

## **La Declaración de Impacto Ambiental vs. el método de diseño-construcción: las crónicas de una muerte anunciada**

**Edwin Antonio Figueroa Medina\***

### **Introducción**

El campo del Derecho Ambiental es uno que ha comenzado a repercutir tanto en la sociedad puertorriqueña como en la mundial desde los comienzos del siglo 20. Dentro de los problemas ambientales que el planeta está enfrentando se encuentra la disminución de la capa de ozono,<sup>1</sup> la contaminación de los recursos naturales en el mundo, así como los millones de árboles que anualmente son cortados, como por ejemplo: el bosque tropical del Río Amazonas (“Amazonas Rainforest”).<sup>2</sup> En Puerto Rico, la conservación del ambiente es un tema que siempre ha estado en la mente del puertorriqueño moderno, entre otras razones, por la poca extensión territorial que Puerto Rico posee, la cual es aproximadamente unas 100 millas de largo por 35 millas de ancho.

En la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los padres de esta Constitución entendieron que debían plasmar como derecho fundamental de todo ser humano al goce y disfrute de los recursos naturales, disponibles tanto para la vida como para el progreso de la sociedad puertorriqueña, axioma que no está escrito dentro de la Constitución de los Estados Unidos, pero los que redactaron la Constitución en Puerto Rico crearon y dispone como sigue:

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; la conservación y mantenimiento de los edificios y lugares que sean declarados de valor

---

\*Estudiante de tercer año y miembro del Cuerpo de Investigadores, Redactores y Correctores de la Revista de Derecho Puertorriqueño de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

<sup>1</sup>United States Environmental Protection Agency, *Ozone Science: The Facts Behind the Phaseout* (visitado el 8 de mayo de 1998) <[http://www.epa.gov/docs/ozone/science/sc\\_fact.html](http://www.epa.gov/docs/ozone/science/sc_fact.html)>.

<sup>2</sup>Rainforest Action Network, *Rainforest Information, Rates of Rainforest Loss* (visitado el 8 de mayo de 1998) <[http://www.ran.org/ran/info\\_center/rates.html](http://www.ran.org/ran/info_center/rates.html)>.

histórico o artístico por la Asamblea Legislativa; reglamentar las instituciones penales para que sirvan a sus propósitos en forma efectiva y propender, dentro de los recursos disponibles, al tratamiento adecuado de los delincuentes para hacer posible su rehabilitación moral y social.<sup>3</sup>

En los comienzos del año 1970, se aprobó en Puerto Rico la Ley sobre Política Pública Ambiental,<sup>4</sup> la cual estableció la Junta de Calidad Ambiental. Luego se aprobó importante legislación ambiental, entre ellas la ley que establece tanto la obligación como el procedimiento para redactar una Declaración de Impacto Ambiental en los casos en que se vaya a construir un proyecto que impacte de alguna forma el ambiente. Esta legislación, que fue creada para la protección del ambiente, ha sido blanco de los políticos de turno debido a que entienden que les crea muchas trabas al momento de hacer mejoras a la infraestructura por el sinnúmero de estudios y pasos a seguir al momento de proceder con la Declaración de Impacto Ambiental, en el caso que el proyecto tenga un posible impacto significativo en el ambiente.

Mientras en Puerto Rico se desarrollaba este despertar hacia la conservación de los recursos naturales y se comenzó a crear conciencia, en Estados Unidos ocurría lo mismo. Tanto es así que hoy en día en Estados Unidos hay aproximadamente más de cincuenta leyes federales, sin nombrar las leyes creadas por los mismos estados, los reglamentos y memorandos de política pública creados por las agencias administrativas que tienen a su cargo la conservación de los recursos naturales, así como más de 5,000 decisiones publicadas por los tribunales en los Estados Unidos.<sup>5</sup> El estado de Derecho establecido por muchas de estas decisiones, así como la legislación es de aplicación a Puerto Rico, sea por aval del Congreso o por vía decisonal del Tribunal Supremo de Estados Unidos. Es tanta la legislación ambiental vigente que hace sumamente complejo el estudio de esta rama del Derecho, así como la posible armonización de las normas establecidas con los proyectos de Ley sometidos esperando por su aprobación.

Durante los últimos años se ha desarrollado una tendencia en los Estados Unidos y en Puerto Rico a utilizar el procedimiento *fast-track*,<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup>CONST. E.L.A. art. VI, § 19.

<sup>4</sup>Ley Núm. 9 de 18 de junio del 1970, art. 1 et seq., 12 L.P.R.A. § 1211 et seq.

<sup>5</sup>CELIA CAMPBELL-MOHN, *ET. AL.*, SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL LAW, West Publishing Co. 66 (1st reprint 1993).

<sup>6</sup>Véase TAUNYA L. MCLARTY, THE APPLICABILITY OF NEPA TO NAFTA: LAW, POLITICS, OR

debido a la apremiante necesidad de la realización de obras gubernamentales. Es de conocimiento general que cuando se haga o planee desarrollar un proyecto en el cual el ambiente sea impactado de cualquier manera, hay que realizar ciertos estudios y seguir procedimientos establecidos por Ley para la realización de los mismos<sup>7</sup>. Esto muchas veces es un problema para los desarrolladores debido a que, por la complejidad de los estudios y muestreos necesarios para ver el impacto significativo del proyecto en el ambiente, la concesión de los permisos se dilata, poniendo en suspenso la construcción y posibles inversiones a la economía, además de la posible necesidad que tenga la ciudadanía de que se finalice el proyecto.

La tendencia en Puerto Rico a utilizar el proceso de eficiencia o método-construcción (*fast-track*) versus los procedimientos de aprobación de permisos bajo la Declaración de Impacto Ambiental ha acrecentado el problema de que la influencia del Derecho angloamericano en nuestro sistema de Derecho civilista, por lo cual se ha comenzado a trastocar y afectar la legislación creada en Puerto Rico. Aunque la mayoría de la legislación vigente del Derecho Ambiental proviene de los Estados Unidos, no es menos cierto que en Puerto Rico hay legislación ambiental local, además nuestra Constitución salvaguarda la conservación de los recursos naturales.

#### **A. Método diseño-construcción (*fast-track*)**

Este tipo de procedimiento fue creado en la Administración del Hon. Rafael Hernández Colón, Gobernador de Puerto Rico, mediante la Orden Ejecutiva OE-1992-10, con fecha del 24 de febrero de 1992. En ésta se buscaba procurar el avance en la aprobación de los proyectos de construcción y acelerar la construcción del proyecto solicitado, además de aunar esfuerzos entre las agencias pertinentes para la aprobación de los permisos. Mediante esta Orden, se creó:<sup>8</sup>

a. un Consejo Interagencial de Expedición de Proyectos de Construcción.

---

ECONOMICS?, 19 MD. J. INT'L L. & TRADE 121.

<sup>7</sup> Véase el art. 4 de la Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 L.P.R.A. § 1124.

<sup>8</sup> Véase Opinión Concurrente y Disidente del Juez Asociado Negrón García, Misión Industrial de Puerto Rico, Inc. y otros v. Junta de Planificación de P.R. y Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, 97 J.T.S. 34, (op. de 21 de marzo de 1997), página 767.

- b. una Oficina de Expeditación de Proyectos de Construcción.
- c. un Comité de Alta Gerencia Técnica para Expeditar Proyectos de Construcción.

La Orden Ejecutiva OE-1992-10 expiró el 2 de enero de 1993, pero aun así administraciones siguientes decidieron seguir utilizando este mismo sistema.<sup>9</sup>

En Estados Unidos se incorporaron los procedimientos *fast track* en las leyes comerciales para liberalizar el tránsito de acuerdo a los convenios comerciales existentes.<sup>10</sup> Este procedimiento le da el poder al Presidente de los Estados Unidos de poder negociar o llevar a cabo un convenio comercial y someterlo a votación sin la potestad de que el Congreso pueda enmendarlo o detenerlo para su estudio más profundo,<sup>11</sup> siempre que notifique de esta negociación al Congreso y al público noventa días antes de comenzar las negociaciones.<sup>12</sup>

Luego de todo este procedimiento el Presidente debe enviar el pliego final del convenio o acuerdo comercial al Congreso de los Estados Unidos acompañado de los documentos complementarios<sup>13</sup> a éste o leyes a ser implantadas.<sup>14</sup> Luego de esto, el Congreso tiene un término de sesenta días<sup>15</sup> para aprobar o denegar el convenio comercial de acuerdo a como fue sometido por el Presidente,<sup>16</sup> recordando que el Congreso retendrá la capacidad de enmendar el procedimiento *fast track*<sup>17</sup> o podría extender su posible aplicación.<sup>18</sup> Todo este procedimiento explicado hay que verlo dentro del contexto de la sección 2191 (a) del Título 19 del United States Code que dispone literalmente como sigue:

(a) Rules of House of Representatives and Senate

This section and sections 2192 and 2193 of this title are enacted by the Congress--

---

<sup>9</sup>*Id.*

<sup>10</sup>19 U.S.C. § 2901, (1993).

<sup>11</sup>19 U.S.C. § 2902 (c), (1993).

<sup>12</sup>19 U.S.C. § 2903 (a)(1), (1993).

<sup>13</sup>19 U.S.C. § 2903 (a)(2), (1993).

<sup>14</sup>19 U.S.C. § 2903 (a) (1) (B), (1993).

<sup>15</sup>19 U.S.C. § 2191 (c) (e), (1993).

<sup>16</sup>19 U.S.C. § 2191 (d), (1993).

<sup>17</sup>19 U.S.C. § 2191 (a) (2), (1993).

<sup>18</sup>Véase al respecto el caso de Public Citizen, et al. v. Office of the United States Trade Representatives, et al., 970 F.2d. 916, (1992).

(1) as an exercise of the rulemaking power of the House of Representatives and the Senate, respectively, and as such they are deemed a part of the rules of each House, respectively, but applicable only with respect to the procedure to be followed in that House in the case of implementing bills described in subsection (b)(1) of this section, implementing revenue bills described in subsection (b)(2) of this section, approval resolutions described in subsection (b)(3) of this section, and resolutions described in sections 2192(a) and 2193(a) of this title; and they supersede other rules only to the extent that they are inconsistent therewith; and

(2) **with full recognition of the constitutional right of either House to change the rules (so far as relating to the procedure of that House) at any time**, in the same manner and to the same extent as in the case of any other rule of that House. (Enfasis suplido).

Este tipo de legislación es importante para el comercio debido al interés apremiante que tiene el Estado en que sus productos importados o exportados no se detengan y lleguen lo más pronto posible al mercado común para su posible compra y uso, ayudando así al mejoramiento de la economía. Pero surge el problema siguiente: ¿cómo se balancea el interés apremiante de la economía frente a las herramientas disponibles para la conservación del ambiente, en caso de que autorice la entrada de un producto nocivo al ambiente, pero sumamente utilizado por los consumidores? La opinión personal del autor es que en Estados Unidos no habría tanto problema jurídico debido a que no existe una salvaguarda constitucional a favor del ambiente, pero en Puerto Rico, la utilización de este tipo de legislación es peligrosa debido a que además de que en nuestra Constitución sí existe esta salvaguarda a favor del ambiente, toda nuestra legislación está apoyada en el procedimiento de la Declaración de Impacto Ambiental en los casos en que se cause un impacto significativo al ambiente.

## B. Declaración de Impacto Ambiental

La Ley Núm. 9<sup>19</sup> (de ahora en adelante la llamaremos Ley 9) es la ley ambiental más importante de Puerto Rico donde se crean los principios en cuanto a la protección del ambiente en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, además de crear la Junta de Calidad Ambiental y establecer sus poderes y obligaciones. Puerto Rico fue una de las primeras jurisdicciones en adoptar e implantar el National Environmental Policy

---

<sup>19</sup>Ley Núm. 9 de 18 de junio del 1970, art. 1 et seq., 12 L.P.R.A. § 1211 et seq.

Act (NEPA).<sup>20</sup> De forma general, la Declaración de Impacto Ambiental, en cuanto a su redacción y procedimiento, está regulada por la Ley 9<sup>21</sup> en su artículo 4, que dispone literalmente lo siguiente:

Se ordena que al máximo grado posible se interpreten, implementen y administren todas las leyes y cuerpos reglamentarios vigentes en estricta conformidad con la política pública enunciada en este Capítulo. Así mismo, se ordena a los departamentos, agencias, corporaciones públicas, municipios e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus Sub-divisiones políticas, que en la implementación de la política pública de este Capítulo, cumplan con las siguientes normas:

(A)....

(B)....

(C) incluir en toda recomendación o informe propuesta de legislación y emitir, antes de efectuar cualquier acción o promulgar cualquier decisión gubernamental que afecte significativamente la calidad del medio ambiente, una declaración escrita y detallada sobre:

(1) el impacto ambiental de la legislación propuesta, de la acción a efectuarse o de la decisión a promulgarse;

(2) cualquiera efectos adversos al medio ambiente que no podrán evitarse si se implementare la propuesta legislación, si se efectuare la acción o promulgare la decisión gubernamental;

(3) alternativas a la legislación propuesta, o a la acción o decisión gubernamental en cuestión;

(4) la relación entre usos locales a corto plazo del medio ambiente del hombre y la conservación y mejoramiento de la productividad a largo plazo, y

(5) cualquier compromiso irrevocable o irreparable de los recursos que estarían envueltos en la legislación propuesta si la misma se implementara, en la acción gubernamental si se efectuara o en la decisión si se promulgara.

Antes de que el organismo concernido incluya o emita la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, **el funcionario responsable del mismo consultará y obtendrá la opinión que sobre la legislación propuesta**, la acción a efectuarse o la decisión gubernamental a promulgarse tenga cualquier otro organismo gubernamental con jurisdicción o ingerencia sobre el impacto ambiental de dicha legislación, acción o decisión.

Copias de dicha Declaración de Impacto Ambiental y las opiniones de los organismos consultados, se harán llegar a la Junta de Calidad Ambiental, al Gobernador y a los cuerpos legislativos. Además, se

---

<sup>20</sup>Pub. L. 91-190 de 1 de enero de 1970, 83 S.T.A.T. 852, 42 U.S.C.A. § 4321 et seq.

<sup>21</sup>12 L.P.R.A. §1124 (c) (1970).

tendrán a la disposición del público y se acompañarán a la propuesta de legislación, acción o decisión para los correspondientes procesos de examen y estudio a través de los organismos gubernamentales.

Se faculta a la Junta de Calidad Ambiental para aprobar reglamentos para implantar las disposiciones de este inciso.

Este artículo es de aplicación a todos los departamentos, agencias, corporaciones públicas, municipios e instrumentalidades del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus subdivisiones políticas.<sup>22</sup>

En estos procedimientos para la construcción o legislación propuesta existen dos tipos de Declaración de Impacto Ambiental:

A. Declaración de Impacto Ambiental No-Significativo - Se utiliza cuando el impacto al ambiente es mínimo no conlleva una pérdida significativa. Se somete una evaluación ambiental con el propósito de proveer suficiente información para que la agencia pueda establecer, si hace falta, una Declaración de Impacto Ambiental Preliminar o una Declaración de Impacto Ambiental No-Significativo o,

B. Declaración de Impacto Ambiental de Carácter Significativo - se utiliza cuando el impacto al ambiente es considerable, conlleva una declaración ambiental más extensa, rigurosa y específica además de toda la documentación complementaria que especifique en cuanto a los efectos en el ambiente y posibles remedios a ese daño, de ser reparable.

A todos estos procedimientos ante las agencias administrativas le son de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme para cumplir con el Debido Proceso de Ley.

Las Declaraciones de Impacto Ambiental son de suma importancia para la toma de decisiones, así como para determinar las estrategias y alternativas para la solución de los posibles daños al ambiente se hace así un balance de intereses entre el ambiente y la necesidad de la sociedad. Pero esto no siempre es tan efectivo. El Sr. José L. Ramírez de León, J.D., LL.M, preparó un estudio<sup>23</sup> donde estableció que entendía que se habían cometido muchos abusos y errores implantando la Política Pública Ambiental por falta de conocimiento, por presiones políticas, por razones burocráticas y al ser esto en medio del proceso, soslaya el efecto real del

---

<sup>22</sup>12 op. Secr. Just. 26, (1981).

<sup>23</sup>José L. Ramírez Ruiz, *Environmental Impact Assessment: The Puerto Rico Experience*, pág. 34

proceso de la Declaración de Impacto Ambiental como una herramienta de planificación.

Este tipo de problema se puede observar en el caso de *Misión Industrial de Puerto Rico, Inc. y otros v. Junta de Planificación de P.R. y Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*,<sup>24</sup> donde hay una combinación de todos estos factores anunciados por el Sr. José L. Ramírez de León.

### C. El caso del “Súper Acueducto” - ¿Decisión salomónica?

En este caso la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (en adelante la A.A.A.) presentó una consulta de ubicación a la Junta de Planificación para hacer el proyecto del “Súper Acueducto”, una tubería que proveerá agua al área metropolitana de Puerto Rico desde una laguna de retención de aguas crudas cerca del Río Grande de Arecibo y el Río Tanamá. Sin ésta haber decidido, la A.A.A. contrató con Thames-Dick Super Acueduct Partners, Inc. la construcción, mantenimiento y operación del proyecto. La Junta de Calidad Ambiental, cuando llegó a su poder la Declaración de Impacto Ambiental realizada por la A.A.A., determinó que cumplía con los requisitos exigidos por la Ley de Política Pública Ambiental, antes de haber resuelto la consulta de ubicación. Después de esto, la Junta de Planificación aprobó la consulta, lo que causó que varios interventores solicitaran reconsideración ante la Junta de Planificación, la cual fue denegada. Los afectados recurrieron al Circuito de Apelaciones. El problema era que ya la constructora del Súper Acueducto había empezado la construcción de éste sin haber expedido el Departamento de Recursos Naturales el permiso de franquicia de agua. Entonces Misión Industrial somete al Tribunal de Circuito de Apelaciones una Moción para paralizar la construcción, oponiéndose la A.A.A. y la Junta de Planificación. En una decisión de más de doscientas páginas, la cual fue escrita por la Hon. Juez Liana Fiol Matta y suscrita por la Hon. Juez Dolores Rodríguez de Oronoz, el Tribunal de Circuito

---

<sup>24</sup>97 J.T.S. 34 (op. de 21 de marzo de 1997). El 21 de marzo de 1997 el Tribunal Supremo de Puerto Rico decidió, por medio de *certiorari*, el caso de *Misión Industrial de Puerto Rico, Inc. y otros v. Junta de Planificación de P.R. y Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*. Se trata de un caso complejo, que al momento de redactar este escrito todavía está en los tribunales debido a la cantidad de controversias involucradas de gran controversia dentro de la palestra pública, donde hay involucrados muchos sectores de la sociedad. Más adelante nos referiremos al mismo.



de Apelaciones revocó, bajo un trámite acelerado del caso, la resolución de la Junta de Planificación en cuanto a la consulta de ubicación, por la razón de que la Junta de Planificación se excedió en el ámbito de su jurisdicción al autorizar el Súper Acueducto sin que el Departamento de Recursos Naturales aprobara la franquicia de agua. Por otro lado, se dispuso que, aunque no se hubiera excedido en cuanto a la consulta, ésta sería nula por razón de que:

a) No cumplió con el “Due Process” constitucional, en cuanto a la notificación de los propietarios afectados por el Súper Acueducto.

b) No cumplió con requisitos necesarios en cuanto a la radicación y evaluación de la consulta.

Entonces, la A.A.A. y la Junta de Planificación recurren por certiorari al Tribunal Supremo solicitando que se le permitiera seguir construyendo el Súper Acueducto y dejara sin efecto la Resolución del Tribunal de Circuito de Apelaciones. El Tribunal Supremo accede a ver el recurso y, en Opinión de la Juez Asociada Hon. Miriam Naveira de Rodón, confirmó la resolución del Circuito de Apelaciones en cuanto a la expedición del auto para revisar la decisión de la Junta de Planificación, aprobando la consulta y la continuación parcial de la construcción del Súper Acueducto, excepto de la instalación de tuberías en los cuerpos de agua que se encontraran en el ruta trazada para la construcción. El Tribunal Supremo devolvió el caso al Tribunal de Apelaciones para que resuelva en los méritos en cuanto a las controversias restantes, prohibiendo la construcción de otras partes del Súper Acueducto hasta tanto el Circuito de Apelaciones resolviera.

En este caso otros jueces asociados emitieron opiniones concurrentes, disidentes y concurrentes-disidentes. Dentro del análisis de este caso, el cual el autor entiende que fue uno salomónico, se puede observar el entrelazo político-jurídico del cumplimiento de las leyes con la plataforma partidista-social de la administración de turno. En su decisión<sup>25</sup> la Hon. Naveira de Rodón, Jueza Asociada, expresó lo siguiente:

A la luz de todo lo antes expuesto, se puede colegir **que un adecuado balance de todos los intereses envueltos refleja que mejor se sirve los fines**

---

<sup>25</sup>Misión Industrial de Puerto Rico, Inc. y otros v. Junta de Planificación de P.R. y Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, 97 J.T.S. 34 (op. De 21 de marzo de 1997), págs. 734-735.

**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. 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 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. Fortalece aun más esta determinación el hecho de que una orden, permitiendo la continuación parcial de las obras, por su propia naturaleza dinámica no tendría un efecto permanente, ya que la misma no impide el que cualesquiera de las partes pueda, en cualquier momento en que cambiasen las circunstancias, solicitarle al Tribunal de Circuito que varíe las limitaciones impuestas.* Esta flexibilidad resulta indispensable para poder manejar adecuadamente un proyecto de la complejidad y magnitud del S.A.N. También avala esta posición pragmática el hecho de que el remedio le es aceptable a las peticionarias mientras provee a los recurridos alternativas para la protección de sus intereses. (Énfasis suplido)

Por otro lado, la opinión del Juez Asociado Hon. Negrón García establece un punto interesante. Luego de discutir la legislación aplicable al caso, aunque entiende que el Tribunal erró al decretar la paralización de su construcción, Negrón García da a entender que lo que se hizo fue dar una decisión mediante la cual ambas partes salieran contentas. En su opinión concurrente-disidente expresó:

Es evidente que el proyecto propuesto por la Autoridad es uno integrado que incluye entre sus componentes principales la toma de agua y la tubería de transmisión de agua potable. La única razón para continuar la suspensión, aunque sea parcial, es que la mayoría ha estimado que probablemente la aprobación de la Consulta de Ubicación no cumplió con todos los trámites legales y administrativos dispuestos por las leyes y reglamentos aplicables. Ante esa disyuntiva, la paralización parcial sólo puede interpretarse como que no está segura de su ilegalidad.

Los señalamientos de error de Misión Industrial, et al., contra la aprobación de la Consulta de Ubicación van dirigidos a la generalidad de la acción administrativa: su concepción como alternativa para suplir los abastos de agua de la Costa Norte, la aprobación de permisos y la evaluación del impacto ambiental de la totalidad del proyecto. **No es posible ordenar remedios a medias; el Tribunal estaba obligado a escoger entre dos alternativas decisorias: paralizarlo o no.** (Énfasis Suplido).

El caso del Súper Acueducto todavía tiene muchas repercusiones debido a que luego de que fuera dictaminada la decisión del Supremo el

día 21 de marzo de 1997, se aprobó, mediando una fuerte crítica pública, la Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997. En ésta se ordena a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados a continuar con la construcción del Súper Acueducto del Norte y no tan sólo esto, sino que en esa misma Ley se le exime del cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico,<sup>26</sup> además de establecer el procedimiento a seguir, los requisitos para la autorización del Proyecto y proveer para la revisión judicial. Uno de los puntos más controversiales de esta Ley se encuentra enmarcado dentro de la Declaración de Propósitos de la Ley y dispone “que la tramitación del proyecto del Súper Acueducto de la Costa Norte en la fase administrativa fue correcta, cumpliéndose con las leyes, los reglamentos y la política pública vigentes.”<sup>27</sup> Además, otro punto neurálgico dentro de esta Ley es que no tan sólo indica que no le es de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme,<sup>28</sup> sino que regula restrictivamente la capacidad del Tribunal en cuanto a la expedición de autos de revisión<sup>29</sup> e indica que si se declarare con lugar el auto de revisión, esto no será razón para la paralización del proyecto,<sup>30</sup> “a menos que el Tribunal lo ordene para prevenir un daño irreparable” y los requisitos que tiene que cumplir para que el Tribunal emita esa orden están catalogados en ese mismo artículo.

#### D. Análisis y Conclusiones

El Derecho Ambiental es un campo complejo, técnico y extenso, que atiende las necesidades y vivencias diarias de la sociedad. En Puerto Rico la Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, la cual ordena a la A.A.A. la continuación del Súper Acueducto. Al nuestro sistema ser uno de forma republicana,<sup>31</sup> es función inherente de la Rama Legislativa la aprobación de las leyes que reflejen la política ambiental del País y de la Rama

---

<sup>26</sup>Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 2101 et. seq.

<sup>27</sup>Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, art. 2.

<sup>28</sup>Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, art. 6.

<sup>29</sup>Véase caso de *Bonilla v. Chardón*, 118 D.P.R. 599, (1987), donde el Tribunal Supremo expuso que “Tampoco es permisible bajo nuestro sistema constitucional que se le impida a los tribunales, en forma directa o indirecta, ejercer sus facultades revisoras cuando los organismos administrativos han actuado en forma contraria a los preceptos constitucionales.”

<sup>30</sup>Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, art. 7.

<sup>31</sup>CONST. E.L.A. art. 1, § 2.

Ejecutiva ponerlas en funcionamiento. Sin embargo, es el Sistema Judicial el que está llamado a la interpretación de las leyes y reglamentos de la Constitución, aunque también la Rama Legislativa podría limitar el acceso a los tribunales de justicia.<sup>32</sup> Este es el axioma principal de la “Separación de Poderes”.

El Tribunal de Circuito de Apelaciones había paralizado el proyecto porque entendía que no se había cumplido con los requisitos que la misma Rama Legislativa había aprobado. El Tribunal Supremo, aunque permitió en parte la continuación de la construcción, exceptuando la instalación de tuberías en los cuerpos de agua que se encontraran en el ruta trazada para la construcción del Súper Acueducto, devolvió al Tribunal de Circuito de Apelaciones para que resolviera en los méritos en cuanto a las controversias restantes, prohibiendo la construcción de otras partes del Súper Acueducto hasta tanto el Circuito de Apelaciones no resolviera, dándole de facto la razón al Circuito de Apelaciones. Pero la Rama Legislativa establece en la misma Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997 “que la tramitación del proyecto del Súper Acueducto de la Costa Norte en la fase administrativa fue correcta, cumpliéndose con las leyes, los reglamentos y la política pública vigentes”. Respetuosamente, el autor entiende que a la Rama Legislativa no le corresponde esta interpretación, sino a los Tribunales de Justicia, los cuales son los que velan el cumplimiento de las leyes y protegen al ciudadano de las acciones del Estado cuando la persona es afectada por éste.

En cuanto al método de diseño-construcción (*fast-track*), este procedimiento tiene su razón de ser, en cuanto le brinda al Poder Ejecutivo una alternativa para poder adelantar pasos en una carrera que, dentro de la realidad del procedimiento para la aprobación de permisos, es bastante lenta. Esto podría aceptarse, pero dentro de la perspectiva de que el *fast-track* no es una carta blanca para que se puedan hacer proyectos sin el debido estudio. El autor opina que es una herramienta efectiva para casos de emergencia, en momentos de necesidad apremiante o cuando no haya una alternativa menos drástica. En Puerto Rico la armonización de este tipo de procedimiento con el procedimiento vigente establecido en la radicación de una Declaración de Impacto Ambiental

---

<sup>32</sup> Véase el caso de Medina v. Pons, 81 D.P.R. 1 (1959), donde se establece que “cuando la legislatura no ha prohibido en forma expresa y clara su intención de limitar el acceso a los tribunales, se presume la revisión judicial.”

podría ser posible, siempre y cuando se restrinja su uso para los casos antes mencionados que son:

- a) para casos de emergencia,
- b) en momentos de necesidad apremiante o
- c) cuando no haya una alternativa menos drástica.

En el caso del Súper Acueducto el autor entiende que fue innecesario utilizar el procedimiento de método-construcción debido a que, aunque es de conocimiento general el problema de escasez de agua que tiene el Area Metropolitana, existen otras alternativas menos drásticas y de menor impacto al ambiente y más viables, como por ejemplo:

A) El dragado de los lagos - la escasez de agua se debe, en la mayoría de las veces, a que los lagos de retención de agua están llenos de sedimentos que llegan por las correntías y comienzan a estancarse en el fondo del lago causando que su nivel de retención de agua disminuya.

B) Plantas desalinizadoras - este tipo de planta sería viable en Puerto Rico debido a nuestra condición de isla donde, mediando el proceso de separación de la sal del agua de mar, el agua resultante podría ser conectada a una planta de tratamiento de agua para consumo.

El mayor problema que ocurre en Puerto Rico es la realidad de que los problemas presentes o futuros de Puerto Rico se atacan a corto plazo. Lamentablemente, se trata de buscar la alternativa que termine con el problema rápido, sin pensar muchas veces en las consecuencias futuras. El Súper Acueducto resolvería el problema con mucha rapidez, pero cuando se habla de un proyecto de esta magnitud hay que pensar en las consecuencias. La sociedad o el ambiente, el interés del Estado versus el interés del ciudadano, ¿se podrá llegar al balance de intereses en realidad?; o, ¿será siempre una ilusión filosófica?

Al momento de escribir este artículo está sometido un Proyecto de Ley<sup>33</sup> para hacer unas enmiendas sustanciales a la Ley de Política Pública Ambiental y dentro de las enmiendas sometidas está el procedimiento de las Declaraciones de Impacto Ambiental. ¿Será la crónica de la muerte anunciada de las Declaraciones de Impacto Ambiental como las conocemos? Como decía Isaac Newton: "Toda acción, tiene una reacción". Mientras esperamos la reacción, sólo el tiempo dirá...

---

<sup>33</sup>P. de la C. 1581 (11 de enero de 1998), radicado por el representante Mislá Aldarondo.