “Los proponentes argumentaron, al igual que la Junta, que toda vez que el nivel de inundación base del predio objeto de consulta era conocido, no se requería presentar un estudio hidrológico y, por ello, que erró el foro apelativo al concluir lo contrario. Apoyan su aseveración en el fragmento del inciso (a) de la citada Sección 7.02, que dice que “[p]ara desarrollos en terrenos que radiquen en zonas susceptibles a inundaciones **en las cuales se desconozca el nivel de inundación base.** . . el proponente, junto a su solicitud, someterá estudios hidrológicos e hidráulicos”. **No tienen razón los proponentes-peticionarios**”. (énfasis en el original).
- f. “En primer lugar, de la propia Sección 7.02 del Reglamento de Zonas Inundables surge que cuando se proponga el depósito de relleno en la

propiedad, se cumplirá con lo establecido en la Sección 7.07. En la Sección 7.07, a su vez, se indica que **se podrá permitir el depósito de relleno en la Zona 2 cuando se demuestre mediante un estudio hidrológico-hidráulico** que el relleno a depositarse tiene un propósito beneficioso y que no constituirá un obstáculo para el libre flujo de las aguas de inundación. Específicamente, se instruye en dicha sección que **deberá demostrarse que el relleno depositado no se asentará bajo el nivel de la inundación base** y que el relleno no deberá aumentar dicho nivel por encima del máximo establecido en la propia regla”.

- g. “Según informaron los mismos proponentes-peticionarios en la evaluación ambiental, **el proyecto propuesto conllevará el depósito de relleno para nivelar el predio**. Asimismo, el Departamento de Recursos Naturales, entre los comentarios y condiciones que hizo después de haber evaluado la propuesta, **señaló que debido a la condición de inundabilidad del predio el proyecto requerirá el depósito de relleno** y que tendrían que cumplirse las disposiciones del Reglamento de Zonas Inundables. De todo lo anterior surge que los proponentes tienen que preparar un estudio hidrológico-hidráulico para el proyecto propuesto”.

Nota: Opinión disidente de la Jueza Fiol Matta.

“La Juez Asociada señora Fiol Matta está conforme con la Opinión del Tribunal, pero disiente en cuanto a la determinación tomada sobre la necesidad de preparar una declaración de impacto ambiental. Según el criterio de la Juez Asociada señora Fiol Matta, “el proyecto propuesto podría tener un impacto ambiental significativo debido a su cercanía a la Reserva Natural caño La Boquilla y por la presencia de humedales en la zona. Frente a la obligación constitucional y estatutaria de conservar nuestros recursos naturales, la norma de deferencia judicial no debe ser obstáculo para que este Tribunal examine de manera rigurosa la corrección de la decisión administrativa respecto a la necesidad de una Declaración de Impacto Ambiental. Casos como el de epígrafe, en los cuales áreas de gran sensibilidad ecológica pueden verse adversamente afectados, requieren que este Tribunal emita su juicio en aras de asegurar ‘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. . .’. Const. ELA art. VI, sec. 19.”

III. DAÑO AMBIENTAL BAJO EL ART. 1802 DEL CÓDIGO CIVIL

1. Rivera v. Díaz Arocho, 2005 TSPR 116

Temas relevantes:

- procedencia de acción en daños**
- daño moral**
- indemnización**

En *Rivera v. Díaz Arocho*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico atiende por primera vez lo relativo a un daño ambiental considerado como un daño extracontractual al amparo del Art. 1802 del Código civil. La opinión fue emitida por la Jueza Anabelle Rodríguez. De entrada en a opinión se establece la controversia como “si, probada la negligencia y el nexo causal con el daño, puede el titular de una finca afectada en sus recursos naturales reclamar compensación en daños y perjuicios al amparo del Artículo 1802 del Código Civil”. Un segundo aspecto, sería resolver cómo se caracteriza el daño a los recursos ambientales y cuál es el procedimiento adecuado para cuantificar el mismo.

En este caso Rivera Colón, un agricultor, es propietario de una finca localizada en el Municipio de Ciales. La propiedad colinda por el noreste con dos inmuebles pertenecientes a los demandados-recurridos, Díaz Arocho y su esposa Gloria Otero Córdova. Rivera adquirió la finca con el propósito de desarrollar áreas de recreación pasiva y activa; el cultivo de frutos menores, y la cría y pastoreo de ganado (agricultura general); y el desarrollo de bosques (ecoturismo). Allí edificó un complejo, al que denominó Área Recreativa de Ciales, consistente en varias piscinas, salones de actividades y áreas recreativas. Rivera obtenía ingresos por el alquiler de dichas facilidades. En otra parte de la finca se localiza un área de bosque de alrededor de treinta (30) cuerdas con caminos y veredas para fines ecoturísticos.

Durante los años 1990 a 1994, los demandados realizaron en sus terrenos movimiento de material de corteza terrestre, en virtud de un permiso otorgado por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (“DRNA”). Ante una querrela presentada en el DRNA en el año 1992, un oficial examinador determinó que los demandados habían violado el permiso al no tomar las medidas de seguridad necesarias para protección de la ciudadanía y evitar el depósito de material y sedimentación en las áreas bajas y desagües naturales. También se concluyó que Díaz Arocho violó una prohibición expresa en el permiso en cuanto al uso de explosivos.

El DRNA le ordenó a Díaz Arocho que llevara a cabo trabajos preliminares de restauración. Rivera se negó a autorizar la entrada a su finca por entender que el daño sería mayor.

Posteriormente, Rivera presentó demanda en daños y perjuicios contra Díaz Arocho, su esposa y sociedad legal de gananciales, y varias aseguradoras. Adujo en la demanda que la utilización de equipo pesado y explosivos en el proceso de extracción de terreno tuvo consecuencias devastadoras en su propiedad, al ocasionar grandes desplomes de la pared de farallón que marca la colindancia. Estimó que los daños sufridos incluían la destrucción y completa inutilización de un área de bosque de alrededor de diez (10) cuerdas, incluyendo caminos y veredas; pérdida de hábitat de aves y otras especies de animales; destrucción de árboles; alteración del flujo natural de las aguas superficiales y subterráneas incluyendo manantiales; alteración y destrucción de cuevas y cavernas en la pared del farallón; interrupción e inutilización del área del bosque; interrupción del uso del área recreativa; y daño ecológico general. Reclamó un millón cuatrocientos mil dólares (\$1,400,000) en concepto de daños a la propiedad, daños morales y angustias mentales sufridas al ver destrozada parte de su propiedad y ver paralizados sus proyectos.

El Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia en la que declaró sin lugar la demanda. Resolvió que el demandante no había presentado prueba suficiente para cuantificar los daños, por cuanto le era imposible conceder indemnización descansando en estimados verbales, en ausencia de prueba objetiva para sustentarlos.

El Tribunal de Apelaciones confirmó el dictamen bajo el mismo fundamento del tribunal de instancia; a saber, que a pesar de probarse la negligencia de los demandados y la existencia de los daños, no se probó su valor.

Rivera acudió al Tribunal Supremo y señaló como error que se habían probado los daños, entre éstos: daños ambientales, geoestéticos o escénicos y angustias mentales sufridas por el peticionario. Además, señaló que el TA erró al concluir que era necesaria prueba objetiva para valorar el importe de los daños ambientales.

A continuación esbozaremos las controversias según presentadas por el Tribunal Supremo y citaremos parte de sus pronunciamientos:

1. Aplicación de la doctrina de responsabilidad civil extracontractual al daño ambiental

- a. “La protección del medio ambiente representa una preocupación de importancia trascendental en el ámbito mundial por sus implicaciones humanas, sociales y económicas”.

- b. “El medio ambiente, como concepto, no se circunscribe a los recursos naturales y organismos vivos; sino que abarca otra serie de aspectos culturales, históricos, y arqueológicos, entre otros”.
- c. “En nuestro ordenamiento la protección de los recursos naturales ostenta rango constitucional. Los constituyentes, preocupados por la conservación de nuestros recursos, consideraron necesario recoger expresamente el deber ineludible de proteger el medio ambiente, así como el derecho de todo ser humano al goce y disfrute de los recursos naturales”.
- d. “Ante reclamaciones civiles, en la doctrina angloamericana, la litigación ambiental privada sobre daños ambientales se circunscribe a reclamaciones basadas en el derecho de propiedad. En estas situaciones se reclama por daño físico a recursos ambientales como árboles, cosechas o animales de los que sea posible probar un derecho propietario. Son muy pocas las ocasiones en que una parte afectada puede acreditar interés propietario en recursos naturales como el aire, agua, especies marinas o vida silvestre, para fundamentar un reclamo en daños por estos recursos”.
- e. “En la jurisdicción norteamericana, acreditado el interés propietario, las reclamaciones por daños ecológicos pueden basarse en varias teorías de derecho común, entre ellas estorbo (“nuisance”), trasgresión (“trespass”), responsabilidad absoluta, o negligencia. Cuando el reclamo es por negligencia, es determinante establecer los elementos para probar una relación causal entre la conducta del demandado y el daño experimentado; conforme al estándar de cuidado de la persona razonable”.
- f. “[En España] en la gran mayoría de los casos en que se invoca la protección del medio ambiente en la esfera del derecho sustantivo privado, se requiere la ocurrencia de responsabilidad que emane de forma más o menos directa de la voluntad del actor”.
- g. **“Resolvemos que en nuestra jurisdicción una acción civil al amparo del Artículo 1802 es un mecanismo adecuado para que una persona privada reclame por daños cuando éstos ocurren a los recursos medioambientales existentes en su propiedad como consecuencia de un acto negligente de otro, independientemente de los mecanismos provistos en la legislación especial”.**

- h. “A estos efectos, definimos el daño ambiental, al que denominamos indistintamente como daño ecológico, como aquel daño “sufrido[s] por el medio ambiente que, como consecuencia de accidentes humanos, más o menos voluntarios, afecta[n] el equilibrio natural.”
- i. “En este tipo de acción será indispensable probar los elementos necesarios para establecer la responsabilidad extracontractual, específicamente: una acción negligente u omisión del supuesto responsable, un daño ecológico o deterioro causado a los recursos ambientales existentes en la propiedad privada, y una relación de causalidad entre ambos. La responsabilidad civil resultante no será objetiva sino que dependerá de que se pruebe la negligencia del demandado”.

2. Caracterización del Daño Ambiental e Indemnización

- a. “existen los llamados daños morales que son los infligidos a las creencias, los sentimientos, la dignidad, la estima social o la salud física o psíquica del perjudicado. Es decir, son los daños que lesionan “los derechos de la personalidad o extra patrimoniales.” (“El daño moral es de naturaleza extrapatrimonial, emocional y simbólica. Se exterioriza por el sufrimiento, el dolor y la humillación.”)
- b. “nos comenta Santos Briz que “[p]uede hablarse también de daños morales derivados de daños patrimoniales, así por ejemplo el dolor moral que produce la pérdida de una joya familiar; de daños morales derivados de dolores físicos o de enfermedades físicas o mentales, y **de daños morales concomitantes con daños patrimoniales o a la inversa**. Todos ellos tienen de común producir perturbaciones anímicas (disgusto, desánimo, desesperación, pérdida de la satisfacción de vivir, etcétera), pero derivan de motivos distintos.”
- c. “el daño moral, es en esencia, la modificación disvaliosa en la subjetividad del damnificado derivada de la lesión a un interés no patrimonial que se traduce en un modo de estar diferente y anímicamente perjudicial al que se tenía antes del hecho”.
- d. “**resolvemos que el daño ambiental, cuando tiene la naturaleza de daño a un paisaje con valor ecológico que afecta la propiedad del reclamante, debe caracterizarse como un daño moral**”.
- e. “Ahora bien, en la medida en que el daño ambiental afecte el patrimonio del perjudicado, deberá considerarse el mismo como daño

especial. En consecuencia, **concluimos que este tipo de daño ambiental tiene la naturaleza de daño moral concomitante con daño patrimonial**".

- f. "cuando no es posible la reintegración resulta imperativo asignar una cuantía económica al daño sufrido. Debemos apuntar que el daño debe ser resarcido íntegramente. Previamente nos hemos expresado sobre la angustiosa función que tienen los tribunales al estimar y valorar los daños".
- g. "la determinación o cuantificación de daños morales, tarea que ha sido descrita como uno de los "desafíos más delicados que plantea hoy la tarea judicial", no debe descansar en datos materiales y prueba puramente objetiva. Es un ejercicio que tolera cierto grado de especulación ya que descansa, a mayor grado que los daños especiales, en elementos subjetivos como lo son la discreción, el sentido de justicia y la conciencia humana del juzgador de los hechos".
- h. "Ahora bien, al valuar y mensurar los daños el juzgador debe hacerlo en estricta correlación con la prueba presentada, procurando mantener un sentido remediador sin aproximarse al elemento punitivo".
- i. "para que proceda una reclamación por daño moral "es imprescindible probar sufrimientos y angustias morales profundas y no bastaría una pena pasajera como base de la acción." Por cuanto hemos reiterado que el reclamante debe proveer evidencia que sustente que realmente quedó afectado en su salud, bienestar y felicidad".
- j. "La complejidad inherente a la cuantificación de daños en una reclamación al amparo del Artículo 1802 es patente cuando se reclaman daños ecológicos a recursos naturales existentes en una propiedad privada. Estudiosos del derecho ambiental en España destacan que ocurrido el daño ambiental se hace normalmente imposible la reparación *in natura*. Siendo así, la jurisprudencia española en materia civil de daño ambiental tiende hacia el resarcimiento directo de daños a la propiedad o a la salud".
- k. "cuando se trata de un reclamo torticero, no hay una fórmula determinada para calcular el daño sino que los tribunales varían considerablemente sobre la manera de determinar su valor y el tipo

de prueba necesaria para adjudicarlos. Cada caso se examina de forma independiente y de acuerdo a sus hechos particulares”.

- l. “En ocasiones los tribunales utilizan una teoría híbrida --que contempla tanto el costo razonable de reparación como la regla de disminución en valor. En este caso el cálculo de la merma en valor se hace luego de la reparación, compensándose así bajo ambos modelos. Para que proceda este modelo híbrido es necesario que el demandante pruebe que las medidas remediales no lograron devolver la propiedad a su anterior valor en el mercado”.
- m. “Ahora bien, cabe la posibilidad que el valor en el mercado de la propiedad no haya experimentado una reducción luego del daño. Ante esta situación, los tribunales reconocen que muchas áreas de considerable valor ecológico tienen muy poco o ningún valor comercial, de manera que una aplicación literal del modelo de disminución en valor dejaría al reclamante carente de remedio. Es improcedente en estos casos cuantificar la compensación utilizando modelos comerciales basados en el valor en el mercado”.
- n. “Si se trata de arbustos, árboles frutales, setos o pozos, resulta poco práctico cuantificarlos por separado, y debe el análisis limitarse a otros modelos”.
- o. “Un último método de cuantificación de daño ambiental contempla indemnización por daños morales que resulten directa o indirectamente del daño ecológico”.
- p. “Cuál es el apropiado para medir el daño dependerá de la naturaleza, extensión y carácter del daño o lesión sufrida. En otras palabras, esa determinación se tomará caso a caso; y, la prueba necesaria para establecer los daños dependerá de los hechos del caso. Lo que si está claro en la normativa es que en un caso de esta naturaleza cabe una reclamación tanto por los daños especiales como por los morales”.
- q. “Resolvemos por lo tanto, que en una acción civil por daño ambiental al amparo del Artículo 1802 en la que se reclaman daños a la propiedad, o a los recursos naturales de ésta, el tribunal tiene a su disposición varios mecanismos para cuantificar el daño de manera que se logre una compensación adecuada. El objetivo principal deberá ser devolver la propiedad al estado existente antes del daño. Somos conscientes sin embargo que, por lo general, la restauración del área afectada resultará físicamente imposible o

desproporcionadamente onerosa; en cuyo caso, no es factible utilizar el mecanismo de la restauración. Cuando ello ocurra, se deberá acudir a otros modelos de valuación de daños como los previamente discutidos”.

- r. “Los tribunales tienen gran discreción para escoger el modelo a utilizarse, determinación que dependerá en gran medida, de la naturaleza del daño ambiental reclamado --**sea éste moral, patrimonial o una combinación de ambos**-- y las características de la propiedad. Independientemente del modelo a adoptarse, la valoración del daño debe ser razonable, proporcionada al daño ambiental sufrido y a los valores ecológicos perjudicados”.
- s. “Probados los elementos de la responsabilidad extracontractual, el hecho que exista cierto nivel de especulación en la prueba no debe ser óbice para proveer al reclamante un remedio adecuado”.
- t. “Cuando el daño a resarcir sea moral, es menester que quien lo reclame especifique en qué consiste el mismo y cómo le ha afectado. Necesariamente entonces, el tribunal deberá sopesar entre otros, los siguientes aspectos: 1) La personalidad del damnificado y su particular grado de sensibilidad, visto desde la perspectiva del interés afectado. Esto es extremadamente importante, pues los daños morales nacen de la lesión sufrida en el componente psíquico-emocional del perjudicado. 2) Los intereses lesionados. 3) La naturaleza de la lesión sufrida. 4) El efecto del transcurso del tiempo sobre la lesión, bien como factor coadyudante para agravar o mitigar el daño moral acaecido. 5) En casos apropiados, la divulgación pública que haya tenido el hecho dañoso. 6) Y, las circunstancias que rodearon el acto que causó el daño, incluyendo la intencionalidad del agente y los medios empleados para causar el daño”.
- u. “Según concluyó el Tribunal de Primera Instancia en sus determinaciones de hechos “[e]n el 1990 el Señor Díaz empezó a sacar material de la corteza terrestre en una de sus propiedades y tiró material a la propiedad del demandante causando que se tapara el Río Manatí, destrozó parte del bosque; afectó como tres cuerdas en el 90; afectó el farallón; se dañaron los caminos; destruyó parte de las facilidades del área recreativa, cayeron muchísimas piedras en la propiedad de Rivera, algunas aves no volvieron; se taparon las cuevas en el farallón; **es un desastre que no se puede calcular**; en el 1994 se afectaron como seis cuerdas.”

- v. “No compartimos, como no comprendemos, la determinación de los foros inferiores de no adjudicar los daños y desestimar la demanda bajo el fundamento de ausencia de prueba que sustentase los mismos. Dicha conclusión es claramente insostenible y errónea”.
- w. “Habida cuenta que estamos ante daños ambientales que ocurrieron hace más de diez (10) años, este es un caso claro en el que la reparación *in natura* no es una alternativa factible. Tampoco es viable computar el daño bajo el modelo de disminución en valor, ya que según el testimonio del peticionario, la propiedad ha experimentado un incremento en su valor en el mercado, que no refleja el valor de los recursos ecológicos. Estimamos que con la prueba que obra en el expediente puede razonablemente calcularse la cuantía del daño utilizando una combinación del valor de pérdida de uso y costo de reemplazo”.
- x. “el tribunal de instancia deberá considerar si el peticionario, al negarle acceso al demandado a su finca para que éste llevase a cabo los trabajos de restauración que fueron ordenados por el Departamento de Recursos Naturales, incurrió en negligencia comparada”.

El Juez Fuster Berlingeri emitió opinión disidente. Exponemos algunos de sus fundamentos, dos de ellos expuestos en notas al calce.

- a. Si no se presenta prueba alguna sobre uno de los elementos de la acción, como sucedió aquí con respecto al valor de los daños sufridos, no procede la reclamación.
- b. La mayoría en su opinión, en lugar de reiterar esta conocida normativa, opta por otro curso de acción. En lugar de confirmar la correcta decisión de los foros *a quo*, se dedica más bien a crear una **controvertible** acción **privada** por daños a recursos medioambientales al amparo del Art. 1802 del Código Civil; y a proclamar aun más **controversialmente** que se trata de una acción para resarcir **un daño moral** sufrido por el dueño de la finca deteriorada, que consiste en esencia en:

“... la modificación disvaliosa en la subjetividad del damnificado derivada de la lesión a un interés no patrimonial que se traduce en un modo de estar diferente y anímicamente perjudicial al que se tenía antes del hecho.”

c. Nota al calce 25: (citas omitidas)

“En vista de que la Sec. 19 del Art. VI de nuestra Constitución dispone que será política pública en el país el aprovechamiento de los recursos naturales **“para el beneficio general de la comunidad”**, cabe preguntarse si procede en Puerto Rico una acción torticera para beneficio de una persona particular por daños a recursos naturales. ¿Dónde queda entonces la reparación del interés público? La mayoría del Tribunal no examina esta esencial cuestión.

Tampoco examina la cuestión correlativa de si tal acción **privada** procede independientemente del recurso natural en cuestión. Así pues, ¿procede tal acción **privada** cuando la pérdida no es de un recurso **“escénico”**, como el que resalta la mayoría aquí, sino de otros recursos naturales de mayor valor propiamente ecológico que trascienden una finca en particular, como cuando se trata del hábitat de determinada fauna o flora que se extiende por una región que abarca numerosas fincas particulares; o un manantial que nace y fluye por varios lugares? ¿Qué sucede cuando se trata de un recurso natural que sólo tiene una presencia pasajera en la finca privada, como aves migratorias o tortugas que vienen a anidar allí?”

d. Nota al calce 26:

“A parte del hecho de que el uso por la mayoría aquí de la figura del “daño moral” **no tiene precedente alguno en nuestra jurisprudencia**, si acaso lo contrario, cabe preguntarse si ese “daño moral” es uno genérico que sufrimos todas las personas en el país cuando se afecta un recurso natural que es parte de nuestro patrimonio común, o si se trata como parece creer la mayoría de un daño que sufrió sólo el demandante. En tal caso, **¿qué prueba existía aquí de que éste en efecto experimentó subjetivamente tal daño**, más allá del pesar natural que siente cualquiera por el menoscabo de una propiedad valiosa, que reiteradamente hemos resuelto que no es indemnizable? ¿Cómo sabemos que el reclamante aquí tenía una sensibilidad ambiental especial como para sufrir un daño moral particular por la acción menoscabante de un recurso natural?

OTROS CASOS RELEVANTES AL TEMA DE LA PLANIFICACIÓN Y RECURSOS NATURALES:

Asoc. de Propietarios de Playa Húcares v. Rodríguez	2006TSPR30
Nieves v. AM Contractors	2005TSPR181
Asociación Residentes Urb. Sagrado Corazón, Inc. v. Arsuaga Álvarez	2003TSPR141
Asoc. Pro Bienestar Vecinos Urbanización Juan B. Huyke Inc. v. Banco Santander de Puerto Rico	2002TSPR97
Plaza Las Américas, Inc. v. Tienda Sedeco	2005TSPR203
Junta de Planificación v. Frente Unido Pro Defensa del Valle de Lajas	2005TSPR151
Desarrollos de Ciudad Real S.E. v. Municipio de Vega Baja	2004TSPR14
Administración de Reglamentos y Permisos v. Rivera Morales y/o Johnny Trucking	2003TSPR75
Municipio de San Juan v. Bosque Real S.E.; MAC Development Corp.; Junta de Planificación; Junta de Calidad Ambiental	2003TSPR31
Asociación de Dueños de Casas de la Parguera, Inc. y otros v. Junta de Planificación	148DPR307
Comité de Vecinos Pro-Mejoramiento, Inc. v. Junta de Planificación de Puerto Rico	147DPR750
Colón Ventura v. Méndez	130DPR433

ÍNDICE CRONOLÓGICO

1974

Salas Soler v. Secretario de Agricultura, 102 D.P.R. 716 (1974).....2

1995

Paoli Méndez v. Rodríguez, 138 D.P.R. 449 (1995).....4

1997

García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental (JCA), 142 D.P.R. 532 (1997)5

Asociación de Residentes de Piñones v. JCA, 142 D.P.R. 599 (1997).....10

Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto I), 142 D.P.R. 656 (1997).....12

1998

Misión Industrial v. JCA (Planta Co-generadora en Guayama), 145 D.P.R. 908 (1998)....13

Misión Industrial v. Junta de Planificación (Superacueducto II), 146 D.P.R. 64 (1998)..... 17

1999

T-JCA v. Caguas Centrum, 148 D.P.R. 70 (1999).....19

Díaz Álvarez v. DRNA, 147 D.P.R. 410 (1999).....20

Federación de Pescadores Playa Picúa
v. Junta de Planificación, 148 D.P.R. 406 (1999)..... 22

Colón Cortés v. JCA, 148 D.P.R. 434 (1999).....23

2000

Asociación de Vecinos del Hospital San Jorge v.
United Medical, 150 D.P.R. 70 (2000).26

Colón Cortés v. Pesquera, 150 D.P.R. 724 (2000).....27

Municipio de San Juan v. JCA (Condado Trío), 152 D.P.R. 673 (2000).....30

2001

Municipio de Loíza v. Sucesión Marcial Suárez, 154 D.P.R. 333 (2001).....34

2004

Ocean View v. Pascual, 2004 TSPR 48 (2004).....35

2005

PCME Commercial v. JCA, 2005 TSPR 202.....38

Rivera v. Díaz Arocho, 2005 TSPR 116.....60

2006

Hernández v. Centro Unido de Detallistas, 2006 TSPR 133.....43