

# EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y EL ACCESO A LOS TRIBUNALES

## ARTÍCULO

ALEXANDRA VERDIALES COSTA\*

Introducción .....	113
I. La doctrina de legitimación activa: un arma de doble filo .....	115
A. Standing to sue .....	115
B. Puerto Rico .....	119
II. La constitucionalización del derecho a un medio ambiente adecuado .....	126
A. Colombia .....	126
B. Ecuador .....	129
Reflexiones y recomendaciones .....	131

Give me where to stand, and I will move the earth.

-Archimedes

## INTRODUCCIÓN

**P**ARA ASEGURAR LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA JUSTICIA MEDIO-ambiental<sup>1</sup> “es imprescindible que la ciudadanía cuente con las herramientas sociales, políticas y *legales* necesarias para actuar”.<sup>2</sup> El reconocimiento del derecho a un medio ambiente adecuado es una herramienta legal necesaria para lograrlo; sin embargo, igual de importante es que los ciudadanos tengan medios *procesales* efectivos que les aseguren acceso a los tribunales para

---

\* La autora es estudiante de tercer año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico y posee un Bachillerato en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown.

1 La justicia medio ambiental implica:

[Q]ue el principio organizativo esencial del derecho y de la regulación administrativa del medio ambiente debe regirse por el esfuerzo para garantizar que las acciones que lo afectan se aplican a todos por igual, ya sea a la hora de considerar el acceso a los servicios que éste provee . . . o a la proximidad de riesgos para el medio ambiente . . . si se requiere que haya igualdad, el resultado reducirá también la contaminación y otras actividades que dañan el medio ambiente.

COLIN CRAWFORD, LA PROMESA Y EL PELIGRO DEL DERECHO MEDIOAMBIENTAL: LOS RETOS, LOS OBJETIVOS EN CONFLICTOS Y LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES 56 (2009).

2 Liana Fiol Matta, *Los tribunales, la ciudadanía y la protección del medio ambiente*, 68 REV. COL. ABOG. PR 620, 621 (2007) (énfasis suplido).

vindicar este derecho. Hoy día, numerosas constituciones expresamente reconocen el derecho a un medio ambiente adecuado al igual que los mecanismos procesales necesarios para implementar y proteger este derecho.<sup>3</sup> La Constitución puertorriqueña, aunque hace mención del medio ambiente y su protección, no reconoce el derecho a un medio ambiente adecuado; este derecho se encuentra reconocido estatutariamente mediante la Ley sobre Política Pública Ambiental<sup>4</sup> y la Ley sobre Política Pública de Desarrollo Sostenible.<sup>5</sup> No obstante, la realidad es que los grupos y comunidades que buscan vindicar este derecho están “en desventaja frente a los desarrolladores, frente a las grandes empresas e incluso frente al gobierno (que es quien más contamina)”.<sup>6</sup> Además, al tocar las puertas de los tribunales se topan con que “[l]a legitimación activa es problemática y limita el acceso a la justicia”.<sup>7</sup>

Ante esta realidad, este escrito busca analizar si los mecanismos procesales comúnmente utilizados para vindicar este derecho facilitan o impiden el acceso de los ciudadanos a los tribunales. Para esto se utilizará el Derecho Comparado, con especial enfoque en el ordenamiento jurídico de los Estados Unidos y de Colombia para identificar cuál es el estado de derecho sobre este asunto en Puerto Rico. Además, se examinará la relación entre el reconocimiento del derecho y los mecanismos procesales para protegerlo y vindicarlo. Esto, a su vez, permitirá delinear los contornos del derecho al medio ambiente en nuestro ordenamiento e identificar si en la práctica el reconocimiento de dicho derecho ha sido adecuado y suficiente.<sup>8</sup>

La primera parte del escrito se concentrará en examinar el desarrollo ocurrido en los Estados Unidos y en Puerto Rico, la segunda hará lo mismo pero con el caso de Colombia e incluirá una breve reseña de desarrollos recientes en cuanto al tema en Ecuador. Luego de esta exploración se compartirán unas reflexiones y recomendaciones en torno a las controversias analizadas.

---

3 Carl Bruch, Wole Coker & Chris VanArsdale, *Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa*, 26 COLUM. J. ENVTL. L. 131, 133 (2001). Véase también James R. May, *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, 23 PACE ENVTL. L. REV. 113 (2005-2006).

4 Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA §§ 8001-8002p (2009).

5 Ley sobre Política Pública de Desarrollo Sostenible, Ley Núm. 267 de 10 de septiembre de 2004, 23 LPRA §§ 501-508 (2008).

6 PRIMER CONGRESO: ACCESO A LA JUSTICIA, XXII CONFERENCIA JUDICIAL, RESUMEN EJECUTIVO 57 (Rosario Romero ed., 2005).

7 *Id.* en la pág. 58.

8 Es importante resaltar que el enfoque de este análisis es el acceso a los tribunales pero por limitaciones de tiempo y espacio, no por ser menos importantes, se ha excluido del análisis el acceso y la participación en los procedimientos administrativos, legislativos, políticos, entre otros.

## I. LA DOCTRINA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA: UN ARMA DE DOBLE FILO

### A. *Standing to sue*<sup>9</sup>

En la Constitución de Estados Unidos hay una ausencia de disposición alguna referente al ambiente, por lo que la reglamentación federal y las constituciones estatales han intentado llenar este vacío.<sup>10</sup> Por tal razón, la mayoría de las acciones surgen al amparo de la reglamentación federal y, por ende, de decisiones, actos u omisiones de agencias administrativas. Aun así, la mayoría de la litigación ambiental es resuelta a base de doctrinas constitucionales.<sup>11</sup> En particular, la doctrina de legitimación activa ha jugado un papel crucial en el desarrollo del derecho ambiental. A continuación un breve recuento de este desarrollo.

En *Sierra Club v. Morton*,<sup>12</sup> la Corte Suprema Federal comenzó a delinear los contornos de la doctrina de legitimación activa para casos ambientales. En este, el Sierra Club alegaba tener legitimación como defensores del bienestar general al proteger el *Mineral King Valley*, terreno adyacente al Parque Nacional Sequoia. La Corte no aceptó dicha alegación y determinó que el Sierra Club no tenía legitimación activa por tres razones: (1) el club había malinterpretado los propósitos de las acciones públicas dentro del Derecho Administrativo, (2) tener un mero interés en una controversia no convierte a la parte en parte adversamente afectada por la acción administrativa y (3) el efecto práctico de brindarle acceso a los tribunales a cualquier grupo con un interés particular convertiría la doctrina de legitimación en una muy amplia. No obstante, la decisión abrió puertas al permitir que el Sierra Club alegara que sus miembros se verían adversamente afectados porque utilizaban el área para fines recreativos. El tener que probar algún “injury

---

<sup>9</sup> Para propósitos de este escrito, reseñaré *brevemente* los casos más importante sobre el tema para poder identificar tendencias. Para análisis más detallados de los casos y críticas a los mismos, véase David N. Cassuto, *The Law of Words: Standing, Environment, and Other Contested Terms*, 28 HARV. ENVTL. L. REV. 79 (2004); Philip Weinberg, *Unbarring the Bar of Justice: Standing in Environmental Suits and the Constitution*, 21 PACE ENVTL. L. REV. 27 (2003); Gene R. Nichol, Jr., *Standing for Privilege: The Failure of Injury Analysis*, 82 B.U. L. REV. 301 (2002); Robert V. Percival & Joanna B. Goger, *Escaping the Common Law's Shadow: Standing in the Light of Laidlaw*, 12 DUKE ENVTL. L. & POL'Y F. 119 (2001); Sam Kalen, *Standing on its Last Legs: Bennett v. Spear and the Past and Future of Standing in Environmental Cases*, 13 J. LAND USE & ENVTL. L. 1 (1997); Cass R. Sunstein, *What's Standing After Lujan? Of Citizen Suits, "Injuries," and Article III*, 91 MICH. L. REV. 163 (1992); William A. Fletcher, *The Structure of Standing*, 98 YALE L.J. 221 (1988); Cass R. Sunstein, *Standing and the Privatization of Public Law*, 88 COLUM. L. REV. 1432 (1988).

<sup>10</sup> Véase al respecto, JUAN ÁNGEL GIUSTI CORDERO, CONTROVERSIAS AMBIENTALES Y CONFLICTOS SOCIALES, en CIENCIAS SOCIALES: SOCIEDAD Y CULTURA CONTEMPORÁNEA 582-84 (Lina Torres ed., 2004).

<sup>11</sup> James R. May, *The Intersection of Constitutional Law and Environmental Litigation*, Widener Law School Legal Studies Research Paper Ser. No. 09-33 (2009), disponible en <http://ssrn.com/abstract=1478146>.

<sup>12</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972).

*in fact*” originalmente no parecía ser un gran obstáculo, pero con el tiempo se ha convertido en una barrera para entablar pleitos de ciudadanos.<sup>13</sup>

Este requisito fue interpretado flexiblemente en *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*<sup>14</sup> (SCRAP), en donde la Corte Suprema decidió que un grupo de estudiantes tenía legitimación para impugnar la inacción del *Interstate Commerce Commission* al no preparar una declaración de impacto ambiental para una propuesta de aumento de los costos de flete de los ferrocarriles. Los estudiantes alegaban que su uso recreativo y estético de los parques, bosques, ríos y otros recursos naturales del área de Washington, D.C. se vería afectado por el aumento en las tarifas. La opinión, emitida por el juez Potter Stewart, concede que aunque las alegaciones de los estudiantes estaban basadas en un vínculo de causación atenuado, las mismas eran suficientes para cumplir con la doctrina esbozada en SCRAP: “[t]o deny standing to persons who are in fact injured simply because many others are also injured, would mean that the most injurious and widespread Government actions could be questioned by nobody.”<sup>15</sup> Según el profesor Farber, la decisión en SCRAP *globalizó* la doctrina de legitimación activa, por su “sufficiently generous view of causation”<sup>16</sup> que permitía “conduct in one location to form a link with environmental damage almost anywhere else.”<sup>17</sup>

En la década de los 90’s la Corte Suprema comenzó a recoger vela en una serie de decisiones comenzando con *Lujan v. National Wildlife Federation* (Lujan 1).<sup>18</sup> En esta decisión 5 a 4, se estableció que la Federación no poseía legitimación activa para impugnar unas clasificaciones hechas por agencias administrativas de ciertos terrenos federales. En sus alegatos, la Federación argumentaba que varios de sus miembros utilizaban tierras cercanas a las federales y que su nueva clasificación afectaría su uso recreacional y estético de estos terrenos. La decisión mayoritaria se basó, en parte, en que los miembros no estaban directamente afectados porque sus alegaciones aducían al disfrute de porciones extensas de terrenos sin especificar áreas determinadas.<sup>19</sup> Aparte de esto, la Corte comenzó a dejar atrás su decisión en SCRAP, al notar que la interpretación extensiva que se había hecho en esa opinión, no había sido emulada posteriormente y limitó el precedente a unas instancias procesales específicas de la *Administrative Procedures Act* (A.P.A.).

---

<sup>13</sup> John D. Echeverría & John T. Zeidler, *Barely Standing: The Erosion of Citizen “Standing” to Sue to Enforce Federal Environmental Law* 3, [http://www.law.georgetown.edu/gelpi/research\\_archive/standing/BarelyStanding.pdf](http://www.law.georgetown.edu/gelpi/research_archive/standing/BarelyStanding.pdf).

<sup>14</sup> *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 412 U.S. 669 (1973).

<sup>15</sup> *Id.* en la pág. 688.

<sup>16</sup> Daniel A. Farber, *Stretching the Margins: The Geographic Nexus in Environmental Law*, 48 STAN. L. REV. 1247, 1250 (1996).

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

<sup>18</sup> *Lujan v. Nat’l Wildlife Fed’n*, 497 U.S. 871 (1990).

<sup>19</sup> *Id.* en la pág. 889.

Solo un año después, la Corte decidió *Lujan v. Defenders of Wildlife* (Lujan 2).<sup>20</sup> A diferencia de los casos anteriores, este fue traído al amparo de una provisión de acción de ciudadanos de la *Endangered Species Act*. La distinción es importante ya que los pleitos anteriores eran al amparo de la A.P.A., la cual requiere específicamente que la parte promovente esté “adversely affected or aggrieved.”<sup>21</sup> Por otro lado, las leyes que permiten acción por parte de cualquier ciudadano, indican que el daño particular no es un elemento necesario para acreditar legitimación. Por lo tanto, cualquier persona, independientemente de su relación con el interés que busca proteger, puede llevar este tipo de pleitos. Sin embargo, la Corte aprovechó para aclarar que la doctrina de legitimación activa era una de envergadura constitucional y que, por tal razón, los promoventes de acciones de ciudadanos debían demostrar algún daño que se relacionara directamente a ellos, no daños que afectaran a la población en general, para poder tener acceso a las cortes federales.<sup>22</sup> Además, esbozó el análisis tri-partita de la doctrina de legitimación activa: (1) que el promovente haya sufrido un daño claro y palpable (real y preciso, no abstracto o hipotético), (2) en conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada y (3) que sea probable, no meramente posible, que el daño del promovente pueda ser resarcido con una adjudicación favorable. En este caso, la Corte determinó que los demandantes no lograron probar ni el primer ni el tercer requisito.

*Steel Co. v. Citizens for a Better Environment*<sup>23</sup> representó otro golpe para los movimientos ambientalistas, pues la Corte limitó aún más la doctrina al interpretar de manera restrictiva el tercer requisito de resarcibilidad. Sin embargo, la subsiguiente decisión de *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc.*<sup>24</sup> es vista por muchos como una opinión que flexibiliza un poco la rigidez que caracterizaba la doctrina hasta entonces. La corte enfatizó que el daño que hay que probar es al promovente y no al ambiente, por lo que no hay que alegar daños ambientales para tener legitimación. Sin embargo, esto debe ser tomado con pinzas, porque no necesariamente el tener que alegar daños ambientales tiende a limitar las posibilidades de acceso a las cortes; por el contrario, se puede dar el caso en donde probar el daño medio ambiental es mucho más factible que probar un daño particularizado.

Entre las decisiones más recientes sobre el tema se encuentra *Summers v. Earth Island Institute*,<sup>25</sup> donde la Corte nuevamente le niega el acceso a los tribu-

---

20 *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992).

21 5 U.S.C. § 702 (2009).

22 Decisiones anteriores habían apuntado a que en los pleitos de contribuyentes también habría que demostrar un *injury in fact*; sin embargo, con esta decisión, la corte lo solidifica. Véase *Association of Data Processing Serv. Orgs. v. Camp*, 397 U.S. 150, 151 (1970); *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 101 (1968).

23 *Steel Co. v. Citizens for a Better Env't*, 523 U.S. 83 (1998).

24 *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Env'tl. Serv. Inc.*, 528 U.S. 167 (2000).

25 *Summers v. Earth Island Inst.*, 555 U.S. 488 (2009).

nales federales a una organización pro ambiente. En este caso se impugnó una decisión administrativa que prescindía de ciertos requisitos de notificación y participación ciudadana para el manejo de terrenos. Esta decisión disponía que si las actividades de *fire-rehabilitation* se hacían en áreas menor de 4,200 acres, las mismas no se consideraban como actividades con impacto ambiental y, consecuentemente, estarían categóricamente exentas de los requerimientos de leyes federales de someter un *environmental impact statement* (EIS) o un *environmental assessment* (EA), además de hacer innecesario el contar con el insumo de los ciudadanos. Varias organizaciones impugnaron tales acciones y un plan específico para manejo de un bosque quemado, que había surgido a partir de la determinación administrativa. Sin embargo, el plan fue retirado luego de llegar a un acuerdo con las organizaciones y los ciudadanos envueltos. El pleito prosiguió con la impugnación de la determinación administrativa de prescindir del requisito de notificación y participación. El Tribunal reafirma la doctrina aplicable a este tipo de casos. En cuanto a la legitimación de las organizaciones por los daños de sus miembros, la decisión enfatiza que un daño generalizado al ambiente no es suficiente y los promoventes, según el Tribunal, no identificaron un daño concreto por la aplicación de la regulación que afectara los intereses de sus miembros ni tampoco acreditaron planes concretos de visitar los sitios afectados por la regulación.

Con esta breve exposición de la jurisprudencia federal podemos observar cómo, tras una época de mucho positivismo para los movimientos ambientalistas por la decisión de *Sierra Club*, la Corte Suprema en casos posteriores ha limitado sustancialmente la oportunidad de los ciudadanos de tener acceso a las cortes en búsqueda de vindicar el derecho al medio ambiente. Lo más irónico de esta situación es que este fenómeno se ha dado por vía de impedimentos procesales, es decir, los casos raramente se ven en los méritos, por lo que se pierde la oportunidad de hacer pronunciamientos sobre el derecho *per se* y delinear los contornos del mismo.<sup>26</sup>

Ante esta realidad, la litigación ambiental en los Estados Unidos ha tomado un giro interesante. Al estar las puertas de los tribunales generalmente cerradas para organizaciones y ciudadanos que buscan vindicar la protección del medio ambiente, los estados se han visto obligados a tomar el mando de las causas medioambientales. El ejemplo más reciente de esto es el caso de *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*,<sup>27</sup> en donde doce estados demandaron a la *Environmental Protection Agency* (E.P.A.) para que la agencia regulara la emisión de dióxido de carbono y otros gases que se han atado al calentamiento global. La Corte Suprema, en una decisión inesperada por muchos, entendió que los esta-

---

<sup>26</sup> De más está decir que todas estas opiniones también incluyen sendas opiniones disidentes, en donde por diversas razones, los ponentes entendían que las organizaciones y/o los ciudadanos sí poseían legitimación activa para promover las acciones. Sin embargo, el enfoque de estas disidentes sigue siendo en el aspecto procesal, no en el aspecto sustantivo del derecho.

<sup>27</sup> *Massachusetts v. Env'tl. Prot. Agency*, 549 U.S. 497 (2007).

dos tenían legitimación para llevar la acción por los daños particularizados que eran ocasionados por el cambio climático, daños que podrían ser reducidos si la E.P.A. tomara acción regulatoria:

The case has been argued largely as if it were one between two private parties; but it is not. The very elements that would be relied upon in a suit between fellow-citizens as a ground for equitable relief are wanting here. The State owns very little of the territory alleged to be affected, and the damage to it capable of estimate in money, possibly, at least, is small. This is a suit by a State for an injury to it in its capacity of quasi-sovereign. In that capacity the State has an interest independent of and behind the titles of its citizens, in all the earth and air within its domain. It has the last word as to whether its mountains shall be stripped of their forests and its inhabitants shall breathe pure air.<sup>28</sup>

Es importante señalar que la razón para conferirle legitimación activa a los Estados es su interés, como entes soberanos, en proteger sus territorios. Por tal razón, este razonamiento, aunque sirve para adelantar las causas ambientales, no favorece directamente el acceso a los tribunales por parte de los ciudadanos. Esto, sin embargo, puede ser analizado desde varios matices, pues los esfuerzos de presión pudieran ahora dirigirse a los gobiernos estatales para que tomen acción en contra del gobierno federal. Esta situación, sin duda, diluye la participación ciudadana y relega a los ciudadanos a un segundo plano en relación con los pleitos en los tribunales, pero a la misma vez la relación ciudadano con estado es mucho más directa que la se suscita entre ciudadano y gobierno federal. En fin, este nuevo horizonte tendrá que ser examinado muy de cerca, en particular si continúa desarrollándose como un sustituto de acciones de ciudadanos u organizaciones ambientales.

#### B. Puerto Rico<sup>29</sup>

La Constitución de Puerto Rico, a diferencia de la federal, expresamente contempla la protección del medio ambiente en su Artículo VI, sección 19; por su preeminencia en nuestro ordenamiento, “su cabal cumplimiento se puede exigir judicialmente”.<sup>30</sup> Además, la sección 19 “obliga al Estado a proveer a la ciudadanía en general la oportunidad de participar en los procesos que puedan afectar al ambiente”.<sup>31</sup> Sin embargo, el derecho a un medio ambiente adecuado, como mencionado en la Introducción de este artículo, es de rango estatutario. Para la

---

<sup>28</sup> *Id.* en las págs. 518-19 (citando a Georgia v. Tennessee Copper Co., 206 U. S. 230, 237 (1907)).

<sup>29</sup> Para un recuento más detallado de los casos véase Érika Fontáñez Torres, *Repaso de Jurisprudencia Ambiental puertorriqueña: 1974-2006*, [http://elplandehiram.net/comunal/ccpr\\_cd/PUBLICACIONES/Erika\\_Fontanez\\_Torres\\_BY\\_NC/Repaso\\_de\\_Jurisprudencia\\_Ambiental\\_Puertorriquena/Erika\\_Jurisprudencia\\_Ambiental.pdf](http://elplandehiram.net/comunal/ccpr_cd/PUBLICACIONES/Erika_Fontanez_Torres_BY_NC/Repaso_de_Jurisprudencia_Ambiental_Puertorriquena/Erika_Jurisprudencia_Ambiental.pdf).

<sup>30</sup> Fiol Matta, *supra* nota 2, en la pág. 623.

<sup>31</sup> *Id.* en la pág. 626.

protección de este derecho, la ciudadanía cuenta con: acciones civiles por daños y perjuicios, acciones penales, el interdicto, el mandamus para compeler a un funcionario a llevar a cabo un deber ministerial y querellas administrativas.

La mayoría de los pleitos de índole ambiental tienen su génesis en el proceso administrativo y es durante la revisión de este proceso que la ciudadanía busca acceso a las cortes para hacer valer sus reclamos a favor del ambiente.<sup>32</sup> No es de extrañar que, dentro de este contexto, una de las primeras interrogantes es si los promoventes tienen legitimación activa para incoar revisiones administrativas.<sup>33</sup> El cúmulo de jurisprudencia que se ha desarrollado sobre este particular, junto a jurisprudencia interpretativa de la cláusula constitucional sobre la protección del medio ambiente, invita a cuestionarse si en realidad los puertorriqueños tienen un derecho a un medio ambiente adecuado y a una cabal protección del mismo.

El Tribunal Supremo comenzó a interpretar la sección 19 de manera muy “tímida y limitada”<sup>34</sup> en casos como *Misión Industrial de Puerto Rico v. Junta de Planificación*.<sup>35</sup> Con el pasar del tiempo le dieron más alcance a la cláusula, aclarando que “[s]e trata, más bien, de un *mandato* que debe observarse rigurosamente y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a éste”.<sup>36</sup> Hoy día, se entiende que la cláusula sirve como una obligación al Estado de lograr la más eficaz conservación de los recursos naturales y gestionar su mejor desarrollo. Aparte de esto, hay quienes, amparados en esta cláusula y en la Ley sobre Política Pública Ambiental de 2004,<sup>37</sup> aseguran que los puertorriqueños tienen un derecho, de rango constitucional, a un medio ambiente adecuado. Por ejemplo, la Jueza Asociada Fiol Matta alude a la “clara constitucionalización de la política ambiental”.<sup>38</sup> Por su parte, la profesora Jessica Rodríguez entiende que “el derecho a un medio ambiente adecuado goza de jerarquía constitucional y no meramente estatutaria”,<sup>39</sup> además alude a que “los derechos ambientales son auto-ejecutables”.<sup>40</sup>

---

32 *Id.* en la pág. 625.

33 La doctrina de la legitimación activa es similar a la de las cortes federales. En esencia, una persona tiene legitimación activa para acudir a los tribunales si cumple con los requisitos siguientes: (1) que haya sufrido un daño claro y palpable, no abstracto ni hipotético; (2) que exista un nexo causal entre la causa de acción que se ejercita y el daño alegado y (3) que la causa de acción surja al amparo de la Constitución o de una ley. *E.g.*, *Col. Peritos Elec. v. AEE*, 150 DPR 327, 331 (2000); *Asociación de Maestros v. Torres*, 137 DPR 528, 535 (1994).

34 Fiol Matta, *supra* nota 2, en la pág. 623.

35 *Misión Ind. PR v. Junta de Planificación*, 142 DPR 656, 689 (1997).

36 *Misión Ind. PR v. Junta de Calidad Ambiental*, 145 DPR 908, 919 (1998).

37 Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA §§ 8001–8002p (2007 & Supl. 2010).

38 Fiol Matta, *supra* nota 2, en la pág. 625.

39 Jessica Rodríguez Martín, *El derecho constitucional a un medio ambiente adecuado en Puerto Rico*, 35 REV. JUR. UIPR 7, 9 (2000).

40 *Id.* en la pág. 10.

Por su parte, el Tribunal Supremo se ha expresado varias veces sobre la doctrina de legitimación activa y su aplicación a los casos ambientales. Uno de los primeros casos en donde se examina esta interrogante fue *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*,<sup>41</sup> donde el Instituto de Estudio Ambiental, Inc. impugnó la promulgación de un reglamento sobre la venta, distribución y aplicación comercial de venenos comerciales, sin presentar ante la Junta de Calidad Ambiental una Declaración de Impacto Ambiental. El Tribunal determinó que el Instituto tenía legitimación activa para instar el recurso y esbozó la doctrina aplicable en este tipo de casos. Para comenzar, la opinión puntualizó que para efectos de la Ley de Política Pública Ambiental<sup>42</sup> (LPPA), el pueblo es parte interesada, por lo que no se tiene que demostrar un daño económico, “[e]l daño puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o aun simplemente estéticas”.<sup>43</sup> Además, aclara que nuestro ordenamiento ambiental, a diferencia de la National Environmental Policy Act<sup>44</sup> (N.E.P.A.), contempla, en casos de falta de implementación de la ley, una acción pública por ciudadanos privados.<sup>45</sup> Identifican entonces estas acciones como de interés público, en donde “el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público”.<sup>46</sup> Por tal razón, la LPPA “permite una aplicación liberal de los requisitos bajo la doctrina de legitimación activa aún [sic] cuando ésta se aplique restrictivamente bajo N.E.P.A., ya que su interpretación debe responder a lo dispuesto en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, de la que emana la [LPPA]”.<sup>47</sup>

Por último, se esbozaron los criterios para determinar si el que impugna una acción administrativa tiene legitimación activa: (1) ser un ciudadano, (2) tener interés en la ejecución e implementación del derecho público, (3) que exista un nexo entre el interés del ciudadano y la acción radicada, (4) que los demandantes puedan representar adecuadamente el interés público y asumir su defensa, (5) que el caso sea justiciable y no represente una intervención judicial indebida con el funcionamiento de otra rama gubernamental, (6) que la controversia esté madura para la decisión y (7) que el litigio constituya un medio adecuado para

---

<sup>41</sup> *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 723 (1974).

<sup>42</sup> 12 LPRA § 8002m.

<sup>43</sup> *Salas Soler*, 102 DPR en la pág. 723.

<sup>44</sup> National Environmental Policy Act, 42 U.S.C.A. §§4321-4370 (2003 & Supl. 2011).

<sup>45</sup> *Salas Soler*, 102 DPR en la pág. 721.

<sup>46</sup> *Id.* en la pág. 722 (citando a *Asoc. de Maestros v. Pérez*, 67 DPR 849, 851 (1947)).

<sup>47</sup> 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, 1101 (2001).

plantear en su debida dimensión y particularidad el problema del que se trate.<sup>48</sup> A estos criterios se le añadió luego, en *García Oyola v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>49</sup> el requisito de nexo causal entre la acción y el daño alegado por el demandante.<sup>50</sup> Según el profesor Rodríguez Rivera, el efecto de esta opinión fue “limita[r] el alcance amplio y liberal de la doctrina de legitimación activa, restringiendo el acceso ciudadano a los tribunales, y dejando sin efecto la distinción hecha [en *Salas Soler*] entre la obtención de legitimación activa bajo la [Ley de Política Pública Ambiental] y la existente bajo *N.E.P.A.*”.<sup>51</sup>

En adición a las decisiones del Tribunal Supremo, la Asamblea Legislativa también aportó a la limitación del acceso a los tribunales con la aprobación de la Ley Núm. 19 de 1997.<sup>52</sup> Esta, basándose en una supuesta crisis de agua potable, eximía a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados del cumplimiento de los requisitos esbozados en la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con la construcción del Supertubo. Sin embargo, la ley también estableció unos requisitos sumamente estrictos para todos aquellos que impugnaran una decisión administrativa:

[L]a parte recurrente deberá probar que la misma es indispensable para proteger la jurisdicción del tribunal; que tiene una gran probabilidad de prevalecer en los méritos; que la orden de paralización no causará daño sustancial a las demás partes; que no perjudicará el interés público; que no existe una alternativa razonable para evitar los alegados daños; y que el daño no se podrá compensar mediante la concesión de un remedio monetario o cualquier otro remedio adecuado en derecho.<sup>53</sup>

Finalmente, se estableció que “[n]o procederá ningún otro tipo de demanda, acción, procedimiento o recurso en ningún tribunal que no sean los dispuestos en este Artículo, excepto aquellos que configuren un reclamo por daños y perjuicios conforme a [la Ley Núm. 104 de 29 de junio de 1955]”.<sup>54</sup> El Tribunal Supremo declaró la ley inconstitucional por ser contraria a la separación de poderes.<sup>55</sup>

El acceso a los tribunales se vio aún más restringido por la decisión de *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>56</sup> pues el Tribunal analizó el tema del acce-

---

48 *Salas Soler*, 102 DPR en las págs. 722-24.

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

50 *Id.* en la pág. 538.

51 Rodríguez Rivera, *supra* nota 47.

52 Ley del Superacueducto de la Costa Norte, Ley Núm. 19 de 12 de junio de 1997, 22 LPRA §§ 451-456 (1999) (*declarada inconstitucional por Misión Ind. PR v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998)).

53 *Id.* §455.

54 *Id.*

55 *Misión Ind. PR v. Junta de Planificación*, 146 DPR 64 (1998).

56 *Colón Cortés v. Junta de Calidad Ambiental*, 148 DPR 434 (1999).

so de los ciudadanos a las cortes no desde el marco de la legitimación activa, sino desde un marco de naturaleza jurisdiccional. Se decidió entonces que para poder impugnar una decisión administrativa la agencia tiene que haber emitido una resolución final y firme. De tal forma, las instancias en donde las acciones administrativas se pueden impugnar disminuyen considerablemente.

El último golpe en contra de la relativa liberalidad que en algún momento caracterizó la aplicación de la doctrina de legitimación activa a casos ambientales fue la decisión de *Fundación Surfrider v. ARPe*.<sup>57</sup> En este caso, una corporación solicitó a ARPe la aprobación de unos permisos para un desarrollo residencial. Durante las vistas públicas, un ciudadano y la Fundación Surfrider comparecieron a oponerse. Luego de que ARPe concediera los permisos, se solicitó la revisión judicial y esta llega por medio de *certiorari* al Tribunal Supremo. En su opinión mayoritaria, el Tribunal reitera la doctrina de legitimación activa, su aplicación a organizaciones e incluso reafirma que el alegado daño puede basarse en consideraciones ambientales, recreativas, espirituales o estéticas.

Luego de esto, pasa a distinguir entre una *parte* en un proceso administrativo y una *parte* legitimada para revisar una decisión administrativa en los tribunales. Según la opinión, una no necesariamente lleva a la otra. Para ser parte en el proceso administrativo basta con probar el *interés legítimo* de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPAU), criterio que es aplicado de manera liberal. Por otro lado, para poder acceder a los tribunales la parte tiene que además, verse *adversamente afectada* por la decisión administrativa.<sup>58</sup> Esto de por sí tiene implicaciones en cuanto al acceso a los tribunales por parte de los ciudadanos, pues muchas veces, navegar por el proceso administrativo puede ser de por sí muy oneroso:

El panorama de acceso a la justicia para comunidades o grupos que defienden su ambiente no es del todo halagador. De entrada, todos estos procesos son costosos. En muchos casos, el presentar pruebas suficientes para mover el criterio del juzgador requiere prueba pericial y los abogados y las abogadas, por más dedicados que sean, tienen que cobrar. Además, estos procesos son extremadamente lentos, y cansan y a veces descorazonan a cualquiera. La participación efectiva en vistas públicas e incluso ante los tribunales requiere preparación e información. A veces los grupos ciudadanos no tienen el tiempo necesario para prepararse o expresarse adecuadamente. Esto a menudo impide que sus opiniones sean debidamente consideradas. Otras veces, no se tiene acceso a la información necesaria para una participación pública adecuada y eficaz.<sup>59</sup>

Sumarle un requisito adicional a los ciudadanos para poder acceder a los tribunales añade una traba más dentro del proceso que ya de por sí era cuesta arriba.

---

57 *Fund. Surfrider v. ARPe*, 178 DPR 563 (2010).

58 *Id.* en la pág. 575.

59 *Fiol Matta, supra nota 2*, en la pág. 629.

Aparte de esto, la opinión le da contenido a la frase *adversamente afectada* basándose en jurisprudencia federal. Con esta movida, se impone la necesidad de probar “que sufre o sufrirá una lesión propia y particular (*injury in fact*) a sus intereses y que su lesión fue causada por la determinación administrativa que se impugna mediante la revisión judicial”.<sup>60</sup> Al aplicar estos estándares al caso, no debe sorprender que ni la Fundación ni el ciudadano lograron probar que poseían legitimación activa.

Aunque pocas, ya se han esbozado críticas a la opinión. Para efectos de este escrito, la más pertinente va dirigida a cuestionar la utilización de la doctrina de legitimación activa federal para moldear la doctrina puertorriqueña:

[S]i bien la opinión del Tribunal toma prestado de su contraparte federal, el análisis se limita al caso de *Sierra Club v. Morton* . . . No se examina con detenimiento, sin embargo, lo que ha sido una evolución en la aplicación de los requisitos de legitimación activa en casos ambientales en la jurisprudencia . . . muchos de los cuales versan también sobre legitimación activa en el contexto de la APA. Tampoco se presta atención al hecho de que la doctrina ha sido particularmente crítica de la aplicación de los requisitos de esta doctrina en estos casos.<sup>61</sup>

En adición, la opinión parece olvidar que opiniones anteriores del Tribunal reiteran el rango constitucional de la política ambiental puertorriqueña, diferencia fundamental con la situación en la esfera federal<sup>62</sup> y los mandatos del propio Tribunal de interpretar libremente los requisitos de legitimación activa en casos que involucran gran interés público.<sup>63</sup>

Al igual que en los Estados Unidos, la estricta aplicación de la doctrina de legitimación activa en casos ambientales ha llevado a buscar vías alternas para hacer valer causas medioambientales. En *Rivera v. Díaz Arocho*,<sup>64</sup> el Tribunal Supremo resolvió que “una acción civil al amparo del Art. 1802 es un mecanismo adecuado para que una persona privada reclame por daños cuando estos ocurren a los recursos medioambientales existentes en su propiedad como consecuencia de un acto negligente de otro, independientemente de los mecanismos provistos

---

<sup>60</sup> *Surfrider*, 178 DPR en la pág. 578 (citando a *Sierra Club*, 405 U.S. 727 (1972)).

<sup>61</sup> Luis J. Torres Asencio, *Comentario: Fundación Surfrider v. ARPe y las (nuevas) normas de legitimación activa para litigantes ambientales en Puerto Rico*, RATIO DECIDENDI: EL BLOG SOBRE PRÁCTICA APELATIVA EN PUERTO RICO (9 de noviembre de 2010) (citas omitidas),

<http://ratiodecidenti.wordpress.com/2010/11/09/comentario-fundacion-surfrider-v-arpe-y-las-nuevas-normas-de-legitimacion-activa-para-litigantes-ambientales-en-puerto-rico/>.

<sup>62</sup> Véase *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 DPR 716, 722-23 (1974); *Mun. de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 152 DPR 673, 709 (2000); *Cerame-Vivas v. Srio. de Salud*, 99 DPR 45 (1970).

<sup>63</sup> *Salas Soler*, 102 DPR en las págs. 722-23 (citando a *Asoc. de Maestros v. Pérez*, 67 DPR en la pág. 851).

<sup>64</sup> *Rivera Colón v. Díaz Arocho*, 165 DPR 408 (2005). Para un reflexión más detallada sobre esta opinión, véase Érika Fontáñez Torres, *Análisis del término 2005-2006: Derecho Ambiental*, 76 REV. JUR. UPR 873, 875-85 (2007); José Julián Álvarez, *Análisis del término 2005-2006: Responsabilidad Civil Extracontractual*, 76 REV. JUR. UPR 763, 778-80 (2007).

en la legislación especial”.<sup>65</sup> Para que prospere este tipo de acción, el reclamante deberá probar “una acción negligente u omisión del supuesto responsable, un daño ecológico o deterioro causado a los recursos ambientales existentes en la propiedad privada, y una relación de causalidad entre ambos”.<sup>66</sup> El Juez Fuster Berlingeri emitió una opinión disidente en donde pone en relieve aspectos muy importantes. Según él, la opinión mayoritaria no identifica una cuestión medular de la controversia: la caracterización del derecho como uno público o privado. Sin examinar esta tensión, entiende el Juez Fuster en su opinión disidente que, el tribunal crea “una *controvertible* acción privada por daños a recursos medioambientales”<sup>67</sup> cuando nuestra Constitución se enfoca en el beneficio general de la comunidad.

Para concluir con este breve recuento de la situación del derecho en el ámbito federal y el puertorriqueño, es importante notar que, aunque minoritario, hay quienes piensan que el desarrollo jurisprudencial no es tan dañino como los sectores ambientalistas lo hacen parecer. Por ejemplo, la profesora Carlson desarrolló un artículo muy interesante en donde plantea:

Although the U.S. Supreme Court’s recent tightening of standing rules in environmental cases will undoubtedly cause problems for environmental plaintiffs, it may produce some surprising benefits for organizations that opposed the changes. By requiring plaintiffs to demonstrate more directly and concretely that they have been ‘injured in fact,’ the recently invigorated rules may force environmental lawyers to think more seriously about how environmental problems actually harm human beings. This more careful consideration could, in turn, significantly assist environmental plaintiffs in building and presenting compelling cases in court and could transform the approaches they take outside of court to solving environmental problems.<sup>68</sup>

De igual forma, en cuanto a la opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, se ha enfatizado que “si bien la opinión del Tribunal en *Fundación Surfriider* parece evidenciar un interés de dicho Foro de establecer criterios más rigurosos para la aplicación de la doctrina de legitimación activa, no debe interpretarse que las puertas de los tribunales están mucho más cerradas para litigantes ambientales”.<sup>69</sup>

---

65 *Rivera Colón*, 165 DPR en la pág. 426.

66 *Id.* en la pág. 427.

67 *Id.* en la pág. 442-43.

68 Ann E. Carlson, *Standing for the Environment*, 45 U.C.L.A. L. REV. 931, 932 (1998).

69 Torres Asencio, *supra* nota 61.

## II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

### A. Colombia

En Colombia, desde 1974, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811) recogió los principios y directrices de una política ambiental basada en un derecho de contenido colectivo y cuya lesión se entendía que afectaba a todo el mundo en igualdad de proporción.<sup>70</sup> La Constitución Política de 1991 declara que “[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”,<sup>71</sup> teniendo los colombianos derecho a un medio ambiente sano de rango constitucional. La importancia de que el derecho sea de envergadura constitucional se expresa, entre otras cosas, en la variedad de recursos procesales disponibles para hacerlo valer: la acción de tutela, las acciones populares, las acciones de cumplimiento (parecidas al mandamus del ordenamiento puertorriqueño), el derecho de petición, la declaratoria de estado de emergencia ecológica, la responsabilidad civil, las acciones penales, la acción contenciosa, la acción disciplinaria, las acciones fiscales y las acciones policíacas.<sup>72</sup> Para propósito de este escrito, nos concentraremos en la acción de tutela y la acción popular.

La Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 establece que: “[l]as políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.<sup>73</sup> La caracterización del derecho como uno colectivo es de vital importancia, pues “los derechos colectivos se caracterizan porque que son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos [los] individuos . . . no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional . . . los derechos colectivos

---

<sup>70</sup> CÓD. NAC. REC. NAT. Y PROT. MED. AMB., L. 2811/74, 18 de diciembre de 1974, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.), disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1974/decreto\\_2811\\_1974.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/1974/decreto_2811_1974.html).

El código establece que:

El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

. . . .

Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y desarrollo económico y social de los pueblos.

*Id.*

<sup>71</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA [C.P.] art. 3, § 79.

<sup>72</sup> Carlos J. Velásquez Muñoz, *El ambiente 10 años después: comentarios al régimen constitucional ambiental*, 16 REV. DER. UN 62, 70-71 (2001), <http://manglar.uninorte.edu.co/handle/10584/1346>.

<sup>73</sup> L. 99/93, 22 de diciembre de 1993, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) art. 1, § 3, disponible en <http://www.estrucplan.com.ar/Legislacion/Colombia/Ley00099.asp>.

generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva".<sup>74</sup> Esto amplía significativamente el acceso a los tribunales al disponer de la acción popular para su vindicación.

La acción popular, de origen constitucional y de naturaleza pública, es regulada por la Ley 472 de 1998, y puede ser ejercitada por cualquier persona natural o jurídica. Esta acción le permite a un individuo acudir a los tribunales para hacer cesar la vulneración de un derecho colectivo o prevenir su violación.<sup>75</sup> Sobre esta, el proyecto presidencial para la reforma de la Constitución expresó:

[L]as acciones populares son de suma importancia, por que otorgan al proceso un alcance social, al extender sus efectos a todos los miembros de la comunidad que demuestren encontrarse en la misma situación de quien interpuso la acción. *Es además una manera de ampliar los canales de acceso a la justicia y de lograr una participación más activa de la comunidad.*<sup>76</sup>

La Ley 472 de 1998 establece quiénes ostentan legitimación para llevar una acción popular: (1) toda persona natural, cualquier persona en representación de una comunidad o del pueblo, para salvaguardar los derechos vulnerados a un conglomerado de individuos; (2) las organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares cívicas de índole popular, en los casos en que estas trabajen por la defensa de derechos colectivos, los cuales se encuentren en amenaza (su interés legítimo se refleja en la clase de labor u objeto social que desempeñen); (3) entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención y vigilancia; (4) el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y Municipales y (5) los alcaldes y demás servidores públicos que en razón de sus funciones puedan proteger estos derechos e intereses. Aparte de esto, hay que acreditar el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.<sup>77</sup> En casos de protección al medio ambiente sano o al uso y goce de un espacio público, la situación de vulneración debe probarse de forma muy clara y determinante. La acción popular se ha convertido en el mecanismo *idóneo por excelencia* para la protección y vindicación del derecho al medio ambiente sano.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Corte Constitucional [C.C.], 14 de mayo de 2002, Sentencia C-377/02, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.), *disponible en* <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-377-02.htm>.

<sup>75</sup> Juan Carlos Guayacán Ortiz, *La acción popular, la acción de grupo y las acciones colectivas*, 9 REV. DER. PRIV. 35, 37 (2005), <http://portal.uexternado.edu.co/irj/go/km/docs/documents/UExternado/pdf/revistaDerechoPrivado/rdp9/juanCarlosGuayacan.pdf>.

<sup>76</sup> PEDRO PABLO CAMARGO, LAS ACCIONES POPULARES Y DE GRUPO 41 (1999) (cita omitida)(énfasis suplido).

<sup>77</sup> L. 472/98, 5 de agosto de 1998, [No. 43.357] DIARIO OFICIAL [D.O.] (Colom.) art. 18, [http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1998/Ley\\_472.pdf](http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1998/Ley_472.pdf).

<sup>78</sup> César Augusto Lorduy Maldonado, *Herramientas o instrumentos constitucionales y legales para la defensa de los recursos naturales y el medio ambiente*, 16 REV. DER. UN 201, 216 (2001), [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/161/6\\_Herramientas\\_o\\_instrumentos\\_constitucionales\\_y\\_legales.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/161/6_Herramientas_o_instrumentos_constitucionales_y_legales.pdf).

Además, debido al rango constitucional de derecho, los ciudadanos pueden valerse de otros medios de protección dirigidos a proteger derechos fundamentales y sociales. Con relación a esto, la Corte Constitucional ha señalado que:

*[C]uando la violación del derecho a un ambiente sano, implica o conlleva simultáneamente un ataque directo y concreto a un derecho fundamental, se convierte la acción de tutela en el instrumento de protección de todos los derechos amenazados, por virtud de la mayor jerarquía que ostentan los derechos fundamentales dentro de la órbita constitucional.*

. . . Esa convexidad por razón de la identidad del ataque a los derechos colectivo y fundamental genera, pues, una unidad en su defensa, que obedece tanto a un principio de economía procesal como de prevalencia de la tutela sobre las acciones populares, que de otra manera deberían aplicarse independientemente como figuras autónomas que son.<sup>79</sup>

Por tal razón, a pesar de ser un derecho colectivo, la Corte Constitucional ha incorporado la teoría de los derechos fundamentales por convexidad. Este reconocimiento ha permitido ampliar sus mecanismos y garantías de protección. De modo que como derecho colectivo cuenta con la protección de las acciones de grupo y populares, mientras que como derecho fundamental cuenta con la acción de tutela.<sup>80</sup>

[S]i . . . una persona individualmente considerada puede probar que la misma causa (perturbación del medio ambiente) está afectando o amenazando de modo directo sus derechos fundamentales o los de su familia, al poner en peligro su vida, su integridad o su salubridad, cabe la acción de tutela en cuanto a la protección efectiva de esos derechos fundamentales en el caso concreto, sin que necesariamente el amparo deba condicionarse al ejercicio de acciones populares.<sup>81</sup>

Encontrada la conexión entre el derecho colectivo y algún derecho fundamental, deberá prevalecer la acción de tutela sobre la popular.<sup>82</sup> De ser en efecto la acción de tutela la que procede, se requiere probar:

---

<sup>79</sup> Corte Constitucional [C.C.], 22 de octubre de 1993, Sentencia T-471/93, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.), disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-471-93.htm>.

<sup>80</sup> Diana M. Vásquez Avellaneda, *Hacia la consolidación del derecho al ambiente sano como derecho fundamental*, 7 ING. REC. NATU. Y DEL AMBIEN. 18, 24 (2008), disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=231116372003>.

<sup>81</sup> Corte Constitucional [C.C.], 7 de octubre de 1992, Sentencia T-550/92, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.), disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-550-92.htm>.

<sup>82</sup> Corte Constitucional [C.C.], 30 de junio de 1993, Sentencia T-254/93, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.), disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-254-93.htm>.

1. Que el peticionario de la acción de tutela sea la persona directa o realmente afectada y que exista prueba sobre la vulneración o amenaza.
2. La existencia de un nexo causal entre el motivo alegado y el daño o amenaza.
3. La identificación del responsable del agravio o del autor del acto estimado como generador de la violación.
4. La especificación del acta, acción u omisión que es presunta causa de violación.
5. Demostración del interés jurídico de rango constitucional que se pretende restablecer o proteger en el ejercicio de la acción.
6. Ausencia de cualquier otra vía o medio de defensa judicial prevista para la solución de la situación.<sup>83</sup>

Según analistas, la acción de tutela ha sido “la Estrella de la Constitución . . . [e]n materia ambiental . . . la Corte Constitucional ha tutelado en múltiples ocasiones el derecho al Ambiente sano”.<sup>84</sup> La eficacia de la acción ha sido en gran parte gracias a la interpretación amplia que le ha dado la Corte Constitucional basada en los principios y valores consagrados en la Constitución.<sup>85</sup>

#### B. Ecuador

Esta discusión no estaría completa sin reseñar brevemente los recientes desarrollos sobre el tema en Ecuador. En el 2008, Ecuador se convirtió en el primer país en el mundo en reconocer en su Constitución a la naturaleza como sujeto de derecho, “[l]a naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.<sup>86</sup> Dicho artículo está consagrado en el Capítulo Séptimo, dedicado exclusivamente a la naturaleza. La propia Constitución establece que “[t]oda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza”.<sup>87</sup> Esto significa para muchos un gran avance en beneficio de la protección del ambiente, pero a su vez, esta disposición constitucional abre una nueva puerta con respecto al acceso a los tribunales por parte de los ciudadanos, pues aparte de reconocer el derecho a un ambiente sano, exigible por cualquier persona, le concede legitimación a los ciudadanos en pleitos para

---

<sup>83</sup> Lorduy Maldonado, *supra* nota 78, en la pág. 213 (haciendo referencia a Corte Constitucional [C.C.], 13 de mayo de 1994, Sentencia T-231/94, Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (Colom.)).

<sup>84</sup> Velásquez Muñoz, *supra* nota 72, en las págs. 73-74.

<sup>85</sup> Lorduy Maldonado, *supra* nota 78, en la pág. 209.

<sup>86</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR [C.P.] art. 71, [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf).

<sup>87</sup> *Id.*

vindicar los derechos de la naturaleza.<sup>88</sup> Según Thomas Lizney, uno de los abogados norteamericanos que colaboró en la elaboración de este capítulo:

'The new laws would grant people the right to sue on behalf of an ecosystem, even if not actually injured themselves'.

. . . Until now, all legal frameworks have been anthropocentric, or people-based. To file an environmental lawsuit requires a person to provide evidence of personal injury. This can be extremely difficult. To provide a conclusive link, say, between a cancer and polluted drinking water is, legally speaking, virtually impossible.<sup>89</sup>

Aunque Ecuador es el primer país en tomar el paso, los argumentos para convertir a la naturaleza en sujeto de derecho no es algo reciente. El Juez Douglas en su opinión disidente en *Sierra Club* utilizó las teorías esbozadas por el profesor Stone en su libro *Should Trees Have Standing?*<sup>90</sup> Su opinión termina argumentando que:

Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey, and camp or sleep there, or run Allagash in Maine, or climb the Guadalupes in West Texas, or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies, though they live 3,000 miles away. Those who merely are caught up in environmental news or propaganda and flock to defend these waters or areas may be treated differently. That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court—the pileated woodpecker as well as the coyote and bear, the lemmings as well as the trout in the streams. Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. *But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community.*<sup>91</sup>

Cabe señalar que para el Juez, aún cuando la naturaleza debía tener *standing*, quien podría reclamar sus derechos tendría que acreditar una relación con ella para poder ser su representante.<sup>92</sup> Esto necesariamente nos remite a posible dificultades en establecer relación suficiente para ser considerado como representante de la naturaleza. Es en este sentido que la Constitución de Ecuador es tan innovadora, pues no exige demostrar ningún tipo de relación particular con

---

88 *Id.* art. 66.

89 Clare Kendall, *A New Law of Nature*, THE GUARDIAN, Sept. 24, 2008, <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/sep/24/ecuador.conservation> (cita omitida).

90 Christopher D. Stone, *Should Trees Have Standing?-Toward Legal Rights for Natural Objects*, <http://www.derechosdelanaturaleza.org/wp-content/uploads/2009/12/C.Stone-Should-Trees-Having-Standings.pdf>.

91 *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 751-52 (1972) (énfasis suplido).

92 *Id.* en la pág. 744.

el recurso que se busca proteger o restaurar. Sin embargo, hay quienes toman esto con mucho escepticismo pues está por verse cómo las cortes interpreten este artículo y si imponen algún tipo de restricción a los litigantes, aun con una directriz tan amplia por parte de la Constitución.<sup>93</sup> Independientemente, con esta cláusula constitucional se busca eliminar las trabas que han sido utilizadas tradicionalmente para mantener a los ciudadanos fuera de los tribunales en casos ambientales. Este acontecimiento se debe seguir muy de cerca para examinar cuán efectivo resulta ser y si otros países siguen los pasos de Ecuador.

### REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de este recuento es posible notar diferencias fundamentales entre el ordenamiento estadounidense y puertorriqueño y el de Colombia y Ecuador. Primero que nada notamos tendencias contrarias, por un lado las cortes federales y puertorriqueñas cierran cada vez más las oportunidades de los ciudadanos de vindicar su derecho a un medio ambiente adecuado, mientras que en Colombia la Corte Constitucional se ha asegurado de mantener estas puertas lo más abiertas posible. Ecuador, por su parte, ha dado un paso mayor al ampliar significativamente el acceso a los tribunales a través del reconocimiento de la naturaleza como un sujeto de derecho propio. Cabe preguntarse entonces, ¿a qué se deben estas tendencias contrarias? ¿Cómo se ha logrado tanto adelanto en unos ordenamientos, pero tanto atraso en otros? ¿Qué hace falta, si algo, en nuestro ordenamiento para cambiar el curso y unirnos a los países en donde las cortes son instrumentales en vindicar los derechos de sus ciudadanos en vez de un impedimento adicional?

De entrada es imprescindible notar que en Estados Unidos y Puerto Rico el derecho a un medio ambiente adecuado no es de rango constitucional a diferencia del caso de Colombia y Ecuador. El elevar este derecho a la esfera constitucional amplía significativamente no tan solo la importancia del derecho, sino también los mecanismos para poder hacerlo valer y vindicarlo. Más importante aún es que, al reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado como uno de envergadura constitucional, necesariamente se tiene que reflexionar y discutir sobre la naturaleza del derecho, el por qué se le debe dar protección constitucional, cómo se relaciona con otros derechos fundamentales y cómo hacerlo valer de manera más efectiva. Esta discusión ha permitido ampliar significativamente el alcance del derecho a un medio ambiente adecuado en el caso de Colombia.

Por otro lado, en Estados Unidos y en Puerto Rico, diferentes factores han efectivamente logrado truncar esta discusión. En la jurisdicción federal, la aplicación rigurosa de la doctrina de legitimación activa a los casos ambientales no permite que los casos ambientales se vean en sus méritos, siendo los mismos despachados por meros incidentes procesales. En Puerto Rico, la insistencia en

---

<sup>93</sup> Véase, e.g., Michelle P. Bassi, *La naturaleza o Pacha mama de Ecuador: What Doctrine Should Grant Trees Standing?*, 11 OR. REV. INT'L L. 461 (2009).

mirar hacia el norte e imitar tanto lo bueno como lo malo, nos trae por el mismo camino, con el agravante de la fuerte retórica que *asegura* que en Puerto Rico el derecho es de rango constitucional. La contradicción es inherente pues como bien señala César Augusto Lorduy Maldonado, “[e]l derecho a un medio ambiente sano sin auténticos mecanismos de participación para su protección no dejará de ser una vaga expresión con un valor puramente simbólico”.<sup>94</sup>

El resultado de por un lado alegar e insistir que en Puerto Rico tenemos un derecho constitucional a un medio ambiente adecuado, pero por el otro cerrar las puertas de los ciudadanos cuando es necesario hacerlo valer o vindicarlo, no ha permitido que se genere esa discusión tan importante sobre el derecho en sí. Las discusiones se concentran en alabar esa sección 19 del Art. VI, cuando en realidad esa cláusula lo único que impone es el deber del estado de proteger los recursos naturales de la Isla asegurando a su vez el desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio de la comunidad. De esta simple cláusula algunos deducen que en Puerto Rico el derecho a un medio ambiente adecuado es “el más indispensable derecho individual y colectivo”.<sup>95</sup> “Como derecho fundamental, el mismo puede ser individualmente invocado”;<sup>96</sup> difícil es deducir de nuestra Constitución tal afirmación. En realidad lo que tenemos a nivel constitucional es una prerrogativa del estado, no un derecho. A nivel estatuario, la Ley sobre Política Ambiental de 2004 reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y se ha aludido a la aprobación de esta ley como el paso que consolidó la constitucionalización de nuestro Derecho Ambiental.<sup>97</sup> Por esto es que “la doctrina de legitimación activa en los procedimientos judiciales en que se invoca la protección de este derecho humano fundamental es más laxa que en otras instancias procesales”.<sup>98</sup> Pero como examinado, esto no puede estar más lejos de la realidad.

Es hora de que en Puerto Rico se reconozca que el ordenamiento legal en materia del Derecho Ambiental ha llegado a su límite. Tenemos un ordenamiento deficiente, que no permite ampliar, como lo han hecho otros países, el derecho a un medio ambiente adecuado. El reconocimiento de este derecho es uno limitado que a su vez no permite a los ciudadanos hacer valer su derecho y vindicarlo en los tribunales. La discusión es una que se centra en lo procesal, en los tecnicismos de la reglamentación y de la doctrina de la legitimación activa, sin ningún tipo de énfasis en discutir el derecho en sí, en determinar si es un derecho fundamental, colectivo o individual, público o privado, en las implicaciones de catalogarlo de una forma u otra. Mientras esta discusión no se genere, como

---

94 Lorduy Maldonado, *supra* nota 78, en la pág. 208.

95 Rodríguez Martín, *supra* nota 39, en la pág. 8.

96 *Id.* en la pág. 10.

97 Fiol Matta, *supra* nota 2, en la pág. 625.

98 Rodríguez Martín, *supra* nota 39, en la pág. 10.

se ha generado en Colombia, en Ecuador y en muchos otros países del mundo, el derecho ambiental seguirá siendo trunco.

Por tal razón, la tarea necesaria es complicada. Se necesita dejar a un lado la retórica simbólica que de poco ha servido en nuestros tribunales y se debe reflexionar sobre la posibilidad de elevar a rango constitucional el derecho a un medio ambiente sano, que permita a su vez desarrollar de manera amplia y no restrictiva este derecho. Para la profesora Fontáñez:

[E]l tema medioambiental nos ha lanzado el reto a mirar cómo estamos concibiendo, fraguando y articulando o [des]articulando eso que llamamos Democracia en nuestro país. La relación Derecho y Medioambiente nos plantea mirarnos de manera más holística como país, revisar esas premisas del estado de derecho que constituye nuestro ordenamiento, las formas en que funcionan nuestras instituciones y las maneras como concebimos lo *público*, el *interés común* y la *ciudadanía*.<sup>99</sup>

La invitación sería entonces a hacer esa misma reflexión a la que hace alusión la profesora Fontáñez pero sobre el derecho a un medio ambiente sano, toda vez que dicho derecho no se logra vindicar por razón de todas las trabas procesales que le han impuesto por no ostentar este verdadero rango constitucional dentro de nuestro ordenamiento.

---

99 Érika Fontáñez Torres, *Derecho y medio ambiente en la Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, 68 REV. COL. ABOG. PR 617, 619 (2007).