

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

**Manejo de querellas ambientales y fiscalización ciudadana en asuntos ambientales en
Puerto Rico; ¿problemas y obstáculos?**

Por:

Carlos A. González Cofiño

Proyecto de investigación sometido a la Escuela Graduada de Administración Pública como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestría en Artes en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Diciembre 2023

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RIO PIEDRAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA

HOJA DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE

Carlos A. González Cofiño

TITULADO

**Manejo de querellas ambientales y fiscalización ciudadana en asuntos ambientales en
Puerto Rico; ¿problemas y obstáculos?**

Aprobada por:

Lcdo. Víctor Rivera Hernández
Catedrático Auxiliar

Firma

Fecha

Resumen

¿Existe un problema con el manejo de querellas por denuncias ambientales en Puerto Rico? Por diversas razones, como son el alto nivel de pobreza y falta de recursos entre la población, para muchas personas la radicación de una querella representa el único mecanismo disponible de acceso a la justicia por donde pueden canalizar formalmente una denuncia ante el Gobierno. A través de informes públicos, y reportajes de medios de comunicación locales e internacionales se han hecho visibles múltiples señalamientos de problemas relacionados al manejo de querellas por denuncias ambientales ante distintas agencias administrativas del Gobierno de Puerto Rico, tales como el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), la Junta de Calidad Ambiental (JCA), la Junta de Planificación (JP), la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) y el Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP).

Tomando en cuenta esta realidad, este trabajo de investigación plantea como objetivo principal profundizar sobre los problemas relacionados al manejo de querellas por denuncias ambientales en Puerto Rico y a su vez proveer soluciones que puedan encaminar a que el procedimiento de manejo de querellas ambientales en Puerto Rico sea más accesible, eficiente, efectivo, rápido y transparente para el público. Para lograr el mencionado objetivo, esta investigación comenzará presentando una **introducción al problema de manejo de querellas por denuncias ambientales en Puerto Rico**. Luego basándose en una revisión de literatura de fuentes locales e internacionales vinculadas al tema de manejo de querellas por denuncias ambientales se presentarán dos listas identificando: (1) Problemas y obstáculos relacionados al manejo de querellas por denuncias ambientales y (2) Buenas prácticas vinculadas al manejo de querellas por denuncias ambientales. Por último, se desarrolla una conclusión abordando la necesidad de financiamiento adecuado y la implementación de principios de buena gobernanza.

Palabras claves: Acceso la Justicia, Querella, Agencias Administrativas, Denuncias ambientales

Introducción

Históricamente en Puerto Rico se plantea la existencia de problemas con el manejo de querellas ambientales ante distintas agencias, en particular con el DRNA, agencia responsable de implementar la política pública del Gobierno de Puerto Rico, contenida en la sección 19 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En tiempos recientes se continúan documentando problemas en distintas agencias, relacionadas al manejo de querellas por denuncias ambientales. Ha quedado al descubierto, como agencias administrativas tales como el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), la Junta de Calidad Ambiental (JCA), la Junta de Planificación (JP), y la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe) incumplen con términos adjudicativos para cantidad alarmante de querellas por denuncias ambientales. Las referencias anecdóticas de personas y grupos comunitarios sometiendo querellas ambientales para luego no recibir respuesta, o enfrentar otros problemas relacionados al manejo de su querella, son comunes y frecuentes. A modo de proveer ejemplos de algunas manifestaciones de problemas con el manejo de querellas por denuncias ambientales, proveemos los siguientes reportajes investigativos y admisiones de funcionarios públicos de agencias administrativas del Gobierno de Puerto Rico con responsabilidades vinculadas a la política pública ambiental:

1. El 18 de abril de 2022 la plataforma mediática Telemundo PR reportó que durante vistas públicas de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes la Secretaria del DRNA Anaís Rodríguez confirmó que entre 2004 y 2015 el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) no actuó (nunca adjudicó) sobre 16 querellas presentadas con relación a construcciones ilícitas dentro de la Reserva Nacional de Investigación Estuarina Bahía de Jobos en Salinas. (Telemundo PR, 2022)
2. El 28 de abril de 2022 la plataforma mediática NOTICEL reportó que, durante vistas públicas de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes, la Comisionada del Cuerpo de Vigilantes del DRNA Hadeylin Ronda confirmó que existen más de 100 querellas detenidas desde el año 2019; la Comisionada del Cuerpo de

Vigilantes también confirmó la existencia de querellas acumuladas sin atender incluso desde antes de que ella entrase a ocupar su puesto. (Rico, 2022)

3. El 15 de agosto de 2023 la plataforma mediática NOTICEL reportó que durante vistas públicas de la Comisión de Desarrollo de la Región Sur Central de la Cámara de Representantes, Samuela Acosta el Ayudante Especial de la Secretaria del DRNA, confirmó la existencia de querellas que ya cumplen tres años, radicadas desde 2020, y que aún permanecen sin debida atención de la división legal del DRNA. No se especificó el número de querellas. Sin embargo, se detalla que la mayoría de las solicitudes de querellas provienen de seis vigilantes y un sargento destacados en el Area de la Parguera. (Hernández Cabilla, 2023a)
4. El 26 de agosto de 2023 la plataforma mediática NOTICEL reportó que Axel Pérez Rodríguez Director de Querellas de la Junta de Planificación confirmó durante entrevista que la agencia (Junta de Planificación / JP, por sus siglas) tiene 6,426 querellas, expedidas desde el 2015 hasta el 3 de julio de 2023, sin ser adjudicadas. El Director de Querellas de la Junta de Planificación confirmó durante entrevista que la gran mayoría de las querellas no adjudicadas ante la JP son por incumplimiento o falta, de permisos de construcción y uso. (Hernández Cabilla, 2023b)
5. El 12 de octubre de 2023 la plataforma mediática Centro para el Periodismo Investigativo (CPI, por sus siglas) reportó que en la isla municipio de Culebra apenas hay vigilantes del DRNA, escasean las boyas de anclaje, proliferan los proyectos ilegales y no hay control de regulación. Según la investigación realizada por el CPI, “cerca de un centenar de muelles ilegales, la remoción de terrenos sin permisos, la instalación de plataformas permanentes en el mar, anclajes constantes de embarcaciones en zonas prohibidas como corales, pesca ilegal en reservas y descargas de aguas usadas son parte de las violaciones que están impactando impunemente una de las zonas más prístinas y valiosas de Puerto Rico ante la negligencia del DRNA”. Además, informa que con respecto a personal disponible para atender denuncias ambientales: “No hay nadie que fiscalice o atienda los

sãlamientos de violaciones ambientales, tanto en el mar como en la tierra”. (Encarnación Martínez, 2023)

Las situaciones de hecho documentadas por diversas plataformas mediáticas en esta introducción evidencian que existen problemas relacionados al manejo efectivo de querellas por denuncias ambientales radicadas ante agencias administrativas del Gobierno de Puerto Rico. Ante la situación de hechos planteada, esta investigación tiene como objetivo aportar a la discusión sobre problemas relacionados al manejo de querellas por denuncias ambientales, y a su vez proveer recomendaciones que puedan encaminar a que el procedimiento de manejo de querellas por denuncias ambientales sea más eficiente, eficaz, rápido, transparente, y accesible para todas las personas, resultando en mejor calidad del servicio público. Para lograr el objetivo establecido, esta investigación de carácter exploratoria se divide en las siguientes partes: (1) **Marco Teórico**, se describe el impacto del problema de manejo de querellas por denuncias ambientales en Puerto Rico (2) **Importancia de las querellas como herramientas para el acceso a la justicia ambiental**, se justifica la importancia de las querellas como herramientas para el acceso a la justicia ambiental en Puerto Rico, (3) **Revisión de Literatura**, contendrá la identificación de: (A) **problemas y obstáculos con el manejo de denuncias ambientales** y (B) **buenas prácticas con el manejo de denuncias ambientales** en base a la revisión de literatura; y por último, (4) **Conclusión: La necesidad del financiamiento adecuado y los principios de buena gobernanza.**

(1) Marco Teórico

La proliferación de querellas por denuncias ambientales no adjudicadas, y/o desatendidas, tiene impactos que se reflejan en múltiples direcciones, afectando adversamente a diversas poblaciones. El impacto de querellas no adjudicadas, y/o desatendidas, puede manifestarse de las siguientes formas: (1) Contaminación de aire, agua y superficies, (2) Efectos nocivos sobre la salud humana, (3) Pérdida de biodiversidad y extinción de especies, (4) Privatización de bienes de dominio público, (5) Pérdida de espacios para uso y disfrute público, (6) Proliferación de infracciones y crímenes ambientales, (7) Pérdida de confianza del público hacia el estado como ente fiscalizador y mediador y (8) Mayor cantidad de riesgos relacionados a falta de seguridad ante futuros desastres naturales previsible como huracanes, fuertes lluvias, marejadas ciclónicas, inundaciones, terremotos y deslizamientos de tierra en áreas geográficas susceptibles (Volkery,

et al, 2012). Queda planteada la pregunta sobre si el Gobierno de Puerto Rico tiene a su alcance información relacionada al perfil del querellante que radica denuncias ambientales, el tipo de querellas radicadas por denuncias ambientales (por nivel de frecuencia, clasificación de controversia, temática, entre otras descripciones pertinentes para incluir en evaluaciones periódicas). También queda planteada la pregunta sobre si el Gobierno de Puerto Rico tiene a su alcance información sobre las áreas geográficas (y comunidades) donde se concentra la cantidad de querellas radicadas por denuncias ambientales.

Identificar qué áreas geográficas y poblaciones se ven más afectadas por el problema de falta de acceso a la justicia ambiental, incluido el problema relacionado al manejo de querellas por denuncias ambientales, le permite al Estado tener a su alcance información necesaria para diseñar estrategias que atiendan necesidades particulares. Necesidades particulares, que, sin esfuerzos de recolección de información, consultas y otros mecanismos de participación, pasan desapercibidas. Diversas fuentes de literatura, incluidos informes de agencias gubernamentales como la “Environmental Protection Agency” (EPA, por sus siglas en inglés), indican que en Estados Unidos son las comunidades racializadas como negras, latinas, nativoamericanas, junto a comunidades no blancas (y comunidades pobres de todos los colores) quienes se ven desproporcionadamente afectadas por daños ambientales y actividades contaminantes (Skinnider, E., 2011 p.29) (Environmental Protection Agency, 2021). La tendencia documentada en Estados Unidos que sean las comunidades racializadas como negras, indígenas, no blancas y comunidades pobres de todos los colores quienes más se vean desproporcionadamente impactadas por daños ambientales y actividades contaminantes se repite en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018 p. 99). Desde la década de 1960 la sociedad ha acuñado conceptos tales como “racismo ambiental” (Lazarus, 2000, p.257), “colonialismo ambiental” (Mari Brás., 1977 citado por Anzagasty, 2018) y “justicia ambiental” (United Nations, 2022) con el fin de visualizar y describir el impacto de injusticias ambientales particulares concernientes a poblaciones históricamente vulnerabilizadas. El archipiélago de Puerto Rico que incluye a las islas municipio de Vieques y Culebra, es culturalmente y geográficamente parte de América Latina y el Caribe. Puerto Rico también es un territorio no incorporado (una colonia) bajo los poderes plenarios del Congreso de Estados Unidos. Por lo tanto, Puerto Rico no queda excluido de injusticias estructurales de carácter ambiental tales como el racismo ambiental o el

colonialismo ambiental. Por décadas diversas fuentes han producido cantidad significativa de documentación y literatura relacionada a manifestaciones del *racismo ambiental* y el *colonialismo ambiental* prevalentes en Puerto Rico, presentes tanto en dinámicas en su relación con Estados Unidos, así como también presentes en dinámicas entre poblaciones e instituciones al interior del archipiélago caribeño. (Mari Brás., 1977 citado por Anazagasty, 2018), (Abadía-Rexach, 2020) (The Center for Popular Democracy, 2022).

No debe ser sorpresa que al investigarse a profundidad el problema relacionado con el manejo de querellas por denuncias ambientales presente en el Gobierno de Puerto Rico, salgan a relucir patrones de marginación, desatención, abandono y discrimen hacia comunidades racializadas y comunidades pobres que son manifestaciones típicas de fenómenos sociales existentes, como el racismo ambiental y colonialismo ambiental. De igual manera, para contrarrestar (y eventualmente erradicar) patrones estructurales de marginación, desatención, abandono y discrimen resulta necesario identificar buenas prácticas que precisamente reconozcan y atiendan efectivamente a los documentados patrones estructurales negativos de marginación, desatención, abandono, discrimen y falta de acceso a la justicia que, con relación al manejo de querellas por denuncias ambientales, afecta desproporcionadamente comunidades vulnerabilizadas. El desarrollo de un sistema efectivo para el manejo de querellas por denuncias ambientales que sea accesible, transparente, ágil, participativo, responsivo y proactivo además de fortalecer el acceso a la justicia en Puerto Rico, provee otros beneficios en materia de salud, planificación, protección ambiental, resiliencia climática, fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones de gobierno, participación ciudadana, y protección del patrimonio ecológico, histórico y cultural; materias que inciden positivamente sobre el índice de desarrollo humano (Estadísticas.PR, s.f.) y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Asamblea General Naciones Unidas 2015); dos métricas indispensables en cumplir para la prosperidad de la vida humana en el planeta.

(2) Importancia de las querellas como herramientas para el acceso a la justicia ambiental en Puerto Rico

La sociedad civil juega un papel importante en la fiscalización a favor de la garantía de un medioambiente saludable. No es casualidad el dato que “62% de todas las opiniones del Tribunal Supremo sobre derecho ambiental en los pasados 32 años corresponde a casos instados por grupos comunitarios y/o ambientalistas” (Fiol Matta, L, 2007, p.627). A pesar de la importancia

de la Rama Judicial como foro de mayor jerarquía para adjudicar controversias por denuncias ambientales, la mayoría de las controversias por denuncias ambientales comienzan a canalizarse y son adjudicadas en foros cuasi-judiciales administrativos de agencias públicas “con vasta experiencia y pericia.” (Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, TSPR 93, 2022), como el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA), la Junta de Planificación (JP) o la Oficina de Gerencia de Permisos (OGPe). Esto se debe a que el Gobierno de Puerto Rico por disposición de ley o reglamento le delega responsabilidades a distintas agencias administrativas especializadas para recibir, atender y adjudicar querellas por denuncias ambientales bajo su jurisdicción.

La política pública ambiental del Gobierno de Puerto Rico se origina del mandato político incluido en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico que establece la “*más eficaz conservación de los recursos naturales*” (Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1952) como política pública del Gobierno de Puerto Rico. A pesar de que este mandato constitucional es aplicable por igual en todas las ramas del Gobierno de Puerto Rico, la Asamblea Legislativa creó el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) con el fin de garantizar este mandato constitucional delegándole la responsabilidad de “*implementar la política pública del Gobierno de Puerto Rico contenida en la Sección 19 del Artículo VI de la Constitución*” al paleo de la Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (1972).

A través del tiempo la Asamblea Legislativa de Puerto Rico creó otras agencias estrechamente vinculadas a temas ambientales, delegándoles también responsabilidades relacionadas a cuestiones de política pública ambiental, incluida la capacidad de recibir, manejar y adjudicar ciertos tipos de querellas relacionadas a denuncias ambientales, entre estas leyes se encuentran la Ley Orgánica de la Junta de Planificación (1975) y la Ley para la Reforma de Permisos de Puerto Rico (2009), ambas según enmendadas.

Históricamente, la Asamblea Legislativa le ha delegado a las agencias administrativas jurisdicción primaria sobre el trámite de querellas relacionadas a denuncias ambientales. Por tal razón, la mayoría de las querellas ambientales se originan y adjudican a través de foros cuasi-judiciales administrativos, competentes y con jurisdicción. La norma en el derecho puertorriqueño tiende a que el Sistema de Tribunales otorgue amplia deferencia a las determinaciones emitidas por agencias administrativas, bajo el fundamento de que “*estas*

cuentan con vasta experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados por la Asamblea Legislativa.” (Oficina de Etica Gubernamental v. Martínez Giraud, TSPR, 2022). Las determinaciones de las agencias administrativas también gozan de una *“presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla”* (Oficina de Etica Gubernamental v. Martínez Giraud, TSPR, 2022). Por lo tanto, el foro judicial rara vez ejerce función adjudicativa a primera instancia, se especifica que el foro judicial más bien ejerce una función revisora cuyo objetivo es salvaguardar la garantía de que las determinaciones de agencias administrativas cumplan con ciertos parámetros como aquellos de evidencia sustancial, razonabilidad, debido proceso y protección de derechos constitucionales fundamentales (Torres Rivera v. Policía de PR, 2016, TSPR).

Debido a la amplia deferencia que el ordenamiento jurídico puertorriqueño le otorga a las agencias administrativas y sus determinaciones, y a pesar de que tales determinaciones pueden estar sujetas a revisión judicial, por diseño la norma en el derecho administrativo es que la determinación emitida por la agencia sea final y firme. Con respecto a las determinaciones administrativas apelables ante foros judiciales, para prosperar estas deben cumplir con alguna de las excepciones a la norma de deferencia judicial. Para cumplir con las excepciones a la norma de deferencia judicial, el promovente de la apelación debe probar que la agencia administrativa violenta alguno de los parámetros establecidos de evidencia sustancial, razonabilidad, debido proceso y protección de derechos constitucionales fundamentales (Torres Rivera v. Policía de PR, 2016, TSPR). Por lo tanto, en su aplicación general y de ordinario, el procedimiento de acceso a la justicia relacionado al trámite de querellas por denuncias ambientales inicia y se termina en foros administrativos.

A través de la radicación de querellas la agencia administrativa adviene formalmente en conocimiento sobre determinada denuncia. Esto le permite a la agencia administrativa tomar el curso de acción apropiado, ya sea adjudicar, tomar medidas correctivas (si necesario), convertirse en promovente de cualquier acción legal contra la parte querellada (sin que la parte querellante necesite costearlo, o estar presente), o referir el asunto a la agencia con jurisdicción. La radicación de una querella ante una agencia (o ante un representante de la agencia) es el único “turno al bate” de acceso a la justicia que tienen muchas personas y/o comunidades, especialmente cuando se trata de personas y/o comunidades vulnerables con insuficientes recursos económicos para hacer valer sus derechos ante el sistema. Es de amplio conocimiento lo

costoso que suele ser el procedimiento de apelación judicial para determinaciones administrativas de agencias, sin abundar en cuanto a lo costoso que puede ser un litigio administrativo. Por ejemplo, para sufragar los gastos para la presentación de demandas ante el sistema de tribunales se necesitan recursos económicos para financiamiento de abogados, sellos, peritos, transportación, asumir el costo económico del tiempo sin productividad laboral que se pasa en la sala en el tribunal, entre otros sacrificios.

Por otra parte, si la agencia incumple con su deber de resolver dentro del término ordinario de seis (6) meses dispuestos por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (2017), queda disponible la presentación de un recurso de “mandamus” como un remedio ante el Tribunal de Apelaciones. Sin embargo, el problema de acceso a la justicia relacionado al alto costo de los gastos en se incurre para presentar demandas y recursos extraordinarios (ej. mandamus, entre otros) ante el sistema de tribunales permanece. En adición, cuando se trata de remedios poco conocidos entre la población general, como el “mandamus”, el desconocimiento sobre la existencia del remedio suma al problema de acceso a la justicia. Por lo tanto, en adición al problema relacionado a lo costoso que puede ser solicitar remedios judiciales, también se le suma el problema de la falta de educación, cuya una manifestación es el desconocimiento entre la población, sobre la existencia de tales remedios legales como el “injunction” y “mandamus” disponibles para presentarse como recurso ante injusticias ambientales particulares. Por último, es importante plantearse las siguientes preguntas en torno al acceso a la justicia ambiental: ¿Conocerá la persona promedio sobre la existencia de estos remedios extraordinarios? ¿Se le hará viable económicamente costearlos? ¿Representan estos mecanismos un remedio rápido, justos y económico para quién radica querellas por denuncias ambientales? No podemos olvidar que el derecho administrativo puertorriqueño por diseño aspira a proveer procedimientos “rápidos, justos y que aseguren una solución equitativa” (Ley de Procedimiento Administrativo, 2017). Por lo tanto, debido a que por norma general la radicación de una querella es el primer y último recurso formal disponible-accesible para atender una denuncia ambiental, el manejo efectivo de las querellas por denuncias ambientales asume un rol importante en fomentar la garantía del derecho de acceso a la justicia en Puerto Rico, en particular del derecho de acceso a la justicia ambiental.

(3) Análisis de literatura

Esta investigación provee un análisis de literatura relacionado a problemas y buenas prácticas vinculadas al proceso de manejo de querellas por denuncias ambientales documentadas en Puerto Rico, y en otras jurisdicciones internacionales, incluyendo Europa y América Latina. Para propósito de esta investigación utilizamos literatura donde se abordan **(A) problemas y obstáculos con el manejo de denuncias ambientales** y **(B) buenas prácticas con el manejo de denuncias ambientales**.

A) Problemas y Obstáculos con el manejo de denuncias ambientales

A través de la revisión de literatura para este trabajo identificamos los siguientes problemas y obstáculos:

- 1) **Alto nivel de complejidad del derecho ambiental:** El marco legal del derecho ambiental se caracteriza por ser altamente complejo (Volkery, et al, 2012, p. 1) (Estrella Martínez, 2017, p. 851). En Puerto Rico la complejidad de normas y reglamentos junto a la diversidad de agencias administrativas con jurisdicción para atender diferentes tipos de denuncias ambientales es fuente de confusión entre personas interesadas, así como también entre juristas y experto/as en la materia. En la República Oriental del Uruguay ocurre un problema similar relacionado a la complejidad. De acuerdo al 4to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020 de la República Oriental del Uruguay (2018) “no existe una categorización única, ni un procedimiento o protocolo único para atacar tales denuncias. Tampoco existe una centralización de las denuncias ambientales de este tipo. En respuesta, existe una demanda de tener un sistema centralizado para gestionar, darle seguimiento y monitoreo, a las denuncias ambientales recibidas, así como la habilitación de nuevos canales más accesibles para su recepción (Presidencia República Oriental de Uruguay, 2018). Más adelante en el punto 6 de esta lista de “problemas y obstáculos con el manejo de denuncias ambientales” abordamos con mayor profundidad el problema relacionado a la falta de centralización y uniformidad en los procedimientos para radicar querellas por denuncias ambientales, que abona al problema de la alta complejidad en el derecho ambiental.

- 2) **Lenguaje excesivamente técnico-legalista:** El uso de lenguaje excesivamente legalista en textos como reglamentos y guías dificulta la presentación de querellas y denuncias ante agencias ambientales. El Juez Asociado del Tribunal Supremo de Puerto Rico, Honorable Luis F. Estrella Martínez indentifica la “burocratización excesiva de los procedimientos” y la “complicación innecesaria de leyes y reglamentos” como barreras que obstaculizan el acceso a la justicia en el derecho administrativo (Estrella Martínez, 2017, p. 851 y 862). Se apunta como solución la simplificación del lenguaje y del procedimiento, junto a la disponibilidad de guías actualizadas para el ciudadano (Volkery, et al, 2012, p.6) (Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, 2017). En el ámbito del manejo de querellas por denuncias ambientales, los grupos focales entrevistados por el DRNA apuntaron que: “los roles y procedimientos de las agencias y los ciudadanos no están claros y la fiscalización no es eficiente ni efectiva debido a un sinnúmero de factores, entre ellos, la falta de recursos humanos y financieros.” (Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, 2017).
- 3) **Falta de capacidad y falta de recursos en las agencias:** La falta de recursos para la fiscalización efectiva como la falta de personal necesario para recibir y tramitar querellas por denuncias ambientales, así como falta de personal pericial-técnico necesario para la evaluación de casos cuyo manejo requiera de conocimiento especializado (ej. biólogos ambientales, químicos, agrimensores. ingenieros) presenta un problema significativo. En Puerto Rico, el profesor Luis E. Rodríguez Rivera plantea que existe un choque entre la “vasta experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados por la Asamblea Legislativa” reconocida por la jurisprudencia y la realidad sociopolítica donde las agencias administrativas frecuentemente no cuentan con recursos necesarios para atender efectivamente casos a los cuales se le ha delegado su manejo (Rodríguez Rivera, 2000, p. 1159 - 1163). De igual manera también en Puerto Rico, con relación a la falta de recursos, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales reconoce que:

“la falta de recursos financieros y humanos de las agencias reguladoras encargadas del cumplimiento de las mismas en tiempos de inestabilidad económica dificulta la fiscalización ambiental. Como respuesta a este escenario, se reconoce el valor y la importancia del ciudadano en facilitar los procesos de fiscalización de las leyes ambientales y asegurar la conservación de los recursos marinos para el disfrute de las presentes y futuras generaciones.” (Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, 2017).

La asignación de mayor financiamiento, al igual que la eliminación de duplicidad de esfuerzos junto a la planificación estratégica, contribuyen a la disponibilidad de recursos para utilizarse atendiendo futuras denuncias. El valor de la ciudadanía en facilitar los procesos de fiscalización no puede ser subterfugio para continuar eliminando recursos financieros y humanos destinados a medidas de justicia ambiental. Además, la asignación de recursos adicionales junto a la planificación responsable de estrategias puede redundar en ahorros a corto y largo plazo.

- 4) **Falta de acceso a la información:** A pesar de no estar redactado de forma explícita en el texto de la Constitución de Puerto Rico, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido en reiteradas ocasiones que existe un derecho constitucional de acceso a la información pública (Soto v. Secretario de Justicia, TSPR, 1982) (Kilómetro 0, Inc. V. Héctor Pesquera, TSPR, 2021). En adición a la jurisprudencia, la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública (2019) establece como política pública del Gobierno de Puerto Rico que “el derecho de acceso a la información pública es un pilar constitucional y derecho humano fundamental”. Esta Ley también establece que “La información y documentación que produce el Gobierno de Puerto Rico se presume pública y accesible a todas las personas por igual”. La Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública (2019) aspira a establecer un procedimiento uniforme, ágil, económico y expedito para que “todas las personas por igual” puedan tramitar solicitudes de información ante el Gobierno de Puerto Rico.

El hecho de que el Gobierno de Puerto Rico reconoce que existe un derecho humano fundamental de acceso a la información a través de jurisprudencia y legislación no implica que en la práctica este derecho sea accesible para todas las personas por igual. La cátedrática de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, la profesora Érika Fontánez Torres plantea que “es conocido que en la práctica existen muchas trabas para los ciudadanos tener acceso a documentos públicos.” (Fontánez Torres, 2007, p. 657). En tiempos recientes, tras la aprobación de las leyes de transparencia, se continúan documentando trabas relacionadas a la garantía del derecho de acceso a la información (Ramos Hernández, 2022). La falta de mecanismos ágiles, económicos y expeditos de acceso a la información tiene como consecuencia que, “cuando una agencia se niega a producir información solicitada, el remedio formal y costoso es acudir al foro judicial.” (Estrella Martínez, 2017, p. 857), impactando desproporcionadamente el acceso a la justicia de quiénes menos recursos económicos poseen. La implementación de mecanismos de evaluación puede proveer respuestas a preguntas importantes para el análisis de política pública ambiental relacionada al manejo de querellas por denuncias ambientales tales como: ¿Qué porcentaje de denuncias son adjudicadas? ¿Qué tipos de denuncia no son adjudicadas en cumplimiento con el término establecido? ¿Qué tipos de denuncias ambientales suelen ser más comunes? ¿En qué regiones geográficas del territorio nacional se concentran las denuncias ambientales? ¿Cuáles son preguntas, quejas y/o peticiones frecuentes por parte de comunidades con relación a procedimientos de manejo de querellas por denuncias ambientales? ¿Cómo cumplir con principios de justicia ambiental dirigidos a proveerle atención a las necesidades de poblaciones vulnerables desproporcionadamente afectadas?

Proveerle adiestramiento especializado a *Oficiales de Información* en agencias administrativas que trabajen temas de medioambiente, así como también a otros funcionarios públicos cuya labor esté vinculada con el manejo de querellas por denuncias ambientales, fomenta un ambiente de transparencia que contribuye al desarrollo de confianza hacia las instituciones públicas. La *divulgación proactiva*

(según definida por la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedido para el Acceso a la Información Pública, 2019) en *formato abierto* (según definida por la Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, 2019) de información relacionada al manejo de querellas por denuncias ambientales también contribuye a disminuir el problema de falta de acceso a información. Por último, el Ecologic Institute identifica a la “*falta de información sobre procedimientos para el manejo de denuncias*” y a la “*falta de información relacionada a cómo radicar una denuncia*” como problemas recurrentes (Volkery, et al, 2012, 314-319). En Puerto Rico se necesita la divulgación de información que explique en detalle asuntos relacionados a las responsabilidades de la agencia en cuanto al procedimiento de manejo de querellas por denuncias ambientales. De igual manera, se necesita la publicación de información dirigida al ciudadano sobre cómo radicar querellas por denuncias ambientales. La escasa información disponible sobre procedimientos para la radicación de querellas por denuncias ambientales está lejos de ser uniforme, varía sustancialmente según la agencia, dificultando la participación ciudadana.

- 5) **Falta de Participación Ciudadana:** Tanto en la sociedad civil como en los gobiernos, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, además de ser derechos en sí mismos, son un elemento central para lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018 p. 13). La falta de participación ciudadana puede tener distintas manifestaciones. La catedrática Erika Fontáñez Torres (2007) identifica diversos obstáculos a la participación ciudadana tales como (1) Falta de respuesta y seguimiento, “en muchas ocasiones las agencias no contestan las solicitudes de intervención (ni siquiera para denegarlas) sino días o hasta meses después de adjudicadas o emitidas las decisiones”, (2) Restricciones relativas al “derecho a la intervención de terceros” respecto a la legitimación en foros administrativos y judiciales, “quién puede intervenir o participar y cuál es el alcance de su participación”, (3) Falta de acceso a la información (como expedientes administrativos, documentos ambientales, entre otros), (4) Procesos de

participación faltos de apoderamiento, “la práctica de celebrar reuniones con estos grupos (la ciudadanía) para luego denegar la intervención bajo el pretexto de que ya “los escucharon” o “atendieron” sus reclamos, es común”, (5) Falta de recursos humanos y falta de adiestramiento adecuado para aquellos recursos humanos disponibles manifestada en la “la falta de conocimiento de los funcionarios de las agencias” y (6) El paradigma administrativo gerencial que excluye el “saber y la experiencia que ciudadanos comunes tienen” (Fontáñez Torres, 2007, p. 642 - 678). La falta de participación ciudadana puede aumentar el número de querellas por denuncias ambientales, pues el incumplimiento de notificaciones junto a otros aspectos vinculados a la participación y al debido proceso son fuente de malestar entre la ciudadanía que provoca aumentos en reclamos ante autoridades por incumplimientos.

- 6) **Falta de uniformidad y centralización:** En Puerto Rico son múltiples las agencias que tienen jurisdicción para atender querellas por denuncias ambientales. Podemos identificar cinco (5) instituciones públicas con formularios y procedimientos distintos para tramitar y atender querellas por denuncias ambientales. Entre ellas identificamos al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, la Junta de Planificación, la Junta de Calidad Ambiental, el Instituto de Cultura Puertorriqueña y la Oficina de Gerencia de Permisos. La diversidad de agencias con jurisdicción sobre querellas por denuncias ambientales es fuente de confusión, dentro y fuera de las agencias. A nivel internacional el problema relacionado a la falta de uniformidad y a la falta de centralización respecto al manejo de querellas por denuncias ambientales ha sido documentado por organismos como el Ecological Institute (Volkery, et al, 2012, p. 326) y la Presidencia de la República Oriental del Uruguay (Presidencia República Oriental de Uruguay, 2018). En el caso de la República Oriental de Uruguay, el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2018-2020 de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay (2018) plantea la problemática de que “*no existe una categorización única, ni un procedimiento o protocolo único para atacar tales denuncias. Tampoco hay un único registro, ni acceso por parte de los denunciantes del avance o seguimiento de sus denuncias*” (p. 24).

7) **Dilación excesiva, falta de acción y diligencia:** La dilación excesiva es cuando las agencias incumplen con los términos establecidos para adjudicar querellas por denuncias ambientales. En la introducción presentamos ejemplos de problemas documentados con el manejo de querellas por denuncias ambientales, ahora repasamos algunas manifestaciones de problemas estrechamente vinculados a la dilación excesiva, falta de acción y diligencia: El 28 de abril de 2022 NOTICEL reportó que la Comisionada del Cuerpo de Vigilantes del DRNA reconoce la existencia de un centenar de querellas detenidas (sin atender) desde 2019 (Rico, S., 28 de abril de 2022). El 15 de agosto de 2023 NOTICEL reportó que el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales tiene querellas sin atender desde 2020 (Hérmendez Cabiya, P., 2023a). El 26 de agosto de 2023 NOTICEL reportó que el Director de Querellas de la Junta de Planificación tiene 6,426 querellas atrasadas sin resolver que han sido expedidas desde el 2015 hasta el 3 de julio de 2023 (Hérmendez Cabiya, P., 2023b). De igual manera, tal como ya mencionado en párrafos anteriores, señala la cátedrática Erika Fóntanez Torres que “En muchas ocasiones las agencias no contestan las solicitudes de intervención (ni siquiera para denegarlas), sino días o hasta meses después de adjudicadas o emitidas las decisiones.” (Fontáneez Torres, 2007). Queda demostrado que el problema de dilación excesiva en el manejo de querellas por denuncias ambientales en Puerto Rico está extensamente documentado por diversas fuentes en variedad de casos. En gran medida, funcionarios públicos de agencias como el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la Junta de Planificación atribuyen el problema de dilación excesiva a los recortes presupuestarios en años recientes y a la falta de financiamiento adecuado (Rico, 2022) (Hérmendez Cabiya, 2023b).

B) Buenas prácticas

A través del análisis de literatura identificamos las siguientes buenas prácticas.

1) **Acceso a información y transparencia:** El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a forjar la confianza entre la ciudadanía, permite demostrar la existencia de problemas no visualizados con anterioridad o plantear soluciones alternas, y aumenta la eficiencia

y eficacia de las políticas y regulaciones ambientales. Por tal razón, es considerada una buena práctica la implementación de acciones de política pública que garanticen el derecho de acceso a la información a través de la divulgación proactiva de información. Es decir, mecanismos que garanticen transparencia. ¿Qué queremos decir con transparencia? Según la organización Espacios Abiertos, el término transparencia se refiere a una forma de sana administración pública cuyos elementos principales son: (1) la publicación proactiva, oportuna y accesible de toda la información necesaria para conocer y comprender las actuaciones del Gobierno; (2) la apertura para dar participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales; y (3) la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre todas las gestiones gubernamentales (Espacios Abiertos, s.f.).

- 2) Fomento a la participación ciudadana en la fiscalización y diseño de políticas públicas:** Este principio queda estrechamente vinculado al de acceso a la información, pues “sin conocimiento de los hechos no se puede juzgar, ni exigir remedios a los agravios gubernamentales a través de procesos judiciales o a través de las urnas cada cuatro años” (Soto v. Secretario de Justicia, TSPR, 1982). El derecho a la participación ciudadana ha sido ampliamente desarrollado en el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular encuadrados en la categoría de derechos civiles y políticos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p21). Por consiguiente, diversos tratados internacionales han reconocido el fomento a la participación ciudadana como parte los principios de buena gobernanza en la gestión pública ambiental. Entre estos tratados internacionales, encontramos a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), el Protocolo de Kioto (1997), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994) y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (2015). Con relación a la participación ciudadana, suele utilizarse como punto de referencia el Punto 10 de la Declaración de Río de Janeiro que establece lo siguiente:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que

corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992)

Con relación a la participación ciudadana en la fiscalización y el diseño de nuevas políticas públicas ambientales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018) identifica reformas que resultan en buenas prácticas que mejoran el acceso a la justicia ambiental, entre ellas identifica:

“Entre las reformas que permitirían mejorar el acceso a la justicia ambiental en la región se ha planteado la eliminación de trabas a la persecución de delitos ambientales; el reconocimiento de los intereses ambientales difusos y colectivos en procedimientos procesales y administrativos; la exigibilidad ante tribunales del cumplimiento de los mecanismos de consulta y de participación ciudadana; la especialización de tribunales, fiscalías y procuradurías en asuntos ambientales y su adecuada distribución espacial; la capacidad para detener actividades perjudiciales para el medio ambiente o la salud; la consideración de las mayores garantías que requieren los pueblos indígenas.” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018 p. 132).

En el contexto puertorriqueño, reformas de esta índole contribuyen a expandir mecanismos de acceso a la justicia ante foros administrativos y judiciales. La legislatura puertorriqueña ha aprobado proyectos como el Proyecto de la Cámara

474 “*Ley de Legitimación Activa Ambiental*” (de ahora en adelante, P.C. 474) a fines de garantizar acceso a que el planteamiento de cualquier persona interesada en hacer valer la política pública ambiental del Gobierno de Puerto Rico pueda ser evaluado en sus méritos ante foros judiciales (Microjuris, 2022). Aunque el P.C. 474 fue aprobado por mayoría en el Senado y la Cámara de Puerto Rico, terminó siendo vetado por el Gobernador (Caro González, 2023). No obstante, propuestas como el P.C. 474 son ejemplos de esfuerzos ya existentes que contribuyen a mejorar la participación ciudadana en la fiscalización a favor de intereses ambientales colectivos. Por otro lado, Puerto Rico carece de tribunales especializados en asuntos ambientales, provocando que controversias ambientales caracterizadas por su complejidad técnica y legal sean inicialmente evaluadas por juzgadores sin debido adiestramiento o sin debido acceso a la pericia técnica necesaria para acceder a la mejor información que facilite tomar la decisión más justa. La habilitación de tribunales especializados en asuntos ambientales representa otro instrumento de participación disponible para quienes deseen tener acceso a la justicia ambiental, especialmente si estos tribunales especializados buscan. Por último, en Puerto Rico son insuficientes los mecanismos de acceso a la justicia ambiental que toman en consideración las necesidades de poblaciones y comunidades vulnerabilizadas. Por tal razón, en los siguientes puntos de esta lista comentamos sobre algunas propuestas catalogadas como buenas prácticas para el desarrollo de mecanismos de acceso a la justicia que toman en consideración las necesidades de poblaciones vulnerabilizadas, poblaciones que son desproporcionadamente afectadas por injusticias ambientales.

- 3) Simplificación del lenguaje y procedimientos, disponibilidad de guías sobre justicia ambiental y procedimiento de manejo de querellas por denuncias ambientales:** La simplificación del lenguaje utilizado en estos procedimientos, así como la simplificación de los procedimientos en sí mismos, reducen la magnitud del problema de uso de lenguaje excesivamente técnico-legalista. La disponibilidad de guías accesibles al público, tanto virtuales como impresas a papel en localizaciones estratégicas, que expliquen en detalle el procedimiento de cómo radicar querellas

(denuncias) junto a los pasos correspondientes a tomarse por la agencia, también contribuyen a que el público tenga información sobre el procedimiento a seguirse. De igual forma, la innovación respecto al diseño y a la implementación de nuevos canales para radicar denuncias ambientales (peticiones, apps, páginas web, redes sociales, exct), si bien manejado, puede resultar en mayor acceso no discriminatorio a la justicia ambiental. Por último, el diseño de guías orientadas al público, virtuales e impresas, sobre procedimientos en torno a la radicación de las denuncias ambientales familiariza al público con los procedimientos, contribuyendo a que mencionados procedimientos sean más accesibles.

- 4) Asistencia técnica y financiera para poblaciones afectadas, dándole énfasis a poblaciones más vulnerables:** En Puerto Rico, el 41% de las familias viven bajo el índice de pobreza federal (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 2022). Además, Puerto Rico tiene un coeficiente GINI de 0.055, convirtiéndolo en una de las sociedades con mayor desigualdad económica entre personas más ricas y personas más pobres (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 2018). El alto nivel de pobreza y de desigualdad agudiza la crisis de acceso a la justicia que existe en Puerto Rico. Respecto al costo económico de litigios nos recuerda la profesora Erika Fóntanez Torres que “El costo de los litigios ambientales, ya sean en sede administrativa, judicial o de otro tipo, continúa siendo una limitante a la hora de asegurar el derecho más amplio posible al acceso a la justicia” (Fontánez Torres, 2007). La creación de un fondo para financiarle asistencia técnica a poblaciones vulnerabilizadas afectadas durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, contribuye a la garantía del ejercicio efectivo del derecho a la participación y a la eliminación de asimetrías de acceso a la justicia por carencia de recursos económicos (diferencias de clase social económica) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 104). El desarrollo de propuestas para proveerle asistencia técnica y financiera a poblaciones vulnerabilizadas contribuye a reducir asimetrías de acceso a la justicia ambiental. Eliminar o reducir significativamente el costo económico en el que debe incurrir una persona o comunidad vulnerabilizada para hacer planteamiento de sus reclamos y participar efectivamente en foros administrativos y/o judiciales fomenta el acceso real a la justicia; especialmente en una sociedad donde impera la

desigualdad influenciada por intersecciones de género, raza, clase, nacionalidad, localización geográfica (ej. Metrocentrismo), diversidad funcional, edad, entre otras variables o condiciones.

- 5) **Fomento a Clínicas Jurídicas Ambientales:** Sobre la importancia de las clínicas jurídicas, el documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe titulado “Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” comenta lo siguiente:

“Sin desconocer que el Estado es el encargado de garantizar acceso a la justicia en asuntos ambientales mediante la adopción de medidas afirmativas necesarias para que todas las personas sin discriminación de ningún tipo, puedan lograr la plena realización de este derecho, las clínicas jurídicas asociadas a universidades en la región están contribuyendo a facilitar el acceso a la justicia al ofrecer asesoría jurídica gratuita o a bajo costo en asuntos relacionados al medio ambiente” (Comisión Económica para América y el Caribe, 2018, p. 119)

“Las clínicas jurídicas especializadas en asuntos ambientales se centran en brindar apoyo a las comunidades que requieren de conocimientos técnicos y legales y no tienen fácil acceso a ello para reclamar sus derechos, pues se especializan en los mecanismos legales para proteger el ambiente y se concentran en trabajar de acuerdo con las particularidades ambientales técnicas. También pueden representar a los ciudadanos cuando es necesario contar con abogados para interponer recursos, y ayudan a tener en cuenta los factores interdisciplinarios necesarios para abordar un problema ambiental que de otra manera las comunidades no podrían conocer o no lo llegarían a conocer con el nivel de profundidad y especialización que brindan las clínicas.” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 119)

En Puerto Rico existen dos universidades con clínicas jurídicas ambientales, la Sección Ambiental de la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto

Rico y la Clínica de Derecho Ambiental de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Por otro lado, existen diversidad de organizaciones sin fines de lucro como Misión Industrial, Servicios Legales de Puerto Rico, Sierra Club, El Puente Inc., el Centro para la Resiliencia, Amigxs del Mar, Ayuda Legal PR, entre otras, que proveen asistencia técnica y/o legal gratuita (o a bajo costo) en asuntos ambientales. No obstante, el alcance de los servicios legales y técnicos de las clínicas jurídicas ambientales de universidades y de las divisiones legales-técnicas de organizaciones sin fines de lucro se ve limitado debido al insuficiente financiamiento recibido ante la magnitud de las denuncias ambientales. El fomento a clínicas jurídicas ambientales de instituciones educativas y de otras clínicas de asistencia legal-técnica orientadas para (y desde) la comunidad puede traducirse en beneficios como: (1) mayor acceso a la justicia ambiental para poblaciones y comunidades vulnerabilizadas, (2) asesoría ambiental accesible para agencias gubernamentales, (3) centro para la formación de personal técnico especializado en temas de justicia ambiental, orientados a las necesidades particulares de Puerto Rico, (4) banco de reclutamiento de personal técnico especializado necesario en instituciones públicas ambientales.

- 6) **Sistema Único de Denuncias Ambientales:** Según el 5to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021-2024 de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay (2021), la implementación de un Sistema Único de Gestión de Denuncias Ambientales contribuye a resolver distintos problemas porque: (1) facilitaría el ingreso y seguimiento de las denuncias por parte de la población, (2) le facilitaría a los organismos involucrados contar con una herramienta para el registro único con toda información relevante y (3) permitirá tener indicadores, incluyendo los de gestión (Presidencia de República Oriental de Uruguay, 2021, p. 81). Implementar en Puerto Rico un Sistema Nacional de Gestión de Denuncias Ambientales que centralice el manejo de querrelas ambientales, similar al desarrollado en el 5to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Oriental de Uruguay (2021), que habilite la recepción de denuncias a través de múltiples canales que compongan un sistema único, amplíe la producción y accesibilidad de información

en torno a la justicia ambiental y permita a cualquier persona interesada realizar monitoreo constante del manejo de querellas.

7) Diseño de procedimiento “estándar” para el manejo de querellas por denuncias

ambientales: En Puerto Rico existe la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico que establece un procedimiento uniforme para el manejo de querellas ante agencias, y también existen reglamentos emitidos por distintas agencias en torno al manejo de querellas bajo su jurisdicción. Sin embargo, estos manuales aparte de que no son lo suficiente accesibles al público, tampoco establecen un estándar orientado a las necesidades del público que aspira atender. El Ecologic Institute (Volkery, et al, 2012) recomienda un procedimiento “standard” de manejo de querellas ambientales dividido en los siguientes pasos: (1) Reconoce el recibo de denuncias: Este primer paso consiste en el reconocimiento formal de recibo de una denuncia ante la agencia, que normalmente debe venir acompañado con la acción de “informarle al querellante sobre los pasos en que consiste el procedimiento de manejo”. El reconocimiento por parte de la agencia de haber recibido la querella aspira la generación de este ambiente de confianza, la notificación rápida del recibo de una denuncia asiste a fomentar este ambiente de confianza, pues contribuye a que el querellante perciba interés de la agencia en resolver su situación. Se recomienda que la notificación del recibo de la querella (acuse de recibo/notificación de recibo) venga acompañada con información relacionada al tiempo en que la agencia anticipa resolver la querella, junto a la fecha en que la parte querellante será contactada nuevamente por la agencia para recibir actualización en torno al manejo de su caso. (2) Analiza la denuncia y asigna responsabilidades: Se inicia identificando a la autoridad competente para asignarle la investigación. Se conoce que la naturaleza de cada querella ambiental puede diferir sustancialmente. Por lo tanto, el manejo de cierto tipo de querellas necesita acciones específicas que típicamente requieren mayores recursos y planificación. Dependiendo de la complejidad de la querella, puede que sea necesario envolver a otras partes en el procedimiento de adjudicación, como pueden ser peritos, vecinos u otras partes interesadas. Un ambiente de cooperación entre autoridades contribuye a que la denuncia sea rápidamente

enviada, procesada y adjudicada por la autoridad competente. Se recomienda establecer la obligación a que todas las autoridades refieran el asunto a la autoridad competente, en caso de que la denuncia en cuestión caiga fuera de la competencia de la autoridad inicialmente contactada. (3) Planifica la investigación: Consiste en los siguientes pasos: (a) Definir el alcance de la investigación, (b) Hacer una lista de los pasos necesarios para realizar la investigación e informar si es necesario requerir información adicional a la existente, sea del querellante o de otra persona. (c) Proveer el estimado de tiempo en que se anticipa resolver la querella. (d) Identificar el remedio que reclama el querellante, junto a otros posibles remedios, (e) Notificar cualquier consideración especial que le pueda aplicar al trámite de la querella. (4) Investigación: La investigación debe realizarse con claridad sobre reglas y un itinerario de tiempo razonable. Para que la determinación de la agencia tenga mayor garantía de ser justa e independiente, esta necesita guiarse por principios de buena gobernanza con relación a la transparencia, accesibilidad y simplicidad, confidencialidad, independencia de criterio y rendición de cuentas. (Volkery, et al, 2012, p. 6). El desarrollo de mecanismos que garanticen mayor rendición de cuentas ante el ciudadano (como ante otras autoridades) promueve que las determinaciones de la agencia no sean influenciadas por criterios parcializados o motivos ulteriores. Además, la rendición de cuentas crea un sistema de pesos y contrapesos que asisten a garantizar la efectividad de los procedimientos adjudicativos, así como su justo debido proceso. (5) Respuesta: Cuando una determinación haya sido tomada en el proceso adjudicativo, es importante informarle al querellante en un lenguaje claro lo relacionado a la determinación adjudicativa, así como los posibles pasos siguientes a tomarse, si alguno. La falta de confianza de la ciudadanía en el proceso de manejo de querellas ante agencias, así como la capacidad y el interés de la agencia en hacer valer leyes ambientales, se debe en gran parte al largo lapso de tiempo entre el día en que se radica la querella y el día en que se ejecutan acciones efectivas para remediar denuncias. (6) Follow up y revisión: La existencia de mecanismos para revisar el desempeño institucional del sistema de manejo de querellas contribuye al desarrollo constante de mejoras que lo conviertan en un servicio más efectivo. El desarrollo de métricas claras y específicas para la revisión del desempeño también

puede contribuir a que los procedimientos del sistema de manejo de querellas sean más efectivos.

8) Sistemas de información y mecanismos de evaluación internos abiertos

vinculados al manejo de querellas por denuncias ambientales: Dentro la sociedad puertorriqueña queda documentada la proliferación de tecnologías como computadores portátiles, celulares inteligentes, tabletas, entre otros medios digitales con acceso al internet (Estudios Técnicos, 2022). En tiempos recientes también ha quedado documentado el desarrollo de plataformas digitales para almacenamiento, organización y visualización creativa de datos e información. El acceso a estas tecnologías digitales facilita la recolección de información pública, así como su producción en formato presentable y abierto para el público general, de modo que esta información “pueda ser usada, reutilizada y redistribuida libre y gratuitamente por cualquier persona y en cualquier momento a través de aplicaciones en línea.” (Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, 2019). En Puerto Rico se han aprobado leyes que reconocen la importancia del uso innovador de los sistemas de información; entre estas leyes encontramos a la Ley de la Puerto Rico Innovation and Technology Service (2019), Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico (2019) y Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública (2019). Con relación a los sistemas de información y mecanismos de evaluación internos abiertos vinculados al manejo de querellas por denuncias ambientales, el Ecological Institute plantea que el desarrollo de mecanismos digitales para el mantenimiento de expedientes administrativos “records” facilita la recolección de información, contribuyendo a la implementación de mecanismos que revisen el desempeño general y la efectividad del sistema de manejo de querellas por denuncias ambientales (ej. informes anuales, evaluaciones independientes) (Volkery, et al, 2012, p. 10 – 12). Puntualiza que algunos elementos claves para el desarrollo de un sistema digital de mantenimiento de “records” o expedientes administrativos incluyen: (A) Nombre del querellante, (B) Nombre de empleado(s) que lo atendió (contribuye a revisiones de control de calidad en servicios), (C) Tipo de problema (contribuye a identificar tendencias y garantizar consistencia en la manera que las

autoridades responden a ciertos tipos de denuncias), (D) Localización del problema (contribuye a resaltar tendencias regionales o institucionales relacionadas al tipo de denuncias y cómo son manejadas), (E) Tiempo en que se tomó resolver la denuncia (contribuye al manejo de puntualidad y eficiencia), (F) Producción de Reportes/Informes con regularidad (facilita monitorear tendencias, identificar retos y responder a estos), (G) Acceso sencillo de esta información. (Volkery, et al, 2012). En adición, son de valor el cumplimiento con prácticas de mantenimiento de documentos y el cumplimiento con derechos de acceso a información.

Conclusión: La necesidad de mayor financiamiento y los principios de buena gobernanza

A modo de cierre destacamos que el elemento común entre todas las buenas prácticas incluidas en este trabajo es que requieren de un financiamiento público adecuado. La falta de disponibilidad de financiamiento adecuado para iniciativas vinculadas a la justicia ambiental es un fenómeno muy documentado en Puerto Rico. El informe *Acceso al Financiamiento Climático y Ambiental* producido por la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (2021) afirma que “es urgente abogar por un financiamiento adecuado y predecible para la gestión sostenible.” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2021). Un argumento comúnmente utilizado por sectores que se oponen a mayor financiamiento público para la ampliación de iniciativas de conservación, fiscalización y garantía de acceso a la justicia ambiental es que etienen que las acciones gubernamentales a favor de la garantía de un ambiente saludable representa un entorpecimiento para el desarrollo económico. No obstante, este argumento dista de la realidad y ha sido desmentido por diversas organizaciones, incluida la Organización de Naciones Unidas. Con respecto a la relación entre ambiente y desarrollo económico, la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas (2015) afirma que los objetivos y las metas que garantizan el desarrollo sostenible son “de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). En otras palabras, la Organización de las Naciones Unidas entiende que no puede garantizarse un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible sin medidas que garanticen el acceso a un medioambiente limpio y saludable, que es un derecho humano fundamental (Asamblea General Naciones Unidas, 2022). En otro ejemplo más cercano que aborda la relación entre protección

ambiental y desarrollo económico, el Centro Legal para la Resiliencia de la Universidad de Puerto Rico (UPR Resiliency Law Center, en inglés) plantea que la protección ambiental sí contribuye al desarrollo económico y a la resiliencia; en su publicación fundamentan que es importante fomentar políticas ambientales porque: (1) protegen la salud de las personas, los animales y las especies marinas, (2) aumentan la resiliencia ante los desastres naturales, (3) reducen los efectos del cambio climático, (4) diversifican nuestro mercado y atraen nuevas inversiones, (5) fomentan nuevas tecnologías y crean empleos, (5) mejoran la industria del turismo, (6) reducen costos y aumentan la productividad y (7) brindan seguridad de inversión a las personas que viven en zonas de riesgo, como costas y zonas inundables (Centro Legal para la Resiliencia de la Universidad de Puerto Rico, s.f.). El fomento de políticas ambientales a través de la innovación y la implementación de buenas prácticas en el manejo de querellas por denuncias ambientales permite mayor acceso a la justicia ambiental, junto al logro un desarrollo sostenible que garantice un medioambiente saludable. Por último, el financiamiento adecuado para el fomento de iniciativas vinculadas al manejo de querellas por denuncias ambientales debe venir integrado con la implementación de principios claves de buena gobernanza tales como transparencia, accesibilidad, simplicidad, confidencialidad, independencia de criterio, y mecanismos para garantizar rendición de cuentas (Volkery, et al, 2012, p. 312). Mediante la implementación de principios claves de buena gobernanza en el fomento de políticas públicas ambientales, incluidas las buenas prácticas en el manejo de querellas por denuncias ambientales, se fortalece la efectividad de iniciativas de fiscalización ambiental, redundando en mayor acceso a la justicia ambiental.

Referencias

- Abadía-Rexach B.I. (2020). *Transiciones justas en Puerto Rico: Interseccionalidades de raza y género*. Pactosecosocialespr. <https://pactosecosocialespr.com/ensayos/transiciones-justas-en-puerto-rico-interseccionalidades-de-raza-y-genero/>
- Anazagasty Rodríguez, J. (2018). *Juan Mari Brás y el colonialismo ambiental*. Fundación Juan Mari Brás.
https://juanmaribras.org/index.php?option=com_content&view=article&id=280:2018-04-08-17-19-38&catid=46&Itemid=137
- Asamblea General, Naciones Unidas. (2022). *El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible*. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/12-El-derecho-humano-a-un-medio-ambiente-sin-riesgos-limpio-saludable-y-sostenible.pdf>
- Asamblea General, Naciones Unidas. Resolución. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Por lo cual se expide Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Caro González, L. (9 de enero de 2023). Gobernador veta 17 medidas legislativas. *Primera Hora*. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/gobernador-veta-17-medidas-legislativas/>
- Centro para la Resiliencia de la Universidad de Puerto Rico. (s.f.). *Queremos legitimación activa ambiental, la protección del ambiente sí contribuye al desarrollo económico y a la*

resiliencia. <https://derecho.uprrp.edu/wp-content/uploads/2023/08/queremos-legitimacion-activa-ambiental-RLC.pdf>

Comisión para América Latina y el Caribe. (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Repositorio.cepal.org.

Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4719deaf-0702-4fed-838d-264fe70b01ef/content>

Convención de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992).

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico [Const. ELA]. Recuperado de:

<https://jrt.pr.gov/LeyesReglamentos/Leyes/CONSTITUCIONES%20DE%20ESTADOS%20UNIDOS%20DE%20AMERICA%20Y%20DE%20PUERTO%20RICO.pdf>

Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. (2017). *Guía de acción rápida para el ciudadano: querellas ambientales*.

https://www.ncei.noaa.gov/data/oceans/coris/library/NOAA/CRCP/NOS/OCM/Projects/198/NA15NOS4820127/Montanez2017_Guia_de_Accion_Ciudadana.pdf

Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. (s.f.). *Formulario para canalizar querellas*.

<https://www.drna.pr.gov/querellas/querellas-quejas/>

- Echevarría, R. (2021). *Single Business Portal: Manual del Usuario SRQ – Radicación de Querellas*. <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/10/SRQ-Manual-Radicacion-de-Querellas.pdf>
- Encarnación Martínez, J. M. (12 de octubre de 2023). Sin control las violaciones ambientales en Culebra). *Centro de Periodismo Investigativo*.
<https://periodismoinvestigativo.com/2023/10/sin-control-las-violaciones-ambientales-en-culebra/>
- Environmental Protection Agency. (2021). *Climate Change and Social Vulnerability in the United States: a Focus on Six Impacts*.
https://www.epa.gov/system/files/documents/2021-09/climate-vulnerability_september-2021_508.pdf
- Espacios Abiertos. (s. f.). *¿Qué queremos decir por transparencia?*. Espaciosabiertos.
<https://espaciosabiertos.org/wp-content/uploads/CNE-EA-Transparencia-folleto-website.pdf>
- Estadísticas PR. (s.f.). *Sobre el índice y los informes de desarrollo humano*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. <https://estadisticas.pr/sobre-el-indice-y-los-informes-de-desarrollo-humano>
- Estrella Martínez, L.F. (2017). Principios del acceso a la justicia para combatir las barreras en el derecho administrativo. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 86(3), 849-867. <https://derecho.uprrp.edu/revistajuridica/wp-content/uploads/sites/4/2017/07/06.->

Principios-del-Acceso-a-la-Justicia-para-combatir-las-barreras-en-el-Derecho-Administrativo-86REVJURUPR849.pdf

Estudios Técnicos. (2022). *Estudio sobre la brecha digital y el acceso a la banda ancha de la población de 55 años o más en Puerto Rico, 2022*. <https://eyboricua.com/wp-content/uploads/2023/01/PRESENTACION-FINAL-RESUMEN-ESTUDIO-23-DE-ENERO-2023.pdf>

Fiol Matta, L. (2007). Los tribunales, la ciudadanía y la protección del medioambiente. *Revista Colegio de Abogados de Puerto Rico*, 68(4), 620-630.
<https://repositorio.redalas.net/sites/default/files/2021-02/Fontanez%2C%20E.%3B%20EL%20Derecho%20a%20Participar%20Revista%20Colegio.pdf>

Fontáñez Torres, É. (2007). El derecho a participar: normas, estudios de caso y notas para una concreción. *Revista Colegio de Abogados de Puerto Rico*, 68(4), 631-680.
<https://repositorio.redalas.net/sites/default/files/2021-02/Fontanez%2C%20E.%3B%20EL%20Derecho%20a%20Participar%20Revista%20Colegio.pdf>

Hernández Cabiya, P. (15 de agosto de 2023a). DRNA tiene querellas sin atender desde 2020. *Noticel*. <https://www.noticel.com/article/20230815/drna-tiene-querellas-sin-atender-desde-el-2020/>

Hernández Cabiya, P. (26 de agosto de 2023b). Sobre 6,000 querellas sin resolver en Junta de Planificación. *Noticel*. <https://www.noticel.com/gobierno/top-stories/20230826/sobre-6000-querellas-sin-resolver-en-junta-de-planificacion/>

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (13 de septiembre de 2018). 97 mil personas emigraron a Estados Unidos [Comunicado de prensa].
https://estadisticas.pr/files/Comunicados/CP_9_13_2018_SDC_1_year_ACS_PRCs_2017.pdf

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (17 de marzo de 2022). *Baja levemente el porcentaje de familias en pobreza en Puerto Rico* [Comunicado de prensa].
<https://censo.estadisticas.pr/Comunicado-de-prensa/2022-03-17t175803>

Junta de Planificación. (s.f.). *Junta de Planificación*. <https://jp.pr.gov>

Kilómetro 0, Inc. V. Héctor Pesquera, 2021, T.S.P.R., 72

Lazarus, R.J. (2000). “Environmental Racism! That’s What It Is” Georgetown University Law Center
<https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1151&context=facpub>

Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122 del 1 de agosto de 2019.
<https://de.pr.gov/wp-content/uploads/2022/06/ley-de-datos-abiertos-del-gobierno-de-puerto-rico.pdf>

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017.

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Procedimiento%20Uniforme/38-2017.pdf>

Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley Núm. 141 de 1 del agosto de 2019. <https://ogp.pr.gov/Documents/Ley-141-2019.pdf>

Ley del Instituto de Cultura Puertorriqueña, Ley Núm. 89 del 21 de junio de 1955.

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/89-1955.pdf>

Ley Orgánica de la Administración de Reglamentos y Permisos, Ley Núm. 76 del 24 de junio de 1975. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/76-1975.pdf>

Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico, Ley Núm. 75 del 24 de junio de 1975. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/75-1975.pdf>

Ley Orgánica del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/23-1972.pdf>

Ley para la Reforma del Proceso de Permisos de Puerto Rico, Ley Núm. 161 de 1 de diciembre de 2009. <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Permisos/161-2009.pdf>

Microjuris. (1 de noviembre de 2022). Al Senado proyecto que otorga legitimación activa en casos ambientales. *Microjuris.com*. <https://aldia.microjuris.com/2022/11/01/al-senado-proyecto-que-otorga-legitimacion-activa-en-casos-ambientales/>

Ley sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004.

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/BVirtual/LeyesOrganicas/pdf/416-2004.pdf>

Naciones Unidas. (2022). *Environmental Justice: Securing our right to a clean, healthy and sustainable environment*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/Environmental-Justice-Technical-Report.pdf>

Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>

Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud, TSPR, 2022

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2021). *Acceso al financiamiento climático y ambiental*. <https://www.fao.org/3/cb6026es/cb6026es.pdf>

Presidencia República Oriental del Uruguay. (2018.) *4to plan de acción nacional de gobierno abierto 2018 – 2020*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Uruguay_Action-Plan_2018-2020.pdf

Presidencia República Oriental del Uruguay. (2021) *5to Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021 - 2024*. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/5to%20Plan%20de%20Accion%20Uruguay_2021-2024.pdf

Ramos Hernández. C. F. (14 de marzo de 2022). El Gobierno tiene problemas con el cumplimiento de las leyes de transparencia y datos abiertos. Centro de Periodismo

Investigativo. <https://periodismoinvestigativo.com/2022/03/gobierno-problemas-incumplimiento-leyes-de-transparencia-y-datos-abiertos/>

Rico, S. (28 de abril de 2022). 100 querellas detenidas en el DRNA por falta de recursos y personal. *NOTICEL*. <https://www.noticel.com/legislatura/ahora/top-stories/20220428/100-querellas-detenido-en-el-drna-por-falta-de-recursos-y-personal/>

Rodríguez Rivera, L.E. (2000). Revisión judicial y el derecho administrativo: Análisis crítico de la norma de deferencia judicial y comentarios sobre su aplicación en el derecho ambiental. *Revista Jurídica de las Universidad de Puerto Rico*, 69(4), 1153-

Skinnider, E. (2011). *Victims of Environmental Crime – Mapping the Issues*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2017/12/ICCLR-Victims-of-Environmental-Crime.pdf>

Soto v. Secretario de Justicia, 1982, 223 D.P.R 477

Telemundo PR. (18 de abril de 2022). DRNA no atendió entre el 2004 al 2015 querellas sobre Bahía de Jobos. <https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/drna-no-atendio-entre-el-2004-al-2015-querellas-sobre-bahia-de-jobos/2327802/>

The Center for Popular Democracy. (2022). Las promesas incumplidas de las grandes farmacéuticas – Una revelación de la degradación ambiental a Puerto Rico por esta industria. <https://www.populardemocracy.org/sites/default/files/%5BSPANISH%5D%20Hedge%2>

2Papers%2077%20Pharmas%20Failed%20Promise%20Enviro%20Degradation%20CPD
%20October%202022%20FINAL.pdf

Torres Rivera v. Policía de PR, 2016, T.S.P.R. 224

Volkery, A., Tilche, N., Hjerp, P., Mudgal, S.; Metsios, A., André, N., Wisniewska, Lucha, G.,

Homnan, G. & Tedsen, E. (2012). *Study on environmental complaint-handling and
mediation mechanisms at national level.*

[https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/EU_mediation_and_complaint-
handling.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/EU_mediation_and_complaint-handling.pdf)