

**APORTACIONES DEL JUEZ PRESIDENTE  
FEDERICO HERNÁNDEZ DENTON AL DESARROLLO  
DEL DERECHO AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑO  
(1985 - 2014)**

**ARTÍCULO**

LUIS E. RODRÍGUEZ RIVERA\*

Introducción .....	1166
I. Influencias relevantes que anteceden su nombramiento como Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico en 1985 .....	1168
II. Aportaciones al Derecho Ambiental puertorriqueño como Juez Asociado del Tribunal Supremo 1985 - 2004.....	1172
A. <i>García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental</i> .....	1177
B. <i>Asociación de Residentes de Piñones v. Junta de Calidad Ambiental</i> .....	1180
C. <i>Misión Industrial v. Junta de Planificación</i> .....	1182
D. <i>Misión Industrial v. Junta de Planificación II</i> .....	1183
E. <i>Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental</i> .....	1185
F. <i>Díaz Álvarez v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales</i> .....	1187
G. <i>Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental</i> .....	1187
H. <i>Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental</i> .....	1189
III. Aportaciones al Derecho Ambiental puertorriqueño como Juez Presidente del Tribunal Supremo 2004: Presente.....	1192
Comentarios finales.....	1192

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

---

\* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

en áreas como la del Caño Tiburones en Arecibo y, además, los expongamos a los efectos de la contaminación ambiental que la planta propuesta ocasionaría de ser construida sin seguir el trámite procesal prescrito por ley y sin considerar otras alternativas de producción energética.

- Honorable Federico Hernández Denton<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

**E**L DERECHO AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑO ES DE RECIÉN DESARROLLO. LOS recursos naturales y ambientales de Puerto Rico, sin embargo, cuentan con un largo historial de asedio, tanto por fuerzas naturales como por actividades humanas. Por un lado, su geografía física, incluyendo el clima tropical, una abundante precipitación y una variada composición geológica, ha servido para la formación de gran diversidad de ambientes y recursos naturales en la Isla. Por otro lado, la poca extensión territorial de Puerto Rico demarca la fragilidad intrínseca en que existen nuestros recursos naturales y ambientales.<sup>2</sup> Este rico y a la vez delicado entorno ambiental, sirve de trasfondo a la trágica paradoja ambiental puertorriqueña: riqueza natural frecuentemente destruida por fuerzas naturales, como huracanes, tormentas, sequías y fuegos; y medioambiente frágil intensamente destruido por quienes más lo valoran y necesitan, los puertorriqueños, quienes impactamos su precariedad mediante la sobrepoblación, la distribución inequitativa de las riquezas, las estrategias no sustentables de desarrollo económico implantadas y la ausencia de planificación gubernamental efectiva. Al entrar al siglo XXI, nuestra vulnerabilidad aumenta ante el cambio climático, fenómeno de estirpe natural y humana que nos roba costas y trastorna nuestros ecosistemas afectando la flora y fauna que alberga, así como la seguridad pública e infraestructura del País.<sup>3</sup>

Algunos intentos loables fueron ejecutados por España y Estados Unidos durante el siglo XIX y principios del siglo XX para proteger nuestros árboles y bosques.<sup>4</sup> Sin embargo, no fueron proporcionales al ímpetu avasallador de los factores antes descritos. En 1952, la Convención Constituyente de Puerto Rico intentó

---

<sup>1</sup> *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 532,554 (1997) (Hernández Dentón, opinión disidente).

<sup>2</sup> Véase, e.g., TANIA LÓPEZ MARRERO & NANCY VILLANUEVA, *ATLAS AMBIENTAL DE PUERTO RICO* (2006).

<sup>3</sup> Véase Consejo de Cambio Climático de Puerto Rico, *Estado del clima de Puerto Rico 2010-2013: Resumen ejecutivo: Evaluación de vulnerabilidades socio-ecológicas en un clima cambiante*, [http://www.drna.gobierno.pr/oficinas/arn/recursosvivos/costasreservasrefgios/pmzc/prccc/prccc-2013/CCCPR\\_ResumenEjecutivo.pdf](http://www.drna.gobierno.pr/oficinas/arn/recursosvivos/costasreservasrefgios/pmzc/prccc/prccc-2013/CCCPR_ResumenEjecutivo.pdf).

<sup>4</sup> Véase, e.g., CARLOS M. DOMÍNGUEZ CRISTÓBAL, *PANORAMA HISTÓRICO FORESTAL DE PUERTO RICO* (2000).

de proteger el ambiente contra el deterioro ambiental imponiéndole a la nueva Rama Ejecutiva el siguiente mandato constitucional: “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”.<sup>5</sup> En 1970, se legisló una política pública ambiental de Puerto Rico para obligar a nuestras agencias e instrumentalidades ejecutivas a internalizar factores ambientales en sus procesos decisionales.<sup>6</sup> No obstante, estos esfuerzos quedaron como letra muerta, mientras la Rama Ejecutiva del País se mostró insensible ante sus responsabilidades de proteger y conservar nuestros recursos naturales.

En la segunda mitad de la década de los noventa, comenzó en el Tribunal Supremo de Puerto Rico un periodo importante de atención al tema medioambiental e interpretación de las normativas ambientales existentes. La jurisprudencia ambiental creció exponencialmente durante esta época, quedando al descubierto el pobre desempeño ejercido hasta ese momento por la Rama Ejecutiva en la protección de nuestro ambiente.<sup>7</sup> Caso a caso, el Tribunal Supremo fue afilando su análisis hasta suscitarse un interesante debate en nuestra Revista Jurídica de si el más alto foro, en efecto, aplicaba un criterio de revisión más riguroso en casos ambientales que en las demás áreas del Derecho Administrativo.<sup>8</sup>

Sin lugar a dudas, el juez presidente Federico Hernández Denton ocupó durante este periodo evolutivo de nuestro Derecho Ambiental un rol protagónico como la voz más activa y consistente del Tribunal Supremo, exigiendo a la Rama Ejecutiva, por un lado, el estricto cumplimiento con las normas y procesos ambientales, así como a sus colegas en la Rama Judicial y, por otro lado, una revi-

---

<sup>5</sup> CONST. PR art. VI, § 19.

<sup>6</sup> Véase Ley de política pública ambiental de Puerto Rico, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 LPRA §§ 1121-1142e (1997 & Supl. 2000) (derogada 2004).

<sup>7</sup> Véase, e.g., Pedro J. Saade Llorens, *Análisis de Término 2006-07: Derecho Ambiental*, 77 REV. JUR. UPR 867 (2008); Erika Fontánez Torres, *Análisis de Término 2005-06: Derecho Ambiental*, 76 REV. JUR. UPR 873 (2007); Luis E. Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 2000-01: Derecho Ambiental*, 71 REV. JUR. UPR 327 (2002); Luis E. Rodríguez Rivera, *La educación jurídica y el Derecho Ambiental: La jurisprudencia como instrumento en la educación jurídica: Análisis quinquenal de la jurisprudencia ambiental*, 70 REV. JUR. UPR 1097 (2001); Luis E. Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1999-2000: Derecho Ambiental*, 70 REV. JUR. UPR 291 (2001); Luis E. Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1998-99: Derecho Ambiental*, 69 REV. JUR. UPR 497 (2000); Luis E. Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental*, 68 REV. JUR. UPR 303 (1999); Luis Enrique Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, 67 REV. JUR. UPR 907 (1998).

<sup>8</sup> Véase Liana Fiol Matta, *De regreso al futuro: El hard look y la “nueva” revisión judicial rigurosa en casos ambientales*, 72 REV. JUR. UPR 71 (2003); Ernesto L. Chiesa Aponte, *Comentarios a la ponencia de la jueza Fiol Matta sobre el estándar de revisión judicial en casos ambientales*, 72 REV. JUR. UPR 93 (2003); Luis E. Rodríguez Rivera, *No todo lo que brilla es oro: Apuntes sobre el desarrollo de la norma de revisión judicial en la jurisprudencia ambiental a la luz de la constitucionalización de la política pública ambiental puertorriqueña*, 72 REV. JUR. UPR 113 (2003); Luis E. Rodríguez Rivera, *Revisión judicial y Derecho Administrativo: Análisis crítico de la norma de deferencia judicial y comentarios sobre su aplicación en el Derecho Ambiental*, 69 REV. JUR. UPR 1153 (2000).

sión rigurosa de las acciones de la Rama Ejecutiva en casos ambientales. Antes de elaborar sobre las importantes aportaciones del juez presidente Hernández Denton en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño, aprovecho para compartir unos datos poco conocidos sobre él que espero aporten luz sobre las mismas.

### I. INFLUENCIAS RELEVANTES QUE ANTECEDEN SU NOMBRAMIENTO COMO JUEZ ASOCIADO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO EN 1985<sup>9</sup>

El primer recuerdo que tiene el juez presidente Federico Hernández Denton de albergar una inquietud por el medioambiente fue cuando leyó *Silent Spring*,<sup>10</sup> durante sus años de estudios en la Universidad de Harvard.<sup>11</sup> Este también recuerda que el primer tema ambiental de Puerto Rico que le impactó fue la propuesta explotación minera en el centro de la Isla, la cual comenzó a evaluarse en la década de los sesenta. Al completar sus estudios en el verano de 1969, el joven Hernández Denton fue reclutado por el entonces Presidente de la Universidad de Puerto Rico, Jaime Benítez, para servir como su asesor legal. Durante este periodo, existía gran oposición en el País a la propuesta explotación minera, particularmente en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Tan temprano como en enero de 1966, cincuenta y nueve docentes de la Universidad de Puerto Rico redactaron y publicaron el *Manifiesto de Conservación*, el cual alertaba:

The strip mining in the Lares-Utuado-Adjuntas area will shortly destroy hundreds of acres of densely vegetated land. Natural reservoirs of water will also be destroyed. The stripping of the land will seriously affect the retention of water in the ground. The acids and minerals liberated by the broken soil will con-

---

<sup>9</sup> Los datos recopilados y expuestos en esta sección fueron obtenidos en gran parte de conversaciones que he sostenido con el juez presidente Hernández Denton desde 1995, año en que se me reclutó para ocupar una cátedra en Derecho Ambiental en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. La más reciente de estas conversaciones, ocurrió el 11 de noviembre de 2013, en anticipo a mi preparación de este escrito.

<sup>10</sup> RACHEL CARSON, *SILENT SPRING* (1962). A este libro se le acredita haber sido un factor importante en el renacer del ambientalismo contemporáneo en Estados Unidos. En el mismo, Rachel Carson explica cómo los plaguicidas que se aplican a las cosechas de ese país terminan siendo ingeridos en los comedores de todos los hogares que comen frutas y vegetales, y describe la relación causal entre el uso de plaguicidas en la agricultura comercial y el deterioro de la salud en la familia, particularmente en los niños. Al Gore, ganador del Premio Nobel de la Paz en el 2007 por su lucha contra el cambio climático, describió en su libro, *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, cómo su propia inquietud sobre el ambiente nació de la profunda preocupación que le causó a su madre la lectura de *Silent Spring* de Rachel Carson. Véase AL GORE, *EARTH IN THE BALANCE – ECOLOGY AND THE HUMAN SPIRIT* 3 (1993).

<sup>11</sup> El juez presidente Hernández Denton obtuvo su Bachillerato en Artes en 1966 de la Universidad de Harvard, y su Bachillerato en Derecho en 1969 de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard.

taminate land and rivers. Furthermore, with the eradication of vegetation wildlife will be exterminated. Unless our legislature enacts strict regulations, such as those already existing in some states of the Union, the overall result of this method of mining will be disastrous and widespread.

....

We must end the destruction of vegetation and natural contours, the contamination of the rivers, the air and the seashores, and the erosion of our soil and beaches everywhere in the island. We need to think more in terms of control and wise utilization of nature, rather than in terms of undue and gross destruction. Until we have scientific evidence to the contrary, our interest should be clearly to *preserve* the whole diversity of living forms and the natural balance evolved in the course of millions of years. Indeed, *diversity of life* should be regarded as a national and international treasure.<sup>12</sup>

Otro tema que generó mucha controversia durante el referido periodo fue el posible impacto ambiental de la refinera de petróleo propuesta para Guayanilla, según recuerda hoy el juez presidente Hernández Denton.

El licenciado Hernández Denton colaboró a principios de los setenta con la Comisión para Estudio de los Problemas de la Minería del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Esta comisión fue presidida por el licenciado Ángel G. Hermida de 1970 a 1971, quien en 1969 coeditó el libro *La explotación minera del cobre en Puerto Rico: Factores legales, económicos y de contaminación*.<sup>13</sup> El Juez Presidente, además, colaboró durante este mismo periodo con el Instituto de Estudio Ambiental de Puerto Rico, el cual contaba entre sus miembros fundadores y primeros directores con los licenciados Ángel G. Hermida y Andrés Salas Soler. Tanto los universitarios y doctores Máximo Cerame Vivas, Víctor Sánchez Cardona y Neftalí García Martínez fueron identificados por el juez presidente Hernández Denton como figuras importantes en estas primeras luchas ambientales, como el licenciado e investigador universitario Maximiliano Trujillo González. Desde el Senado de Puerto Rico, el joven abogado Benny Frankie Cerezo es recordado por el Juez Presidente como un importante colaborador del medioambiente durante el principio de la década de los setenta.

Entre 1969 y 1972, el licenciado Hernández Denton ocupó varios cargos en la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de Puerto Rico, entre estos, la cátedra de Derecho Mercantil, la dirección del Centro de Investigaciones Comerciales y la dirección del Instituto de Investigaciones de Problemas del Consumidor. Además de fundar este último Instituto, Hernández Denton tuvo la oportunidad de coinvestigar y coescribir un importante informe sobre el uso de plaguicidas en Puerto Rico, el cual fue editado y publicado subsiguientemente en

---

<sup>12</sup> JARO MAYDA, ENVIRONMENT & RESOURCES: FROM CONSERVATION TO ECOMANAGEMENT 212-13 (1968).

<sup>13</sup> Véase ÁNGEL G. HERMIDA & LUIS MORERA, LA EXPLOTACIÓN MINERA DEL COBRE EN PUERTO RICO: FACTORES LEGALES, ECONÓMICOS Y DE CONTAMINACIÓN (1969).

la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.<sup>14</sup> Los primeros párrafos de este trabajo dejan completamente al descubierto la gran sensibilidad que poseía el Juez Presidente sobre nuestro medioambiente desde sus primeros años en la academia:

La gran malversación del ambiente

En los últimos años, el estado en que se encuentran los recursos naturales de Puerto Rico ha sido motivo de mucha preocupación tanto en círculos privados como gubernamentales. Desgraciadamente este proceso de toma de conciencia ha empezado a desarrollarse después de dos décadas en las cuales la promoción industrial ha tenido mayor ascendencia en nuestras dependencias gubernamentales que la protección del ambiente general del puertorriqueño. También se ha subestimado el afecto nocivo de la tecnología sobre la salud pública.

En Puerto Rico tenemos un censo de manufactureros, pero no hay un inventario cuantificado de todos los recursos naturales. Hemos gastado mucho dinero para promover el turismo en Puerto Rico, mientras que por otro lado se ha permitido que nuestros manglares sean eliminados y nuestras playas sean contaminadas. En Puerto Rico desde los que tienen automóviles hasta las corporaciones públicas, como la Autoridad de Fuentes Fluviales, han participado en “la gran malversación de nuestro ambiente”.

La consecuencia de esta tendencia a menospreciar la importancia del medio ambiente es que los problemas ambientales en general, y de recursos naturales en particular, se han atacado en forma improvisada, sin responder a un enfoque global del desarrollo balanceado.<sup>15</sup>

Este trabajo del Instituto de Investigaciones de Problemas del Consumidor, a su vez, sirvió de apoyo a la demanda que subsiguientemente incoara el Instituto de Estudio Ambiental y su miembro, Andrés Salas Soler, para impugnar un reglamento emitido por el Departamento de Agricultura, el cual culminó con la primera opinión del Tribunal Supremo que interpreta nuestra *Ley de política pública ambiental*.<sup>16</sup> Interesantemente, nuestro Tribunal Supremo no volvió a hacer un pronunciamiento importante sobre nuestro medioambiente hasta más de veinte años después de la opinión de *Salas Soler v. Secretario de Agricultura*,<sup>17</sup> momento en que el entonces juez asociado Federico Hernández Denton ya formaba parte de dicho cuerpo.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Federico Hernández Denton *et al.*, *Los plaguicidas en Puerto Rico: Presencia y control*, 41 REV. JUR. UPR 187 (1972). Sería razonable concluir que la impresión que le causó el libro *Silent Spring* de Rachel Carson al Juez Presidente influyó en los temas de investigación que realizó durante esta época.

<sup>15</sup> *Id.* en las págs. 187-88.

<sup>16</sup> Véase *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 720 (1974).

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 532 (1997) (donde se discute la *Ley de política pública ambiental*). Véase *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449 (1995) (refiriéndose a la *Ley de aguas de Puerto Rico*).

En 1972, el licenciado Hernández Denton formó parte del comité especial sobre Puerto Rico y el mar creado por el gobernador Luis A. Ferré, y compuesto por miembros del sector gubernamental, universitario y privado. A fines de 1972, este Comité Especial rindió su informe *Puerto Rico y el mar*.<sup>19</sup>

Durante el periodo entre 1973 y 1976, el licenciado Hernández Denton fungió como Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor bajo la primera administración del gobernador Rafael Hernández Colón. Subsiguientemente, este vuelve a mostrar su interés en temas ambientales al participar en la redacción de la plataforma ambiental de Hernández Colón, entonces candidato a la gobernación para las elecciones de 1980 y 1984. Por otra parte, como Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Interamericana, el juez presidente Hernández Denton, en 1984, creó una clínica de asistencia legal en el área de Derecho Ambiental. Esto, tras haber desarrollado por varios años el programa clínico de dicha institución siguiendo el modelo implantado por el profesor Gary Bellow en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard.<sup>20</sup>

El cúmulo de las experiencias, investigaciones y escritos aquí descritos ciertamente reflejan un profundo interés y sensibilidad hacia el tema de protección ambiental que antecede, por mucho, aquella exhibida tradicionalmente por la mayoría de los miembros de su generación.<sup>21</sup> Ahora, las aportaciones realizadas por el Juez Presidente en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño no se explican tan solo a base de su afinidad o actitud sobre el tema, sino que también por sus inquietudes sobre el Derecho Administrativo en general y la doctrina de deferencia judicial en particular. Dichas inquietudes se reflejaron también antes de su nombramiento a nuestro más alto foro. Veamos.

Durante su último año de estudios en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, el joven Hernández Denton tuvo oportunidad de tomar un curso con un talentoso profesor de recién reclutamiento. Se trataba del profesor Lawrence Tribe, una de las personas más influyentes de su generación en la enseñanza y la práctica del Derecho Constitucional de los Estados Unidos.<sup>22</sup> Según

---

<sup>19</sup> Comité Especial sobre Puerto Rico y el mar nombrado por el gobernador Luis A. Ferré, *Puerto Rico y el mar* (19 de octubre de 1972), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CZIC-gc1023-28-p89-1972/html/CZIC-gc1023-28-p89-1972.htm> (última visita 6 de abril de 2014).

<sup>20</sup> Para más información sobre Gary Bellow y el impacto de su trabajo a favor del acceso de los pobres a la justicia, véase *Gary Bellow Public Service Award*, creado por la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard después de su muerte en el año 2000, <http://www3.law.harvard.edu/orgs/bellow/about-gary-bellow/> (última visita 6 de abril de 2014).

<sup>21</sup> En una ocasión, le pregunté al juez presidente Hernández Denton si le sorprendía el hecho de que la ebullición sobre el tema ambiental que encontró a su llegada a la Universidad de Puerto Rico a fines de los sesenta, y en el Colegio de Abogados a principios de los setenta, no resultara en un aumento dramático en casos y pleitos ambientales, a lo que me contestó que tal vez era resultado de que la mayoría de los su generación que compartían su sensibilidad ambiental terminaron ocupando posiciones en el gobierno y la judicatura. ¡Tema para otra investigación!

<sup>22</sup> Véase *Laurence H. Tribe*, en la página digital oficial de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, <http://www.law.harvard.edu/faculty/directory/10899/Tribe> (última visita 6 de abril de 2014).

me compartió el Juez Presidente, desde que él escuchó al profesor Tribe criticar la doctrina de deferencia judicial en su curso, quedó con cierto escepticismo sobre la misma.<sup>23</sup> Este escepticismo era compartido por el licenciado y colega Ángel G. Hermida quien fue coautor del artículo *Algunas tendencias del Tribunal Supremo de Puerto Rico en la revisión judicial de agencias administrativas* en la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico en 1969.<sup>24</sup> No obstante, fue durante su tiempo como Secretario del Departamento de Asuntos al Consumidor cuando Hernández Denton comprendió por experiencia propia que la deferencia judicial fundamentada en el supuesto peritaje de las agencias administrativas carecía de sentido, especialmente ante la realidad de las agencias ejecutivas en Puerto Rico.<sup>25</sup> Este pensamiento siguió madurando cuando presidió, entre 1983 y 1985, el Consejo Asesor de la Comisión de lo Jurídico del Senado de Puerto Rico sobre un propuesto *Código uniforme de procedimientos administrativos para Puerto Rico*.

Este trasfondo sobre las influencias relevantes que antecedieron el nombramiento de Federico Hernández Denton como Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico en junio de 1985, dan contexto y ayudan a anticipar las aportaciones que este realizará en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño.

## II. APORTACIONES AL DERECHO AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑO COMO JUEZ ASOCIADO DEL TRIBUNAL SUPREMO 1985–2004

Como mencioné anteriormente, en 1952, la Convención Constituyente de Puerto Rico aprobó sección 19 del artículo VI de nuestra Constitución, el cual ordena “la más eficaz conservación” de nuestros recursos naturales tomando en consideración “el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”.<sup>26</sup> Sin embargo, no fue hasta 1970 que se legisló una política pública ambiental de Puerto Rico que obliga a nuestras agencias e instrumentalidades ejecutivas a considerar factores ambientales en sus procesos decisionales.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Para una crítica sobre la doctrina tradicional de deferencia judicial, véase Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, supra nota 8.

<sup>24</sup> Ángel G. Hermida & Emilio Pena Fonseca, *Algunas tendencias del Tribunal Supremo de Puerto Rico en la revisión judicial de agencias administrativas*, 38 REV. JUR. UPR 681 (1969). Por ejemplo, al referirse sobre doctrinas de revisión judicial aplicadas por nuestro Tribunal Supremo, Hermida y Pena Fonseca las describen como que “frecuentemente van dirigidas a evitar que el tribunal considere los méritos de la determinación administrativa de la misma forma que revisa la decisión de un tribunal inferior”. *Id.* en la pág. 682.

<sup>25</sup> Véase Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, supra nota 8.

<sup>26</sup> CONST. PR art. VI, § 19.

<sup>27</sup> Véase Ley de política pública ambiental de Puerto Rico, Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, 12 LPRA §§ 1121-1142e (1997 & Supl. 2000) (derogada 2004).



La *Ley de política pública ambiental* de Puerto Rico contiene cuatro elementos importantes: (1) una declaración sustantiva de política pública ambiental; (2) unas normas procesales afirmativas dirigidas a los departamentos, agencias, corporaciones públicas, municipios e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva (agencias del ELA); (3) la creación de la Junta de Calidad Ambiental adscrita a la Oficina del Gobernador para implantar y administrar la misma, y (4) dos causas de acción por violación a las disposiciones de la Ley 9 (una por daños extracontractuales y otra por *mandamus*).<sup>28</sup> La efectividad de la *Ley de política pública ambiental* está sujeta a si las agencias del ELA *realmente* consideran e internalizan factores ambientales en sus procesos decisionales, así como en la labor fiscalizadora emprendida por la Junta de Calidad Ambiental y el público en general. Por tanto, esta estrategia de protección ambiental requerirá fundamentalmente que la Rama Judicial establezca los criterios de cumplimiento para las agencias del ELA, en particular, para las funciones fiscalizadoras de la Junta de Calidad Ambiental. Asimismo, la Rama Judicial deberá establecer parámetros bajo los cuales se le permitirá al público actuar como un procurador general privado.

En un trabajo anterior propuse el siguiente análisis para la Rama Judicial:

En primer lugar, es apremiante establecer las situaciones en que los tribunales intervendrán en el proceso decisional administrativo para hacer cumplir la política pública ambiental esbozada en la Ley [de Política Pública Ambiental] (en adelante “Área de Análisis I”). Tres temas surgen de este análisis: (a) acceso a los tribunales para impugnar acciones administrativas que presuntamente incumplan con los requisitos de [dicha] Ley; (b) normas de evaluación a ser aplicadas por los tribunales al revisar una acción administrativa que presuntamente incumpla con los requisitos de [esta] Ley; y (c) remedios a ser impuestos por los tribunales por incumplimiento con los requisitos de la Ley [de Política Pública Ambiental]. La segunda área que requiere análisis por los tribunales para asegurar el funcionamiento efectivo de la política pública ambiental es la interpretación de los requisitos detallados en la Ley [de Política Pública Ambiental] (en adelante “Área de Análisis II”). Este segundo análisis requiere a su vez tres pasos: (a) determinar las acciones administrativas donde las agencias del ELA están obligadas a preparar una DIA; (b) en situaciones en que las agencias del ELA deben preparar una DIA, determinar (i) su alcance, (ii) el momento oportuno para su preparación y sumisión, y (iii) su contenido, conforme a las disposiciones de la [referida] Ley y reglamentos aplicables; y (c) determinar las responsabilidades impuestas por [dicha] Ley a la Junta de Calidad Ambiental como ente fiscalizador.<sup>29</sup>

En 1971, el Departamento de Agricultura emitió un reglamento sobre el uso de plaguicidas sin antes preparar una declaración de impacto ambiental conforme le exigía la recién aprobada *Ley de política pública ambiental de Puerto Rico*. Como se mencionó anteriormente, este reglamento fue impugnado por el Insti-

---

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 909-10.

tuto de Educación Ambiental y uno de sus miembros, Andrés Salas Soler.<sup>30</sup> También eran miembros de este Instituto, el licenciado Ángel G. Hermida, el doctor Víctor Sánchez Cardona y el licenciado Federico Hernández Denton. Comenté en una nota al calce anterior que parece que el impacto que Rachel Carson tuvo sobre el juez presidente Hernández Denton, a través de su libro *Silent Spring*, influyó sobre la investigación y el informe sobre plaguicidas que produjo el Instituto de Investigaciones de Problemas del Consumidor.<sup>31</sup> De igual forma, podría concluir que dicho libro también influyó sobre la génesis del primer caso que llegó ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico bajo la *Ley de política pública ambiental* recién aprobada en 1970. Otro dato histórico curioso es que la procuradora general, quien representó al Departamento de Agricultura en el caso de *Salas Soler v. Secretario de Agricultura*, fue la futura Jueza Asociada y Jueza Presidente de nuestro más alto foro: Miriam Naveira de Rodón,<sup>32</sup> quien posteriormente se convertiría en parte del grupo proambiente del Tribunal Supremo, junto a los jueces asociados Hernández Denton y Jaime Fuster Berlingeri, y a los que el compañero Ernesto Chiesa Aponte catalogó como el *trío del Hard Look*.<sup>33</sup>

En esta primera opinión de nuestro Tribunal Supremo que interpreta la *Ley de política pública ambiental*, el juez presidente José Trías Monge proveyó criterios claros a los tribunales para evaluar controversias relacionadas al Área de Análisis I(a) (acceso a los tribunales para impugnar acciones administrativas que presuntamente incumplan con los requisitos de la *Ley de política pública ambiental*) y I(c) (remedios a ser impuestos por los tribunales por incumplimiento con los requisitos de esta misma Ley) –en cuanto al remedio de *mandamus*. Importante resultó la conclusión de Trías Monge estableciendo que nuestra *Ley de política pública ambiental*, derivada de la sección 19 del artículo VI de la Constitución, permite una interpretación más liberal de los requisitos necesarios bajo la doctrina de legitimación activa, aún cuando se interprete restrictiva o conservadoramente bajo la *Ley Federal de Política Pública Ambiental* o N.E.P.A. (por sus siglas en inglés).<sup>34</sup> Sin embargo, las demás áreas de análisis desglosadas arriba permanecieron sin guías o criterios interpretativos claros por más de dos décadas después de la opinión en *Salas Soler v. Secretario de Agricultura*. Esta brecha de tiempo culminó cuando, en 1997, el Tribunal Supremo emitió su opinión en *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*.<sup>35</sup>

Tratar de esbozar las razones que pudieran explicar por qué el Tribunal Supremo no emitió opiniones interpretativas de la *Ley de política pública ambiental*

---

30 Véase *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 718 (1974).

31 Véase *Hernández Denton et al.*, *supra* nota 14.

32 Véase *Salas Soler*, 102 DPR en la pág. 718.

33 Véase Chiesa Aponte, *supra* nota 8, en la pág. 106 (énfasis suplido).

34 Para un análisis profundo sobre *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, véase Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 910-14.

35 *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 532 (1997).

por un periodo de más de dos décadas rebasa el objetivo de este trabajo. Este misterio resulta inconcebible cuando tomamos en consideración el deterioro ambiental que se experimentó en Puerto Rico durante dicho periodo.<sup>36</sup> No obstante, puedo opinar con bastante certeza que una de las razones que puede explicar la falta de jurisprudencia sobre nuestra *Ley de política pública ambiental* es el uso por nuestros tribunales durante este periodo –entre la década de los setentas hasta finales de la década de los noventa– de una deferencia judicial automática y amplia al evaluar las acciones, decisiones e interpretaciones de las agencias del ELA bajo el pretexto del peritaje que estas tienen sobre las materias o áreas que administran por delegación legislativa. En un trabajo previo me opuse al uso automático y amplio de la doctrina de deferencia judicial:

Al evaluar la norma de deferencia judicial en nuestro ordenamiento jurídico es necesario hacerlo tomando en consideración nuestra realidad socio-política. Existe un problema fáctico con la aplicación de la norma de deferencia judicial en el contexto de muchas agencias administrativas en Puerto Rico. Si el fundamento para deferir judicialmente ante las agencias es su vasta experiencia y conocimiento especializado, entonces el Tribunal debe verificar que la agencia cuyas acciones se impugnen cuenta con ambos requisitos. La realidad es que en muy pocas ocasiones podemos describir nuestras agencias administrativas utilizando estos preceptos. La inexperiencia y falta de conocimiento especializado de nuestras agencias se deben, a mi juicio, a la conjunción de los siguientes factores:

(1) Muchas de las agencias en Puerto Rico comenzaron a existir con sus características actuales durante la segunda mitad del siglo pasado, y muchas de éstas cuentan con sólo dos o tres décadas de vida o han sido re-estructuradas varias veces durante este periodo.

(2) Existe una tradición en Puerto Rico de contratar especialistas técnicos provenientes de los Estados Unidos en vez de cultivar especialistas internamente.

(3) Los presupuestos asignados a la mayoría de nuestras agencias son insuficientes para retener especialistas cultivados internamente, los cuales son reclutados posteriormente por la empresa privada.

(4) La práctica de reclutar, emplear y destituir en las agencias por motivos partidistas, en vez de peritaje, imposibilita que las mismas adquieran experiencia y conocimientos especializados.

(5) La influencia patriarcal en los partidos políticos obliga a las agencias a actuar conforme a interés partidista, ya sea eleccionario o ideológico, en vez de actuar conforme al interés de sana política y administración pública.

(6) La crisis educacional en Puerto Rico afecta indirectamente el peritaje con que cuentan las agencias.

---

<sup>36</sup> JOSÉ SEGUINOT BARBOSA, ISLAS EN EXTINCIÓN: EL IMPACTO AMBIENTAL EN LAS ISLAS DE PUERTO RICO (2010).

Por supuesto, existen muchos otros factores que podrían sumarse a los aquí identificados. No obstante, entiendo que podríamos encontrar consenso en la comunidad jurídica puertorriqueña respecto a que muchas de nuestras agencias administrativas adolecen de los problemas anteriormente delineados. Siendo ésta la situación en Puerto Rico, resulta erróneo perpetuar la ficción jurídica mediante la cual se fundamenta la norma de deferencia judicial. Al contrario, debido a la inexperiencia y falta de conocimiento especializado, me parece imprescindible que nuestra Rama Judicial escrute profundamente los expedientes administrativos para garantizar que las decisiones administrativas se tomen conforme a lo articulado en LPAU.<sup>37</sup>

En mayo de 1995, el Tribunal Supremo emitió una importante opinión ambiental en el caso de *Paoli Méndez v. Rodríguez*.<sup>38</sup> Aunque la disputa en este caso era de índole administrativa y fue resuelta aplicando la doctrina de jurisdicción primaria, la opinión del Tribunal Supremo, emitida por el juez asociado Rafael Alonso Alonso, fue la primera expresión de nuestro más alto foro sobre la importancia del medioambiente y nuestros recursos naturales en nuestro ordenamiento jurídico. Inclusive, el juez Alonso Alonso aprovechó la controversia para explicar:

Los forjadores de nuestra Constitución tenían meridianamente clara su visión del ser humano y su interrelación e interdependencia sistémica con los recursos naturales y con la naturaleza de la cual forma parte integral. El hombre es tanto un componente como un interactivo en su medio ambiente natural, físico, social, económico y político. Esta visión integral del hombre, de su medio ambiente y de la naturaleza en general permea el principio constitucional de que todos tenemos la esperanza de un mundo mejor basado en los principios expuestos en el Preámbulo y en la Carta de Derechos de la Constitución. El medio ambiente natural y la naturaleza no sólo sirven el propósito de que el hombre pueda utilizarlos para su subsistencia material, sino para su recreación y uso del tiempo libre, para la contemplación de su belleza y majestuosidad, para sentirse orgulloso de su patria, para mejorar su calidad de vida, y para lograr un desarrollo integral de la personalidad y su autorealización como ser humano.<sup>39</sup>

Sin embargo, toda la discusión que el juez Alonso Alonso elaboró sobre la naturaleza constitucional de nuestro derecho ambiental fue criticada por el juez asociado Francisco Rebollo López, quien, al clasificar dicha discusión como innecesaria para resolver la controversia considerada, indicó:

No hay duda que, y a manera de ejemplo, la Parte II de la Opinión –la “importancia del recurso del agua”– y la Parte III de la misma –la “naturaleza constitucional y legal del recurso del agua”– pueden constituir un tema de gran interés para un discurso ante una de las escuelas de derecho o ante un club cívico por

---

37 Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, supra nota 8, en las págs. 1159-61.

38 *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 DPR 449 (1995).

39 *Id.* en las págs. 461-62.

parte de uno de los integrantes del Tribunal. Realmente no lo sabemos. Lo que sí sabemos es que la discusión de referencia *no* era necesaria para la correcta solución de la controversia, de índole administrativa, que plantea el recurso.<sup>40</sup>

Aunque las expresiones del juez asociado Alonso Alonso sobre nuestro Derecho Ambiental se clasifiquen correctamente como *dicta*, su pronunciamiento fue importante toda vez que actualizaron y modernizaron el análisis valorativo que originalmente llevó a los constituyentes a proveerle protección constitucional a nuestros recursos naturales y ambientales. Además, representó la primera gota de agua que anunció la lluvia de opiniones ambientales que nuestro Tribunal Supremo se prestaba a emitir en los próximos años.

#### A. *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>41</sup>

En 1997, en una opinión *per curiam*, el entonces juez asociado Hernández Denton emitió una opinión disidente a la que se unieron los jueces asociados Naveira de Rodón y Fuster Berlingeri. Por varias razones, tanto la opinión mayoritaria como la opinión disidente marcan un hito histórico en el desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño. Primero, nuestro Tribunal Supremo retoma el tema de la *Ley de política pública ambiental*, el cual había quedado desatendido después de la opinión mayoritaria emitida por el Trías Monge en *Salas Soler v. Secretario de Agricultura* en 1974. Segundo, la opinión mayoritaria ratifica la determinación emitida por el juez presidente José Trías Monge en *Salas Soler* al resolver que, en casos bajo la *Ley de política pública ambiental*, “la legitimación activa se interpreta amplia y liberalmente”, a la vez que reitera que el interés de los demandantes en una controversia puede establecerse como el *debido* interés cuando sus reclamos respondan a legítimas consideraciones ambientales, recreativas, espirituales, estéticas y de salud.<sup>42</sup> Esta determinación sobre la legitimación activa fue particularmente importante, ya que, durante el periodo que transcurrió entre las resoluciones en *Salas Soler* y *García Oyola*, la doctrina de legitimación activa fue reducida y limitada por el Tribunal Supremo federal conforme la opinión mayoritaria del juez asociado Antonin Scalia en *Lujan v. Defenders of Wildlife*.<sup>43</sup>

Tercero, la opinión disidente de Hernández Denton marca la primera vez en que se le propone a la mayoría del Tribunal Supremo rechazar el uso de una deferencia judicial automática y amplia ante una decisión o acción ambiental de una agencia del ELA, explicando que:

---

<sup>40</sup> *Id.* en la pág. 474 (Rebollo López, opinión concurrente).

<sup>41</sup> *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 532 (1997). Para un análisis más profundo de este caso, véase Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 915-28.

<sup>42</sup> *García Oyola*, 142 DPR en la pág. 533.

<sup>43</sup> *Lujan v. Defender s of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

Por último, al considerar el caso de autos no podemos olvidar que la Autoridad [de Energía Eléctrica] ha sido una de las empresas que más ha contaminado a nuestro país en las últimas cuatro (4) décadas. A modo de ejemplo, los residentes de Cataño son los mejores testigos del daño causado por la contaminación ambiental causada por la planta de energía eléctrica en Palo Seco. Por muchos años la Autoridad ha sido multada por la Agencia Federal de Protección Ambiental por su reiterado incumplimiento en dicha planta con la reglamentación ambiental. Como resultado de su incumplimiento craso con esta reglamentación muchas personas han padecido de enfermedades respiratorias en ese pueblo. A la luz de este historial tan nefasto de dicha corporación pública, tenemos la ineludible obligación de asegurar que la Autoridad no construya otra planta de energía eléctrica sin que previamente cumpla con el trámite evaluativo prescrito por la legislación vigente que es, en primera instancia, el mecanismo que tiene la ciudadanía para evitar que su construcción represente una amenaza para la salud pública de los residentes de Arecibo, y sin darle plena importancia a la política pública ambiental.<sup>44</sup>

Además, la opinión disidente enfatiza que la Junta de Calidad Ambiental “tiene la obligación de someter esta declaración a un análisis de carácter interdisciplinario” y “la Junta no cumplió con su obligación de hacer una evaluación sistemática y multidisciplinaria sobre la DIA-Preliminar”.<sup>45</sup> Cuarto, la desconfianza que generaron las acciones de la Autoridad de Energía Eléctrica y la Junta de Calidad Ambiental en este caso fueron corroboradas en el expediente por unas expresiones sobre el valor ecológico del lugar, en este caso el Caño Tiburones, que expresara el geólogo Pedro Gelabert, secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales en aquel entonces.<sup>46</sup> Por una parte, el secretario Gelabert era una persona conocida y respetada por el juez asociado Hernández Denton, quien lo mencionó varias veces en nuestras conversaciones como un importante actor a favor de nuestro medio ambiente en la década de los sesenta y setenta, y a quien conoce desde el periodo en que Pedro Gelabert sirvió como Secretario Ejecutivo de la Comisión de Minería durante el gobierno de Luis A. Ferré. Por otro lado, el juez asociado Hernández Denton presenta en su opinión disidente por primera vez el tema de que, en lugares de alto valor ecológico, es

---

<sup>44</sup> *García Oyola*, 142 DPR en la pág. 555.

<sup>45</sup> *Id.* en las págs. 550-51.

<sup>46</sup> *Id.* en las págs. 554-55. En una carta del 3 de marzo de 1994, el secretario Pedro A. Gelabert elaboró sobre el valor ecológico del Caño Tiburones:

El área de ubicación es ambientalmente sensitiva. Luego de una Determinación de Jurisdicción el Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos ha indicado que la finca es en su totalidad un humedal. El Caño Tiburones ha sido incluido como área costera crítica para la vida silvestre por el Departamento de Recursos Naturales. Es el humedal no-salino más grande de Puerto Rico. El Departamento de Recursos Naturales preparó un Estudio de Viabilidad de Restauración del Caño Tiburones donde señala que es posible la restauración del mismo. En el extremo este del caño existe un proyecto de inyección de industriales tóxico. Este proyecto, sumado a la planta propuesta más la intrusión salina por bombeo excesivo de agua podrían anular cualquier esfuerzo por restaurar el lugar.

menester cumplir estrictamente con los criterios y procedimientos enunciados en la *Ley de política pública ambiental*—tema que Hernández Denton también retomará en opiniones futuras.

Quinto, basado en la desconfianza que les generó la Autoridad de Energía Eléctrica y la Junta de Calidad Ambiental, así como el mandato constitucional que les impone la sección 19 del artículo VI de nuestra Constitución,<sup>47</sup> los jueces asociados Hernández Denton, Naveira de Rodón y Fuster Berlingeri revisaron rigurosamente el expediente, descubriendo así numerosas fallas, tanto de la Autoridad como de la Junta de Calidad Ambiental, y conformando por primera vez un grupo dentro del Tribunal Supremo que el profesor Ernesto Chiesa Aponte luego denominó la *trilogía del Hard Look*.<sup>48</sup> Sexto, tras evaluar la declaración de principios de la *Ley de política pública ambiental*, el juez Hernández Denton explicó que:

[E]l procedimiento establecido en el Art. 4 [de la misma] *tiene que ser cumplido estrictamente* por las agencias e instrumentalidades del Estado. Dicho artículo no ordena un resultado particular. Sin embargo, al ordenarle al Estado que “al grado máximo posible” interprete e implante la legislación, se establece claramente que hay que cumplir rigurosamente con sus preceptos cuando esté considerando una acción que afecte significativamente el ambiente. Consideraciones sobre las dificultades administrativas, demoras o costos económicos de la declaración, no justifican el incumplimiento con sus disposiciones.<sup>49</sup>

Estos últimos dos elementos, revisión judicial rigurosa y exigencia de cumplimiento estricto con los criterios y procedimientos contenidos en la *Ley de política pública ambiental*, son las aportaciones más importantes del juez Hernández Denton al desarrollo de nuestro Derecho Ambiental, las cuales fueron introducidas por primera vez en su opinión disidente en el caso de *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*. Veremos la presencia de uno o ambos de estos elementos en jurisprudencia ambiental por cerca de una década, culminando en un interesante debate en nuestra Revista Jurídica de si el más alto foro, en efecto, aplicaba un criterio de revisión más riguroso en casos ambientales que en las demás áreas de Derecho Administrativo.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> CONST. P.R. art. VI, §19.

<sup>48</sup> Véase Chiesa Aponte, *supra* nota 8, en la pág. 106 (énfasis suplido).

<sup>49</sup> *García Oyola*, 142 DPR en las págs. 548-49 (énfasis suplido).

<sup>50</sup> Véase Fiol Matta, *supra* nota 8. Véase también Chiesa Aponte, *supra* nota 8; Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, *supra* nota 8.

B. *Asociación de Residentes de Piñones v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>51</sup>

En resolución declarando no ha lugar una petición de *certiorari*, el entonces juez Asociado Hernández Denton emitió un voto particular de conformidad de cinco páginas.<sup>52</sup> En el mismo, Hernández Denton explicó que la Asociación de Residentes de Piñones tenía legitimación activa y aplicó una interpretación amplia y liberal de dicha doctrina. Esto es consistente con las opiniones previas de nuestro Tribunal Supremo en *Salas Soler v. Secretario de Agricultura y García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, como explicamos anteriormente.<sup>53</sup>

En el referido voto particular, este continúa elaborando sobre la importancia de obligar a las agencias del ELA a cumplir estrictamente con los criterios y procedimientos de la *Ley de política pública ambiental*, en especial cuando se impactan áreas ecológicamente sensitivas. Igual que en su opinión disidente en *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>54</sup> Hernández Denton cita del expediente del caso las declaraciones del entonces secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Pedro A. Gelabert, relacionadas con el valor ecológico del lugar donde se propone un proyecto. En esta instancia, el secretario Gelabert expuso su opinión sobre el Área de Planificación Especial de Piñones:

[E]sta área es en la actualidad uno de los sistemas naturales más importantes de Puerto Rico, comprendiendo aproximadamente 10,000 cuerdas de terreno . . . . Los terrenos comprendidos dentro del A.P.E.P. tienen gran valor ecológico. Ese valor radica en la gran variedad y diversidad de vida silvestre que este sistema contiene. . . [el] Área Natural de Piñones contiene el área de mangle más grande en Puerto Rico, teniendo todos los tipos de mangle en la isla y representando un área extremadamente importante como productora de nutrientes para alimentar el sistema de vida marina . . . . Esta condición hace de estos terrenos unos ecológicamente sensitivos.<sup>55</sup>

La importancia ecológica del área de Piñones lleva al entonces juez asociado Hernández Denton a enfatizar:

[E]l hecho de que la mera localización del proyecto propuesto en una zona ecológicamente sensitiva, requería la J.P. [Junta de Planificación] preparara una de-

---

<sup>51</sup> *Asociación de Residentes de Piñones v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 599 (1997). Para un análisis más profundo de este caso, véase Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 928-31.

<sup>52</sup> Como nota curiosa, entre los jueces que conformaron el panel en el Tribunal de Circuito de Apelaciones y que exigieron que la Junta de Planificación preparara una Declaración de Impacto Ambiental antes de evaluar la consulta de ubicación propuesta en este caso, estaba el juez Andrés Salas Soler, pasado colega del juez presidente Hernández Denton en el Instituto de Estudio Ambiental, y demandante junto a dicho instituto en el caso de *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*.

<sup>53</sup> Véase *supra* secciones III. A. y III. B.

<sup>54</sup> *García Oyola*, 142 DPR en la pág 532.

<sup>55</sup> *Asociación de Residentes de Piñones*, 142 DPR en las págs. 601-02 (citas omitidas).



claración de impacto ambiental [DIA por sus siglas]. Se deduce de la sola descripción de las dimensiones del proyecto que éste tendría un impacto ambiental significativo en la ubicación propuesta.<sup>56</sup>

Es decir, la falta de cumplimiento estricto con los criterios y procedimientos contenidos en la *Ley de política pública ambiental* resulta más evidente en las áreas ecológicamente sensitivas.

Por otra parte, el *Manual para la preparación, evaluación y el uso de las declaraciones de impacto ambiental* aprobado por la Junta de Calidad Ambiental requiere específicamente que se prepare una DIA cuando la decisión o acción gubernamental impacte “las características naturales existentes de las áreas costeras, playas, manglares, arrecifes, ríos, lagos, desfiladeros, caídas de agua, bosques públicos, reservas o refugios de vida silvestre, parques públicos, y otras áreas de estado natural”.<sup>57</sup> Citando la opinión del Tribunal Apelativo en el mismo caso, Hernández Denton llega a la conclusión de que esta era una situación de hechos en la que la agencia del ELA tenía el deber ministerial de preparar una DIA:

A la luz de esta normativa [del Manual de la Junta de Calidad Ambiental], el foro apelativo concluyó correctamente que

[e]n el presente caso la discreción administrativa tenía que ceder ante el deber ministerial de realizar una DIA. Se trata de uno de los casos más idóneos para realizar una profesional y verdadera DIA y no una EA para meramente cumplir un expediente administrativo . . . .

La EA examinada devela en varias de sus partes que la agencia proponente debió observar los contundentes problemas ambientales y de infraestructura y las palpables omisiones que presenta el proyecto según presentado. Las banderas rojas izadas a toda asta en la propia EA debieron haber precavido a la [Junta de Planificación], [Junta de Calidad Ambiental] y al proponente PFZ que el proyecto amerita para su cabal consideración una DIA sin reparo o dilación alguna.<sup>58</sup>

He aquí el resultado de otra revisión rigurosa por parte del juez Hernández Denton. Aunque se realiza en el contexto de un área ecológicamente sensitiva, quedan al descubierto otra vez las acciones irresponsables e ilegales de la Junta de Calidad Ambiental y la Junta de Planificación que, a su vez, fundamentan y nutren la desconfianza hacia las agencias del ELA por parte del juez Hernández Denton.

---

<sup>56</sup> *Id.* en la pág. 607.

<sup>57</sup> *Id.* (citas omitidas).

<sup>58</sup> *Id.* (citas omitidas).

C. *Misión Industrial v. Junta de Planificación*<sup>59</sup>

También en 1997, nuestro Tribunal Supremo resolvió las controversias interlocutorias relacionadas con el proyecto de infraestructura comúnmente conocido como el Superacueducto. La opinión mayoritaria fue suscrita por la jueza asociada Miriam Naveira de Rodón, confirmando con modificaciones la resolución interlocutoria emitida por el Tribunal de Circuito de Apelaciones paralizando el referido proyecto.<sup>60</sup> El entonces juez asociado Hernández Denton emitió una opinión de conformidad, mientras los jueces asociados Antonio Negrón García y Francisco Rebollo López emitieron opiniones concurrentes y disidentes, y el juez asociado Baltasar Corrada del Río emitió una opinión disidente.

La opinión concurrente del juez asociado Hernández Denton inicia inmediatamente con un resumen de los principios que articuló en los dos casos anteriores:

La protección del medio ambiente y de nuestros recursos naturales exige la evaluación cautelosa de los procedimientos seguidos por las agencias administrativas en la aprobación de proyectos de la envergadura del que hoy tenemos ante nuestra consideración. Exige de los tribunales, además, que se aseguren de que el Estado cumpla estrictamente con las leyes y los reglamentos que se han promulgado para asegurar la conservación más eficaz de los recursos naturales. En ocasiones, nuestra función revisora requiere que hagamos un cuidadoso balance entre el impacto ambiental generado por tales proyectos y las necesidades genuinas de los puertorriqueños. Ese es, una vez más, el dilema que tenemos ante nuestra consideración. Por estimar que los intereses en pugna en la controversia específica que tenemos ante nos no son irreconciliables en esta etapa procesal del caso y que la opinión del Tribunal refleja un adecuado balance entre éstos, estamos conformes.<sup>61</sup>

Una revisión judicial rigurosa que incluye un balance entre el impacto ambiental y la necesidad genuina del proyecto, así como requerimiento de cumplimiento estricto de leyes y reglamentos por parte de las agencias del ELA, son nuevamente propuestos por Hernández Denton como criterios requeridos en casos ambientales. Excepto, que en esta ocasión, él da los mismos por incorporados en la opinión mayoritaria.

---

<sup>59</sup> *Misión Industrial de Puerto Rico v. Junta de Planificación y AAA*, 142 DPR 656 (1997). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez, *Análisis de Término 1996-97: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 931-38.

<sup>60</sup> En otro dato histórico curioso, la Jueza del Circuito de Apelaciones, Liana Fiol Matta, formaba parte del panel que emitió la resolución interlocutoria revisada por el Tribunal Supremo en este caso, así como la resolución impugnada posteriormente en *Superacueducto II*. En el 2004, la jueza asociada Fiol Matta fue confirmada por el Senado para formar parte de nuestro más alto foro. En poco tiempo, la jueza Fiol Matta formaría junto al juez presidente Hernández Denton y la futura jueza asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez, lo que podríamos llamar la nueva *Triología del Hard Look*, tras el retiro de la jueza Naveira de Rodón y el fallecimiento del juez Fuster Berlinger.

<sup>61</sup> *Misión Industrial*, 142 DPR en la pág. 690 (Hernández Denton, opinión concurrente).

Aunque el juez asociado Hernández Denton no propone un análisis constitucional para nuestro Derecho Ambiental,<sup>62</sup> vuelve a fundamentar su propuesta revisión rigurosa y cumplimiento estricto en la sección 19 del artículo VI de nuestra Constitución:

Nuestra determinación está amparada exclusivamente en los principios jurídicos de nuestro ordenamiento ambiental, los cuales tienen trascendencia constitucional por estar plasmados en nuestra Ley Suprema al ésta disponer que “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”.<sup>63</sup>

En este caso, la desconfianza hacia la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y demás agencias del ELA involucradas en el proceso de evaluación y concesión de permisos para el Superacueducto proviene del “proceso acelerado y fragmentado de autorización que se ha seguido en este caso,” conocido también como el proceso *fast track*.<sup>64</sup> Este proceso, según descrito en la opinión concurrente de Hernández Denton, permite que la construcción de la mayor parte de la obra concluya antes de que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales pueda evaluar la disponibilidad de agua para dicho proyecto.<sup>65</sup>

#### D. *Misión Industrial v. Junta de Planificación II*<sup>66</sup>

En junio del 2008, el entonces juez presidente, José A. Andréu García, emitió la opinión mayoritaria del Tribunal Supremo en el último capítulo de la saga

---

62 En el pasado, me he expresado sobre la constitucionalización de nuestro Derecho Ambiental:

[L]a importancia de evaluar el efecto que tiene la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución sobre nuestro ordenamiento jurídico estriba en el impacto que podría tener sobre la política pública ambiental una determinación de que un derecho o deber sustantivo ambiental emana de dicha sección. Por ejemplo, la existencia de un derecho sustantivo a vivir en un medio ambiente saludable tendría inevitablemente un efecto triunfante (*trumping effect*) en el ordenamiento de la supremacía de derechos en nuestra sociedad.

...

Debemos recordar que contrario a nuestra Constitución, la Constitución de los Estados Unidos carece de un articulado específico relacionado con la conservación de los recursos naturales. Por lo tanto, aun cuando la Ley 9 aparenta ser una repetición literal de N.E.P.A., la existencia de la Sección 19 del Artículo VI de nuestra Constitución debe tener algún efecto sustantivo sobre las obligaciones o derechos que establece la Ley 9.

Rodríguez Rivera, *Análisis del Término 2000-01: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en la pág. 343-44.

63 *Misión Industrial*, 142 DPR en la pág. 708 (Hernández Denton, opinión concurrente).

64 *Id.* en la pág. 702.

65 *Id.* en las págs. 699-708.

66 *Misión Industrial de Puerto Rico v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 335-42.

sobre el Superacueducto. Los hechos y las controversias en este caso son complejos. Anteriormente los resumí de esta forma:

El 28 de febrero de 1997, el Tribunal de Circuito de Apelaciones emitió una resolución que resultó en la paralización de la construcción del proyecto conocido como el Superacueducto de la Costa Norte. El 21 de marzo de 1997, el Tribunal Supremo confirmó la referida resolución del Tribunal de Circuito de Apelaciones, pero modificó parcialmente el efecto de paralización del propuesto proyecto mediante remedio provisional que permitió la continuación de su construcción excepto en áreas ambientalmente sensitivas. Devuelto el recurso, el 20 de mayo de 1997, el Tribunal de Circuito de Apelaciones revocó la resolución de la [Junta de Planificación], la cual aprobaba la consulta de ubicación del proyecto, con el efecto de la paralización total de la construcción del proyecto hasta tanto se cumpliera cabalmente con la legislación y reglamentación aplicables. En reacción a esta última decisión judicial, la Legislatura de Puerto Rico aprobó y el Gobernador firmó la Ley Núm. 19 del 12 de junio de 1997, mediante la cual se autorizó y ordenó a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados continuar con la construcción del Superacueducto de la Costa Norte, entre otras cosas. La constitucionalidad de la Ley 19 fue impugnada por los Recurrentes . . . [E]l Tribunal Supremo finalmente resolvió en *Superacueducto II* que la Ley 19 era inconstitucional.<sup>67</sup>

El tema de la política pública ambiental en este caso fue uno supletorio a la controversia ante el Tribunal Supremo, siendo temas medulares el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. De las más de cien páginas que contiene la resolución en *Superacueducto II*, apenas las últimas siete páginas atienden el tema de Derecho Ambiental.<sup>68</sup> El juez asociado Negrón García emitió opinión concurrente y de conformidad, el juez asociado Hernández Denton emitió opinión de conformidad y disidente (a la cual se unió la jueza asociada Naveira de Rodón), la jueza asociada Naveira de Rodón emitió voto explicativo particular (a la cual se unió el juez asociado Hernández Denton), y el juez asociado Fuster Berlingeri emitió opinión de conformidad y disidente.<sup>69</sup> De la opinión mayoritaria, así como de las opiniones particulares de los jueces asociados Hernández Denton, Naveira de Rodón y Fuster Berlingeri, aflora claramente una desconfianza hacia las acciones tomadas por las otras dos ramas de gobierno en este

---

<sup>67</sup> Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 335-36.

<sup>68</sup> *Misión Industrial de Puerto Rico*, 146 DPR en las págs. 171-78.

<sup>69</sup> Recuerdo que poco tiempo después de emitida las opiniones en *Superacueducto I y II*, compartí privadamente con el entonces juez asociado Hernández Denton mi inquietud académica sobre el hecho de que las resoluciones del Tribunal Supremo en casos ambientales contenían tantas opiniones concurrentes y disidentes, así como votos explicativos, que se tornaba difícil identificar las normas que estaban germinando en las mismas y distinguirlas de meras propuestas que no contaban con el aval de una mayoría. Con mucho entusiasmo, Hernández Denton me sugirió que este periodo se podría describir como de búsqueda de consensos ante nuevas propuestas de desarrollo para nuestro Derecho Ambiental.

caso. Desconfianza que, al final de cuentas, nutre la visión emergente sobre el rol de los jueces en la revisión de acciones de agencias ejecutivas y que fundamenta la aplicación de una revisión judicial rigurosa, al igual que la exigencia de cumplimiento estricto por parte de las agencias del ELA.

*E. Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>70</sup>

También en junio de 1998, el Tribunal Supremo emitió una opinión relacionada al tema objeto de análisis, suscrita por el juez asociado Jaime Fuster Berlingeri. El juez asociado Hernández Denton, por su parte, emitió una opinión disidente, a la cual se unió nuevamente la jueza asociada Naveira de Rodón. El juez asociado Negrón García se inhibió.

En este caso, se impugna la decisión de la Junta de Calidad Ambiental (JCA) certificando como en cumplimiento la DIA presentada por Allied Energy Systems Puerto Rico, LP (AES) ante la Junta de Planificación (JP), como parte de una consulta de ubicación para construir y operar una planta cogeneradora de energía en Guayama que utilizaría el carbón de piedra como combustible. La JCA celebró vistas públicas ante un panel examinador. El informe emitido por el referido panel examinador contenía varios comentarios negativos sobre la suficiencia de la DIA-P. No obstante, la JCA aprobó la DIA-P. La opinión mayoritaria del juez asociado Fuster Berlingeri aplica una deferencia judicial amplia a la JCA, en tanto ente perito, en el cumplimiento con la *Ley de política pública ambiental*.

En su opinión disidente, el juez asociado Hernández Denton retoma sus fuertes pronunciamientos expresados en su opinión disidente en *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>71</sup> y, en particular, critica la revisión judicial tradicional o expandida que usa la mayoría en este caso:

[E]ste Tribunal no aplica apropiadamente el criterio de revisión judicial que corresponde a controversias como la que plantea el presente caso. Además, evalúa la decisión apelada y la declaración de impacto ambiental sometida por la Junta de Planificación desde una *óptica laxa en extremo*, incumpliendo así la función indelegable que tienen los tribunales en controversias de índole ambiental de velar que las agencias realicen un *análisis riguroso* sobre las consecuencias ambientales de sus acciones. En consecuencia, este Tribunal *abdica su rol de velar por el cumplimiento estricto* del delicado esquema estatutario diseñado para acatar el mandato constitucional de proteger nuestros recursos naturales . . . .<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> *Misión Industrial v. Junta de Planificación*, 145 DPR 908 (1998). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, *supra* nota 8.

<sup>71</sup> *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*, 142 DPR 532 (1997).

<sup>72</sup> *Misión Industrial*, 145 DPR en la pág. 950 (1998) (Hernández Denton, opinión disidente) (énfasis suplido). Véase también Rodríguez Rivera, *Revisión Judicial y Derecho Administrativo*, *supra* nota 8.

Sobre la importancia de que las agencias del ELA cumplan estrictamente con los procesos contenidos en la *Ley de política pública ambiental*, Hernández Denton explica que:

El fiel cumplimiento de las disposiciones reglamentarias garantiza que la política pública del Estado en torno al medio ambiente no sea transgredida. Por ello, como custodio del ambiente, la Junta de Calidad Ambiental tiene la obligación ineludible de velar por el estricto cumplimiento de los preceptos de la Ley sobre Política Pública Ambiental y las disposiciones reglamentarias aplicables.

. . . 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.

. . . .

Somos de opinión que en nuestra jurisdicción la revisión judicial de las decisiones de la Junta de Calidad Ambiental sobre declaraciones de impacto ambiental *requiere que los tribunales examinen cuidadosamente si dicha agencia cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Ley de Política Pública Ambiental y en su Reglamento*.<sup>73</sup>

En forma clara, el juez Hernández Denton esboza en su opinión disidente que el Derecho Ambiental puertorriqueño, por su carácter constitucional, obliga a las agencias del ELA en general, y a la Junta de Calidad Ambiental en particular, a cumplir estrictamente con la *Ley de política pública ambiental* y sus reglamentos. Esta realidad, a su vez, obliga a los tribunales a revisar rigurosamente si dicho cumplimiento estricto está presente en los casos ante estos. En esta ocasión, Hernández Denton también fundamenta su análisis en la doctrina de revisión judicial conocida como el *Hard Look*, aplicada por tribunales federales en la década de los setentas.<sup>74</sup> Dicha doctrina surgió como una respuesta precisamente a la desconfianza que desarrollaron los tribunales federales, en particular, el Tribunal Federal para el Distrito de Columbia hacia la Agencia Federal de Protección Ambiental (E.P.A., por sus siglas en inglés).

En fin, la opinión disidente de Hernández Denton en *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, suscrita también por la jueza Naveira de Rodón, hace un llamado nuevamente a la mayoría del Tribunal Supremo a incorporar los criterios de cumplimiento estricto y revisión rigurosa que ha desarrollado desde *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*.

---

<sup>73</sup> *Id.* en las págs. 956-58.

<sup>74</sup> Véase *id.* en las págs. 959-60. Para un análisis crítico sobre el uso de la doctrina *Hard Look* en el Derecho Ambiental puertorriqueño, véase Rodríguez Rivera, *No todo lo que brilla es oro*, *supra* nota 8, en las págs. 123-33.

F. *Díaz Álvarez v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*<sup>75</sup>

En enero de 1999, el juez asociado Hernández Denton suscribió la opinión mayoritaria en el referido caso. Lo primero que llama la atención es que Hernández Denton ejecuta una revisión rigurosa al expediente administrativo del caso, así como de la reglamentación aplicable a la controversia. Sin embargo, contrario a sus opiniones concurrentes, disidentes, de conformidad y explicativas discutidas previamente, este no discute la norma de revisión judicial que se debe aplicar en casos ambientales. En su lugar, Hernández Denton sencillamente revisa rigurosamente el expediente administrativo y el Derecho aplicable a la controversia.

En el contexto de una renovación a un permiso de extracción de corteza terrestre, el juez asociado Hernández Denton impone un nuevo criterio en la normativa ambiental puertorriqueña al exigir que se considere el impacto acumulativo que ha tenido sobre el ambiente las actividades previamente autorizadas por las agencias del ELA. Sobre este tema, Hernández Denton explica:

[E]l 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.<sup>76</sup>

El efecto práctico de requerir la consideración de efectos acumulativos en actividades previamente permitidas es que obliga a las agencias del ELA, en este caso al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, a cumplir con la *Ley de política pública ambiental* antes de renovar permisos.

G. *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>77</sup>

En marzo de 1999, la mayoría del Tribunal Supremo denegó, sin opinión, una moción urgente presentada por los demandantes solicitando la paralización de la construcción del proyecto conocido como la *Ruta 66* hasta tanto se resolviera su impugnación al mismo por incumplir con la *Ley de política pública ambiental*.<sup>78</sup> El juez asociado Fuster Berlingeri emitió un voto disidente, al que se unió el juez asociado Hernández Denton.

---

<sup>75</sup> *Díaz Álvarez v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*, 147 DPR 410 (1999). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 500-06.

<sup>76</sup> *Díaz Álvarez*, 147 DPR en la pág. 423.

<sup>77</sup> *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*, 147 DPR 914 (1999). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en las págs. 506-09.

<sup>78</sup> Véase Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 1997-98: Derecho Ambiental* *supra* nota 7, en las págs. 511-12 (incluyendo un resumen de los hechos y controversias relacionadas con la Ruta 66).

Anteriormente, en *Misión Industrial v. Junta de Planificación I y II*,<sup>79</sup> el Tribunal Supremo tuvo ante sí una situación similar a la del caso de referencia en el que grupos comunitarios impugnaron un mega-proyecto (el *Superacueducto*) por incumplimiento con varias leyes y reglamentos, incluyendo la *Ley de política pública ambiental*, en el que el Tribunal Supremo denegó una solicitud interlocutoria de paralización, y en el que la impugnación se tornó académica porque los proyectos fueron finalizados sustancialmente al tiempo que el Tribunal Supremo falló a favor de los demandantes. Basado en dicha experiencia previa, el voto disidente del juez asociado Fuster Berlingeri indica:

Desde hace ya casi 18 meses está pendiente ante este Tribunal y ante el foro apelativo un importante asunto sobre la validez de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) aprobada por la Junta de Calidad Ambiental (JCA) en relación con la proyectada construcción de la Ruta 66. Sin una DIA debidamente aprobada, la Autoridad de Carreteras y Tránsito (ACT) no puede iniciar lícitamente la construcción del proyecto que aquí nos concierne.

A pesar de que este asunto de tan fundamental importancia sigue pendiente de determinación judicial final, la ACT aparentemente ha seguido adelante con sus planes de construir la proyectada Ruta 66 . . . .

En vista de lo anterior me parece imprescindible que este Tribunal dicte una orden urgente de paralización de construcción del proyecto en cuestión hasta que el medular asunto pendiente ante este Tribunal y el foro apelativo se adjudique finalmente.

Ya en una ocasión este Foro se vio en la azarosa circunstancia de tener que resolver un asunto sobre un proyecto de magnitud comparable al de la Ruta 66 luego de que dicho proyecto estuviese bastante adelantado, precisamente por no haber querido paralizar las obras mientras adjudicábamos la validez de dicha construcción.

En aquella ocasión este Tribunal se vio compelido a resolver que eran válidas unas obras que hacía muchos meses se habían comenzado a construir. No debemos volver a cometer ese error. No debemos ponernos de nuevo en la situación de tener que resolver la validez jurídica de la proyectada Ruta 66 después que esta esté medio hecha o próxima a terminarse. Resolver en tales circunstancias nos pone en la odiosa disyuntiva de ordenar la destrucción de una construcción ilícita en la que se han invertido millones de dólares del pueblo, o aceptar el *fait accompli* y aprobar la obra aunque a conciencia pensemos que se hizo ilícitamente. Paralizar ahora nos permitirá considerar en su día las graves cuestiones de este caso con plena libertad y raciocinio, y nos evitará tener que hacer entonces decisiones frágiles que puedan parecer ser racionalizaciones más que determinaciones jurídicas válidas.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> *Misión Industrial de Puerto Rico v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998); *Misión Industrial de Puerto Rico v. Junta de Planificación*, 143 DPR 804 (1997). Véase también *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000) (resolviendo a favor de la impugnación de los demandantes); *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*, 148 DPR 434 (1999).

<sup>80</sup> *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*, 147 DPR 914, 915-16 (1999) (Fuster Berlingeri, opinion disidente).



Es importante apuntar que el referido voto disidente, al que se unió el juez asociado Hernández Denton, sirvió de anticipo a *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>81</sup> en el que la mayoría del Tribunal Supremo por fin paralizó un mega-proyecto, en ese caso el proyecto de condominios y hoteles conocido como el *Condado Trío*, antes de que comenzaran los trabajos de demolición y construcción. Esto ayudó a que la reclamación de los demandantes no se tornara académica una vez el Tribunal Supremo determinara que la Junta de Calidad Ambiental, la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos incumplieron con la *Ley de política pública ambiental*, entre muchas otras leyes y reglamentos. No obstante, en el caso de la *Ruta 66*, no pudo evitarse un daño irreparable al ambiente como anticipó la opinión disidente de Fuster Berlingeri, toda vez que el Tribunal Supremo no paralizó los trabajos previamente mientras evaluaba si la Junta de Calidad Ambiental y el Departamento de Transportación y Obras Públicas habían cumplido con la *Ley de política pública ambiental*, entre otras leyes y reglamentos.<sup>82</sup>

#### H. *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*<sup>83</sup>

En diciembre de 2000, el juez Asociado Fuster Berlingeri emitió la opinión mayoritaria. El juez asociado Hernández Denton aportó una opinión de conformidad. El juez asociado Corrada del Río emitió una opinión disidente, a cual se unieron los jueces asociados Rebollo López y Rivera Pérez.

Después de una revisión rigurosa del expediente, el juez Fuster Berlingeri descubrió numerosas violaciones a la *Ley de política pública ambiental* y diversas otras leyes y reglamentos, por parte de la Junta de Calidad Ambiental, Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos. Esto llevó a la mayoría a revocar la sentencia emitida por el Tribunal de Circuito de Apelaciones, la cual validó las acciones de las referidas agencias del ELA.

La desconfianza que compartía el *Trío del Hard Look* (jueces asociados Hernández Denton, Naveira de Rodón y Fuster Berlingeri), junto a la importancia de nuestros recursos naturales en nuestro ordenamiento ambiental, llevó a la mayoría a evaluar rigurosamente el expediente del caso. El juez Fuster Berlingeri explicó en la opinión mayoritaria:

Debe recordarse que la Junta de Planificación y ARPE comparten las vitales encomiendas de velar por la planificación y el buen desarrollo urbano del país en general, y más *particularmente, de velar por la adecuada utilización de nuestros terrenos y recursos naturales*. Comparten también unas facultades de gran alcance, que se pueden prestar para abusos serios, tanto cuando se conceden los per-

---

<sup>81</sup> *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 148 DPR 664 (1999).

<sup>82</sup> *Colón Cortés v. Pesquera*, 150 DPR 724 (2000).

<sup>83</sup> *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 152 DPR 673 (2000). Para un análisis más profundo, véase Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 2000-01: Derecho Ambiental*, supra nota 7, en las págs. 329-61.

misos que se le solicitan como cuando éstos se deniegan. Por ello, es de primordial importancia que sus actuaciones sean transparentes siempre. Sobre todo en casos como el de autos, en los cuales *se aduce que unas agencias gubernamentales han incurrido mediante artimañas en un abuso de su discreción, los tribunales tenemos el deber de fiscalizar rigurosamente las decisiones de dichas agencias*, para asegurar que desempeñen cabalmente sus importantísimas funciones, y para que el País no pierda fe en sus instituciones de gobierno.<sup>84</sup>

Estas expresiones citadas y la evaluación rigurosa que se evidencia en la opinión mayoritaria llevaron al juez asociado Hernández Denton a concluir en su opinión de conformidad que la norma de revisión judicial rigurosa fue adoptada oficialmente por la mayoría del Tribunal Supremo. Este explicó:

En particular, nos complace mucho que esta Curia finalmente adopte un criterio especialmente riguroso para revisar las decisiones de las agencias administrativas en asuntos ambientales.

En efecto, el análisis mayoritario parte de la premisa que los tribunales tienen que asegurar que las agencias administrativas cumplan con su obligación de examinar cuidadosamente las implicaciones ambientales de las decisiones en proyectos como el del Condado Trío.

Entendemos que mediante esta decisión, el Tribunal en efecto ha abandonado la óptica en extremo laxa de revisión judicial, que en otras ocasiones hemos criticado.<sup>85</sup>

Vale repetir que en su opinión de conformidad, Hernández Denton volvió a enfatizar la doctrina de revisión judicial federal conocida como *Hard Look*. Como mencioné anteriormente, esta doctrina está en desuso en Estados Unidos y la he criticado en el pasado.<sup>86</sup>

Poco después de publicada la opinión de referencia y objeto del análisis en curso, la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico publicó tres artículos debatiendo si, en efecto, *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental* reflejaba la adopción oficial de una nueva norma de revisión judicial. Dichos artículos fueron escritos por la entonces jueza presidente del Tribunal de Circuito de Apelaciones, Liana Fiol Matta, el distinguido colega y profesor, Ernesto Chiesa Aponte, y este servidor.<sup>87</sup> Sin entrar a los méritos de estos tres artículos, me parece que la conclusión más importante con la que coincidimos los tres mencionados autores es que, contrario a décadas anteriores, la mayoría del Tribunal Supremo estaba ejecutando o aplicando una revisión rigurosa o activa o profunda al expediente en casos ambientales donde en los que se percibía arbitrariedad o abuso de discreción. Lo expliqué anteriormente de esta manera:

---

84 *Municipio de San Juan*, 152 DPR en la pág. 700 (énfasis suplido).

85 *Id.* en la pág. 743 (Hernández Denton, opinión de conformidad).

86 Véase discusión *supra*, sección III. E.

87 Véase Fiol Matta, *supra* nota 8. Véase también Chiesa Aponte, *supra* nota 8; Rodríguez Rivera, *No todo lo que brilla es oro*, *supra* nota 8.

Evidentemente, el Tribunal Supremo en esta ocasión no dio una mirada meramente somera a las actuaciones de las entidades gubernamentales, ni descansó en las interpretaciones de las agencias involucradas en el caso, dando peso a su alegada pericia o *expertise* en torno a las materias en controversia. Por el contrario, nuestro más Alto Foro judicial escrutó cuidadosa y rigurosamente cada una de las actuaciones de ambas agencias, entrando en un análisis minucioso y específico de las leyes y reglamentos aplicables a la situación, desviándose así de la regla general de deferencia judicial expandida. De este modo, dejó evidenciadas las crasas irregularidades cometidas durante el proceso administrativo, el abuso de discreción de las agencias concernidas al tomar las decisiones impugnadas, y la aprobación de un proyecto plagado de ilegalidades.

Al revisar la corrección de la determinación de la JCA aprobando la DIA-F sometida en cuanto al proyecto, el Tribunal Supremo observó criterios evidentemente rigurosos, y tal como expresó en la propia opinión, examinó este asunto “detenidamente”. A tales fines, analizó con suma determinación el cumplimiento específico de la DIA-F aprobada por la JCA con los requisitos establecidos en la Ley 9, y en el Reglamento sobre Declaraciones de Impacto Ambiental, que estaba vigente al momento de ocurrir los hechos que originaron la controversia de autos.<sup>88</sup>

Una pregunta que quedó por contestar es hasta cuándo continuaría nuestro Tribunal Supremo aplicando criterios liberales o progresistas para fundamentar normas de legitimación activa amplia y de revisión judicial rigurosa. Esta pregunta era particularmente importante a la luz de que el Tribunal Supremo Federal llevaba décadas aplicando criterios conservadores para fundamentar normas de legitimación activa limitada y de deferencia judicial expandidas en casos ambientales.

La jurisprudencia interpretativa del Derecho Ambiental puertorriqueño, en general, y de la *Ley de política pública ambiental* de Puerto Rico, en particular, creció exponencialmente desde *García Oyola* en el 1997 hasta *Ocean View v. Reina del Mar* en el 2004,<sup>89</sup> periodo en que Hernández Denton fue juez asociado del Tribunal Supremo. Como hemos desglosado en este análisis, las aportaciones más valiosas contribuidas por este al desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño fueron hechas precisamente durante dicho periodo. Veremos en la próxima década (2004-2014) un movimiento en la nueva mayoría del Tribunal Supremo hacia una norma de legitimación activa limitada y un regreso a la deferencia judicial expandida o amplia.

---

<sup>88</sup> Rodríguez Rivera, *Análisis de Término 2000-01: Derecho Ambiental*, *supra* nota 7, en la pág. 335.

<sup>89</sup> *Ocean View at La Parguera v. Pascual García*, 161 DPR 545 (2004) (Hernández Denton se inhibió).

### III. APORTACIONES AL DERECHO AMBIENTAL PUERTORRIQUEÑO COMO JUEZ PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO 2004-PRESENTE

El Juez Hernández Denton se retira este año (2014), luego de cerca de una década como presidente del Tribunal Supremo. Durante el periodo de 2004-2014, se ve una reducción dramática en el número de casos importantes atendidos por el Tribunal Supremo en materia medioambiental. Estos casos fueron: en el 2005, *PCME v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>90</sup> en el cual el nuevo Juez Presidente se inhibió; en el 2010, *Fundación Surfrider v. ARPE*,<sup>91</sup> en el cual Hernández Denton y la jueza asociada Rodríguez Rodríguez se unieron a la opinión disidente de la jueza asociada Fiol Matta; y en el 2012, *Lozada Sánchez v. Autoridad de Energía Eléctrica*,<sup>92</sup> en el cual Hernández Denton se une a la opinión disidente de la jueza asociada Fiol Matta y en la que la jueza asociada Rodríguez Rodríguez emite su propia opinión disidente.

La reducción en casos puede explicarse en parte por mejor cumplimiento de leyes y reglamentos de las agencias del ELA, así como por una dramática recomposición del Tribunal Supremo durante el periodo entre 2004-2014. Al presente, solo el juez Hernández Denton permanece del Tribunal Supremo que terminó en el 2003. Aunque existió durante la pasada década un *Nuevo Trío del Hard Look*, compuesto por el juez presidente Hernández Denton y las juezas asociadas Fiol Matta y Rodríguez Rodríguez, ahora hay otros seis nuevos jueces en el Tribunal Supremo que parecen moverse hacia favorecer una norma de legitimación activa limitada y un regreso a la deferencia judicial expandida o amplia.<sup>93</sup> Este fenómeno, y su impacto sobre el Derecho Ambiental puertorriqueño, deberá ser tema de investigación futura entre los estudiosos del área.

#### COMENTARIOS FINALES

Como se puede apreciar de este breve análisis, las aportaciones del juez presidente Hernández Denton al desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño, durante sus cerca de tres décadas en el Tribunal Supremo, son innegables. Sin lugar a dudas, el Juez Presidente ocupó durante ese periodo de evolución de nuestro Derecho Ambiental, es decir, durante las últimas dos décadas, un rol protagónico como la voz más activa y consistente del Tribunal Supremo sobre el tema ambiental. Por un lado, le exigió a la Rama Ejecutiva el estricto cumplimiento con las normas y procesos ambientales. Por otro lado, le exigió a los tribunales una revisión rigurosa de las acciones de la Rama Ejecutiva en casos am-

---

<sup>90</sup> *PMCE v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 DPR 599 (2005).

<sup>91</sup> *Fundación Surfrider v. ARPE*, 178 DPR 563 (2010).

<sup>92</sup> *Lozada Sánchez v. Autoridad de Energía Eléctrica*, 184 DPR 898 (2012).

<sup>93</sup> Véase *id.*; véase también *Fundación Surfrider*, 178 DPR en la pág. 563; *PCME*, 166 DPR en la pág. 599.

bientales. En mi opinión, logró ambos acometidos: las agencias del ELA han cumplido mejor con las leyes y reglamentación aplicables durante el periodo de 2001-2008, y los tribunales han revisado rigurosamente los expedientes ante sí, a la vez que han sido más cuidadosos en dar deferencia judicial amplia o expandida a las agencias del ELA durante la última década. Sería justo decir que, por primera vez en su historia, el Tribunal Supremo de 1998 al 2004 se convirtió en el verdadero *Defensor del Ambiente*, mientras un número significativo de los demás tribunales aún actúan de esa manera. Agradecidas permanecerán las generaciones presentes y futuras que podrán disfrutar de una vida digna en un ambiente saludable en Puerto Rico.

Ahora queda por ver si el legado del juez presidente Hernández Denton quedará como letra muerta ante una nueva recomposición del Tribunal Supremo, el cual parece contar con menos influencias y experiencias positivas a favor del ambiente y con una filosofía jurídica que favorece la deferencia judicial amplia y legitimación activa limitada. O, si en la alternativa, la ciudadanía reclamará derechos ambientales más amplios en el futuro inspirada en el legado ambiental de Hernández Denton.

En fin, mi mayor respeto al juez presidente Hernández Denton por sus aportaciones al desarrollo del Derecho Ambiental puertorriqueño, y su valioso servicio al País.