

# A LAS PUERTAS DEL TRIBUNAL<sup>1</sup>

## ARTÍCULO

*Luis José Torres Asencio<sup>2</sup>*

I. Introducción.....	334
II. El desarrollo de la doctrina de legitimación activa en casos ambientales en Estados Unidos .....	337
III. La legitimación activa en casos ambientales en Puerto Rico .....	349
IV. Fundación Surfrider v. A.R.P.E.....	353
V. Un cierre sin razones .....	361
VI. A manera de conclusión.....	370

*A mis compañeras y compañeros de la Asociación Nacional de Derecho Ambiental (ANDA), y a todos y todas las que día a día buscan nuevas maneras de pensar el Derecho.*

---

<sup>1</sup> Una versión abreviada de este artículo fue publicada en la revista digital 80grados. Véase Luis José Torres Asencio, *A las puertas del Tribunal*, <http://www.80grados.net/2012/03/a-las-puertas-del-tribunal/> (accedido el 28 de marzo de 2012). El escrito también recoge algunas ideas publicadas inicialmente en Eva L. Prados Rodríguez y Luis José Torres Asencio, *Los tribunales y las luchas comunitarias y ambientales*, CLARIDAD 8-9 (9 al 15 de diciembre de 2010), y en Luis José 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, <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/> (accedido el 28 de marzo de 2012). (en adelante, Torres Asencio, *Fundación Surfrider v. ARPe y las (nuevas) normas de legitimación activa*).

<sup>2</sup> Profesor Adjunto de Clínica, Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico; Conferenciante, Universidad del Sagrado Corazón; Director Ejecutivo, Asociación Nacional de Derecho Ambiental (ANDA), Inc. B.A., Univ. Interamericana de Puerto Rico; J.D., Escuela de Derecho, Univ. de Puerto Rico; LL.M., Harvard Law School. Quiero agradecer a los colegas y grandes amigos Érika Fontánez Torres y Pedro Juan Cabán Vales por sus atinados comentarios a un borrador anterior del presente artículo. Por supuesto, cualquier error u omisión es atribuible exclusivamente al autor.

## I. INTRODUCCIÓN

En marzo de este año se cumplieron dos años desde que el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitiera su opinión en *Fundación Surfrider v. A.R.P.E.*<sup>3</sup> Para sorpresa de nadie, el día transcurrió sin reparar en ello; son muy pocos los dictámenes judiciales que marcan una época. Sin embargo, a juzgar por sus primeros años de vigencia, *Fundación Surfrider* va ganando enteros en esa dirección.

El caso trata, entre otras cosas, sobre la doctrina de ‘legitimación activa’, norma de autolimitación judicial que exige que toda persona que acude al tribunal para solicitar la reparación de algún agravio debe demostrar que tiene suficiente interés en la controversia como para litigar el asunto vigorosamente, tal y como lo exige el sistema adversativo sobre el que está edificado nuestro ordenamiento procesal judicial.<sup>4</sup> Específicamente, la doctrina, importada hace más de medio siglo del texto constitucional estadounidense que sostiene que los tribunales sólo deben resolver “casos y controversias”,<sup>5</sup> requiere que todo promovente de una reclamación judicial tiene que demostrar que: “(1) ha sufrido un daño claro y palpable; (2) el daño es real, inmediato y preciso, no abstracto o hipotético; (3) existe una relación causal razonable entre la acción que se ejercita y el daño alegado; y (4) la [reclamación] debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley”.<sup>6</sup>

En *Fundación Surfrider*, el Supremo nacional reexaminaba la a veces tensa relación entre la doctrina de legitimación activa y las controversias ambientales, y la marcada diferencia hasta ese entonces existente entre el Tribunal Supremo estadounidense y el nuestro, en torno al grado de escrutinio con el que se evaluaría el cumplimiento de cada persona con los requisitos de la doctrina en estos casos. La decisión, quizás la primera en la que dicho Foro concluyó que un litigante ambiental no ostentaba legitimación activa para presentar una reclamación al Tribunal, representó un abandono dramático de las posturas relativamente liberales que prevalecían en Puerto Rico hasta entonces,<sup>7</sup> siendo remplazadas por los criterios

<sup>3</sup> 178 D.P.R. 563 (2010).

<sup>4</sup> Véase José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos: Casos y Materiales* 103-124 (Editorial Temis S.A. 2010).

<sup>5</sup> *E.L.A. v. Aguayo*, 80 D.P.R. 552 (1958).

<sup>6</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en la pág. 572 (citando a *Col. de Peritos Electricistas v. A.E.E.*, 150 D.P.R. 327 (2000); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 599 (1992)). En el caso de organizaciones, si éstas acuden al tribunal para vindicar sus intereses, les corresponde satisfacer los mismos requisitos de legitimación activa que existen para los individuos. *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en las págs. 572-573 (citando a *Col. Ópticos de PR v. Vani Visual Center*, 124 D.P.R. 559 (1989)). Sin embargo, si la entidad interesa demandar a nombre de sus integrantes, debe demostrarse que “(1) el miembro tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; (2) los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización, y (3) la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual”. *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en la pág. 573.

<sup>7</sup> Véase *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532 (1997); *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 D.P.R. 716 (1974); *Cerame Vivas v. Srio. de Salud*, 99 D.P.R. 45 (1970).

de la jurisdicción federal estadounidense, según desarrollados en *Sierra Club v. Morton*.<sup>8</sup>

En un comentario que publiqué a varios meses de emitida la opinión, expresé que a pesar del resultado en *Fundación Surfrider*, “no deb[ía] interpretarse que las puertas de los tribunales est[arían] mucho más cerradas para litigantes ambientales”, pues sólo se requeriría “que las personas u entidades que interesen objetar determinaciones administrativas en los tribunales demuestren, mediante alegaciones específicas, tal vez incluso suplementadas con declaraciones juradas, que han sufrido el tipo de daño, incluyendo ambientales y estéticos, resarcibles mediante acción judicial”.<sup>9</sup> El tiempo no ha sido generoso con mi predicción.

Desde entonces, los tribunales han descansado en *Fundación Surfrider* para concluir que ambientalistas opuestos a determinado proyecto no tienen legitimación activa para procurar la revisión judicial de su aprobación. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en controversias relativas a la creación de la nueva (y menguada) reserva del Corredor Ecológico del Noreste,<sup>10</sup> el proyecto para la construcción del estacionamiento para el Hotel Marriott en Isla Verde,<sup>11</sup> y el desarrollo turístico-residencial Villa Mi Terruño en Culebra.<sup>12</sup> A ello debe añadirse la opinión emitida esta semana por el Tribunal Supremo en el caso en que diversos residentes a lo largo del tramo por el que se proyecta la construcción del Gasoducto del Norte cuestionaban la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto. Sólo en un caso, el de las comunidades opuestas a la construcción de la fábrica de primates por la empresa Bioculture Puerto Rico,<sup>13</sup> estuvo dispuesta la Rama Judicial a validar el interés de éstas. Como resultado de lo anterior, luego de más de cuatro décadas en las que las puertas de los tribunales estuvieron generosamente abiertas para ventilar reclamos presentados por comunidades y organizaciones ambientales, el tema de la legitimación activa en estos casos se ha convertido en uno de los obstáculos principales para entrar a examinar las objeciones de estos grupos a las decisiones impugnadas.

---

<sup>8</sup> 405 U.S. 727 (1972).

<sup>9</sup> Torres Asencio, *Fundación Surfrider v. ARPe y las (nuevas) normas de legitimación activa*, supra n. 1.

<sup>10</sup> *Iniciativa para un Desarrollo Sustentable v. Fortuño Bursset*, K PE2010-0343 (Sentencia del 30 de diciembre de 2010). Dicha Sentencia fue posteriormente modificada y confirmada por el Tribunal de Apelaciones. *Iniciativa para un Desarrollo Sustentable v. Fortuño Bursset*, KLAN2011-00144 (Sentencia del 27 de mayo de 2011). Parte de la modificación fue, precisamente, la revocación de la desestimación por el fundamento de falta de legitimación activa de los demandantes. El autor fue abogado de las partes demandantes en los procedimientos ante ambos tribunales.

<sup>11</sup> *Municipio de Carolina v. HR Properties, Inc.*, (T.A.), KLAN2011-01226.

<sup>12</sup> *Mary Ann Lucking v. Junta de Calidad Ambiental*, (T.A.) KLRA2011-00025.

<sup>13</sup> *Brito Díaz v. Bioculture Puerto Rico*, res. el 9 de diciembre de 2011, 2011 T.S.P.R. 185.

El presente ensayo pretende invitar a la reflexión crítica en torno a las causas de tan extraordinario desarrollo, así como los problemas que han surgido o podrían surgir como resultado de la importación, sin más, de la normativa estadounidense en torno a este tema. En la primera parte se expone el desarrollo de la doctrina, según aplicada en casos y controversias ambientales,<sup>14</sup> en la jurisdicción federal. La segunda parte hace un recuento de la jurisprudencia pertinente sobre el tema en Puerto Rico antes de la decisión del Tribunal Supremo en *Fundación Surfrider*. La tercera parte examina la opinión del Tribunal en el ante mencionado caso, así como las dos decisiones posteriores de dicho foro sobre el tema, culminando con la reciente opinión en *Lozada Sánchez v. A.E.E.*,<sup>15</sup> relativo a la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental para el Gasoducto del Norte. Las partes restantes del cuerpo del escrito recoge nuestro análisis, en el que argumento que la importación de los postulados de la jurisprudencia federal sobre legitimación activa en casos ambientales no sólo resulta impropia, en atención a las particularidades de nuestro ordenamiento jurídico, sino que tiene el efecto de colocar a los<sup>16</sup> litigantes ambientales en Puerto Rico en una posición más difícil que la de sus homólogos estadounidenses a la hora de demostrar que poseen legitimación activa para acudir a los tribunales. Tales elementos, concluyo, limitan severamente el Acceso a la Justicia de estos sectores y socavan la legitimidad de nuestro modelo democrático de Gobierno.

---

<sup>14</sup> La referencia aquí a ‘controversias ambientales’ se hace desde las lecturas más amplias del concepto ‘derecho ambiental’, es decir, integrando los componentes del ambiente físico, biológico, social y cultural. Véase, e.g., Richard J. Lazarus, *The Making of Environmental Law* (University of Chicago Press 2004) (“Broadly stated, environmental law regulates human activity in order to limit ecological impacts that threaten public health and biodiversity.”); Jonathan Baert Wiener, *Law and the New Ecology: Evolution, Categories, and Consequences*, 22 *ECOLOGY L.Q.* 325, 337 (1995) (“[E]nvironmental law deals with interactions not only among humans but also between humans and the several million other species sharing the Earth. It is a set of rules for managing the interface between humans and all other organisms -- between humans and the larger ecological systems within which human social and economic systems are nested.”).

<sup>15</sup> Res. el 21 de marzo de 2012, 2012 T.S.P.R. 50. El autor de este escrito representa a las comunidades y organizaciones de base comunitaria que participan de este litigio. Al momento de escribir este artículo pende ante el Tribunal Supremo una solicitud de reconsideración en torno a este caso. Mis comentarios se limitan, pues, a lo señalado en la opinión, sin perjuicio de que, si el tribunal emitiera algún dictamen ulterior en el caso, pueda reflexionar sobre ello en otra ocasión.

<sup>16</sup> De ahora en adelante cuando se utilice los artículos; el, la los y las se refiere a tanto el género masculino como el femenino y viceversa.

## II. EL DESARROLLO DE LA DOCTRINA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN CASOS AMBIENTALES EN ESTADOS UNIDOS

[T]his is not ordinary, run-of-the-mill litigation. The case poses -if only we choose to acknowledge and reach them- significant aspects of a wide, growing, and disturbing problem, that is, the Nation's and the world's deteriorating environment with its resulting ecological disturbances. Must our law be so rigid and our procedural concepts so inflexible that we render ourselves helpless when the existing methods and the traditional concepts do not quite fit and do not prove to be entirely adequate for new issues?<sup>17</sup>

Juez Harold A. Blackmun

En Estados Unidos, el cumplimiento con los requisitos de legitimación activa en casos ambientales ha sido al menos desde temprano en la década del '70 un importante escenario de confrontación entre el Estado, las industrias y el movimiento ambiental. Inicialmente, un grupo de jueces y juezas de corte liberal tomó nota de la ola de legislación ambiental promulgada durante esos años y asumió la responsabilidad de darles vida.<sup>18</sup> Así, voces como la del Juez Skelly Wright, que antes había jugado un papel importante desde el estrado en la erradicación de las políticas segregacionistas en el Sur de Estados Unidos,<sup>19</sup> describían su rol de la siguiente manera:

These cases are only the beginning of what promises to become a flood of new litigation-litigation seeking judicial assistance in protecting our natural environment. Several recently enacted statutes attest to the commitment of the Government to control, at long last, the destructive engine of material "progress." But it remains to be seen whether the promise of this legislation will become a reality. Therein lies the judicial role. . . . Our duty, in short, is to see that important legislative purposes, heralded in the halls of Congress, are not lost or misdirected in the vast hallways of the federal bureaucracy.<sup>20</sup>

Envalentonadas por estos desarrollos, organizaciones ambientales como el Sierra Club, la National Wildlife Federation, la National Audubon Society, el Environmental Defense Fund, el Natural Resources Defense Council, Greenpeace

---

<sup>17</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 755-56 (1972) (Blackmun, J., disidente).

<sup>18</sup> Lazarus, *supra* n. 14, en las págs. 65-66, 80-82.

<sup>19</sup> Véase, e.g., *Bush v. Orleans Parish School Bd.*, 138 F. Supp. 337 (E.D. La. 1956); Arthur Selwyn Miller, *A Capacity for Outrage: The Judicial Odyssey of J. Skelly Wright*, (Greenwood Press 1984); Patricia M. Wald, *In Memoriam: J. Skelly Wright*, 102 Harv. L. Rev. 363 (1988).

<sup>20</sup> *Calvert Cliffs v. US Atomic Energy*, 449 F.2d 1109, 1111 (D.C. Cir. 1971).

y Friends of the Earth, por mencionar varias, comenzaron a acudir frecuentemente a los tribunales para intentar poner en vigor los mandatos dispuestos en las leyes aprobadas.<sup>21</sup> Ello, a su vez, dio paso a las primeras controversias sobre la aplicación de los requisitos de legitimación activa a casos ambientales.

La primera de estas instancias fue el caso de *Sierra Club v. Morton*,<sup>22</sup> en el que se retó la aprobación de un proyecto de la compañía Disney para construir un complejo para esquiar dentro de lo que ahora es la reserva Mineral King Valley, parte del parque nacional Sequoia.<sup>23</sup> En juego estaba el alcance de una disposición del *Administrative Procedure Act*, que luego jugaría un rol fundamental en la opinión del Supremo puertorriqueño en *Fundación Surfrider*, que establece que “a person suffering legal wrong because of agency action, or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of a relevant statute, is entitled to judicial review thereof.”<sup>24</sup>

Quizás interesada en retar el alcance de la liberalidad de los tribunales federales en estos casos, el Sierra Club se limitó a alegar en su demanda que poseía legitimación activa para acudir a la Rama Judicial puesto que tenía “un interés especial en la conservación y el adecuado mantenimiento de los parques nacionales, los refugios para cacería y los bosques del País”.<sup>25</sup> La estrategia, debe decirse, no era descabellada. El Sierra Club argumentaba que la plétora de leyes ambientales promulgadas en esa época, así como el hecho de que se viabilizara el concepto del ‘citizen suit’, o demanda del ciudadano, en varios de los cuerpos normativos aprobados, tenían el efecto de legitimar los reclamos de interés público en la protección de recursos naturales. Dicho razonamiento había prevalecido ante diversos tribunales federales<sup>26</sup> y, sobre todo, en *Citizens Committee for Hudson*

---

<sup>21</sup> Lazarus *supra* n. 14, en la pág. 82 (“Environmental organizations in the 1970s filed hundreds of citizen suits against the federal and state governments and private industry, typically using the strict deadlines in the federal laws and legal theories inspired by the public trust doctrine as leverage in negotiating favorable settlements.”).a

<sup>22</sup> 405 U.S. 727 (1972).

<sup>23</sup> Véase Earthjustice, *Mineral King: Breaking Down the Courthouse Door*, <http://earthjustice.org/features/mineral-king-breaking-down-the-courthouse-door> (accedido el 30 de marzo de 2012).

<sup>24</sup> 5 U.S.C. § 702 (2011).

<sup>25</sup> *Sierra Club*, 405 U.S. en la pág. 730 (traducción suplida).

<sup>26</sup> Véase, e.g., *West Virginia Highlands Conservancy v. Island Creek Coal Co.*, 441 F.2d 232, 234-235 (4to Cir. 1971); *Environmental Defense Fund, Inc. v. Hardin*, 428 F.2d 1093, 1096-1097 (Cir. D.C. 1970); *Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission*, 354 F.2d 608, 614-616 (2do Cir. 1965); *Cape May County Chapter, Inc., Izaak Walton League of America v. Macchia*, 329 F.Supp. 504, 510-514 (D.N.J.1971); *Upper Pecos Ass’n v. Stans*, 328 F.Supp. 332, 333-334 (D.N.M. 1971); *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 325 F.Supp. 728, 734-736 (E.D. Ark. 1970-1971); *Sierra Club v. Hardin*, 325 F.Supp. 99, 107-112 (D. Alaska 1971); *Environmental Defense Fund v. Corps of Engineers*, 324 F.Supp. 878, 879-880 (D.D.C. 1971); *Izaak Walton League of America v. St. Clair*, 313 F.Supp. 1312, 1316-1317 (D. Minn. 1970); *Road Review League, Town of Bedford v. Boyd*, 270 F.Supp. 650, 660-661 (S.D.N.Y. 1967).

*Valley v. Volpe*,<sup>27</sup> en el que, enfrentado a un reclamo de ausencia de legitimación activa, el Tribunal de Apelaciones para el Segundo Circuito expresó lo siguiente:

[A]dministrative as well as congressional concern for natural resources in the present exercise of federal authority is evident. We hold, therefore, that the public interest in environmental resources- an interest created by statutes affecting the issuance of this permit- is a legally protected interest affording these plaintiffs, as responsible representatives of the public, standing to obtain judicial review of agency action alleged to be in contravention of that public interest.<sup>28</sup>

Mediante decisión dividida cuatro a tres,<sup>29</sup> el Tribunal Supremo federal resolvió que, en estos casos, si bien el interés de las organizaciones o litigantes no tiene que ser estrictamente económico o propietario, pudiendo estar fundamentado en valores estéticos o ambientales,<sup>30</sup> no sería suficiente con que el reclamante aduzca algún interés general en la controversia, sino que tiene que demostrar que será afectado directamente por su resultado.<sup>31</sup> En palabras del Tribunal,

[A] mere ‘interest in a problem,’ no matter how longstanding the interest and no matter how qualified the organization is in evaluating the problem, is not sufficient by itself to render the organization ‘adversely affected’ or ‘aggrieved’ within the meaning of the [Administrative Procedure Act]. The Sierra Club is a large and long-established organization, with a historic commitment to the cause of protecting our Nation’s natural heritage from man’s depredations. But if a ‘special interest’ in this subject were enough to entitle the Sierra Club to commence this litigation, there would appear to be no objective basis upon which to disallow a suit by any other bona fide ‘special interest’ organization however small or short-lived. And if any group with a bona fide ‘special interest’ could initiate such litigation, it is difficult to perceive why any individual citizen with the same bona fide special interest would not also be entitled to do so.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> 425 F.2d 97 (2do Cir. 1970), *cert. denegado*, 400 U.S. 949 (1970).

<sup>28</sup> *Id.* en la pág. 105.

<sup>29</sup> *Sierra Club*, 405 U.S. en la pág. 741 (Los jueces Powell y Renquist no intervinieron en el caso.).

<sup>30</sup> *Id.* en la pág. 734 (“Aesthetic and environmental well-being, like economic well-being, are important ingredients of the quality of life in our society, and the fact that particular environmental interests are shared by the many rather than the few does not make them less deserving of legal protection through the judicial process.”).

<sup>31</sup> *Id.* en las págs. 734-735 (“[T]he ‘injury in fact’ test requires more than an injury to a cognizable interest. It requires that the party seeking review be himself among the injured.”).

<sup>32</sup> *Id.* en las págs. 739-740.

Sin embargo, lejos de ordenar la desestimación del recurso presentado por el Sierra Club, el Supremo devolvió el caso al tribunal de distrito y, en una nota al calce, intimó que la organización muy bien podría enmendar su demanda ante dicho foro para demostrar que, en efecto, ella o sus miembros se exponían a sufrir un daño particular que les permitiera continuar con el caso.<sup>33</sup> Así lo hizo la organización, el tribunal les reconoció legitimación activa, detuvo el proyecto y, después de varios años de litigio, Disney desistió de sus planes y los terrenos en cuestión fueron añadidos al parque nacional Sequoia.<sup>34</sup>

El Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de revisar sus expresiones en *Sierra Club* apenas un año después, en *United States v. S.C.R.A.P.*<sup>35</sup> Allí, varias organizaciones ambientales cuestionaban el impacto ambiental de varios recargos que, con el aval de la Comisión de Comercio Interestatal, varias compañías ferroviarias interesaban imponer, dado que entendían que el mismo tendría el efecto de fomentar el transporte de productos nuevos (que se pueden vender a mayor costo), en detrimento del material reciclado (que se vende a menor costo).<sup>36</sup> Enfrentado a un planteamiento de que el daño alegado por los demandantes, el impacto ambiental provocado por recargos impuestos a lo largo de todo Estados Unidos, no era individual, sino que sería percibido por la mayoría de la población estadounidense,<sup>37</sup> el Tribunal expresó lo siguiente:

[W]e have already made it clear that standing is not to be denied simply because many people suffer the same injury. . . . To 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. We cannot accept that conclusion.<sup>38</sup>

Como resultado de lo anterior, durante las primeras décadas de existencia del llamado ‘derecho ambiental moderno’, las puertas de los tribunales federales

---

<sup>33</sup> *Id.* en la pág. 735 en la nota al calce 8 (“Our decision does not, of course, bar the Sierra Club from seeking in the District Court to amend its complaint by a motion under Rule 15, Federal Rules of Civil Procedure.”).

<sup>34</sup> *Eartjustice, supra* n. 23 (“The Sierra Club attorneys . . . could take a hint. They . . . filed new papers claiming injury to the club and its members. Judge Sweigert promptly reissued his injunction. After years of delay, Disney . . . dropped the project. Mineral King was added to Sequoia National Park where it belonged all along.”).

<sup>35</sup> 412 U.S. 669 (1973).

<sup>36</sup> *Id.* en la pág. 675-676.

<sup>37</sup> *Id.* en la pág. 687 (“Unlike the specific and geographically limited federal action of which the petitioner complained in *Sierra Club*, the challenged agency action in this case is applicable to substantially all of the Nation’s railroads, and thus allegedly has an adverse environmental impact on all the natural resources of the country.”).

<sup>38</sup> *Id.* en las págs. 687-688.



estuvieron relativamente abiertas para personas y organizaciones interesadas en vindicar los importantes preceptos codificados en la legislación promulgada durante este período.<sup>39</sup> El movimiento ambiental no enfrentó mayores dificultades en superar el nuevo estándar de afectación directa, acreditando usualmente el mismo mediante declaraciones juradas y testimonio de personas que cumplieran con tal criterio.<sup>40</sup>

El ante mencionado desarrollo no fue recibido con beneplácito por los operadores del derecho que, a su vez, eran partidarios de la derecha neoliberal estadounidense. Este sector reñía considerablemente con todo el marco de regulación ambiental, creado curiosamente durante los primeros años de administración del presidente Richard Nixon, interpretándolo como una afrenta al modelo capitalista que, según su contención, dejaba en manos de la sociedad la distribución de los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales de cada proyecto. Sin embargo, la derecha reservaba gran parte de su ira contra el rol que la Rama Judicial jugaba en este proceso, según generalmente descrito en el pasaje antes citado del Juez Skelly Wright. Para este sector, pues, era imperativo sacar los litigios ambientales de los tribunales.

En busca de una salida, la derecha republicana encontró su campeón en Antonin Scalia, entonces Juez de la Corte de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia. En un ensayo publicado en 1983,<sup>41</sup> Scalia articuló la que pasaría a convertirse en la principal teoría conservadora sobre el acceso de litigantes ambientales a los tribunales. Específicamente, el Juez plantea que los requisitos de legitimación activa en el sistema jurídico estadounidense no provienen de la necesidad de garantizar la naturaleza adversativa del proceso judicial, sino del principio de separación de poderes, particularmente en lo que respecta al tipo de

---

<sup>39</sup> Lazarus, *supra* n.14, en la pág. 82. Por ejemplo, en relación a los años de presidencia de Ronald Reagan, Richard Lazarus expresa que los tribunales federales jugaron un rol importante en detener la contra-ofensiva republicana por restar fuerza al esquema regulatorio ambiental:

The federal courts, especially in the years before Reagan's own appointments to the federal bench rose in their influence, included many judges generally sympathetic to the goals furthered by the environmental laws of the 1970s. These judges stood ready to guard against the misdirection of environmental policies by the executive branch, striking down what they perceived to be the Reagan administration's flouting of federal environmental statutory mandates.

*Id.* en la pág. 103. Véase también Daniel R. Mandelker, *NEPA Law and Litigation*, § 4, 9 (2da ed. West 2011) ("Standing to sue under NEPA has not usually been troublesome. In the early 1970s, the Supreme Court liberalized the injury-in-fact requirement as it applies in environmental litigation by allowing standing based on environmental injury, and lower federal courts applied this decision liberally.").

<sup>40</sup> Véase, e.g., *Friends of the Earth v. Laidlaw*, 528 U.S. 167, 177 (2000) ("In opposition to this motion, FOE submitted affidavits and deposition testimony from members of the plaintiff organizations. The record before the District Court also included affidavits from the organizations' members submitted by FOE in support of an earlier motion for preliminary injunctive relief.") (citas omitidas).

<sup>41</sup> Antonin Scalia, *The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers*, 17 *Suffolk U.L. Rev.* 881 (1983).

asuntos que la Rama Judicial puede considerar. La médula de su argumento es que la legitimación activa: “roughly restricts courts to their traditional undemocratic role of protecting individuals and minorities against impositions of the majority, and excludes them from the even more undemocratic role of prescribing how the other two branches should function in order to serve the interest of the majority itself.”<sup>42</sup>

En este contexto, Scalia distingue entre aquellos litigantes que son “el objeto de la acción”, y los litigantes cuyo reclamo de afectación surge de determinada actuación u omisión gubernamental contra otra persona o entidad.<sup>43</sup> El Juez expresa que los litigantes del primer grupo tendrían legitimación activa, dado que reclaman violaciones de derechos individuales y/o minoritarios.<sup>44</sup> Sin embargo, en la medida en la que la segunda clase de litigantes invocan reclamos “mayoritarios” o colectivos, demostrar que tienen legitimación activa debe ser sustancialmente más difícil, dado que, para Scalia, tales personas tendrían que demostrar que la determinación que impugnan les afecta más que al resto de las personas.<sup>45</sup> Sólo de esta manera, es decir, limitando el acceso a los tribunales a quienes puedan articular reclamos individuales de violación, la Rama Judicial desempeñaría su “rol asignado” dentro del esquema de separación de poderes dispuesto en la Constitución estadounidense.<sup>46</sup> Concluye el Juez, respondiendo directamente al pasaje de Skelly Wright sobre el rol de los tribunales:

Does what I have said mean that, so long as no minority interests are affected, “important legislative purposes, heralded in the halls of Congress, [can be] lost or misdirected in the vast hallways of the federal bureaucracy?” Of *course* it does—and a good thing, too. Where no peculiar harm to particular individuals or minorities is in question, lots of once-heralded programs ought to get lost or misdirected, in vast hallways or elsewhere. Yesterday’s herald is today’s bore—although we judges, in the seclusion of our chambers, may not be *au courant* enough to realize it. The ability to lose or misdirect laws can be said to be one of the prime engines of social change, and the prohibition against such carelessness is (believe it or not) profoundly conservative. Sunday blue

---

<sup>42</sup> *Id.* en la pág. 894.

<sup>43</sup> *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 561-562 (1992); Scalia, *supra* n. 41, en la pág. 894.

<sup>44</sup> *Lujan*, 504 U.S. en las págs. 561-562 (“[T]here is ordinarily little question that the action or inaction has caused [the plaintiff] injury, and that a judgment preventing or requiring the action will redress it.”); Scalia, *supra* n. 41, en la pág. 894.

<sup>45</sup> Scalia, *supra* n. 41, en las págs. 894-895. Véase también *Lujan*, 504 U.S. en la pág. 562 (citando a *Allen v. Wright*, 468 U.S. 737, 751 (1984); *Simon v. Eastern Ky. Welfare Rights Organization*, 426 U.S. 26, 44-45 (1976); *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 505 (1975).

<sup>46</sup> Scalia, *supra* n.41, en la pág. 895.

laws, for example, were widely unenforced long before they were widely repealed—and had the first not been possible the second might never have occurred.<sup>47</sup>

No pretendo aquí hacer un estudio comprensivo de los méritos del vínculo entre la doctrina de legitimación activa y los principios de separación de poderes. Sin embargo, cabe destacar que, como el mismo Juez Scalia reconoce, el texto de la Constitución federal no ofrece gran apoyo para tal conclusión.<sup>48</sup> Por el contrario, Scalia ampara su planteamiento en la “tradición”,<sup>49</sup> así como en lo que llama un “entendimiento común sobre que actividades son apropiadas para las legislaturas, los ejecutivos y las cortes”.<sup>50</sup>

Sin embargo, varios autores han reseñado que no sólo no hay evidencia de que los constituyentes compartieran esta interpretación del Artículo III de la Constitución, sino que la mayoría de las indicaciones militan en contra de tal visión.<sup>51</sup> Así, en palabras de Cass Sunstein, tal interpretación “should not be accepted by judges who are sincerely committed to the original understanding of the Constitution and to judicial restraint.”<sup>52</sup>

Finalmente, la tesis de legitimación activa como límite constitucional al ejercicio del poder Judicial parece provenir, en última instancia, de la creencia de que tales restricciones son necesarias para prevenir intrusiones en “la obligación constitucional más importante” del Presidente, a saber, la de “cuidar[ ] . . . que las leyes se ejecuten puntualmente”, dispuesta en la Sección 3 del Artículo II de la Constitución.<sup>53</sup> Cass Sunstein ha señalado que este planteamiento vincula la tesis de Scalia

---

<sup>47</sup> *Id.* en la pág. 897.

<sup>48</sup> *Id.* en la pág. 882 (reconociendo que su interpretación del requisito de “casos y controversias” en el Artículo III de la Constitución estadounidense no es una “conclusión lingüísticamente inevitable”). Véase también Cass R. Sunstein, *What’s Standing After Lujan? Of Citizen Suits, “Injuries,” and Article III*, 91 Mich. L. Rev. 163, 215 (1992).

<sup>49</sup> Scalia, *supra* n. 41, en la pág. 882.

<sup>50</sup> *Lujan*, 504 U.S. en la pág. 560 (traducción nuestra); *Steel Co. v. Citizens for a Better Environment*, 523 U.S. 83, 102 (1998). Véase también *Summers v. Earth Island Institute*, 552 U.S. 488, 492-493 (2009).

<sup>51</sup> Sunstein, *supra* n. 48, en las págs. 170-179, 216-217. Véase también 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, 121-122 (2001). Véase James Leonard & Joanne C. Brant, *The Half-Open Door: Article III, the Injury-in-Fact Rule, and the Framers’ Plan for Federal Courts of Limited Jurisdiction*, 54 Rutgers L. Rev. 1 (2001).

<sup>52</sup> Sunstein, *supra* n. 48, en la pág. 166.

<sup>53</sup> *Lujan*, 504 U.S. en la pág. 577 (citando a CONST. EE.UU. art. II, § 3). Véase también *Friends of the Earth v. Laidlaw*, 528 U.S. 167, 209-10 (2000) (Scalia, J., disidente). Véase *Steel Co.*, 523 U.S. en la pág. 102 nota al calce 4 (“The courts must stay within their constitutionally prescribed sphere of action, whether or not exceeding that sphere will harm one of the other two branches. This case calls for nothing more than a straightforward application of our standing jurisprudence, which, though it may sometimes have an impact on Presidential powers, derives from Article III and not Article II.”).

a su defensa en otros contextos de la figura del “Ejecutivo unitario”, completamente libre de interferencia de otros poderes.<sup>54</sup> Sin embargo, aún si los reclamos ambientales que llegan a los tribunales implican la citada cláusula, éstos sólo arguyen que el Ejecutivo ha violado una obligación estatutaria impuesta por la Rama Legislativa. Salvo casos en los que pueda articularse una objeción razonable a la validez del texto legislativo en cuestión, o que caigan dentro de la discreción para acusar en el contexto criminal, difícilmente puede argüirse que el Presidente tiene la autoridad, al amparo de la referida cláusula o cualquier otra fuente constitucional, de escoger cuales estatutos vigentes pondrá en vigor y cuáles no. Así, una reclamación judicial cuyo fin es corregir tal ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, mediante el pedido para que se ponga en vigor determinado estatuto, no puede tomarse como una intromisión a la misma cláusula que se está violentando.<sup>55</sup> En fin, parece conceptualmente problemático vincular al Artículo II de la Constitución con el análisis de legitimación activa bajo el Artículo III del mismo documento.<sup>56</sup>

Independientemente de lo anterior, Scalia, por supuesto, fue posteriormente nombrado al Tribunal Supremo de Estados Unidos. Allí, junto a otros nombramientos conservadores, han librado una batalla contra las normas liberales de legitimación activa en casos ambientales, abandonando, de una parte, la interpretación flexible de los criterios de daño y nexo causal y, por otro, vinculando tales elementos al principio de separación de poderes. En palabras de Richard Lazarus:

[T]he Court during the 1970s handed down a series of decisions that were responsive to the peculiar nature of ecological injury and made clear that such citizen allegations of injury could satisfy the requirement for standing. The Court’s decisions during the 1990s were precisely the opposite in their jurisprudential thrust. The Court repeatedly ruled against the citizen’s ability to maintain environmental lawsuits to promote environmental protection, while ruling in favor of the standing of economic interests that alleged that they were suffering from “needless economic dislocation produced by agency officials zealously but unintelligently pursuing their environmental objectives.” Indeed, the Court’s rulings were so systematic in raising barriers to citizen standing in environmental cases that one justice, frustrated in dissent, openly complained about what he described as the majority’s “slash-and-burn expedition through the law of environmental standing.”<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Sunstein, *supra* n. 48, en las págs. 211-212 (citando a *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 727 (1988) (Scalia, J., disidente).

<sup>55</sup> *Id.* en las págs. 212, 217-218.

<sup>56</sup> *Id.* en la pág. 213.

<sup>57</sup> Lazarus, *supra* n.14, en la pág. 134 (notas al calce omitidas). Véase también Mandelker, *supra* n. 39, (“[R]estrictive Supreme Court decisions during the 1990s on standing in environmental cases

Las decisiones del Tribunal Supremo federal en *Lujan v. Defenders of Wildlife*,<sup>58</sup> y *Summers v. Earth Island Institute*,<sup>59</sup> ambas resueltas mediante opinión escrita por Scalia, ejemplifican lo anterior. En el primero de los casos, diversas organizaciones ambientales cuestionaban la aprobación de una regla de los Secretarios de Interior y Comercio que restringía la aplicación de la Sección 7 del *Endangered Species Act*<sup>60</sup> a los estados y territorios de Estados Unidos y sus propiedades en altamar, excluyendo sus actividades en el extranjero, particularmente dentro de sus bases militares y posesiones en otros países.

Las organizaciones ambientales adelantaron varios argumentos para demostrar que ostentaban legitimación activa para cuestionar la regla promulgada por los secretarios. En primer lugar, sometieron declaraciones juradas de sus miembros acreditando que habían viajado a observar varias especies en peligro de extinción en diversos países en los que EE.UU. realizaba actividades que afectaban sus hábitats, y indicando que interesaban viajar a observar las especies en el futuro.<sup>61</sup> Además, las organizaciones desarrollaron teorías, quizás más sensibles a las dimensiones de tiempo y espacio del daño ecológico, en las que proponían que se le reconociera legitimación activa a cualquier persona que utilizara alguna parte de un ecosistema contiguo al impactado por la acción federal (*ecosystem nexus*),<sup>62</sup> a cualquier persona que tuviera interés en estudiar u observar la especie en peligro de extinción impactada (*animal nexus*),<sup>63</sup> o a cualquier persona que tuviera un interés profesional en las especies (*vocational nexus*).<sup>64</sup>

La opinión del Juez Scalia descarta todos estos planteamientos. En primer lugar, comienza su ponencia afirmando su tesis, esta vez con el aval de una mayoría de jueces del Tribunal, respecto a que la doctrina de legitimación activa encuentra sus raíces en la teoría de separación de poderes.<sup>65</sup> Además, en torno a los planteamientos de daño, arguye que se necesitaba más que evidencia de haber visitado el lugar en el que se realizan las acciones impugnadas; se necesitaba acreditar la existencia de planes concretos e inminentes para visitar el lugar.<sup>66</sup> Finalmente, el Juez descarta

---

created a climate in which it is easier for agencies sued under NEPA to convince a court to dismiss based on the plaintiff's lack of standing.”).

<sup>58</sup> 504 U.S. 555 (1992).

<sup>59</sup> 555 U.S. 488 (2009).

<sup>60</sup> 16 U.S.C. § 1536(a)(2) (2011).

<sup>61</sup> *Lujan*, 504 U.S. en las págs. 563-64.

<sup>62</sup> *Id.* en las págs. 565-566.

<sup>63</sup> *Id.* en las págs. 566-567.

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

<sup>65</sup> *Id.* en las págs. 559-560.

<sup>66</sup> En palabras del Juez:

That the women “had visited” the areas of the projects before the projects commenced proves nothing. As we have said in a related context, “Past exposure to illegal conduct does not in

tajantemente las teorías sobre nexos, arguyendo que cualquiera de ellas convertiría en estéril el análisis sobre el requisito de daños.<sup>67</sup>

En *Summers*, por su parte, el Tribunal se enfrentaba a una demanda de varias organizaciones ambientales contra el Servicio Forestal estadounidense, en la que se cuestionaba la validez de varias regulaciones que exceptuaban de análisis sobre impacto ambiental y de comentarios públicos ciertas transacciones dentro de propiedades menores de 250 acres. La controversia se daba dentro del contexto del *Burnt Ridge Project*, mediante el cual el Servicio Forestal proponía vender madera recuperada de unas 238 cuerdas del Bosque Nacional Sequoia que habían sido afectadas por un incendio. El tribunal de distrito detuvo la venta de madera y, eventualmente, las partes llegaron a un acuerdo transaccional en torno al proyecto.<sup>68</sup> Sin embargo, aún quedaba pendiente la impugnación a las reglas promulgadas por el Servicio Forestal.<sup>69</sup>

La opinión, nuevamente del Juez Scalia, concluyó que las organizaciones no tenían legitimación activa para continuar con el litigio, dado que fallaron en demostrar que sus miembros se verían afectados por la venta de otros terrenos del Servicio Forestal, más allá del los del proyecto de *Burnt Ridge*.<sup>70</sup> Sin embargo, quizás lo más significativo de la decisión en *Summers* es la insistencia en que la doctrina de separación de poderes es la base de las normas de legitimación activa,<sup>71</sup> lo que lleva al Juez Scalia a aseverar que poco importa que el Congreso interese crear algún mecanismo procesal que garantice o flexibilice el acceso a los tribunales, puesto que, a diferencia de los demás requisitos de la doctrina, “the requirement of injury in fact is a hard floor of Article III jurisdiction that cannot be removed by statute.”<sup>72</sup> Así, parecería que, para la mayoría en *Summers*, sólo una enmienda constitucional podría tener el efecto de flexibilizar el acceso a los tribunales de este tipo de litigantes.

---

itself show a present case or controversy regarding injunctive relief ... if unaccompanied by any continuing, present adverse effects.” And the affiants’ profession of an “inten[t]” to return to the places they had visited before-where they will presumably, this time, be deprived of the opportunity to observe animals of the endangered species-is simply not enough. Such “some day” intentions-without any description of concrete plans, or indeed even any specification of when the some day will be-do not support a finding of the “actual or imminent” injury that our cases require. *Id.* en la pág. 564 (citas omitidas).

<sup>67</sup> *Id.* en las págs. 566-567.

<sup>68</sup> No existía controversia entre las partes en torno a que las organizaciones ambientales tenían legitimación activa para cuestionar el proyecto. *Summers*, 555 U.S. en la pág. 494.

<sup>69</sup> *Id.* en las págs. 490-492.

<sup>70</sup> *Id.* en las págs. 494-496.

<sup>71</sup> *Id.* en las págs. 492-493.

<sup>72</sup> *Id.* en la pág. 497.

Las decisiones en *Lujan y Summers*, sin embargo, contrastan dramáticamente con otras dos opiniones fundamentales de dicho Tribunal en materia de legitimación activa ambiental, *Friends of the Earth v. Laidlaw*,<sup>73</sup> y *Massachusetts v. EPA*.<sup>74</sup> El primero de estos versaba sobre un *citizen suit* presentado por una organización ambiental contra una operadora de una planta de tratamiento de aguas negras que constantemente excedía los límites de descarga de contaminantes a cuerpos de agua.<sup>75</sup> El Tribunal resolvió que los demandantes tenían legitimación activa para entablar el recurso,<sup>76</sup> y que procedía imponer cuantiosas multas a la compañía, más, potencialmente, el pago de honorarios de abogados a favor de la organización ambiental.<sup>77</sup> Para lo primero, el Supremo descansó en las declaraciones de varios integrantes de las organizaciones en *affidavits* y deposiciones, que acreditaban residir cerca de la planta de tratamiento y que deseaban visitar y/o navegar por los cuerpos de agua en los que se descargaban contaminantes, pero que no lo hacían por el temor de entrar en contacto con sustancias tóxicas.<sup>78</sup>

En *Massachusetts*, a su vez, varios estados y organizaciones ambientales solicitaban revisión de una Orden en la que la Agencia federal de Protección Ambiental se negó a regular las emisiones de gases de invernadero de vehículos de motor.<sup>79</sup> Lo significativo del caso, quizás, era que el caso versaba sobre el fenómeno conocido como calentamiento global, cuyos efectos se sienten en todas partes del mundo.<sup>80</sup> Así, difícilmente podía decirse que algún litigante sufriría un daño concreto, particular o individualizado. Además, dado que los gases de invernadero se dispersan por la atmósfera y permanecen en ella por cientos, a veces miles, de años,<sup>81</sup> el tema también plantea problemas de causalidad. Sin embargo, enfrentado a estos retos, una mayoría del Supremo federal en *Massachusetts* reconoció que el estado de Massachusetts tenía legitimación activa para llevar el caso al tribunal.<sup>82</sup> Además, la opinión, emitida por el Juez Stevens, ignora la relación entre legitimación

---

<sup>73</sup> 528 U.S. 167 (2000).

<sup>74</sup> 549 U.S. 497 (2007).

<sup>75</sup> *Friends of the Earth*, 528 U.S. en las págs. 175-178.

<sup>76</sup> *Id.* en las págs. 180-188.

<sup>77</sup> *Id.* en las págs. 185-188, 194-195.

<sup>78</sup> *Id.* en las págs 181-183.

<sup>79</sup> *Massachusetts*, 549 U.S. en las págs. 510-514.

<sup>80</sup> *Massachusetts*, 549 U.S. en las págs. 522, 541. Véase también Richard J. Lazarus, *Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future*, 94 Cornell L. Rev. 1153, 1163-1164 (2009).

<sup>81</sup> Lazarus, *supra* n. 80, en la pág. 1165. Véase también *Massachusetts*, 549 U.S. en la pág. 543 (Roberts, C.J., disidente).

<sup>82</sup> *Massachusetts*, 549 U.S. en las págs. 521-526. El Tribunal luego resolvió que la agencia había errado al concluir que no tenía autoridad para tratar los gases de invernadero como “contaminantes del aire” para efectos del *Clean Air Act*. *Id.* en las págs. 528-532.

activa y separación de poderes impulsada por el Juez Scalia en *Lujan*, y restablece el vínculo entre la doctrina y el sistema adjudicativo adversativo que prevalece en EE.UU.<sup>83</sup>

De conformidad con todo lo anterior, difícilmente pueda decirse que la jurisprudencia federal en materia de legitimación activa ambiental ha sido relativamente uniforme. Por un lado, sin lugar a dudas, atrás han quedado los días en que la Rama Judicial ve en su función los principios descritos por el Juez Skelly Wright, así como la política de apertura respecto a las controversias ambientales. Sin embargo, pese a que el tema de la legitimación activa ambiental se ha convertido en uno de los aspectos más disputados de estos casos, la ola conservadora que ha copado la mayoría de los espacios en la Rama Judicial estadounidense no ha logrado cerrar completamente las puertas a las comunidades y los ambientalistas que llevan estos casos. Al final, como en tantas otras instancias ante el Supremo federal, el asunto parece recaer en, de una parte, aprender a “contar hasta cinco”<sup>84</sup> y, de otra, estar al tanto de la dimensión política del tema.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> *Id.* en la pág. 516 (“Article III of the Constitution limits federal-court jurisdiction to ‘Cases’ and ‘Controversies.’ Those two words confine ‘the business of federal courts to questions presented in an adversary context and in a form historically viewed as capable of resolution through the judicial process.’”) (citando a *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 95 (1968). Véase también *Massachusetts*, 549 U.S. en la pág. 521. (“[I]t is clear that petitioners’ submissions as they pertain to Massachusetts have satisfied the most demanding standards of the adversarial process.”).

<sup>84</sup> Response, *Professor Laurence Tribe’s Response*, 28 Pepp. L. Rev. 537, 541 (2001) (recordando el comentario famoso del Juez Brennan de que lo más importante que puede hacer un Juez del Tribunal Supremo o sus oficiales jurídicos es aprender a contar hasta cinco); Anthony Lewis, In Memoriam, *William J. Brennan, Jr.*, 111 Harv. L. Rev. 29, 32 (1997) (“Justice Brennan used to joke that a critical talent for a Supreme Court Justice was the ability to count to five.”); Abner Mikva, *The Scope of Equal Protection*, 2002 U. Chi. Legal F. 1, 8 (2002) (“[A]s the late Justice Brennan used to say, the first rule of the Supreme Court is that you have to be able to count to five.”).

<sup>85</sup> Véase Richard J. Pierce Jr., *Is Standing Law or Politics?*, 77 N.C. L. Rev. 1741 (1999) (discutiendo los hallazgos de un estudio de las decisiones de jueces y juezas del Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia que reflejaba que los jueces nombrados por un Presidente Republicano votaron a favor de desestimar recursos por falta de legitimación activa en casos ambientales en el 79.2% de los casos, mientras que sus contrapartes Demócratas sólo lo hicieron en un 18.2% de los casos). Véase también Lazarus, *supra* n. 14, en las págs. 242-245.



### III. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN CASOS AMBIENTALES EN PUERTO RICO

Tratándose de cuestiones de interés público, sostiene la mayoría de las autoridades que interpretan preceptos similares al nuestro, que cuando la cuestión envuelta es de interés público . . . , el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.<sup>86</sup>

*Asoc. de Maestros v. Pérez, Gobernador Interino* (1947)<sup>87</sup>

El panorama en Puerto Rico, al menos hasta *Fundación Surfrider*, fue muy distinto. En dos decisiones emitidas en la primera mitad de la década del '70,<sup>88</sup> el Tribunal Supremo reconoció legitimación activa a litigantes ambientales para retar determinadas actuaciones del Gobierno. Tales dictámenes estuvieron fundamentados en dos principios medulares.

En primer lugar, el Tribunal reconoció que, a diferencia de Estados Unidos, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico incluye, en su Artículo VI, Sección 19, una declaración de política pública ambiental.<sup>89</sup> Dicha cláusula, a su vez, sirve de fuente de autoridad para diversas piezas de legislación, como la Ley de Política Pública Ambiental,<sup>90</sup> dirigidas a implementar el mandato constitucional.<sup>91</sup> Así, la cláusula constitucional ambiental tenía el efecto dworkiano<sup>92</sup> de demostrar la importancia de los asuntos ambientales en nuestra jurisdicción,<sup>93</sup> asunto reiterado

---

<sup>86</sup> *Asoc. de Maestros v. Pérez, Gobernador Interino*, 67 D.P.R. 848, 851 (1947).

<sup>87</sup> 67 D.P.R. 848 (1947).

<sup>88</sup> *Cerame Vivas v. Srio. de Salud*, 99 D.P.R. 45 (1970); *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 D.P.R. 716 (1974).

<sup>89</sup> Const. P.R. Art. VI, § 19 (“Será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad”).

<sup>90</sup> Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 - 2004, 12 L.P.R.A. §§ 8001-8007(f) (2011).

<sup>91</sup> *Paoli Méndez v. Rodríguez*, 138 D.P.R. 449, 462-464 (1992).

<sup>92</sup> Véase Ronald Dworkin, *Rights as Trumps, Theories of Rights* 153 (J. Waldron ed. 1984).

<sup>93</sup> Los debates en la Convención Constituyente en torno a la referida disposición son particularmente reveladores en cuanto al propósito y alcance que nuestros delegados pretendieron darle. Propuesto por el Dr. Pablo Morales Otero que la política pública del Estado en torno a la conservación de nuestros recursos naturales ostentara rango constitucional, José Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico* 235 (Editorial U.P.R. 1982), el delegado Jaime Benítez se opuso a su inclusión. *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico* vol. III, 2114. Razonó éste que proposiciones como ésta son “innecesari[as]”, puesto que “no constituyen justificación alguna para que se le otorgue rango constitucional a una exhortación”, que era todo lo que dicha cláusula hacía, según el delegado Benítez. *Id.* en la pág. 2115.

En respuesta a la solicitud de eliminación de Jaime Benítez, el delegado Santiago Polanco Abreu

por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.<sup>94</sup> Además, la cláusula se presta para validar piezas de legislación que amplían el universo de potenciales litigantes

---

expresó que, al recomendar la inclusión de la referida disposición, se estaba siguiendo el ejemplo de varios estados de Estados Unidos, así como de varios países. *Id.* en las págs. 2115-2116. Indicó también Polanco Abreu que la cláusula no era meramente exhortativa, como indicaba el delegado Benítez. En particular, éste expresó lo siguiente:

No hay un error teórico. Estamos concientes de lo que estamos haciendo. Estamos estructurando algo, la conservación del recurso natural.

Puerto Rico es una isla. Debemos tener preocupación. El doctor Morales señaló una proposición específica para eso. . . . [L]a comisión ha tenido elementos de juicio adecuados para llegar a una determinación.

Por esos fundamentos, señor Presidente, nosotros sostenemos que la Convención debe aprobar la recomendación que se ha formulado y votar en contra de la enmienda del señor Benítez.

*Id.* en la pág. 2116. Sometido el asunto a votación, la propuesta de eliminación de la cláusula fue derrotada, y Puerto Rico pasó a pertenecer a la creciente lista, de ya más de 130 países y de al menos 45 estados de Estados Unidos, que tienen algún tipo de cláusula constitucional relacionada al ambiente. Véase James R. May, *Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*, 23 PACE ENVTL. L. REV. 113, 129-33, 146-182 (2006) (enumerando cláusulas constitucionales a través del mundo); *Environmental and Natural Resources Provisions in State Constitutions*, 22 J. J. Land Resources & Env'tl. L. 73 (2002) (enumerando disposiciones constitucionales en los estados de EE.UU.).

Aclarando aún más la intención de los constituyentes, el Informe de la Comisión de Disposiciones Transitorias y Asuntos Generales señaló lo siguiente:

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

El Estado debe estudiar, y controlar hasta donde ello fuere posible, el desarrollo de sus recursos naturales. Entendemos por “conservar”, el estudio y control de los recursos para evitar la dilapidación de los mismos.

El concepto “conservar” conlleva, además, la facultad de la Asamblea Legislativa para suspender o abolir la caza o la pesca y controlar, cuando lo estime necesario y conveniente, la explotación y desarrollo de otros recursos naturales que existen actualmente o surjan en el futuro.

*Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, supra n.91 en la pág. 2622.

<sup>94</sup> Véase *Misión Industrial v. J.C.A.*, 145 D.P.R. 908, 919-920 (1998) (expresando que la cláusula constitucional ambiental es “un mandato que debe observarse rigurosamente y que prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a éste”, que “cualquier decisión o determinación del Estado que incida sobre los recursos naturales debe responder cabalmente” al mandato dual “de lograr la más eficaz conservación de los recursos naturales” y de “procura[r] el mayor desarrollo y aprovechamiento de esos recursos para el beneficio general de la comunidad”, y que la sección “fija de modo incuestionable el criterio jurídico primordial para juzgar la validez o interpretar el significado de cualquier norma o decisión relativa al uso o protección de los recursos naturales formulada” por el Estado); *Paoli Méndez*, 138 D.P.R. en las págs. 461-462 (expresando que la política ambiental constitucional protege “la naturaleza”, y que “[e]s una protección frente al Estado, la sociedad, el gobierno, e incluso el hombre, que en el mundo contemporáneo, sin darse

ambientales,<sup>95</sup> como reconocimiento adicional del interés público envuelto, así como para imponer un estándar de revisión más riguroso a la hora de revisar decisiones ambientales.<sup>96</sup>

Por último, la cláusula constitucional ambiental tiene el efecto de convertir en justiciables diversos reclamos ambientales que quizás no lo serían de otro modo. Ello, pues, al elevar la “conservación de nuestros recursos naturales” al rango de política pública constitucional, el País ha manifestado su interés de que los procesos de toma de decisiones en controversias de ésta índole se examinen desde un prisma constitucional. En palabras del profesor Carlos Díaz Olivo:

Al incluir en la Constitución un mandato expreso de protección al ambiente, los constituyentes hicieron una determinación, a nombre de futuras generaciones, de que lo relativo a los recursos naturales se conceptualizara y considerara como un derecho de rango constitucional y, por consiguiente, un asunto eminentemente jurídico dentro del ámbito principal de los tribunales. Esto significa que, al ser un asunto legal y, sobre todo, de índole constitucional, no existe razón por la que los tribunales

---

cuenta que está socavando su propia existencia, destruye la naturaleza en aras de un materialismo y un consumismo rampante, creando desbalances sistémicos irreversibles”). Véase también *Rivera Colón v. Díaz Arocho*, 165 D.P.R. 408 (2005); *Municipio de San Juan v. J.C.A.*, 152 D.P.R. 673 (2000).

<sup>95</sup> *Salas Soler*, 102 D.P.R. en la pág. 723; *García Oyola v. JCA*, 142 D.P.R. 532 (1997). Véase también *Misión Industrial*, 145 D.P.R. en la pág. 927.

<sup>96</sup> Véase *Municipio de San Juan*, 152 D.P.R. en la pág. 700 (“[L]os 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 la fe en sus instituciones de gobierno.”). Véase también *id.* en la pág. 743 (“[N]os complace mucho que esta Curia finalmente adopte un criterio especialmente riguroso para revisar las decisiones de las agencias administrativas en asuntos ambientales”) (Hernández Denton, J., conformidad). Pero véase *Hernández v. Centro Unido de Detallistas*, 168 D.P.R. 592, 617 (2006) (“No nos corresponde pasar juicio sobre los méritos sustantivos de la acción propuesta, ni nos corresponde sustituir el criterio de la agencia proponente o de la Junta de Calidad Ambiental sobre dichos méritos”); *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 D.P.R. 599, 614 (2005) (expresando que la revisión de decisiones emitidas por la Junta de Calidad Ambiental al amparo de la Ley de Política Pública Ambiental está sujeta al “mismo alcance que tiene la revisión judicial respecto a las decisiones de cualquier otra agencia administrativa”).

Para una discusión celebratoria de la imposición de un criterio de revisión judicial rigurosa en casos ambientales, véase Liana Fiol Matta, *De regreso al futuro: El hard look y la “nueva” revisión judicial rigurosa en casos ambientales*, 72 Rev. Jur. U.P.R. 71, 86-91 (2003); Luis E. Rodríguez Rivera, *Derecho Ambiental*, 71 Rev. Jur. U.P.R. 327, 331-345 (2002); Luis E. Rodríguez Rivera, *Revisión judicial y el Derecho Administrativo: Análisis crítico de la norma de deferencia judicial y comentarios sobre su aplicación en el Derecho Ambiental*, 69 Rev. Jur. U.P.R. 1153, 1159-1165 (2000). Pero véase 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. U.P.R. 113, 331-345 (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. U.P.R. 93, 99-106 (2003).

deben observar una deferencia especial para con las determinaciones administrativas, pues el ‘expertise’ sobre asuntos constitucionales es de los tribunales.<sup>97</sup>

Por otra parte, la amplitud de las normas de legitimación activa en estos contextos respondía también a la tendencia liberalizadora de estos requisitos que ha generalmente prevalecido en jurisdicciones estatales y/o territoriales de Estados Unidos.<sup>98</sup> Ello se debe, en parte, a que los estados y los territorios no están obligados por el requisito de “casos y controversias” dispuesto en la Constitución estadounidense y que da vida a la doctrina de legitimación activa en la jurisdicción federal, así como a que, al igual que Puerto Rico, varios estados han incorporado cláusulas de protección ambiental en sus constituciones.<sup>99</sup>

Como resultado de lo anterior, hasta que el Tribunal Supremo emitió su opinión en *Fundación Surfrider*, las puertas de la Rama Judicial estuvieron generalmente abiertas para ventilar controversias jurídicas presentadas por comunidades y organizaciones ambientales.<sup>100</sup> No conozco instancia alguna en que, previo a dicha opinión, un tribunal hubiere dictaminado que un litigante ambiental no tenía legitimación activa para presentar su caso ante la Rama Judicial.

---

<sup>97</sup> Carlos E. Díaz Olivo, *La posibilidad de la creación de un derecho puertorriqueño dentro del esquema actual de relaciones entre Puerto Rico y los Estados Unidos*, 60 Rev. Jur. Col. Abog. P.R., Núm. 3, en la pág. 71 (1999).

<sup>98</sup> *Salas Soler*, 102 D.P.R. en la pág. 719.

<sup>99</sup> Véase, e.g., Neil A.F. Popovic, *Pursuing Environmental Justice with International Human Rights and State Constitutions*, 15 Stan. Envtl. L.J. 338, 364-367 (1996); Mary Ellen Cusack, *Judicial Interpretation of State Constitutional Rights to a Healthful Environment*, 20 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 173, 189-191 (1993). Incluso, las cláusulas constitucionales ambientales de algunos estados han sido interpretadas de manera que flexibilicen los requisitos de legitimación activa. Véase *Fiedler v. Clark*, 714 F.2d 77, 79-80 (9th Cir. 1983) (resolviendo que la Sección 9 del Artículo XI de la Constitución de Hawaii tenía la intención de “remove barriers to standing to sue, not to enlarge the subject matter jurisdiction of the federal courts.”); *City of Elgin v. County of Cook*, 660 N.E.2d 875, 891 (Ill. 1996) (resolviendo que la Sección 2 del Artículo XI de la Constitución de Illinois “does not create any new causes of action but, rather, does away with the ‘special injury’ requirement typically employed in environmental nuisance cases.”); *Life of the Land v. Land Use Commission*, 623 P.2d 431, 437-41 (Haw. 1981) (resolviendo que una organización ambiental y sus miembros tenían legitimación activa para cuestionar una recalificación de terrenos, aún cuando no eran dueños o vecinos de tales terrenos). Pero véase *Glisson v. City of Marion*, 720 N.E.2d 1034, 1042-1045 (Ill. 1999) (resolviendo que la Sección 2 del Artículo XI de la Constitución de Illinois no otorga legitimación activa para presentar reclamaciones para obligar al Gobierno a proteger especies amenazadas o en peligro de extinción, puesto que eso no está incluido en la frase “healthful environment”, incluida en la cláusula).

<sup>100</sup> Torres Asencio, *Fundación Surfrider v. ARPe y las (nuevas) normas de legitimación activa*, *supra* nota 1.

#### IV. *FUNDACIÓN SURFRIDER V. A.R.P.E.*

Ante la insuficiencia de una base fáctica no podemos determinar si . . . el señor Richter[ ] sería afectado por la determinación administrativa. La escueta alegación sobre su calidad de “vecino del proyecto” no puede darle legitimidad . . . para impugnar la decisión administrativa. Permitir que una alegación tan imprecisa y general pueda conferir legitimación activa, abriría las puertas para que cualquier persona que participe en un procedimiento administrativo y se limite a alegar que es vecino del proyecto impugnado, reclame ser parte para fines de la revisión judicial sin establecer o demostrar que, en efecto, sus derechos se afectarían por la determinación final de la agencia.

La Fundación Surfrider, Inc. no alegó ni demostró que sufrirá un daño o lesión propia como resultado de la actuación administrativa. Nuestro sistema constitucional no le permite convertirse en un vigilante privado del interés público (*private attorney general*).<sup>101</sup>

*Fundación Surfrider v. A.R.P.E.* (2010)

*Fundación Surfrider* no parecía ser un caso extraordinario, sino el típico caso ambiental. Según los hechos reseñados por el Tribunal, Jennymar Corporation solicitó a A.R.P.E. la aprobación de un anteproyecto para la construcción de un desarrollo residencial en un solar ubicado en un distrito de zonificación residencial turístico (RT-0), en el Barrio Ensenada de Rincón, así como variaciones respecto a la altura, densidad poblacional y área bruta de piso del proyecto. A.R.P.E. celebró vistas públicas en las que comparecieron el señor Leon J. Richter y la Fundación Surfrider, para oponerse a las variaciones solicitadas.<sup>102</sup>

Durante las vistas, “la Fundación Surfrider alegó que es una entidad cuyos propósitos son la conservación de los océanos y la protección del acceso a las playas”.<sup>103</sup> Por su parte, el señor Richter alegó (1) que reside “en el Barrio Ensenada de Rincón, cerca del proyecto objeto del caso de autos”, (2) que actualmente está afectado por un problema de distribución de agua, (3) que “entiende que este problema se agravará con el aumento de consumo que significa este proyecto”, y (4) “que sus intereses se verán afectados porque este tipo de desarrollo aumenta la densidad poblacional y por lo tanto rompe la armonía y altera las características de su vecindario”.<sup>104</sup> Huelga destacar que la corporación proponente y A.R.P.E. no cuestionaron que el Sr. Richter, quien también era presidente del capítulo de Rincón de la Fundación Surfrider, residiera cerca del

---

<sup>101</sup> *Fundación Surfrider*, en la pág. 589 (2010).

<sup>102</sup> *Id.* en la pág. 570.

<sup>103</sup> *Id.*

<sup>104</sup> *Id.* en las págs. 570-571.

proyecto en cuestión.<sup>105</sup> Finalizadas las vistas, A.R.P.E aprobó el anteproyecto de manera condicionada y concedió las variaciones solicitadas.<sup>106</sup>

Inconformes, el señor Richter y la Fundación Surfrider solicitaron reconsideración y, al ser ésta denegada, acudieron mediante revisión administrativa al Tribunal de Apelaciones. Luego del trámite de rigor, el foro apelativo intermedio emitió una Sentencia confirmatoria del dictamen recurrido, incluyendo allí una escueta mención de que coincidían con la corporación proponente del anteproyecto a los efectos que “los recurrentes no presentaron prueba “de en qué manera sus intereses quedarán afectados con este proyecto”.<sup>107</sup>

Inconformes aún, el señor Richter y la Fundación Surfrider presentaron un *certiorari* ante el Tribunal Supremo. Evaluado el asunto, una composición anterior de jueces y juezas del Tribunal Supremo expidió el recurso. Es en el Alegato de la corporación recurrida, presentado con posterioridad a la expedición del auto, donde por vez primera se solicita la desestimación del caso por carecer el señor Richter y la Fundación Surfrider legitimación activa. El Tribunal Supremo, mediante opinión dividida cuatro a tres, y por voz del Juez Asociado Martínez Torres, resolvió que la organización y los vecinos nunca demostraron tener legitimación activa para retar la aprobación del proyecto ante la Rama Judicial.<sup>108</sup>

La opinión mayoritaria comienza su discusión con un repaso de los requisitos de justiciabilidad que limitan el ejercicio del poder judicial, haciendo énfasis en los requisitos de legitimación activa, como corolarios del requisito que los tribunales resuelvan “casos o controversias”.<sup>109</sup> Aunque ello tiende a ser un asunto olvidado en la discusión de estos temas, conviene recordar que, a diferencia del Artículo III, Sección 2 de la Constitución de Estados Unidos, el Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no impone a la Rama Judicial un requisito de la existencia de un “caso o controversia” para el ejercicio de sus poderes.<sup>110</sup> Dicho requisito, en cambio, fue incorporado a nuestra jurisdicción por el propio Tribunal

---

<sup>105</sup> *Id.* en la pág. 599 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>106</sup> *Id.* en la pág. 570.

<sup>107</sup> *Id.* en las págs. 570-571.

<sup>108</sup> *Id.* en la pág. 571.

<sup>109</sup> *Id.* en las págs. 571-572.

<sup>110</sup> La no inclusión de una cláusula que limitara la jurisdicción de la Rama Judicial puertorriqueña a resolver “casos y controversias” resulta notable cuando se considera que al menos una institución prominente de la sociedad puertorriqueña, la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, recomendó su inclusión. Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, *La Nueva Constitución de Puerto Rico*, 464 (Ed. Fascimular 2005) (“A pesar de que siete constituciones americanas disponen la obligación de sus cortes supremas de rendir opiniones consultivas, sugerimos que esta práctica no se adopte en Puerto Rico. Deben seguirse los términos de la Constitución americana, que restringen la jurisdicción de la Corte a la decisión de casos y controversias”).

Supremo en su opinión en *E.L.A. v. Aguayo*.<sup>111</sup> Sin embargo, pese a que nuestra doctrina no tiene raíces constitucionales, y de ninguna manera está obligada por la jurisprudencia federal sobre el tema,<sup>112</sup> la opinión mayoritaria parece rescatar la tesis prevaleciente en EE.UU. sobre el fundamento de la doctrina de legitimación activa, al expresar que “el principio de justiciabilidad como autolimitación del ejercicio del poder judicial responde en gran medida al papel asignado a la Judicatura en una distribución tripartita de poderes, diseñada para asegurar que no intervendrá en áreas sometidas al criterio de otras ramas de gobierno”.<sup>113</sup>

Por lo demás, la opinión no parece controversial en cuanto a su exposición de derecho. La misma se limita a exponer los criterios ya reconocidos con los que cualquier litigante debe cumplir para acceder a los tribunales,<sup>114</sup> al igual que reitera el que los criterios para demostrar que una persona u organización tiene legitimación activa frente al tribunal no son los mismos que los necesarios para que ésta pueda intervenir y participar en procedimientos ante agencias administrativas.<sup>115</sup> Lo que distingue esta decisión de otras, más allá de que alcanza un resultado nunca antes visto en la jurisprudencia ambiental puertorriqueña, es su acotación de que los criterios de legitimación activa aplicables a la revisión de decisiones de agencias administrativas deben ser tomados de la jurisprudencia federal interpretativa sobre el particular, lo que los lleva a citar extensamente del antes mencionado caso de *Sierra Club v. Morton*, y el escrutinio al que sometió las alegaciones de la organización y los vecinos de la comunidad.

---

<sup>111</sup> 89 D.P.R. 552 (1958). Véase *Asoc. de Periodistas v. González*, 127 D.P.R. 704, 717 nota al calce 6 (1991) (“En Puerto Rico, por el contrario, nuestra constitución no contiene el requisito de ‘caso o controversia’ requerido en la jurisdicción federal. No tenemos esa limitación constitucional. Sin embargo, al resolver [*Aguayo*], adoptamos jurisprudencialmente la doctrina de autolimitación judicial existente en la jurisdicción norteamericana”). Véase también Álvarez, *supra* n.4 en las págs. 96-97.

<sup>112</sup> Luis M. Villaronga, *Derecho Constitucional*, 62 Rev. Jur. U.P.R. 683, 684 (1993) (“Las decisiones federales, aunque proveen guías útiles a las que nuestro Tribunal Supremo frecuentemente se refiere, en última instancia son impertinentes para resolver la cuestión de cuán liberales deben ser las normas de legitimación de un estado cuando determina ser generoso.”). Véase también José Julián Álvarez González, *La protección de los derechos humanos en Puerto Rico*, 57 Rev. Jur. U.P.R. 133, 169 (1988).

<sup>113</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en la pág. 571 (citando a *Comisión de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 D.P.R. 715, 720 (1980). La cita a *Comisión de la Mujer*, debe decirse, se hace a un pasaje en una sección que sólo contó con dos votos del Tribunal. Sin embargo, como ha señalado el profesor Álvarez González, el Tribunal Supremo ha citado tal sección ampliamente, por lo que parecería que ha avalado posteriormente lo allí dispuesto. Véase Álvarez, *supra* n.4 en las pág. 117 (citando a José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional*, 61 Rev. Jur. U.P.R. 637, 664 nota al calce 131 (1992).

<sup>114</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en las págs. 572-573.

<sup>115</sup> *Id.* en las págs. 574-575. Véase también Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 500 (2da ed. Forum 2001); William Vázquez Irizarry, *Derecho Administrativo*, Rev. Jur. U.P.R. 637, 651-52 (2011).

Para justificar la toma de criterios de *Sierra Club*, el Tribunal recurre a la interpretación de la frase “adversamente afectada”, incluida en la Sección 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (en adelante, LPAU).<sup>116</sup> Luego de reconocer que dicha frase no es definida por la LPAU, la mayoría toma de la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal sobre el *Administrative Procedure Act* (en adelante, APA)<sup>117</sup> que, según ésta, sirvió de modelo para la LPAU,<sup>118</sup> en virtud de la aplicación del canon de hermenéutica “que dispone que la adopción de una disposición de ley que proviene de otra jurisdicción hace presumir que también se adoptó la interpretación dada a dicha ley en su lugar de origen”.<sup>119</sup>

Sobre este particular, debe señalarse que la opinión disidente, suscrita por la Jueza Asociada Fiol Matta, refuta tanto el uso de la jurisprudencia federal interpretativa de la APA y la aplicación del canon de hermenéutica.<sup>120</sup> Sobre lo primero, la disidente arguye que la Sección 4.2 de la LPAU, que establece el criterio de “parte adversamente afectada” en cuestión, fue tomada del *Model State Administrative Procedure Act* de 1981 (en adelante, MSAPA),<sup>121</sup> y no de la APA, y

---

<sup>116</sup> 3 L.P.R.A. § 2172 (2011) (“Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones . . .”).

<sup>117</sup> 5 U.S.C. §§ 551-559 (2011).

<sup>118</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en la pág. 577.

<sup>119</sup> *Id.* en las págs. 577-578 (citando a *Pueblo v. Matos*, 83 D.P.R. 335 (1961); *Lagarreta v. Tesorero*, 55 D.P.R. 22 (1939)).

<sup>120</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en las págs. 600-604 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>121</sup> Model State Admin. Procedure Act § 5-106 (1981), <http://www.nmcpr.state.nm.us/acr/presentations/1981MSAPA.htm> (accedido el 6 de abril de 2012). Dicha Sección establece lo siguiente:

(a) The following persons have standing to obtain judicial review of final or non-final agency action:

- (1) a person to whom the agency action is specifically directed;
- (2) a person who was a party to the agency proceedings that led to the agency action;
- (3) if the challenged agency action is a rule, a person subject to that rule;
- (4) a person eligible for standing under another provision of law; or
- (5) a person otherwise aggrieved or adversely affected by the agency action. For purposes of this paragraph, no person has standing as one otherwise aggrieved or adversely affected unless:
  - (i) the agency action has prejudiced or is likely to prejudice that person;
  - (ii) that person’s asserted interests are among those that the agency was required to consider when it engaged in the agency action challenged; and
  - (iii) a judgment in favor of that person would substantially eliminate or redress the prejudice to that person caused or likely to be caused by the agency action.

Nótese, pues, que el MSAPA de 1981 requiere que las personas que pueden resultar “agraviadas o adversamente afectadas” por la decisión demuestren que la decisión les causa, o es probable que



que el Legislador optó incluso por liberalizar el estándar en cuestión, dado que, en el contexto de la evaluación de solicitudes de intervención, el MSAPA establece un criterio de afectación “sustancial”,<sup>122</sup> más riguroso que el de “adversa”, establecido en la LPAU.<sup>123</sup> En cuanto al canon de hermenéutica, la disidente fustiga a la mayoría por no reconocer que el caso cae bajo las considerables excepciones a su aplicación, particularmente debido a que las fuentes originales, la APA y la MSAPA, son más restrictivas en cuanto a estos aspectos que la LPAU.<sup>124</sup>

Al aplicar los criterios más rigurosos a las alegaciones del Sr. Richter y la Fundación Surfrider, el Tribunal Supremo concluyó que ninguno tenía legitimación activa para instar el recurso de revisión administrativa para impugnar la determinación de A.R.P.E.<sup>125</sup> En particular, el Supremo razonó que, pese a que el Sr. Richter indicó que era residente del Barrio Ensenada de Rincón, en donde se desarrollaría el proyecto residencial, nunca indicó exactamente dónde vivía, ni cuán próximo se encontraba al proyecto. En palabras del Tribunal, dado que “un barrio puede ser tan extenso que contenga varios vecindarios”, el Sr. Richter no había demostrado cómo la construcción y operación del proyecto le afectarían directamente.<sup>126</sup> Tampoco resultó satisfactoria para el Tribunal la alegación del Sr. Richter a los efectos de que había un problema serio de abasto y distribución de agua en el área, y que el proyecto lo agravaría. Dichas expresiones eran, a juicio de la opinión mayoritaria, “especulativa[s] y conclusoria[s]”.<sup>127</sup>

A igual resultado llegó el Tribunal en torno a las alegaciones de la Fundación Surfrider. Sobre éstas, primero descartó que tuviera legitimación activa para entablar

---

les cause, un perjuicio, que sus intereses tuvieran que ser considerados por la agencia al tomar la decisión, y que un resultado favorable a esa persona eliminaría sustancialmente o le compensaría por el perjuicio sufrido o por sufrir. Estos requisitos, a su vez, son flexibilizados aún más por la más reciente versión del MSAPA. Revised Model State Administrative Procedure Act § 505, (2010) [http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010\\_final.htm#\\_Toc274733550](http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010_final.htm#_Toc274733550) (accedido el 6 de abril de 2012) (“The following persons have standing to obtain judicial review of a final agency action: (1) a person aggrieved or adversely affected by the agency action; and (2) a person that has standing under law of this state other than this [act].”).

<sup>122</sup> Model State Admin. Procedure Act § 4-109 (1981), <http://www.nmcpr.state.nm.us/acr/presentations/1981MSAPA.htm> (accedido el 6 de abril de 2012). Huelga precisar que dicho estándar ha sido relajado considerablemente en la versión más reciente del MSAPA. Revised Model State Administrative Procedure Act § 409 (2010), [http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010\\_final.htm#\\_Toc274733550](http://www.law.upenn.edu/bll/archives/ulc/msapa/2010_final.htm#_Toc274733550) (accedido el 6 de abril de 2012) (requiriendo que se demuestre que “(1) the petitioner has a statutory right under law of this state other than this [act] to initiate or to intervene in the case; or (2) the petitioner has an interest that may be adversely affected by the outcome of the case and that interest is not adequately represented by existing parties.”).

<sup>123</sup> 3 L.P.R.A. § 2155 (2011). Véase *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en las págs. 602-603 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>124</sup> *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en las págs. 601-605 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>125</sup> *Id.* en las págs. 587-592.

<sup>126</sup> *Id.* en las págs. 587-588.

<sup>127</sup> *Id.* en la pág. 588.

la reclamación a nombre de sus miembros, pues ninguno de estos había hecho alegaciones más específicas que las ya descartadas del Sr. Richter.<sup>128</sup> Por su parte, el Tribunal razonó, sin gran discusión al respecto, que si bien el que la entidad tuviese entre sus objetivos la protección de las costas y la viabilización del acceso a las playas podía ser suficiente para que ésta participara en el proceso administrativo, dado que el proyecto en cuestión estaba ubicado en un municipio, Rincón, “reconocido por sus costas y sus playas”, ello no era “suficiente para cumplir con el interés requerido para ser “parte” con derecho a revisión judicial”.<sup>129</sup> Habida cuenta de lo anterior, el Tribunal desestimó el recurso por falta de justiciabilidad.<sup>130</sup>

Si el escenario pre-*Fundación Surfrider* se caracterizaba por el fácil acceso de los litigantes ambientales a la Rama Judicial, el ordenamiento al presente parece contemplar todo lo contrario:

El 8 de noviembre de 2010, el Tribunal de Primera Instancia (en adelante, TPI) en San Juan emitió su Sentencia en *Cortés Lugo v. Fortuño Buset*,<sup>131</sup> en el que se cuestionaba una Orden Ejecutiva mediante la cual el Gobernador decretó un estado de emergencia “en cuanto a la infraestructura de generación de energía eléctrica de Puerto Rico”,<sup>132</sup> así como sendas resoluciones de la Junta de Calidad Ambiental y la Junta de Planificación creando procedimientos expeditos para atender casos bajo dicha declaración de emergencia,<sup>133</sup> según todo era aplicable al proyecto del Gasoducto del Norte. Mediante la misma, y entre otras razones, el tribunal desestimó el recurso presentado por falta de legitimación activa, concluyendo que personas que residen y/o operan fincas dedicadas a la siembra dentro de la ruta por la que discurriría el tubo, y que por ello se exponen a perder sus residencias y/o medios de sustento, no habían demostrado tener el interés requerido para presentar su reclamación al tribunal. En apoyo a tal contención, el tribunal descansó en la opinión del Tribunal Supremo en *Fundación Surfrider*.<sup>134</sup>

El 30 de diciembre de 2010, el T.P.I. en San Juan emitió su Sentencia en *Iniciativa para un Desarrollo Sustentable v. Fortuño Buset*,<sup>135</sup> caso en el que diversas

---

<sup>128</sup> *Id.* en la pág. 590.

<sup>129</sup> *Id.* en las págs. 590-592.

<sup>130</sup> *Id.* en la pág. 592.

<sup>131</sup> K PE2010-4322.

<sup>132</sup> Orden Ejecutiva Núm. 34 del 19 de julio de 2010, Boletín Administrativo Núm. OE-2010-34. La orden fue emitida en virtud de la Ley para dispensar al Gobernador en proyectos que surjan como consecuencia de estados de emergencia declarados mediante órdenes ejecutivas, Ley Núm. 76 - 2000, según enmendada, 3 LPRA §§ 1931-1945 (2011).

<sup>133</sup> Resolución Núm. R-10-26-1 del 12 de agosto de 2010 (Junta de Calidad Ambiental); Resolución Núm. JPE-2010-067 del 19 de agosto de 2010 (Junta de Planificación).

<sup>134</sup> Interpuesto un escrito de apelación para revisar la Sentencia el TPI, el Tribunal de Apelaciones emitió un nuevo dictamen confirmando el del foro inferior. *Cortés Lugo v. Fortuño Buset*, (T.A.), KLAN 2011-01851.

<sup>135</sup> KPE2010-0343.

organizaciones ambientales y líderes comunitarios cuestionaban la aprobación de una Orden Ejecutiva del Gobernador Fortuño<sup>136</sup> y unas resoluciones de la Junta de Planificación que derogaban la Reserva Natural del Corredor Ecológico del Noreste.<sup>137</sup> Mediante la misma, y entre otros fundamentos, el tribunal desestimó la demanda presentada por falta de legitimación activa, concluyendo que las personas y organizaciones, las mismas que han participado en decenas de litigios y procedimientos administrativos dirigidos a proteger los terrenos, que realizan investigaciones científicas en los mismos, que generan actividad económica allí producto de sus viajes turísticos, y que viven en los alrededores de los terrenos, no habían demostrado tener el interés requerido para presentar su reclamación al tribunal. En apoyo a tal contención, el foro de instancia descansó en la opinión del Tribunal Supremo en *Fundación Surfrider*.<sup>138</sup>

El 17 de febrero de 2012, un Panel del Tribunal de Apelaciones emitió su Sentencia en *Municipio de Carolina v. HR Properties*,<sup>139</sup> el sonado caso del Marriott de Isla Verde, en el que el Comité de Vecinos de Isla Verde, junto a otras personas, cuestionaba una Sentencia del T.P.I. que validó un contrato de arrendamiento, por un término mínimo de cincuenta años, de unas cinco cuerdas de terreno que, según la contención ambientalista, se encontraban dentro de la zona marítimo-terrestre y, por ello, no podían ser enajenadas. Pese a que el caso llevaba litigándose por más de seis años, y que el T.P.I. había rechazado en otra etapa un planteamiento similar, la Sentencia del Tribunal de Apelaciones optó por no entrar a resolver el asunto de la validez del contrato, y desestimó el caso por falta de legitimación activa. En apoyo a tal contención, el foro apelativo descansó en la opinión del Tribunal Supremo en *Fundación Surfrider*.

El 29 de febrero de 2012, un Panel del Tribunal de Apelaciones emitió su Sentencia en el caso de *Mary Ann Lucking v. Junta de Calidad Ambiental*,<sup>140</sup> en el que una organización ambiental y varios residentes de Culebra cuestionaban la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto Villa Mi Terruño,

---

<sup>136</sup> Orden Ejecutiva Núm. 42 del 30 de octubre de 2009, Boletín Administrativo Núm. OE-2009-42. La referida orden derogaba la Orden Ejecutiva Núm. 37 del 4 de octubre de 2007, Boletín Administrativo Núm. OE-2007-37 y la Orden Ejecutiva Núm. 22 del 24 de abril de 2008, Boletín Administrativo Núm. OE-2008-22, que habían creado la Reserva Natural Corredor Ecológico del Noreste.

<sup>137</sup> Resolución Núm. PU-002-CEN-24(23) del 21 de octubre de 2009 (Junta de Planificación); Primera Extensión a la Resolución Número PU-002-CEN-24(23) del 3 de noviembre de 2009 (Junta de Planificación). La Resolución de octubre de 2009 dejó sin efecto la Resolución PU-02-2008-24(23) del 6 de febrero de 2008 (Junta de Planificación), mediante la cual se había adoptado la designación de la Reserva Natural Corredor Ecológico del Noreste.

<sup>138</sup> Presentado un escrito de apelación para cuestionar dicho dictamen, un Panel del Tribunal de Apelaciones modificó la conclusión sobre falta de legitimación activa, pero concluyó de todos modos que el recurso era prematuro. Véase *Iniciativa para un Desarrollo Sustentable v. Fortuño Bursset*, (T.A.), KLAN2011-00144.

<sup>139</sup> KLAN2011-01226.

<sup>140</sup> KLRA2011-00025.

propuesto para la Isla-Municipio. Mediante la misma, el tribunal desestimó el recurso presentado por falta de legitimación activa, concluyendo que las personas y organizaciones no habían demostrado tener el interés requerido para presentar su reclamación al tribunal. En apoyo a tal contención, el foro de instancia descansó en la opinión del Tribunal Supremo en *Fundación Surfrider*.

Lo anterior, que podría ser unido a otros desarrollos en los que controversias ambientales son resueltas mediante alusión a normas procesales y/o de acceso a la Rama Judicial, marca una tendencia perversa, mediante la cual el campo de las contiendas ambientales en la esfera judicial se ha movido del estrado a la entrada de los tribunales. Son muy pocos ya los casos en los que, superados los escollos de acceso a los tribunales, éstos se expresan sobre los méritos de las objeciones a determinados proyectos y/o actuaciones gubernamentales. La pugna ya no es por ganar los casos en el tribunal; la pugna es por al menos llegar al tribunal.

La tendencia quedó consolidada en la reciente opinión del Tribunal Supremo en *Lozada Sánchez v. AEE*.<sup>141</sup> Allí, un grupo de organizaciones de base comunitaria y residentes a lo largo de la ruta proyectada para el Gasoducto del Norte cuestionaron la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental (en adelante, D.I.A.) para el proyecto.

Los residentes alegaban que ostentaban legitimación activa para cuestionar la aprobación del referido documento por varias razones.<sup>142</sup> En primer lugar, éstos acreditaron, con sus direcciones, residir dentro de o cerca de la ruta del proyecto indicada en la D.I.A. Más aún, algunos residentes expresaron que habían recibido cartas de la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante, A.E.E.) y visitas de contratistas de la agencia informándoles que sus propiedades se encontraban dentro de la ruta del proyecto, por lo que serían expropiadas si no accedían a venderlas al Estado. De hecho, la A.E.E. había presentado un recurso ante el T.P.I. contra uno de los integrantes de una de las organizaciones comunitarias, el Comité Bo. Portugués Contra el Gasoducto, para que se le ordenase permitir la entrada de funcionarios de la agencia para medir su propiedad con el propósito de proceder con su expropiación.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> *Lozada Sánchez*, res. el 21 de marzo de 2012, 2012 T.S.P.R. 50.

<sup>142</sup> Para una discusión extensa sobre las alegaciones de daños realizadas por los opositores al proyecto en el Tribunal, con referencias específicas a documentos y páginas del Apéndice de los recursos, véase *Id.* en las págs. 17-28 (Fiol Matta, J., disidente).

<sup>143</sup> Más allá de la pérdida de sus hogares, varias personas alegaron, además, que eran propietarias de fincas dedicadas a la agricultura, su única o principal fuente de sustento, que estaban ubicadas dentro de la ruta del proyecto y que, por ende, serían expropiadas. Otras, a su vez, plantearon que se sentían amenazadas por las constantes visitas de los contratistas de la A.E.E. y por el constante sobrevuelo de helicópteros sobre sus residencias. A ello deben añadirse los planteamientos de algunas personas de que transitan a diario por varios segmentos de la ruta del proyecto y que, como los residentes y/o dueños de fincas, se muestran consternados por las consideraciones de seguridad del proyecto. Finalmente, los opositores del proyecto adujeron un sinnúmero de daños ambientales, particularmente aquellos centrados sobre el impacto a cuerpos de agua, humedales, la zona del Carso, especies vulnerables o en peligro de extinción, yacimientos de valor arqueológico, etc.

Enfrentado a estas alegaciones, una mayoría del Tribunal resolvió que ninguna de estas personas ostentaba legitimación activa para cuestionar la D.I.A. del gasoducto.<sup>144</sup> Razonó el Supremo que *Fundación Surfrider* era de aplicación a la controversia,<sup>145</sup> puesto que, al igual que la Sección 4.2 de la LPAU interpretada en dicho caso, el Artículo 13 de la Ley para dispensar al Gobernador en proyectos que surjan como consecuencia de estados de emergencia declarados mediante órdenes ejecutivas limita quienes pueden solicitar revisión judicial de determinaciones bajo tal medida a “parte[s] adversamente afectada[s]”.<sup>146</sup> Además, el Tribunal hizo una distinción entre la determinación impugnada, la aprobación de una D.I.A., y la concesión de un permiso de construcción o de operación para un proyecto, y dispuso que el daño o lesión en el que se descansa para demostrar la existencia de legitimación activa tiene que “ser causado por la decisión administrativa de la cual se recurre”.<sup>147</sup>

Finalmente, en relación a las alegaciones específicas de daño, el Tribunal parece repetir sus expresiones en *Fundación Surfrider*, y tildándolas de hipotéticas y especulativas y, por ello, insuficientes para demostrar la existencia de legitimación activa.<sup>148</sup> Así, pues, y al igual que en todos los casos reseñados en esta sección, el recurso presentado por las comunidades y organizaciones fue desestimado.

## V. UN CIERRE SIN RAZONES

Quizás lo más impresionante de este trascendental cambio en la interpretación de una norma que ‘regula’ el acceso a los tribunales, es la notable ausencia de razones que lo motiven y el pobre ejercicio de importación de principios estadounidenses a esta controversia.<sup>149</sup> Sobre esto último, señalé anteriormente que las normas liberalizadas sobre legitimación activa en nuestra jurisdicción respondían al impacto que sobre ellas tiene la constitucionalización del derecho ambiental en Puerto Rico,<sup>150</sup> y a que, dado que los rigurosos principios de justiciabilidad derivados de la Constitución federal no aplican directamente a

---

<sup>144</sup> *Id.* en las págs. 12-13.

<sup>145</sup> *Id.* en las págs. 8-9. De hecho, el Tribunal vuelve a citar con aprobación sus expresiones en torno a que los requisitos de legitimación activa son colorarios de las normas de separación de poderes. *Id.* en la pág. 9.

<sup>146</sup> 3 L.P.R.A. § 1943 (2011).

<sup>147</sup> *Lozada Sánchez*, 2012 T.S.P.R. en la pág. 12.

<sup>148</sup> *Id.* en las págs. 12-13.

<sup>149</sup> Para una crítica valiosa a *Fundación Surfrider* y otras decisiones que han cerrado o limitado el acceso de litigantes ambientales a los tribunales, así como una propuesta, nutrida de la experiencia constitucional ambiental en Colombia y Ecuador, de reconocimiento de un derecho humano a un ambiente sano, y a una relajación de los requisitos de legitimación activa, véase Alexandra Verdiales Costa, *El derecho a un medio ambiente adecuado y el acceso a los tribunales*, 81 Rev. Jur. U.P.R. 113, 123-125 (2012).

<sup>150</sup> Véase la discusión, Verdiales, *supra* n. 149 en la págs. 20-23 y las notas al calce 85-93.

los estados y territorios,<sup>151</sup> existía una tendencia marcada hacia que los tribunales de estas jurisdicciones fuesen más flexibles a la hora de crear y aplicar normas sobre legitimación activa.<sup>152</sup> Sin embargo, ni *Fundación Surfrider* ni alguno de los dictámenes que le siguen hacen el más mínimo esfuerzo por enfrentar estas diferencias. Más bien, todas estas opiniones se leen como si Puerto Rico viniera obligado a seguir la normativa federal.

El ejercicio de importación de normas federales también enfrenta un escollo estructural que, al igual que lo anterior, no parece ser contemplado por la Rama Judicial. En Puerto Rico, y en términos sumamente generales, la revisión judicial de decisiones emitidas por agencias administrativas se hace ante el Tribunal de Apelaciones.<sup>153</sup> En el caso de decisiones de agencias administrativas ambientales, como resultado de la aprobación de la Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico (en adelante, Ley de Permisos),<sup>154</sup> la revisión judicial en la mayoría de estos casos se presenta ante el Tribunal Supremo,<sup>155</sup> dado que la revisión ante el Tribunal de Apelaciones ha sido reemplazada por un proceso de revisión ante un ente administrativo apelativo, la Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos.<sup>156</sup> En cambio, en la jurisdicción federal, la revisión de decisiones administrativas ambientales suele ser ante los tribunales de distrito, nuestro equivalente al Tribunal de Primera Instancia.<sup>157</sup> Esta diferencia es fundamental.

---

<sup>151</sup> Véase la discusión, *Id.* en las págs. 26-27 y las notas al calce 106-109.

<sup>152</sup> Véase la discusión, *Id.* las págs. 23-24 y las notas al calce 94-95.

<sup>153</sup> Ley de Procedimiento Administrativo Uniformes, Ley Num. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. § 2172, § 4.2 (2011).

<sup>154</sup> Ley Para la Reforma del Procedimiento de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 - 2009, 23 L.P.R.A. §§ 9011-9028(i) (2011).

<sup>155</sup> Ley de Permisos, 23 L.P.R.A. § 9022, Art. 12.1 (2011).

<sup>156</sup> Ley de Permisos, 23 L.P.R.A. § 9022, Art. 13.1 (2011).

<sup>157</sup> Dado que el Tribunal Supremo federal ha resuelto que el Administrative Procedure Act no concede jurisdicción para revisar decisiones administrativas, *Califano v. Sanders*, 430 U.S. 99, 104-107 (1977), las personas que interesan cuestionar determinaciones administrativas ambientales generalmente recurren a invocar el *federal question jurisdiction*, codificado en 28 U.S.C. § 1331 (2011). Véase *Lujan v. National Wildlife Fed'n*, 497 U.S. 871, 882-884 (1990) (haciendo alusión, aunque sin comentarlo, a un derecho a la revisión judicial bajo el Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 702 (2011)). En estos casos, las reclamaciones deben presentarse ante los tribunales federales de distrito, salvo que otra cosa disponga alguna legislación. 5 U.S.C. 703 (2011) (“The form of proceeding for judicial review is the special statutory review proceeding relevant to the subject matter in a court specified by statute or, in the absence or inadequacy thereof, any applicable form of legal action . . . in a court of competent jurisdiction.”). Esto incluye casos similares a *Lozada Sánchez*, en los que sólo se solicitaba revisión de la decisión ambiental bajo la legislación aplicable sobre política pública ambiental (el National Environmental Policy Act (en adelante, NEPA), 42 U.S.C. §§ 4321-4370(h) (2011), en el caso de litigios para revisar acciones federales). Véase *Aberdeen & Rockfish R. Co. v. S.C.R.A.P.*, 422 U.S. 289, 316-319 (1975) (sosteniendo la jurisdicción de los tribunales federales de distrito para revisar una decisión bajo NEPA, pese a que la agencia proponente no había emitido su decisión final en el caso). Véase, e.g., Mandelker, *supra* n.36 §§ 3:3.1, 4:4, 4:5; William H. Timbers & David A. Wirth, *Private*

En la jurisdicción federal, cuando un litigante acude a un tribunal de distrito a revisar una decisión de una agencia administrativa, éste viene obligado a acreditar que ostenta legitimación activa para presentar su recurso.<sup>158</sup> Para ello, tiene a su haber varios mecanismos reconocidos por el ordenamiento procesal civil estadounidense. En primer lugar, el ambientalista ‘federal’ puede acompañar su demanda con varias declaraciones juradas y documentos que acrediten que, en efecto, tiene suficiente interés en la controversia como para llevar su reclamación al tribunal.<sup>159</sup> Más importante aún, no es extraño que el tribunal de distrito celebre

---

*Rights of Action and Judicial Review in Federal Environmental Law*, 70 Cornell L. Rev.403, 407-409 nn.12-19 (1985); Nota, *Jurisdiction to Review Federal Administrative Action: District Court or Court of Appeals*, 88 Harv. L. Rev. 980 (1975).

Para algunos ejemplos de legislaciones que disponen el foro ante el cual se deben presentar solicitudes de revisión, véase 7 U.S.C. § 136(n) (2011) (revisión de decisiones bajo el Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, 7 U.S.C. §§ 136-136(y) (2011); 7 U.S.C. § 193 (Departamento de Agricultura); 15 U.S.C. § 717(r) (2011) (revisión de decisiones del Federal Energy Regulatory Commission bajo el Natural Gas Act, 15 U.S.C. §§ 717-717(z) (2011); 15 U.S.C. § 2618 (2011) (revisión de decisiones bajo el Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C. §§ 2601-2629 (2011); 16 U.S.C. § 1374 (2011) (revisión de permisos para la toma o importación de mamíferos marinos bajo el Marine Mammal Protection Act, 16 U.S.C. §§ 1361-1423(h) (2011); 16 U.S.C. § 1540 (2011) (revisión de decisiones bajo el Endangered Species Act, 16 U.S.C. §§ 1531-1544 (2011); 30 U.S.C. § 1276 (2011) (revisión de decisiones bajo el Surface Mining Control and Reclamation Act, 30 U.S.C. §§ 1251-1279 (2011); 33 U.S.C. § 1369 (2011) (revisión de decisiones bajo el Water Pollution Prevention and Control Act, 33 U.S.C. §§ 1251-1387 (2011); 33 U.S.C. § 1516 (2011) (revisión de decisiones bajo el Deepwater Port Act, 33 U.S.C. §§ 1501-1524 (2011); 42 U.S.C. § 300(j)-307 (2011) (revisión de decisiones bajo el Safe Drinking Water Act, 42 U.S.C. §§ 300(j)-300(j)-318 (2011); 42 U.S.C. § 4915 (2011) (revisión de decisiones bajo el Noise Control Act, 42 U.S.C. §§ 4901-4918 (2011); 42 U.S.C. § 6976 (2011) (revisión de decisiones bajo el Resource Conservation and Recovery Act, 42 U.S.C. §§ 6901-6979(b) (2011); 42 U.S.C. § 7607 (2011) (revisión de decisiones bajo el Clean Air Act, 42 U.S.C. §§ 7601-7671(q) (2011)); 42 U.S.C. § 9613 (2011) (revisión de decisiones bajo el Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, 42 U.S.C. §§ 9601-9628 (2011); 43 U.S.C. § 1349 (2011) (revisión de decisiones bajo el Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. §§ 1331-1356(a) (2011); 49 U.S.C. § 46110 (2011) (revisión de algunas decisiones del Departamento de Trasnportación o de la Administración federal de Aviación).

<sup>158</sup> Véase, *en general*, Mandelker, *supra* n.39 §§ 4:9-4:25.

<sup>159</sup> Véase, *en general*, *Summers*, 555 U.S. en las págs. 494-496 (discutiendo las declaraciones juradas sometidas ante el tribunal de distrito); *Lujan*, 504 U.S. en las págs. 563-564 (discutiendo las declaraciones juradas sometidas en una oposición a una moción solicitando sentencia sumaria en cuanto a la controversia de legitimación activa); *Friends of the Earth*, 528 U.S. en la pág. 177 (“In opposition to this motion, FOE submitted affidavits and deposition testimony from members of the plaintiff organizations. The record before the District Court also included affidavits from the organizations’ members submitted by FOE in support of an earlier motion for preliminary injunctive relief.”). Sobre este particular, y en torno al estándar aplicable a las distintas etapas del proceso judicial, el Tribunal ha expresado lo siguiente:

At the pleading stage, general factual allegations of injury resulting from the defendant’s conduct may suffice, for on a motion to dismiss we “presum[e] that general allegations embrace those specific facts that are necessary to support the claim.” In response to a summary judgment motion, however, the plaintiff can no longer rest on such “mere

vistas para presentar testimonios y/o prueba documental sobre el cumplimiento de los demandantes con los requisitos de legitimación activa.<sup>160</sup> No es extraño, incluso, que se tomen deposiciones a los demandantes.<sup>161</sup>

Por otra parte, aún cuando la revisión judicial federal se da ante foros apelativos, los litigantes ambientales no quedan desprovistos de remedios. Así, por ejemplo, los tribunales de circuito permiten que las partes sometan declaraciones juradas y documentos que no formaron parte del expediente ante la agencia para el asunto específico de demostrar que ostentan legitimación activa para revisar la actuación administrativa.<sup>162</sup> De hecho, las Reglas Locales de Procedimiento Apelativo para el Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia, foro que resuelve una cantidad sustancial, sino la mayoría, de las peticiones de revisión en

---

allegations,” but must “set forth” by affidavit or other evidence “specific facts,” which for purposes of the summary judgment motion will be taken to be true. And at the final stage, those facts (if controverted) must be “supported adequately by the evidence adduced at trial.

*Lujan*, 504 U.S. en la pág. 561. *Pero véase Summers*, 555 U.S. en la pág. 500 (negándose a considerar varias declaraciones sometidas, luego de culminado el juicio y llegado a un acuerdo transaccional en cuanto a varios elementos del caso, con el propósito de demostrar la existencia de legitimación activa para continuar con los asuntos restantes en el litigio).

<sup>160</sup> Véase R.P. Civ. Fed. 12(i) (requiriendo la celebración de vistas para casos en los que se pide desestimación por, entre otros asuntos, falta de jurisdicción).

<sup>161</sup> *Friends of the Earth*, 528 U.S. en la pág. 177.

<sup>162</sup> En palabras del Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia:

In many if not most cases the petitioner’s standing to seek review of administrative action is self-evident; no evidence outside the administrative record is necessary for the court to be sure of it. In particular, if the complainant is “an object of the action (or forgone action) at issue” - as is the case usually in review of a rulemaking and nearly always in review of an adjudication - there should be “little question that the action or inaction has caused him injury, and that a judgment preventing or requiring the action will redress it.” When the petitioner’s standing is not self-evident, however, the petitioner must supplement the record to the extent necessary to explain and substantiate its entitlement to judicial review.

....

Henceforth, therefore, a petitioner whose standing is not selfevident should establish its standing by the submission of its arguments and any affidavits or other evidence appurtenant thereto at the first appropriate point in the review proceeding. In some cases that will be in response to a motion to dismiss for want of standing; in cases in which no such motion has been made, it will be with the petitioner’s opening brief-and not, as in this case, in reply to the brief of the respondent agency. In either procedural context the petitioner may carry its burden of production by citing any record evidence relevant to its claim of standing and, if necessary, appending to its filing additional affidavits or other evidence sufficient to support its claim. In its opening brief, the petitioner should also include in the “Jurisdictional Statement” a concise recitation of the basis upon which it claims standing.

*Sierra Club v. E.P.A.*, 292 F.3d 895, 899-901 (D.C. Cir. 2002). Véase además *Communities Against Runway Expansion, Inc. v. F.A.A.*, 355 F.3d 678, 684-685 (D.C. Cir. 2004) (permitiendo la presentación de declaraciones juradas acompañando el Alegato en apoyo de la solicitud de revisión judicial y declaraciones suplementarias en el Alegato de Réplica).



casos ambientales que se presentan directamente ante foros apelativos,<sup>163</sup> contempla expresamente la presentación de evidencia para que las partes puedan demostrar que ostentan legitimación activa.<sup>164</sup>

Todos estos mecanismos están disponibles en Puerto Rico, pero para procesos ante los tribunales de primera instancia. Sin embargo, el procedimiento en ambos el Tribunal de Apelaciones y el Supremo, a donde suelen llegar los casos ambientales, parte de premisas muy distintas. Como son foros apelativos, creados para no pasar juicio inicial sobre los asuntos de hechos y derecho en la mayoría de los casos, generalmente no se contempla allí la celebración de vistas para presentar evidencia. Por el contrario, las normas de procedimiento ante dichos tribunales prohíben la presentación de evidencia que no fue presentada anteriormente ante los tribunales de instancia o las agencias administrativas.<sup>165</sup>

Visto de esta manera, la importación de principios de legitimación activa federales a Puerto Rico coloca a los y las litigantes ambientales en una posición mucho más onerosa de la que se encuentran sus homólogos

---

<sup>163</sup> Sobre este particular, cabe citar las palabras del Juez Henry J. Friendly:

[The D.C. Circuit] is a court of special importance for administrative law because, in addition to its exclusive jurisdiction over FCC licensing decisions and actions of the Environmental Protection Agency as to emission standards under the Clean Air Act, it is an optional venue under a flock of regulatory statutes and has attracted—doubtless to the delight of the other circuits—the largest share of environmental litigation and review of orders of the Federal Power Commission fixing natural gas rates.

Henry J. Friendly, “*Some king of hearing*”, 123 U. PA. L. REV. 1267, 1310-1311 (1975). Véase también Adrienne Smith, Note, *Standing and the National Environmental Policy Act: Where Substance, Procedure, and Information Collide*, 85 B.U. L. REV. 633, 638 (2005) (“This Note then discusses standing decisions within the D.C. Circuit and Ninth Circuit, which are the two circuits that handle the majority of NEPA claims.”); A. Raymond Randolph, *Administrative Law and the Legacy of Henry J. Friendly*, 74 N.Y.U. L. REV. 1, 7 (1999) (citando el mismo pasaje del Juez Friendly).

<sup>164</sup> Regla 28(a)(7), D.C. CIR. LOCAL RULES APP. P.

<sup>165</sup> Regla 59(E)(3), Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 59(E)(3) (2011) (“El Apéndice sólo contendrá copias de documentos que formen parte del expediente original ante el foro administrativo”); Regla 74(B), Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 59(B) (2011) (“Los Apéndices sólo contendrán copias de los documentos que formen parte de los autos del Tribunal de Primera Instancia o del expediente administrativo”). Regla 34(d), Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 2011 T.S.P.R. 174 (“Los apéndices solo contendrán copias de documentos que formen parte de los autos . . . del Tribunal de Apelaciones, de la agencia administrativa, de la Junta de Subastas o del municipio, según sea el caso . . .”). Véase también *Gutiérrez Gómez v. Auto Nuevo, Inc.*, (T.A.), KLRA2009-00070 (“En el ejercicio de nuestra función revisora debemos declinar examinar documentos que no obren ni sean parte del expediente de la agencia administrativa”); *Labault Fiol v. Departamento de Recursos Naturales y Ambientales*, (T.A.) KLRA2009-01027 (negándose a considerar unas fotos que no fueron sometidas ante la agencia); *Rivera Silva v. Bella International, Corp.*, (T.A.) KLRA2006-00508 (negándose a considerar documentos que no formaban parte del expediente ante la agencia); *Beaz Gutierrez v. Omega Vistamar, S.E.*, (T.A.) KLRA2006-00244 (negándose a considerar documentos que no formaban parte del expediente ante la agencia).

estadounidenses.<sup>166</sup> Muestra de ello es, quizás, que el único caso en el que el Tribunal Supremo post-*Fundación Surfrider* ha reconocido que un litigante ambiental ostenta legitimación activa para continuar un proceso en la Rama Judicial es el caso de *Brito Díaz v. Bioculture Puerto Rico*,<sup>167</sup> en el que un vecino de una proyectada

---

<sup>166</sup> Otra crítica al nuevo análisis de legitimación activa del Tribunal Supremo de Puerto Rico consiste en su recurrencia a tildar de especulativas y conclusorias las alegaciones de los litigantes ambientales esbozadas en un recurso de revisión o en una oposición a una solicitud de desestimación presentada en su contra. *Lozada Sánchez*, 2012 T.S.P.R. en las págs. 12-13; *Fundación Surfrider*, 178 D.P.R. en la pág. 588. Tal análisis tiene el efecto de modificar el estándar de evaluación de estas alegaciones, que requiere que se tomen como ciertas las alegaciones de los reclamantes y se interpreten de la manera que les sea más favorable. *Id.* en las págs. 585-586; *Crespo v. Cintrón*, 159 D.P.R. 290, 299 (2003); *Col. Peritos Electricistas*, 150 D.P.R. en la pág. 337; *Col. Ópticos de P.R.*, 124 D.P.R. en la pág. 567. Dicha norma, a su vez, es compatible con la jurisprudencia federal sobre el tema, incluso aquella promovida por el Juez Scalia y las corrientes más conservadoras dentro del Supremo federal. Así, en *Lujan*, se expresó que “[a]t the pleading stage, general factual allegations of injury resulting from the defendant’s conduct may suffice, for on a motion to dismiss we “presum[e] that general allegations embrace those specific facts that are necessary to support the claim.” *Lujan*, 504 U.S. en la pág. 561. Visto de esta manera, resulta sorprendente que el Tribunal Supremo puertorriqueño intente ir mucho más allá de su contraparte federal, y no dé como buenas, como lo exige la jurisprudencia, las alegaciones de litigantes ambientales de que son vecinos y vecinas de proyectos, que el proyecto impactará adversamente sus propiedades, incluyendo sus viviendas, que afectará la infraestructura de servicios primarios, entre otros planteamientos. Al así proceder, el Supremo local impone a estas personas un estándar que parece típico del requerido al momento de celebrarse un juicio en el foro federal, *id.* (“[A]t the final stage, those facts (if controverted) must be ‘supported adequately by the evidence adduced at trial.’”), sin que dicho foro permita que, como mínimo, los litigantes puedan someter evidencia que sustente sus alegaciones.

<sup>167</sup> *Brito Díaz*, 2011 T.S.P.R. 185. Más allá de su resultado, el caso contiene, en el voto de conformidad del Juez Martínez Torres, la expresión más contundente sobre la adopción en Puerto Rico, pese a no encontrar base alguna en nuestra Constitución, de la tesis del Juez Scalia sobre el vínculo entre los requisitos de legitimación activa y la doctrina de separación de poderes:

Una lectura detenida de nuestra Opinión en *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, demuestra que la norma de justiciabilidad que recoge la Sec. 4.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, y que interpretamos en ese caso, se fundamenta en la limitación constitucional que tienen los tribunales para atender solamente casos y controversias reales. Señalamos entonces que la parte que acude al tribunal tiene que demostrar “un interés sustancial en la controversia porque sufre o sufrirá una lesión o daño particular que es causado por la acción administrativa que se impugna ...”. Inmediatamente, citando *E.L.A. v. Aguayo*, reafirmamos la base constitucional de esta regla al afirmar que el requisito procesal indicado “asegura que resolvamos ‘controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas.

Es por esto que rechazo vehementemente el análisis de *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, que el hermano Juez Asociado señor Estrella Martínez realiza en su Voto de Conformidad. No se puede concebir el Art. 28 [de la derogada Ley orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos], como una llave maestra que permita que cualquier persona obvие los requisitos constitucionales de justiciabilidad y paralice la construcción de obras. La Asamblea Legislativa no tiene la facultad de relevarnos de las limitaciones de justiciabilidad que la Constitución nos impone y que reconocimos en *Fund. Surfrider y otros v. A.R.P.E.*, y *E.L.A. v. Aguayo*. El legislador no puede facultarnos a emitir opiniones consultivas. Por la

fábrica para la crianza y venta de primates pudo ofrecer en una vista al tribunal de primera instancia su testimonio, acreditando que antes de que la fábrica estuviera en planes tenía ofertas de venta de su solar de al menos tres personas, y que tan pronto se enteraron de la venidera fábrica, desistieron de sus ofertas.<sup>168</sup> Tal victoria, sin embargo, aunque importante sin duda para la comunidad de Guayama, sirve de muy poco para los y las litigantes ambientales en Puerto Rico, dado que dicho caso sólo llegó al tribunal de instancia, y por ello se benefició de los mecanismos procesales y evidenciarios que existen en dicho foro, a través de una ley que ya fue derogada.<sup>169</sup> A pesar de ello, resulta revelador que, con posterioridad a *Fundación Surfrider*, sólo se ha logrado demostrar la existencia de legitimación activa en Puerto Rico cuando al litigante ambiental o comunitario se le conceden, al menos, los mismos mecanismos procesales y evidenciarios que existen en el foro federal.

De conformidad con lo anterior, el ambientalista o el vecino que interesa participar de un proceso ante una agencia para evaluar si un proyecto debe recibir los permisos y autorizaciones del Gobierno se enfrenta a una encrucijada. Por un lado, como menciona el profesor William Vázquez Irizarry, esta persona podría intentar “alegar, e incluso demostrar ante la agencia, cómo un eventual e hipotético resultado le podría afectar de forma adversa”,<sup>170</sup> mientras que por otro, podría arriesgarse y someter toda la evidencia que entienda pertinente al foro judicial apelativo, aunque no hubiere sido parte del expediente ante la agencia. Esto último quizás debe descartarse de su faz, dado que no sólo está expresamente prohibido por las reglas de ambos el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Supremo, sino que expone a la parte que lo haga, o su representación legal, a posibles sanciones.

En cambio, la expresión del profesor Vázquez Irizarry, también muy crítica de *Fundación Surfrider*, sugiere anticiparse a la posible llegada al tribunal y presentar toda la evidencia que acredite que contaría con legitimación activa para acudir ante dicho foro, en donde se verá obligado a acreditar por primera vez que la tiene.<sup>171</sup> Tal proceder, aunque sin dudas muy práctico, me parece insuficiente por tres razones. En primer lugar, porque evita atender las deficiencias procesales antes señaladas y coloca a los litigantes ambientales y comunitarios en la extraña e incómoda posición de tener que pasar prueba y ‘hacer récord’ para un asunto sobre el cual la agencia no

---

misma razón tampoco puede crear una acción judicial que esté divorciada del principio de legitimación activa.

*Brito Díaz*, 2011 T.S.P.R. en la pág. 5 (Martínez Torres, J., conformidad). Pese a que dicho voto cuenta con el apoyo de dos jueces, tal expresión podría convertirse en mayoritaria si termina siendo avalada por la jueza y los dos jueces disidentes en el caso. *Id.* en las págs. 16-23 (Pabón Charneco, J. disidente).

<sup>168</sup> *Id.* en la pág. 6 (Martínez Torres, J., conformidad).

<sup>169</sup> Ley orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, Ley Núm. 76 del 24 de junio de 1975, Art. 28, 23 LPRA § 72 (2009) (derogado).

<sup>170</sup> Vázquez Irizarry, *supra* n. 115, en la pág. 653.

<sup>171</sup> *Id.*

hará determinación alguna. Segundo, porque no supera la disparidad en remedios procesales entre el proceso federal y el nacional, dado que las agencias no celebrarán una vista para pasar prueba sobre algo que no tienen que acreditar, lo que, a su vez, las coloca en posición privilegiada para condicionar la información y la prueba que entra al expediente administrativo en cuanto a este asunto. Y finalmente, porque esta alternativa no está disponible en casos de procedimientos ‘informales’, como las revisiones de determinaciones de cumplimiento con la Ley de Política Pública Ambiental, en las que no es necesario que una persona intervenga o participe del proceso ante la agencia administrativa para que pueda luego acudir en revisión a los tribunales.

Tal fue, precisamente, lo ocurrido en *Lozada Sánchez*, en donde, a diferencia de *Fundación Surfrider*, el proceso administrativo del que procedía la revisión era de naturaleza informal, en virtud de ambas la Ley de política pública ambiental<sup>172</sup> y la Ley para dispensar al Gobernador en proyectos que surjan como consecuencia de estados de emergencia declarados mediante órdenes ejecutivas.<sup>173</sup> Tales procedimientos no se rigen directamente por la LPAU,<sup>174</sup> sino por las normas promulgadas por las agencias para los mismos.<sup>175</sup> En el caso del proceso de evaluación de documentos ambientales, así como de los procesos de evaluación de permisos y autorizaciones de proyectos bajo declaraciones de emergencia, ello significa que las personas interesadas en participar del proceso no podían solicitar intervención ante la agencia.

Lo anterior debe servir para explicar porque, desde un prisma estructural, resulta problemática la importación de la normativa federal en torno a legitimación activa. Sin embargo, si el Tribunal desea insistir en imponer un criterio restrictivo de legitimación activa en casos y controversias ambientales, lo menos que podría hacer

---

<sup>172</sup> Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 - 2004, según enmendada, 12 L.P.R.A. §§ 8001-8007(f) (2011).

<sup>173</sup> 3 L.P.R.A. §§ 1931-1945 (2011).

<sup>174</sup> Véase 3 L.P.R.A. § 2151 (2011) (exceptuando los procesos de evaluación de documentos ambientales de la aplicación de la LPAU y señalando que el mismo “se regirá exclusivamente por la reglamentación adoptada por la Junta de Calidad Ambiental para estos fines”); *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 149 D.P.R. 263, 284 (1999) (expresando que “los procesos de evaluación de documentos ambientales “no tienen que cumplir con la rigidez del Capítulo III de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, relativo a los procedimientos adjudicativos”). Sobre la naturaleza y los requisitos de los procedimientos adjudicativos informales, véase también *Torres Acosta v. Junta Examinadora de Ingenieros*, 161 D.P.R. 696, 708 (2004); *Velázquez v. Administración de Terrenos*, 153 D.P.R. 548, 555-556 (2001); *Municipio de San Juan v. Junta de Calidad Ambiental*, 149 D.P.R. 263, 280-281 (1999).

<sup>175</sup> En el contexto del proceso de evaluación de documentos ambientales, véase Reglamento de evaluación y trámite de documentos ambientales, Núm. 7948 de la Junta de Calidad Ambiental (30 de noviembre de 2010) ( En el contexto de declaraciones de emergencia decretadas por el Gobernador, véase Capítulo 12, Reglamento conjunto de permisos para obras de construcción y usos de terrenos, Núm. 7951 de la Junta de Planificación (30 de noviembre de 2010).

es conceder el mismo espacio disponible para los litigantes en el foro federal. A tales efectos, podría permitir, a manera de excepción a las reglas sobre procedimientos ante foros apelativos y como hace el Tribunal de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia, la presentación de documentos y evidencia que permita acreditar el cumplimiento de tales litigantes con los requisitos de justiciabilidad ante el tribunal. De lo contrario, el ejercicio de importación de normas federales provocará un fracaso de la justicia al exigir que, para abrir la puerta de los tribunales, los ciudadanos tengan que presentar evidencia la cual ni el sistema jurídico ni las reglas procesales le permiten presentar. Dicho resultado, además de injusto, sería perversamente kafkiano.<sup>176</sup>

Por último, la normativa rigurosa instaurada en *Fundación Surfrider* y confirmada en *Lozada Sánchez* parece no tomar en consideración las características científicas del daño ecológico. Sobre este particular, varios autores han criticado la jurisprudencia federal sobre legitimación activa en caso ambientales, argumentando que falla en tomar en consideración las “dimensiones temporales y espaciales expansivas de las relaciones de causa y efecto ecológicas”, además de las “relaciones causales que el derecho ambiental moderno persigue vindicar”.<sup>177</sup> En palabras del profesor Lazarus, “[t]he nature of cause and effect within the ecosystem—because of how cause and effect are so spatially and temporally spread out—makes it very hard . . . for environmental plaintiffs to establish that their injury is ‘concrete’ or ‘imminent.’”<sup>178</sup> Como señalé anteriormente al discutir la histórica decisión del Supremo federal en *Massachusetts v. E.P.A.*,<sup>179</sup> los litigios sobre el fenómeno de cambio climático, dada la dificultad de demostrar con gran certeza científica la magnitud e inminencia de los daños, sirven de ejemplo de lo anterior. Así, si una mayoría del Tribunal Supremo federal en *Massachusetts*, aplicando el mismo estándar riguroso importado en *Fundación Surfrider* y *Lozada Sánchez*, reconoció que el estado de Massachusetts tenía legitimación activa para llevar el caso al tribunal, no vemos porqué el Tribunal Supremo de Puerto Rico no deba también ser sensible a las particularidades del daño ecológico a la hora de examinar el cumplimiento de litigantes ambientales con los requisitos de legitimación activa.<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> Véase Franz Kafka, *Ante la ley*, <http://www.ciudadseva.com/textos/cuentos/euro/kafka/antela.htm> (accedido el 28 de marzo de 2012).

<sup>177</sup> Richard J. Lazarus, *Human Nature, the Laws of Nature, and the Nature of Environmental Law*, 24 VA. ENVTL. L.J. 231, 260 (2005) (traducción nuestra). Véase también Jonathan Cannon, *Environmentalism and the Supreme Court: A Cultural Analysis*, 33 ECOLOGY L.Q. 363, 407 (2006); Daniel A. Farber, *Environmental Litigation After Laidlaw*, 30 ENVTL. L. REP. 10516, 10516-10522 (2000); Andrew Long, *Standing & Consensus: Globalism in Massachusetts v. EPA*, 23 J. ENVTL. L. & LITIG. 73, 95-98 (2008); Patricia M. Wald, *Environmental Postcards From the Edge: The Year That Was and the Year That Might Be*, 26 ENVTL. L. REP. 10182, 10186 (1996).

<sup>178</sup> Lazarus, *supra* n. 177, en la pág. 260.

<sup>179</sup> 549 U.S. 497 (2007).

<sup>180</sup> Lo anterior es, a su vez, compatible con el principio de prevención, codificado en Puerto Rico mediante el Artículo 4(b)(5) de la Ley sobre política pública ambiental, 12 LPRA § 8001(a) (2011),

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El Tribunal Supremo depende para su legitimidad de la fuerza de sus argumentos, del respeto que susciten sus decisiones, de la acogida que logre, en su conjunto, tanto en la comunidad jurídica como entre la población general. Si ese respeto se desvanece, sufre su legitimidad. Ese respeto, sin embargo, no puede simplemente exigirse, sin más. Se lo tienen que ganar los miembros del alto foro con su proceder.<sup>181</sup>

Efrén Rivera Ramos

Hace algún tiempo, en ocasión de su reacción inmediata a *Fundación Surfrider*,<sup>182</sup> la profesora Érika Fontáñez Torres, citando a Duncan Kennedy, utilizó la metáfora del cierre de urbanizaciones en Puerto Rico para describir como, al resolver controversias, los jueces pueden crear espacios de acceso controlado.<sup>183</sup> Recientemente, haciendo una especie de composición de lugar sobre el tema, y tomando como pie forzado la opinión del Supremo en *Lozada Sánchez*, la profesora Fontáñez Torres expresó lo siguiente:

---

que sostiene que “cuando y donde haya amenazas de daños graves o irreversibles, no se debe utilizar la falta de una completa certeza científica como razón para posponer medidas costo-efectivas para prevenir la degradación ambiental”, *id.*, y que requiere la consideración de las siguientes premisas:

- “(A) Las personas, naturales y jurídicas, tienen la obligación de tomar acciones anticipadas para prevenir daños o peligros;
- (B) el peso de la prueba sobre la ausencia de peligros que pueda causar una nueva tecnología, proceso, actividad o sustancia química recae en el proponente de la misma, no en la ciudadanía;
- (C) antes de utilizar una nueva tecnología, proceso o sustancia química, o de comenzar una nueva actividad, las personas tienen la obligación de evaluar una amplia gama de alternativas, incluyendo la alternativa de no hacer nada, y
- (D) las decisiones en las que se aplique este principio deben ser públicas, informadas y democráticas, y deben incluir a las partes afectadas.

*Id.* Véase, en general, *Lozada Sánchez*, 2012 T.S.P.R. en la pág. 21 (Fiol Matta, J. disidente). Para una discusión sobre el referido principio, producto de un estudio más elaborado de tesis de maestría de su autor, véase Daniel A. Vázquez Díaz, *El principio de precaución, su aplicación en las fábricas de pulpa del Río Uruguay y Puerto Rico*, ANDA, (<http://blog.andapr.org/2010/09/30/el-principio-de-precaucion-su-aplicacion-en-las-fabricas-de-pulpa-de-l-rio-uruguay-y-puerto-rico/>) (accedido el 8 de abril de 2012).

<sup>181</sup> Efrén Rivera Ramos, *Poder sin legitimidad*, EL NUEVO DÍA, <http://derechoalderecho.org/2010/11/17/poder-sin-legitimidad-efren-rivera-ramos/> (accedido el 28 de marzo de 2012).

<sup>182</sup> Érika Fontáñez Torres, ‘*acceso controlado*’, *Poder, Derecho y Ambiente: Análisis Sobre Poder, Derecho, Democracia y Justicia Ambiental*, <http://poderyambiente.blogspot.com/2010/03/acceso-controlado.html> (accedido el 28 de marzo de 2012).

<sup>183</sup> Para una discusión mucho más elaborada de la profesora sobre el tema del cierre de espacios de participación ciudadana y de las políticas sobre acceso a la información, véase Érika Fontáñez Torres, *El derecho a participar: Normas, estudios de caso y notas para una concreción*, 68 Rev. Jur. Col. Abog. P.R. 631 (2007).

En efecto, lo que ha ocurrido ante nuestros ojos y de manera tan rápida y altamente cuestionable -tanto que nos cuesta todavía creerlo- es que prácticamente se han cerrado las vías para acudir al Tribunal en búsqueda de remedios. Lo hemos llamado antes un Cierre del Tribunal Supremo. No ha hecho falta de mucha actividad legislativa; no ha hecho falta que se generara debate público ni trabajos legislativos para esto, se ha hecho activamente por la vía judicial.<sup>184</sup>

Como he señalado en el presente escrito, ello es, precisamente, lo que ha ocurrido con la interpretación de la doctrina de legitimación activa en casos ambientales en Puerto Rico. En apenas dos años, se ha borrado el principio, vigente por más de cuatro décadas,<sup>185</sup> que expresaba que, en atención al interés constitucional en la protección ambiental en nuestro País, cualquier persona o entidad que demostrase tener un interés genuino en la protección de nuestros recursos naturales o el desarrollo de la política pública ambiental podía contar con que le sería reconocida legitimación activa para llevar sus reclamos al Tribunal. Ahora, en cambio, la nueva política anunciada en *Fundación Surfrider y Lozada Sánchez* parece cerrar las puertas a este sector, el ambiental y comunitario, de la población. Lo que es peor, si tomamos como buenas las expresiones del Tribunal en *Lozada Sánchez* cuando nos dice que, para cuestionar una Declaración de Impacto Ambiental, las partes tienen que demostrar cómo el documento les causa daño,<sup>186</sup> me temo que dicho Foro está también, anunciando que, de ahora en adelante, no se podrán revisar tales documentos en el Tribunal, salvo que ello se haga de manera vinculada a un permiso o autorización para algún proyecto específico. Tal conclusión, nuevamente, sería contraria a ambas la jurisprudencia federal inaplicable, pero que el Supremo local ha estado dispuesto a incorporar,<sup>187</sup> así como a las reiteradas expresiones nacionales sobre la revisabilidad de estos documentos sin que estén atados a otro permiso o autorización.<sup>188</sup>

---

<sup>184</sup> Érika Fontánez Torres, *Un Tribunal activista que le cierra las puertas a la ciudadanía para hacer valer la ley y sus derechos*, *Derecho Al Derecho: Comentarios Sobre Derecho, Justicia y Democracia en Puerto Rico*, <http://derechoalderecho.org/2012/03/25/2811/> (accedido el 8 de abril de 2012).

<sup>185</sup> Véase *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532 (1997); *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, 102 D.P.R. 716 (1974); *Cerame Vivas v. Srio. de Salud*, 99 D.P.R. 45 (1970).

<sup>186</sup> *Lozada Sánchez*, 2012 T.S.P.R. en la pág. 12.

<sup>187</sup> Véase *Aberdeen & Rockfish R. Co. v. S.C.R.A.P.*, 422 U.S. 289, 316-319 (1975) (sosteniendo la jurisdicción de los tribunales federales de distrito para revisar una decisión bajo NEPA, pese a que la agencia proponente no había emitido su decisión final en el caso).

<sup>188</sup> Una investigación ser servidores de búsqueda de casos ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico revela que los siguientes son controversias en las que dicho Tribunal pasó juicio sobre los méritos de varios planteamientos de insuficiencias de documentos ambientales presentados bajo la Ley sobre política pública ambiental, sin que se estuviese impugnando algún otro permiso o autorización en esa etapa del caso: *P.C.M.E. v. J.C.A.*, 166 D.P.R. 599 (2005); *Mun. de San Juan v. J.C.A.*, 149 D.P.R. 263 (1999); *Colón Cortés v. J.C.A.*, 148 D.P.R. 434 (1999); *Misión Industrial v. J.C.A.*, 145 D.P.R.

Mediante el presente escrito he intentado demostrar porqué no se justifica tal cambio trascendental en la jurisprudencia ambiental sobre legitimación activa en Puerto Rico. Igualmente, he intentado articular porqué las justificaciones para ello que aduce el Tribunal en *Fundación Surfrider y Lozada Sánchez* no son persuasivas. Finalmente, he argumentado que la importación de la normativa federal sobre legitimación activa en tales casos, amén de injustificada, ha creado varios problemas estructurales que tienen el efecto de colocar a los litigantes ambientales y comunitarios en Puerto Rico en una posición mucho más onerosa que sus contrapartes federales.

Hacia el futuro, cabría examinar si uno de los planteamientos que algunos integrantes del Tribunal Supremo han aducido para justificar el cierre de puertas a este tipo de casos, la necesidad de proteger la inversión de capital en proyectos de infraestructura.<sup>189</sup> Me atrevo a aventurar, aunque reconociendo la falta de evidencia estadística sobre el particular, que la poca incidencia de litigios ambientales en los tribunales de Puerto Rico, es decir, el por ciento reducido de permisos, autorizaciones o documentos ambientales que se impugnan en Puerto Rico, hace que respondamos a dicha aseveración en la negativa.

Resta por ver, también, si el cambio experimentado en temas de legitimación activa es percibido también en otras áreas relacionadas a las normas de acceso a la Justicia, de participación ciudadana en procesos de toma de decisiones, y de acceso a la información. Algunos trabajos investigativos parecen apuntar en esa dirección.<sup>190</sup> Si tal es el caso, como ciertamente lo es en el contexto de la legitimación activa ambiental, me temo que el País tendrá que dejar de ver a los tribunales como un foro adecuado para ventilar reclamos ambientales y comunitarios.<sup>191</sup> O,

---

908 (1998); *García Oyola v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 532 (1997). Particularmente reveladoras son las expresiones del Tribunal en *García Oyola*, en las que el Tribunal, enfrentado a alegaciones sobre legitimación activa mucho más escuetas que las sometidas en *Lozada Sánchez*, no vio dicha doctrina como impedimento para pasar juicio sobre la validez de las determinaciones de la Junta de Calidad Ambiental.

<sup>189</sup> *Brito Díaz*, 2011 T.S.P.R en la pág. 23 (Pabón Charneco, J., disidente) (“Con la conclusión a la que llega el Tribunal hoy, se permite que un solo colindante, sin ostentar legitimación activa, logre paralizar permanente un proyecto de construcción en el cual se han invertido millones de dólares”). Casualmente, tal expresión se publicó unos párrafos luego que la Jueza expresara que su “metodología de adjudicación” le impedía convertirse en un ente formulador de política pública, que le llevara a tomar en consideración “factores exógenos a las herramientas con [las que cuenta] para resolver casos: la Ley escrita y [los] precedentes”. *Id.* en la pág. 22.

<sup>190</sup> Véase Vázquez Irizarry, *supra* n.115, en la pág. 653; Fontáñez Torres, *supra* n. 182. A estos trabajos añadiría también la necesidad de estudiar si la interpretación de normas procesales dentro de los tribunales, como las relativas a la procedencia de mociones en auxilio de jurisdicción, a solicitudes para litigar *in forma pauperis* o para quedar relevados del pago de aranceles o, incluso, para solicitar extensiones de tiempo o presentar escritos en exceso de los límites de páginas, se están revisando para cerrar los accesos a estos sectores de la sociedad civil.

<sup>191</sup> Véase Prados Rodríguez y Torres Asencio, *supra* n. 1 (concluyendo que “las mayores posibilidades de éxito de las luchas ambientales y comunitarias se encuentran fuera del Tribunal”).



dicho de forma inversa, “[s]i los organismos de justicia diseñados para presentar reclamos y resolver desacuerdos no están disponibles, ¿a dónde podrán recurrir estas personas?”<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> *Lozada Sánchez*, 2012 T.S.P.R. en la pág. 43 (Fiol Matta, J., disidente). Para una reflexión sobre este tema, en el contexto más amplio del cierre de accesos en el País, véase Luis José Torres Asencio, *Si nos cierran las calles...*, 80GRADOS, [http:// www.80grados.net/2011/05/si-nos-cierran-las-calles/](http://www.80grados.net/2011/05/si-nos-cierran-las-calles/) (accedido el 8 de abril de 2012).

