

LA INCINERACIÓN DE BASURA EN PUERTO RICO: LA MÁQUINA SIGUE PATINANDO

ARTÍCULO

LUIS E. RODRÍGUEZ RIVERA*

Introducción	2
I. Manejo de residuos sólidos en general	3
II. Manejo de residuos sólidos en Puerto Rico	4
III. Desarrollo de una nueva política pública para el manejo de residuos sólidos en Puerto Rico	7
IV. La máquina se descarrila	8
V. La máquina endereza su ruta	14
VI. Desvío por una ruta nebulosa	18
VII. Descarrilado y cogiendo velocidad: De crisis de basura a crisis energética	26
A. Situación de emergencia en el ámbito federal	29
B. Situaciones de emergencia en el ámbito de Puerto Rico	30
C. Uso ilegal de declaraciones de emergencia en Puerto Rico	31
D. Proceso expedito: Beneficio improcedente e ilegal para un incinerador	38
VII. La máquina sigue patinando	40
Conclusión	45

La máquina

(coro)

La máquina patinaba
cuando salió de San Juan.
Bayamón, el Dorado, Vega Alta,
en Vega Baja volvió a patinar.

La máquina patinaba
Cuando salió de San Juan.
Manatí que es mi pueblo querido,
Barceloneta de Sixto Escobar,
Arecibo, Camuy con Hatillo
en Quebradillas volvió a patinar.

(coro)

Ya pasamos del río Guajataca
Y en el túnel ya vamos a entrar,

* Catedrático, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. En el periodo entre 2001 al 2004 fungió como Secretario del Departamento de Recursos Naturales de Puerto Rico y como Director Ejecutivo de la Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico.

Luego viene Isabela, Aguadilla
y en Rincón ya volvió a patinar.
(coro)
A Mayagüez vamos entrando de noche,
ya cansados de tanto viajar.
San Germán, Hormigueros y Añasco,
en Cabo Rojo volvió a patinar.
(coro)
Ya llegamos a Sabana Grande,
luego Yauco y Guánica central,
y después de pasar Guayanilla,
vamos a Ponce la estación final.
(coro)

- Manuel Jiménez ("Canario")¹

INTRODUCCIÓN

LA PLENA O CANCIÓN POPULAR *LA MÁQUINA* DESCRIBE LA RUTA RECORRIDA POR el ferrocarril que discurría de San Juan a Ponce durante finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Los incineradores propuestos en Puerto Rico han patinado por una ruta similar durante las pasadas tres décadas. Se han considerado incineradores para Carolina, Caguas, San Juan, Guaynabo, Cataño, Barceloneta, Arecibo y Aguada, así como propuestas de disposición de cenizas tóxicas provenientes de dichos incineradores para Guayanilla, Ponce, Salinas y Humacao. Pero en vez de patinar sobre las vías del ferrocarril, estos proyectos de incineración han patinado entre la legalidad y la ilegalidad de las normas jurídicas aplicables. Aunque desde 1992 la política pública de Puerto Rico referente a incineradores ha sido clara al limitar su uso para disponer solo de aquellos residuos sólidos que no puedan reusarse o reciclarse, numerosos proyectos han encontrado promotores dentro y fuera del Gobierno enfocados en lograr su desarrollo para manejar todo tipo de basura en abierta violación a dicha política pública.

En este trabajo ofreceré un análisis histórico del desarrollo de la política pública sobre la incineración de desperdicios o residuos sólidos (referidos coloquialmente como *basura*), un recuento de los proyectos propuestos de incineración durante los últimos veinticinco años, y una evaluación de cómo estos proyectos han 'patinado' durante más de dos décadas mediante el uso impropio de órdenes ejecutivas, declaraciones de emergencia, resoluciones conjuntas y resoluciones concurrentes con el objetivo de adelantar ilegalmente su desarrollo y construcción en nuestra Isla. Me enfocaré, además, en el caso del incinerador propuesto actualmente para desarrollo en el Municipio de Arecibo, Puerto Rico. El mismo se ha intentado construir ilegalmente en el Barrio Cambalache por más de quince años con el apoyo de influyentes inversionistas, gobernadores y funciona-

¹ Para una bibliografía del compositor, véase Fundación Nacional para la Cultura Popular, *Manuel Jiménez ("Canario")*, PRPOP, <https://prpop.org/biografias/manuel-jimenez-canario/> (última visita 15 de febrero de 2016).

rios públicos. Afortunadamente, la oposición masiva a esta máquina de incineración por parte de las comunidades de la región noroeste de la Isla la ha mantenido en jaque hasta el momento en que se publica este trabajo.

I. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN GENERAL

Antes de 1970, el manejo y disposición de residuos sólidos en Estados Unidos consistía en llevar camiones llenos de basura hasta un lugar designado donde se vertían sus contenidos en una cavidad en el suelo hasta llenarlo. Una vez lleno, se tapaba con tierra y se comenzaba el mismo ciclo en otro lugar.² En Puerto Rico la práctica era similar:

Por décadas el manejo de los residuos sólidos en Puerto Rico consistía en disponer en vertederos abiertos, crematorios, o “terrenos de poca productividad” como se presumía que eran los sumideros y humedales, entre otros. Estas prácticas de manejo eran utilizadas indistintamente debido a la falta de planificación y al desconocimiento de los impactos que podían ocasionar a la salud y el ambiente.³

Sin embargo, estas prácticas de manejo y disposición de residuos sólidos convirtieron a los vertederos en focos de contaminación futura, los cuales con el tiempo trasladarían su impacto desde el suelo hacia el aire y los recursos hídricos.

En 1976, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Resource Conservation and Recovery Act* (R.C.R.A.), la cual buscaba poner fin a la práctica de *open dumps* o vertederos abiertos de *primera generación* previamente descritos, mediante el cierre o mejoramiento de los mismos, así como la elaboración de criterios para el manejo, transporte y disposición de los residuos sólidos.⁴ Resulta imperioso enfatizar que desde ese momento el Congreso ha fomentado el uso de estrategias de disposición final considerados entonces -en la década de los setenta- más ambientalmente favorables que el uso de vertederos, tales como el reciclaje y la incineración de basura para producir energía (*waste-to-energy*).⁵

La Agencia de Protección Ambiental federal (E.P.A.) emitió en 1991 los *Criterios para los vertederos de desperdicios sólidos municipales* (en adelante, “Criterios 1991”) para establecer criterios mínimos aplicables a: (1) el cierre inmediato de los

² Véase JAMES SALZMAN & BARTON H. THOMPSON, JR., *ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY* 232 (4th ed. 2014) (“Many landfills were simply holes in the ground that were compacted by bulldozers until full, and then covered over by topsoil and turned into golf courses or commercial developments.”).

³ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, PLAN ESTRATÉGICO PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO 3-10 (2004).

⁴ Resource Conservation and Recovery Act of 1976, 42 U.S.C. §§ 6901-6992k (2012).

⁵ Véase *id.* § 6941 (“The objectives of this subchapter are to assist in developing and encouraging methods for the disposal of solid waste which are environmentally sound and which maximize the utilization of valuable resources including energy and materials which are recoverable from solid waste and to encourage resource conservation.”).

vertederos de primera generación aún existentes después de las mejoras ordenadas por la R.C.R.A. y sus enmiendas; (2) la operación y cierre de los vertederos construidos antes de 1991 que continuarían recibiendo desperdicios sólidos hasta 1997 (convirtiéndose así en vertederos de *segunda generación*), y (3) la ubicación, operación, diseño, monitoreo y acción correctiva de las aguas subterráneas, cierre y mantenimiento poscierre, y garantías para el cierre de todos los nuevos vertederos o vertederos de *tercera generación*.⁶ El costo de la construcción, operación y cierre de un vertedero de tercera generación asciende a más de \$1 millón por acre de terreno.⁷ Consecuentemente, todos los estados, incluyendo Puerto Rico, se vieron obligados a repensar sus estrategias y políticas de manejo y disposición de sus residuos sólidos.

II. MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO

En 1978, dos años luego de la aprobación de la R.C.R.A. por el Congreso federal, la Legislatura de Puerto Rico creó la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS).⁸ La planificación del manejo y la disposición de los desperdicios sólidos por parte de la ADS fue desarrollándose de la siguiente forma:

Entre los primeros esfuerzos por realizar una planificación efectiva del manejo de los residuos sólidos en Puerto Rico se creó en el 1980 el Plan Integral para la Recuperación de Recursos (actualizado en 1982). Además de intentar solucionar la situación de los residuos sólidos, este primer esfuerzo respondía en gran parte, a la realidad enfrentada globalmente debido a la “crisis energética”. Para entonces, en Puerto Rico se consideraba la incineración de los residuos sólidos como una fuente potencial de combustible para la generación de energía. Por lo tanto, dicho plan fundamentó su distribución regional y recomendación de infraestructura en la adopción de proyectos de incineración. Aunque el plan proponía un esquema regional y un método moderno para la disposición de los residuos sólidos, basado en una tecnología específica de tratamiento termal, no descartaba la necesidad de crear nuevos [vertederos].

En el año 1986 se realizó una actualización del Plan Integral de Recursos 1980/82. El plan continuó recomendando el establecimiento de siete plantas de recuperación de energía sin embargo, refinó áreas no cubiertas en el plan original. En este se concede mayor importancia a la ubicación estratégica de las estaciones

⁶ Véase *Criteria for Municipal Solid Waste Landfills*, 40 C.F.R. §§ 258.1-258.75 (2012); UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, *CRITERIA FOR SOLID WASTE DISPOSAL FACILITIES: A GUIDE FOR OWNERS/OPERATORS* (1993), <http://www3.epa.gov/epawaste/nonhaz/municipal/landfill/criteria/landbig.pdf>.

⁷ Véase UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY: OFFICE OF AIR AND RADIATION, *MUNICIPAL SOLID WASTE LANDFILLS: ECONOMIC IMPACT ANALYSIS FOR THE PROPOSED NEW SUBPART TO THE NEW SOURCE PERFORMANCE STANDARDS 2-15* (2014), http://www3.epa.gov/airtoxics/landfill/landfills_nsp_s_proposal_eia.pdf (“It can cost more than \$1 million per acre to construct, operate, and close a landfill in compliance with these regulations.”).

⁸ Ley de la Autoridad de Manejo de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, Ley Núm. 70 de 23 de junio de 1978, 12 LPRR §§ 1301-1319 (2014).

de trasbordo para permitir que municipios previamente excluidos de las regiones se integraran a proyectos de recuperación de recursos.

Otro elemento que surge en la revisión, es el énfasis en el desvío de materiales recuperables. En la misma se tomó en consideración que el proceso más deseable es aquel que produzca el mínimo de residuos que requieran disposición. En este sentido la recuperación de recursos se amplía para incluir otros métodos o tecnologías y no limitarse a la combustión o quema en masa.

En el 1990 hubo un esfuerzo por identificar lugares apropiados para la ubicación de instalaciones para el manejo de los residuos sólidos. Como base para excluir áreas no apropiadas para ubicar nuevas instalaciones de disposición final, se utilizaron los criterios establecidos en el Subtítulo D de RCRA para la ubicación, diseño, construcción y operación de [vertederos]. Entre los factores tomados en consideración al determinar las áreas de exclusión se incluyó: las zonas susceptibles a inundación con periodo de recurrencia de 100 años (Zona 1), bosques, reservas, lagos, manglares, áreas urbanas, zona cárstica, hábitat de especies en peligro de extinción, zona de amortiguamiento alrededor de aeropuertos, lugares históricos y culturales.

El resultado de este esfuerzo culminó en la preparación del Plan Regional de Ubicación de Facilidades (1990/91) el cual evaluó seis posibles escenarios. Se recomendó la división de la Isla en 20 regiones, tres con instalaciones de recuperación de energía sirviendo a 25 municipios y 17 regiones con [vertederos] brindando servicio a los restantes 53 municipios.⁹

Estos esfuerzos de planificación por la ADS resultaron en el Plan Integral de Recursos 1980/82, la Actualización de 1986 del Plan Integral 1980/82 y el Plan Regional de Ubicación de Facilidades (1990/91).¹⁰ El efecto inmediato de estos planes, a su vez, fue llevar a la ADS a planificar el cierre de la mitad de los sesenta y cuatro vertederos de primera generación existentes en Puerto Rico, lo cual se concretizó entre 1993 y 1994.¹¹

Durante este mismo periodo, varios municipios comenzaron a evaluar los primeros proyectos de incineración en la Isla. Primero en 1986, el alcalde de San Juan, Baltasar Corrada del Río firmó un contrato con la compañía Westinghouse para el diseño, la construcción y la operación de un incinerador.¹² En 1989, el alcalde Héctor Luis Acevedo, sucesor del alcalde Corrada del Río, continuó desarrollando junto a Westinghouse el proyecto de incineración, el cual estaba diseñado para procesar 1,040 toneladas por día de basura en Puerto Nuevo, San Juan. Según el

⁹ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, *supra* nota 3, en las págs. 3-12 – 3-15.

¹⁰ Véase *id.*

¹¹ En el presente (2015), existen veintisiete vertederos en operación, de los cuales solo diez cumplen con los criterios de diseño y operación requeridos por la R.C.R.A. (sin contabilizar un vertedero de segunda generación (Isabela) y uno de tercera generación (Peñuelas Industrial) que sometieron solicitudes ante la E.P.A. para abrir en sus facilidades nuevas celdas que también cumplan con los criterios de diseño y operación de la R.C.R.A.) (Información provista por la División de Operaciones e Ingeniería de la ADS, octubre de 2015).

¹² Véase Gladys Crescioni, *Próxima instalación de una planta de reciclaje residual*, DIARIO ABC (25 de septiembre de 1986), <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1986/09/25/028.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

líder ambientalista Juan Rosario, el incinerador de Westinghouse obtuvo la aprobación del Gobierno de Puerto Rico sobre la declaración de impacto ambiental y la consulta de ubicación, así como la aprobación federal del permiso de aire de rigor.¹³ No obstante, el Municipio de San Juan abandonó el proyecto en 1991 como resultado de la fuerte oposición comunitaria que se organizó contra la incineración. El alto costo político, ambiental y económico que representaba el desarrollo del incinerador evidentemente pesó sobre la decisión del alcalde Acevedo de cancelar el propuesto incinerador.¹⁴ Juan Rosario explicó: “La planta tenía el apoyo de muchos sectores, pero su construcción se detuvo en 1991 tras una inmensa lucha que se inició en Misión Industrial y a la que se unieron las comunidades”.¹⁵

El Municipio de Guaynabo también evaluó la posibilidad de desarrollar una planta de incineración al considerar dos propuestas en conjunto con los Municipios de Cataño y Carolina. La primera de estas propuestas consistía en la construcción por parte de la compañía Ebasco de una planta de incineración con capacidad para procesar 1,040 toneladas por día de basura. Babcock & Wilcox (B&W) operaría el incinerador, el cual recibiría los desperdicios de los mencionados Municipios.¹⁶ Esta propuesta no progresó y dio paso a una segunda propuesta donde la North Eastern Resource Recovery Corporation (en adelante, “NORECORP”) desarrollaría un incinerador en Guaynabo con tecnología de *Montenay* diseñada para procesar 1,600 toneladas de residuos sólidos por día.¹⁷ NORECORP, una corporación sin fines de lucro, fue creada por los Municipios de Guaynabo y Carolina. “El propósito de la NORECORP fue desarrollar y operar un sistema integral de desperdicios sólidos entre los Municipios de Guaynabo y Carolina para así mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la parte noreste de Puerto Rico”.¹⁸ Sin embargo, esta propuesta también fue cancelada por el alcalde Héctor O’Neill ante el repentino deceso de su predecesor, Alejandro “Junior” Cruz, en 1993, y ante el aumento en la oposición comunitaria al mismo.¹⁹

¹³ Véase Gerardo E. Alvarado León, *Hubo un fuego en una planta similar*, EL NUEVO DÍA (9 de enero de 2011), <http://www.adendi.com/archivo.asp?Xnum=859746&year=2011&mon=1> (última visita 15 de febrero de 2016).

¹⁴ Véase, e.g., *id.*; BRENDA PLATT, RESOURCES UP IN FLAMES: THE ECONOMIC PITFALLS OF INCINERATION VERSUS A ZERO WASTE APPROACH IN THE GLOBAL SOUTH 10 (2004), <http://www.no-burn.org/downloads/Resources%20up%20in%20Flames.pdf>; Paul Connett & Ellen Connett, *Municipal Waste Incinerators Defeated & Abandoned Proposals*, WASTE NOT: THE REPORTER FOR RATIONAL RESOURCE MANAGEMENT (Work on Waste USA, Inc., Canton, N.Y.), julio de 1994, <http://www.americanhealthstudies.org/wastenot/wn293.htm>.

¹⁵ Alvarado León, *supra* nota 13 (citando expresiones de Juan Rosario, líder de la organización ambientalista Misión Industrial).

¹⁶ Véase Connett & Connett, *supra* nota 14.

¹⁷ Véase PLATT, *supra* nota 14, en la pág. 4.

¹⁸ OFICINA DEL CONTRALOR DE PUERTO RICO, INFORME DE AUDITORÍA: M-00-4 MUNICIPIOS DE GUAYNABO Y CAROLINA, NORTH EASTERN RESOURCE RECOVERY CORPORATION (UNIDAD 4432) 2 (1999), http://www.ocpr.gov.pr/informes_en_pdf/pdf_1999_2000/m/m-00-04.pdf.

¹⁹ Véase Lucienne Gigante, *Wiping out Waste: Gov. Pedro Rosselló Signs Bill to Allow Construction of Plant in Caguas to Process 30% of Puerto Rico’s Garbage, Including San Juan*, CARIBBEAN BUSINESS (10

III. DESARROLLO DE UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO

La creciente oposición ciudadana a proyectos de incineración, junto a los nuevos requisitos contenidos en los Criterios 1991 de la E.P.A. sobre la ubicación, diseño, construcción, operación y cierre de vertederos, convirtieron la reducción, el reúso y el reciclaje (comúnmente referidos como las “3 Rs”) en la mejor opción para el manejo de los desperdicios sólidos en Puerto Rico. La ADS explicó que como resultado de los referidos factores:

[S]urge la necesidad de incorporar nueva legislación que facilitara la creación de la industria de recuperación y reciclaje de estos materiales.

A tales efectos, se crea la Ley Núm. 70 del 18 de septiembre de 1992, mejor conocida como la Ley para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Ley Núm. 70 de 1992). Esta establece como política pública el desarrollo e implantación de estrategias para lograr la disminución del volumen de residuos sólidos que requiere disposición final. Como parte de esta estrategia se utilizarían tecnologías y sistemas para reducir la intensidad del uso de los [vertederos] y recuperar materiales con el potencial de ser reutilizados o reciclados y devueltos a la economía como productos o materia prima.²⁰

Dentro de este escenario nace en 1992, la *Ley para la reducción y reciclaje de desperdicios sólidos de Puerto Rico* (en adelante, “*Ley de reciclaje de 1992*”),²¹ mediante la cual se estableció la nueva política pública sobre el manejo y disposición de los desperdicios sólidos en la Isla. En su Exposición de Motivos, la Legislatura explicó lo siguiente:

La nueva Autoridad de Desperdicios Sólidos junto a varios de los municipios más grandes del país se han envuelto en el establecimiento de tres plantas de incineración. Sin embargo, el costo de construcción y operación de las plantas de incineración ha resultado exceder sustancialmente los costos de otras alternativas que en adición, resultan ser más seguras ambientalmente. Urge implantar unas soluciones ambientalmente seguras que redunden en la reducción del volumen de desperdicios sólidos que se tienen que disponer.

Los sistemas de reducción y reciclaje en combinación con el uso menos intensivo de los vertederos representa una alternativa viable para Puerto Rico. El reciclaje es el proceso mediante el cual los materiales potencialmente reutilizables presentes en los desperdicios sólidos son separados del resto de los desperdicios para ser convertidos nuevamente en productos o materia prima para la elaboración de otros productos. Se le adjudican muchas ventajas a esta tecnología: conservación de materia prima, de energía y de los recursos de agua; ahorro de espacio en los

de agosto de 2000), <http://www.puertorico-herald.org/issues/vol4n32/CBWaste-en.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

²⁰ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, *supra* nota 3, en la pág. 3-16.

²¹ Ley para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos en Puerto Rico, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 L.P.R.A. §§ 1320 -1320u (2014).

sistemas de relleno sanitario; generación de ingresos por concepto de la venta del material recuperado; y, reducción en los costos de disposición.

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico entiende que el país necesita implantar sistemas regionales para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos, estimulando la participación de la empresa privada en la construcción y operación de las instalaciones necesarias. Esto cumple con el propósito de proteger la salud del pueblo y la calidad del ambiente a la vez que se recuperan recursos con el potencial de ser reutilizados como materia prima en la elaboración de otros productos.

Esta medida le ordena a la Autoridad de Desperdicios Sólidos desarrollar e implantar un Programa para la Reducción y el Reciclaje de Desperdicios Sólidos en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y establece los mecanismos necesarios para *viabilizar la implantación de tecnologías que reducen la utilización de los vertederos y de los sistemas de incineración como alternativas al problema de disposición de los desperdicios sólidos en Puerto Rico*.²²

En cuanto al uso de la incineración, la *Ley de reciclaje de 1992* estableció que sería permitida solo para “desperdicios sólidos que *no puedan ser reutilizados o reciclados*, siempre y cuando la facilidad de recuperación de energía conserve la calidad del aire, agua, suelos y otros recursos naturales”.²³ Resulta claro por estas expresiones que la nueva política pública del País para el manejo y disposición de desperdicios sólidos se enfocó en implementar como prioridad la reducción, el reúso (o reutilización) y el reciclaje, disminuir el uso de vertederos y usar la incineración solo para aquellos desperdicios que no pudieran ser reusados, reducidos o reciclados, y solo si se aseguraba la calidad del ambiente.

IV. LA MÁQUINA SE DESCARRILA

La ADS aprobó en 1995 el *Plan Regional de Infraestructura para el reciclaje y disposición de los desperdicios sólidos en Puerto Rico* (en adelante, “Plan Regional de Infraestructura de 1995”).²⁴ Este plan incluía la construcción de tres plantas de recuperación de energía o incineradores en las regiones de San Juan, norte central y oeste,²⁵ sin limitar de forma alguna los desperdicios sólidos dirigidos y contrario a lo que dispone la *Ley de reciclaje de 1992*.²⁶ Por lo tanto, el Plan Regional de Infraestructura de 1995 viola la clara política pública sobre incineradores contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*. Conforme con la adecuada hermenéutica jurídica, la ejecución del Plan Regional de Infraestructura de 1995 sería *ultra vires* por no ceñirse a lo establecido en la *Ley de reciclaje de 1992*. Aunque la ADS no contaba con

²² Exposición de motivos, Ley para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos en Puerto Rico, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 1992 LPR 318-19 (énfasis suplido).

²³ 12 LPRA § 1320a(d) (énfasis suplido).

²⁴ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS, PLAN REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA EL RECICLAJE Y LA DISPOSICIÓN DE LOS DESPERDICIOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO (1995).

²⁵ Véase *id.*

²⁶ Véase 12 LPRA § 1320a(d).

autorización legal para permitir la construcción de incineradores que procesan materiales reutilizables y reciclables, el gobernador Pedro Rosselló emitió por orden ejecutiva en 1997 la siguiente declaración:

PRIMERO: Se declara el Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico como el plan de acción que implanta la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico sobre reciclaje, manejo y disposición de los desperdicios sólidos.

SEGUNDO: La Junta de Calidad Ambiental, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, cada cual en su ámbito de jurisdicción, evaluarán las propuestas que se le sometan y autorizarán u otorgarán las consultas o permisos que ante éstas se radiquen, si la facilidad propuesta está conforme a la Política Pública de Puerto Rico esbozada en el Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico.²⁷

Como se puede apreciar a simple vista, la Orden Ejecutiva Núm. 18 de 1997 (en adelante, “Orden Ejecutiva 18”) del gobernador Rosselló contiene varias inconsistencias o imprudencias legales. Primero, declara el Plan Regional de Infraestructura de 1995 de la ADS “como el plan de acción que implanta la Política Pública del Gobierno de Puerto Rico sobre reciclaje, manejo y disposición de los desperdicios sólidos”.²⁸ Pero, como explicamos anteriormente, sería ilegal implantar el Plan Regional de Infraestructura de 1995 en lo que respecta al uso de incineradores, toda vez que dicho plan administrativo es *ultra vires* y viola la *Ley de reciclaje de 1992*, legislación adoptada por la Legislatura para precisamente establecer la política pública con respecto al manejo y disposición de desperdicios sólidos. Segundo, la Orden Ejecutiva 18 ordena a cuatro agencias gubernamentales (la Junta de Calidad Ambiental, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales) a ignorar e incumplir sus leyes habilitadores y delegaciones específicas que les hiciera la Legislatura sobre el manejo y la disposición de desperdicios sólidos, la protección del medioambiente, los recursos naturales y la salud humana, la calificación de los suelos, y demás políticas públicas relacionadas a la construcción y la seguridad, en aquellos casos donde los proyectos de manejo de desperdicios sólidos sometidos sean consistentes con el Plan Regional de Infraestructura de 1995 de la ADS. Por ende, esta Orden Ejecutiva exige que agencias de la Rama Ejecutiva incumplan con leyes existentes. ¿Puede una orden ejecutiva exigir incumplimiento con la Constitución o con alguna ley? Nuestro Tribunal Supremo ha expresado claramente que “[u]na orden ejecutiva no puede intervenir con derechos constitucio-

²⁷ Orden Ejec. Núm. 18 de 19 de abril de 1997, Boletín Adm. Núm. OE-1997-18, en la pág. 3, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/1997/OE-1997-18.pdf.

²⁸ *Id.*

nalmente protegidos. . . [y] el poder del Gobernador para emitir órdenes ejecutivas no puede ejercerse de forma contraria o tener un efecto adverso a lo dispuesto por ley”.²⁹

La Orden Ejecutiva 18 buscó, sin embargo, establecer su legalidad afirmando que la misma fue emitida por el Gobernador “en virtud de los poderes inherentes a [su] cargo y de la autoridad que [le] ha sido conferida por la Constitución y las leyes de Puerto Rico”.³⁰ Es evidente que el objetivo principal detrás de la Orden Ejecutiva 18 era sustituir la política pública sobre la incineración contenida en la *Ley de reciclaje de 1992* por una contraria a esta contenida en el Plan Regional de Infraestructura de 1995 de la ADS, así como eximir proyectos de incineración de las exigencias de leyes especiales aplicables a estos proyectos bajo la responsabilidad de la Junta de Calidad Ambiental, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales. Por supuesto, estos objetivos del Ejecutivo son improcedentes por violar la doctrina de separación de poderes. El Gobernador sencillamente no puede mediante orden ejecutiva excederse de los poderes constitucionales que posee, como tampoco puede ejercer poderes que recaen sobre otra rama del Gobierno.³¹

En nuestro sistema constitucional es claro que la Rama Legislativa legisla y establece políticas públicas, mientras que la Rama Ejecutiva ejecuta e implanta las mismas. Aunque nuestro Tribunal Supremo no ha abordado directamente el tema de los poderes del Gobernador de Puerto Rico, como lo ha hecho la Corte Suprema federal sobre los poderes del Presidente de los Estados Unidos,³² “no es menos cierto que [también] hay un vacío estatutario en cuanto a los requisitos que se deben cumplir al emitir una orden ejecutiva”.³³ El profesor José Julián Álvarez González opina que “[e]l tema de las órdenes ejecutivas . . . [e]s también uno de los menos estudiados, tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico”.³⁴ No obstante, vemos que órdenes ejecutivas son frecuentemente utilizadas tanto en el ámbito federal como en el local. Esta realidad lleva al profesor Álvarez González a explicar lo siguiente:

²⁹ *Hernández Colón v. Policía de Puerto Rico*, 177 DPR 121, 138 (2009) (notas omitidas); véase además *Rodríguez Ramos v. ELA*, 190 DPR 448, 464 (2014) (“Por nuestra parte, hemos sido claros al reiterar que las órdenes ejecutivas emitidas por el Primer Ejecutivo no pueden contravenir las leyes aplicables.”) (*citando a Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda*, 156 DPR 876, 892 (2002); *Soto v. Adm. Inst. Juveniles*, 148 DPR 810 (1999)).

³⁰ OE-1997-18, en la pág. 3.

³¹ Véase *Hernández Colón*, 177 DPR en la pág. 138; *Otero de Ramos*, 156 DPR en la pág. 892.

³² Véase, e.g., *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

³³ *Hernández Colón*, 177 DPR en las págs. 137-38; véase además *Rodríguez Ramos*, 190 DPR en la pág. 463; *William Vázquez Irizarry, Puerto Rico y el uso de órdenes ejecutivas*, 76 REV. JUR. UPR 951, 1020 (2007).

³⁴ JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS: CASOS Y MATERIALES 257 (2009).

A través de su uso cada vez más frecuente, el primer ejecutivo federal ha invadido esferas tradicionalmente consideradas propias del poder legislativo, lo que ha dado lugar a que se hable de “legislación ejecutiva”.

En Puerto Rico, el mecanismo de órdenes ejecutivas también tiene su origen en la práctica y tampoco se menciona en la Constitución. Carecemos asimismo de definiciones, pero se estima que estas órdenes son válidas en los mismos contextos en que se aceptan en la jurisdicción federal.³⁵

Por todas estas razones, “[e]l tema de las órdenes ejecutivas . . . es uno que pone a prueba la doctrina de separación de poderes”,³⁶ como bien indica Álvarez González. Reconociendo que en ciertas circunstancias se han validado órdenes ejecutivas que se aplicaban con fuerza de ley, evaluaré los fundamentos contenidos en la Orden Ejecutiva 18 para determinar si se justifica en este caso la intervención del gobernador con normas jurídicas existentes.

El profesor William Vázquez Irizarry tuvo oportunidad de estudiar el tema de los poderes del gobernador en un importante trabajo publicado en la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, logrando contestar muchas incertidumbres existentes sobre las órdenes ejecutivas en nuestro sistema constitucional.³⁷ En dicho escrito Vázquez Irizarry definió la orden ejecutiva como “un mandato que el primer ejecutivo da a los componentes de la rama ejecutiva”.³⁸ Por su parte, el Tribunal Supremo expresó que:

Una orden ejecutiva encuentra su base legal en la obligación general del primer ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las leyes, vigilar y supervisar la conducta oficial de todos los funcionarios y agencias del poder ejecutivo. Una orden ejecutiva es un mandato dirigido a uno de los brazos auxiliares del poder ejecutivo, conforme a nuestra Constitución y el ordenamiento jurídico estatutario. Pese a lo anterior, el poder del Gobernador para emitir órdenes ejecutivas no puede ejercerse de forma contraria o tener un efecto adverso a lo dispuesto por ley.³⁹

De acuerdo con el profesor Vázquez Irizarry, los poderes del Gobernador que podrían justificar órdenes ejecutivas bajo nuestro ordenamiento jurídico se pueden catalogar como los poderes expresos, implícitos e inherentes del Gobernador. Sobre estos, Vázquez Irizarry explicó que:

Los poderes expresos e implícitos son probablemente los más sencillos de entender. El expreso es aquel poder que está debidamente consignado en el texto de un cuerpo normativo. El poder implícito, por su parte, es aquel que si bien no

³⁵ *Id.* (citas omitidas).

³⁶ *Id.*

³⁷ Véase Vázquez Irizarry, *supra* nota 33.

³⁸ *Id.* en la pág. 953.

³⁹ Hernández Colón v. Policía de Puerto Rico, 177 DPR 121, 138 (2009); véase además Rodríguez Ramos v. ELA, 190 DPR 448, 464 (2014) (“Por nuestra parte, hemos sido claros al reiterar que las órdenes ejecutivas emitidas por el Primer Ejecutivo no pueden contravenir las leyes aplicables.”) (*citando a* Otero de Ramos v. Srio. de Hacienda, 156 DPR 876, 892 (2002); Soto v. Adm. Inst. Juveniles, 148 DPR 810 (1999)).

es reconocido de forma directa en la norma, resulta necesario invocarlo y ejercerlo pues de otro modo un funcionario no podría descargar su responsabilidad respecto a una facultad expresamente reconocida. En este sentido el poder implícito no se puede sostener en sí mismo, sino que debe ser un derivado necesario de un poder expreso. . . .

. . . . El poder inherente es aquel que un funcionario reclama poseer independientemente de que no exista base textual alguna, directa o indirecta, que lo valide o sostenga. . . . En lo que respecta a las órdenes ejecutivas, la importancia de los poderes inherentes es fundamental por cuanto uno de los mayores problemas en el uso de estos instrumentos es la ausencia de claridad en identificar la facultad a base de la cual se actúa. En una situación de base incierta no es inusual escuchar entonces el inquietante reclamo de poderes inherentes.⁴⁰

El Tribunal Supremo de Puerto Rico aclaró que “una orden ejecutiva promulgada en ausencia de autorización concedida por la Constitución o por estatuto no tiene efecto de ley”.⁴¹ Como muy bien resumió el profesor Álvarez González, el Tribunal Supremo ha validado órdenes ejecutivas que no presentaban problemas de separación de poderes porque: (1) respondían a una delegación legislativa,⁴² o (2) canalizaban el ejercicio de poderes que la Constitución confiere al Gobernador (ej. Creación de comisiones para estudiar el ordenamiento orgánico de municipios,⁴³ movilización de la Guardia Nacional,⁴⁴ otorgación o revocación de indulto,⁴⁵ recomendación para creación de comité asesor⁴⁶).⁴⁷

Como mencioné anteriormente, mediante la Orden Ejecutiva 18 emitida por el gobernador Rosselló se intentó convertir el Plan de Infraestructura de 1995 de la ADS en la política pública del país sobre el manejo y la disposición de desperdicios sólidos, sustituyendo así la política pública previamente establecida por la Legislatura al aprobar la *Ley de reciclaje de 1992*.⁴⁸ Sin embargo, si el Gobernador estaba en desacuerdo con la política pública sobre incineración contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*, debió buscar que la Legislatura enmendara la misma. De

⁴⁰ Véase Vázquez Irizarry, *supra* nota 33, en las págs. 961-62 (notas omitidas).

⁴¹ Hernández Colón, 177 DPR en la pág. 138.

⁴² Véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 34, en la pág. 257 (citando a Otero de Ramos, 156 DPR 876; Mar-Mol Co., Inc. v. Adm. Servicios Gens., 126 DPR 864 (1990); Pueblo Int'l, Inc. v. Srio. de Justicia, 117 DPR 230, 243 (1986) (Ortiz, opinión concurrente); Martín Santos v. CRUV, 89 DPR 175, 179 n.1 (1963); Pueblo v. Vidal, 78 DPR 76, 77 n.1 (1955); Buscaglia, Tes. v. Tribl. de Contribuciones, 67 DPR 28, 29 (1947)).

⁴³ Véase Mun. de Ponce v. Autoridad de Carreteras y Transportación, 153 DPR 1 (2001).

⁴⁴ Véase AAA v. Unión de Empleados de la AAA, 105 DPR 437, 441 n.2 (1976).

⁴⁵ Véase Reynolds v. Jefe de la Penitenciaría Estadual, 91 DPR 303, 321 (1964); Díaz Díaz v. Campos de Córdova, 81 DPR 1009, 1018 (1957).

⁴⁶ Véase *In re* Conferencia Judicial, 122 DPR 358 (1988).

⁴⁷ Véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 34, en la pág. 257.

⁴⁸ Orden Ejec. Núm. 18 de 19 de abril de 1997, Boletín Adm. Núm. OE-1997-18, en la pág. 3, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/1997/OE-1997-18.pdf; Ley para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos en Puerto Rico, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRA § 1320a(d) (2007).

otra forma, la referida Orden Ejecutiva no tuvo ningún efecto jurídico sobre las limitaciones relacionadas con la incineración impuestas por la Legislatura conforme la *Ley de reciclaje de 1992*, por no contar el Ejecutivo con autoridad expresa, implícita ni inherente en que basar la misma. Como indicó el profesor Vázquez Irizarry:

En ocasiones, incluso el Gobernador podría reclamar que está actuando como respuesta a un esquema legislativo que resulta incompleto en lo que a su aplicación e implementación respecta. En ese caso la orden ejecutiva respondería a un esfuerzo por suplementar dicho esquema legislativo y asegurar el cumplimiento del mandato de ley. Claro está, el problema reside en distinguir entre planteamientos legítimos y meras construcciones argumentativas para actuar cuando en realidad no se cuenta con autoridad legal.⁴⁹

Aunque la Orden Ejecutiva 18 dice basarse en los poderes inherentes del gobernador, una lectura a la *Ley de reciclaje de 1992* y a la Constitución claramente evidencia que la Legislatura expresamente estableció la política pública sobre el manejo de desperdicios sólidos, que no hubo delegación al gobernador para enmendarla, y que no se trata de un asunto que la Constitución le confiera al gobernador. Por consiguiente, la Orden Ejecutiva del gobernador Rosselló no modificó de modo alguno las limitaciones impuestas a la incineración por la *Ley de reciclaje de 1992*.

A finales de los años noventa, la administración del gobernador Rosselló consideró propuestas de incineración para los Municipios de Aguada, Arecibo y Caguas conforme con el Plan Regional de Infraestructura de 1995. Para Aguada o Arecibo se propuso la construcción por Ogden Energy de un incinerador con capacidad para procesar 1,800 toneladas por día de desperdicios sólidos.⁵⁰ Para Caguas se anunció una propuesta para la construcción de una planta de incineración usando la tecnología de gasificación de Thermoselect con capacidad para procesar 3,300 toneladas por día de residuos sólidos.⁵¹ Ninguna de estas propuestas cumplía con la *Ley de reciclaje de 1992*, al incluir la quema de todo tipo de residuos sólidos, incluyendo los reusables y reciclables. Aunque estas propuestas contaban con el favor de la administración del gobernador Pedro Rosselló, las mismas violaban la *Ley de reciclaje de 1992*. Tampoco lograron la aceptación de la ciudadanía. “No a la Incineración” se convirtió en tema eleccionario para las elecciones de noviembre de 2000, especialmente para los candidatos del Partido Popular Democrático, partido de oposición en ese momento.

El Partido Popular Democrático logró victorias significativas a nivel de la Gobernación, la Legislatura y los municipios. La gobernadora Sila Calderón precisó sobre este tema como sigue: “Como indiqué durante mi campaña electoral, no

⁴⁹ Vázquez Irizarry, *supra* nota 33, en la pág. 1048 (nota omitida).

⁵⁰ Véase, e.g., *ADS to Start EIS May*, BNAMERICAS (25 de abril de 2000), http://www.bnamericas.com/en/news/waterandwaste/ADS_to_Start_EIS_May (última visita 15 de febrero de 2016).

⁵¹ Véase Gigante, *supra* nota 19; Ponencia sobre el P. del S. 870 y 871 ante la Comisión de Recursos Naturales, Asuntos Ambientales y Energía del Senado de Puerto Rico, 13ra Asam. Leg., 3ra Ses. Ord. (PR 1998) (ponencia de Thomas B. Wilson, Caribe Waste Technologies, Inc.).

apoyo el establecimiento de un incinerador en Arecibo A través de la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS) pretendo lograr una solución integrada y viable para la disposición de residuos sólidos, estableciendo claramente que el reciclaje es el método de manejo predilecto . . .”⁵² El copo del Partido Popular Democrático con su campaña en contra de la incineración en las elecciones de noviembre del 2000 fue interpretado por muchos como el fin de las referidas propuestas de incineración para la Isla. Pero, no fue así.

V. LA MÁQUINA ENDEREZA SU RUTA

Unos días después de las elecciones de noviembre del 2000 salió a la luz pública que funcionarios de la administración del gobernador Rosselló, cuyo partido político fue derrotado en la referida contienda electoral, tenían la intención de firmar con Ogden Energy un contrato para la construcción de la planta de incineración propuesta para Arecibo.⁵³ El Orlando Sentinel reportó:

Daniel Pagán, secretario del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales de Puerto Rico, viajó a Miami la semana pasada para poner los toques finales sobre un contrato para la construcción de un incinerador de basura en la Isla, a pesar de la oposición por residentes y líderes municipales de Arecibo y Aguada, dos comunidades identificadas como posibles destinos para el proyecto. Pagán se reunió con ejecutivos de Ogden Corp. con la esperanza de completar los detalles del contrato antes del fin del año y el fin de la saliente administración del gobernador Pedro Rosselló.⁵⁴

En un intento por detener la firma de un contrato entre Ogden Energy y la ADS, el comité de transición de la gobernadora Calderón y los líderes legislativos electos convencieron a la Asamblea Legislativa saliente, con mayoría del Partido Nuevo Progresista, que aprobara una resolución conjunta que detuviera las negociaciones entre las partes. Así quedó aprobada la Resolución Conjunta Número 733 del 28 de diciembre de 2000 (en adelante, “Resolución Conjunta 733”), mediante la cual la Legislatura autorizó a la ADS “a incurrir en obligaciones, hasta la cantidad de ciento doce millones (112,000,000) de dólares, para la construcción y/o mejoras de proyectos de infraestructura”.⁵⁵ Esta obligación se refería a una línea de crédito

⁵² Wilma Maldonado Arrigoitia, *Sila se opone a incinerador en Arecibo*, PRIMERA HORA (8 de agosto de 2001), <http://corp.primerahora.com/archivo.asp?guid=3A0B6DC48B8211D5A2DC00508B124842&year=2001&keyword=> (última visita 15 de febrero de 2016) (en reacción a las expresiones de la gobernadora Sila Calderón sobre su oposición a la incineración, el entonces alcalde de Arecibo, Frankie Hernández Colón, “catalogó como un ‘triumfo de la sociedad civil’ la decisión de la Gobernadora de oponerse a la quema de basura. ‘Como líder auténtica y realista, la señora Gobernadora hizo suyo el clamor de la sociedad civil y lo elevó a política pública con esa decisión’”).

⁵³ Véase *Incinerator closer to reality*, ORLANDO SENTINEL (19 de noviembre de 2000), http://articles.orlandosentinel.com/2000-11-19/news/001180166_1_puerto-rico-arecibo-pagan (última visita 15 de febrero de 2016).

⁵⁴ *Id.* (traducción suplida).

⁵⁵ R. C. del S. 733 de 28 de diciembre de 2000, 6ta Ses. Ext., 13ra Asam. Leg.

previamente negociada entre la ADS y el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico con ese mismo propósito. Para reflejar la nueva postura del Gobierno electo en cuanto a la incineración, se incluyó la siguiente prohibición en cuanto al uso de estos fondos para la incineración: “La Autoridad [ADS] no utilizará directa ni indirectamente ninguno de los fondos autorizados por esta resolución para el financiamiento o auspicio de estudios, contratación, construcción, desarrollo u operación de facilidades de disposición de desperdicios sólidos que utilicen cualquier tecnología de incineración”.⁵⁶

Siguiendo el mismo análisis aplicado al Plan Regional de Infraestructura de 1995 y a la Orden Ejecutiva 18, evaluaré el efecto, si alguno, que tuvo la Resolución Conjunta 733 sobre la política pública de manejo de desperdicios sólidos establecida por la Legislatura en la *Ley de reciclaje de 1992*. La *Ley sobre la aprobación, promulgación y distribución de leyes y otros documentos* define una resolución conjunta como:

Toda legislación que haya de perder su fuerza al realizarse la obra, o cumplirse la finalidad que persigue, será objeto de consideración por la Asamblea Legislativa mediante resolución conjunta y no formará parte de los estatutos permanentes de Puerto Rico. Estas resoluciones seguirán el mismo trámite que los proyectos de ley. Se excluyen aquellos casos en que la materia que deba considerarse como resolución conjunta sea parte necesaria, aunque incidental, de una materia principal que deba considerarse mediante proyecto de ley.⁵⁷

La diferencia entre una resolución conjunta y una ley ha sido explicada de la siguiente manera: “[l]o que distingue a las Resoluciones Conjuntas de las leyes es que las primeras pierden su fuerza al realizarse la obra o cumplirse la finalidad que persiguen, mientras que las segundas tienen fuerza permanente hasta que sean derogadas o modificadas”.⁵⁸ Por consiguiente, las resoluciones conjuntas son utilizadas por la Legislatura para atender asuntos que tienen una vida o vigencia definida con la intención de que dichas resoluciones conjuntas pierdan su fuerza de ley una vez se extinga su propósito o razón de ser.

Conforme estas definiciones, la política pública de manejo y disposición de residuos sólidos establecida en la *Ley de reciclaje de 1992* permaneció inalterada como consecuencia de la aprobación de la Resolución Conjunta 733. Es menester concluir que la Legislatura no aprobaría una resolución conjunta con la intención de enmendar una política pública sobre un asunto de duración indefinida. Para esto el instrumento adecuado sería una ley. Por ende, la Resolución Conjunta 733, por diseño legislativo, no enmendó la *Ley de reciclaje de 1992*. Dicha resolución se limitó exclusivamente a los usos que la ADS le podía dar a unos fondos públicos específicos, es decir, la línea de crédito de \$112 millones que fue creada a favor de la ADS. Una vez se extinguieran esos fondos, la Resolución Conjunta 733 perdía su

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ Ley sobre la aprobación, promulgación y distribución de leyes y otros documentos, Ley Núm. 2 de 4 de marzo de 1953, 2 LPRA § 200 (2009).

⁵⁸ Op. Sec. Just. Núm. 1973-11, 2 de mayo de 1973.

fuerza. Usando la misma lógica, también es cierto decir que dicha resolución conjunta no limita ni prohíbe que la ADS utilice otros fondos para el desarrollo de la incineración, limitado por supuesto, a aquellos desperdicios que no puedan ser reusados o reciclados conforme lo provisto en la *Ley de reciclaje de 1992*.

Una vez el gobierno de Sila Calderón tomó posesión en el 2001, una de las primeras acciones de la nueva Asamblea Legislativa fue aprobar una resolución concurrente declarando “como política pública de la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el rechazo a la incineración como medio para disponer de los desperdicios sólidos dentro de la jurisdicción del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.⁵⁹ Comenzaré evaluando el efecto de esta resolución concurrente sobre la política pública de manejo y disposición de desperdicios sólidos contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*. El profesor José Julián Álvarez González describe la resolución concurrente como “una actuación de ambas cámaras que no requiere presentarse al Gobernador”.⁶⁰ Entre los ejemplos identificados por el profesor Álvarez González donde la Legislatura ha usado resoluciones concurrentes están declaraciones sin fuerza de ley sobre asuntos públicos, como censuras de ciertos actos, o solicitudes al Congreso.⁶¹ Como la resolución concurrente no es firmada por el Gobernador, la misma es un instrumento legislativo que no tiene fuerza de ley, excepto ante los cuerpos legislativos que la aprueban. Por ende, la política pública de manejo de desperdicios sólidos, en general, y sobre la incineración, en particular, contenida en la *Ley de reciclaje de 1992* se mantuvo inalterada tras la aprobación de la Resolución Concurrente del Senado Número 9 de 2001. El valor práctico de esta resolución concurrente fue alertar a la Rama Ejecutiva y a la ciudadanía sobre la postura de esta Legislatura en relación a un asunto de interés, en este caso sobre la incineración.

En octubre del 2001, la gobernadora Calderón emitió la Orden Ejecutiva Número 58A de 2001 (en adelante, “Orden Ejecutiva 58A”), donde le reitera a la Rama Ejecutiva que la política pública del país sobre el manejo de desperdicios sólidos se enfoca en la reducción, reutilización, reciclaje y composta de los desperdicios sólidos.⁶² Mediante dicha orden ejecutiva, la gobernadora Calderón también derogó la orden previamente emitida por el gobernador Rosselló (Orden Ejecutiva 18) explicando que:

La reciente reevaluación del Plan Regional [de 1995] evidencia que en éste no se implantaron criterios adecuados en la ubicación de los proyectos propuestos, que dicho Plan Regional contiene proyectos innecesarios y que no incorporó la participación pública, municipal o intergencial en la ubicación de los proyectos.

⁵⁹ Res. Con. del S. 9 de 10 de abril de 2001, 1era Ses. Ord., 14ta Asam. Leg., en la pág. 1.

⁶⁰ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 34, en la pág. 244.

⁶¹ Véase *id.* (citando a Reynolds v. Jefe Penitenciaria Estadual, 91 DPR 303, 318-19 nn.18-19 (1964); PPD v. Gobernador, 98 DPR 338, 441 (1970)).

⁶² Orden Ejec. Núm. 58A de 5 de octubre de 2001, Boletín Adm. Núm. OE-2001-58A, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2001/OE-2001-58A.pdf.

Dicha evaluación reveló, además, que el Plan Regional incluye proyectos no viables económicamente y que *viola las normas y el espíritu del ordenamiento jurídico existente*.⁶³

Además, la gobernadora Calderón enfatizó que la política pública que imponía la jerarquía de métodos para el manejo de desperdicios sólidos ya se había establecido en la *Ley de reciclaje de 1992*,⁶⁴ la cual debía seguirse tanto en sustancia como en espíritu.⁶⁵ Sobre el uso de la incineración en Puerto Rico para el manejo de la basura, la Orden Ejecutiva de la gobernadora Calderón fue clara y consistente con la *Ley de reciclaje de 1992* en que “[l]as tecnologías para la recuperación de energía de residuos sólidos se considerar[ían] sólo para materiales que no [pudieran] ser reutilizados, reciclados o compostados y sólo si las mismas garantiza[ban] la seguridad humana y ambiental”.⁶⁶

Contrario a la Orden Ejecutiva 18 que buscaba enmendar la política pública sobre incineración contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*, la Orden Ejecutiva 58A reafirmó lo contenido en dicha ley. La Orden Ejecutiva emitida por la gobernadora Calderón en el 2001 cumple con los criterios previamente discutidos relacionados con este instrumento, toda vez que su objetivo es instruir a las agencias ejecutivas sobre la política pública esbozada en la *Ley de reciclaje de 1992* y ordenarles a seguir las normas y el espíritu de la misma. El efecto de la Orden Ejecutiva 58A es aclarar la confusión creada por el binomio del Plan Regional de Infraestructura de 1995 y la Orden Ejecutiva 18, las cuales eran contrarias al ordenamiento legal establecido por la *Ley de reciclaje de 1992*. En fin, la fuerza que posee la Orden Ejecutiva de la gobernadora Calderón proviene de su consistencia y compatibilidad con la *Ley de reciclaje de 1992*.

En verano de 2004, la ADS emitió su *Plan Estratégico para el manejo de los residuos sólidos de Puerto Rico* (en adelante, “Plan Estratégico de 2004”), el cual establecía las estrategias y acciones necesarias para implantar la referida política pública sobre el manejo y disposición de residuos sólidos.⁶⁷ Este documento se desarrolló cónsono con la *Ley de reciclaje de 1992* y la Orden Ejecutiva 58A de la gobernadora Calderón. El mismo se dirigía a cumplir el cometido de reducir la tasa de disposición de desperdicios sólidos, aumentar la tasa de reciclaje, crear métodos alternos para desarrollar una mayor participación de los ciudadanos en los programas de reciclaje, reducir el consumo y la producción de materiales no reciclables y establecer la infraestructura de manejo de la basura, minimizando el

⁶³ *Id.* en la pág. 1 (énfasis suplido).

⁶⁴ Ley para la reducción y reciclaje de los desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRÁ § 1320a (2007).

⁶⁵ OE-2001-58A, en la pág. 3.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, PLAN ESTRATÉGICO PARA EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN PUERTO RICO (2004).

impacto que estas pudieran tener en la salud humana y el ambiente.⁶⁸ La preparación del Plan Estratégico de 2004 contó con una significativa y efectiva participación ciudadana:

[L]a ADS organizó y efectuó trece reuniones de participación ciudadana. Tres de estas fueron efectuadas en la ADS y las restantes en los siguientes municipios: Arecibo, Humacao, Salinas, Mayagüez, Toa Baja, Fajardo, San Germán, Ponce, Vieques y Culebra. A estas asistieron diferentes grupos de interés, entre estos figuraron industriales, acarreadores privados, funcionarios municipales, colegios profesionales y académicos, agencias gubernamentales así como organizaciones de base comunitaria y ambiental. Dichos sectores brindaron sus sugerencias, inquietudes y recomendaciones, e identificaron problemas o asuntos de interés, los cuales han servido de base en el desarrollo de este Plan Estratégico para el Manejo de los Residuos Sólidos en Puerto Rico.⁶⁹

El 21 de julio de 2004, la gobernadora Calderón emitió la Orden Ejecutiva Número 41 de 2004 (en adelante, “Orden Ejecutiva 41”), adoptando el Plan Estratégico de 2004 para así implementar la política pública establecida en la *Ley de reciclaje de 1992* y reiterada en la Orden Ejecutiva 58A.⁷⁰ Otra vez podemos distinguir esta Orden Ejecutiva de la Orden Ejecutiva 18 emitida por el gobernador Rosselló. Por un lado, la Orden Ejecutiva 41 ordenó a las agencias del ejecutivo a implantar las normas contenidas en la *Ley de reciclaje de 1992* mediante la ejecución del Plan Estratégico de 2004, un plan que seguía las *normas y espíritu* de dicha ley. Mientras, por otro lado, la Orden Ejecutiva 18 exigía que las agencias concernidas violaran las *normas y espíritu* de la referida *Ley de reciclaje de 1992*, particularmente en cuanto al uso de la incineración para el manejo y disposición de los todos los desperdicios sólidos.

VI. DESVÍO POR UNA RUTA NEBULOSA

Aunque la política pública prohibiendo la incineración de todos los residuos sólidos era clara durante la Administración de la gobernadora Calderón (2001 al 2004), al menos dos proyectistas continuaron impulsando sus propuestas de incineración, las cuales incluían la incineración de residuos reusables y reciclables. Caribe Waste Technologies centró su defensa del proyecto propuesto para Caguas alegando que la tecnología de Thermoselect era *gasificación* y no *incineración*, por lo que esta no presentaba los elementos críticos que hacían objetables la incineración.⁷¹ Lo cierto es que las limitaciones contenidas en la *Ley de reciclaje de 1992*

⁶⁸ Véase *id.* en la pág. i-4.

⁶⁹ *Id.* en Resumen Ejecutivo.

⁷⁰ Orden Ejec. Núm. 41 de 21 de julio de 2004, Boletín Adm. Núm. OE-2004-041, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2004/OE-2004-41.pdf.

⁷¹ Véase Sara Justicia Doll, *En defensa de una planta de desperdicios sólidos en Caguas*, PRIMERA HORA (29 de julio de 2002), <http://corp.primerahora.com/archivo.asp?guid=24C079A7B0234F9BAF045D9DD79152BE&year=2002&keyword=> (última visita 26 de febrero de 2016).

sobre la incineración también le aplican a la tecnología de gasificación propuesta por Caribe Waste Technologies debido a que ambas son tecnologías para recuperar energía.⁷² Aun cuando algunos opinaban que el Municipio de Caguas había prácticamente desistido del incinerador por la férrea oposición de los médicos y ambientalistas del País,⁷³ el proyectista continuó impulsando el mismo hasta el fallecimiento en 2010 del alcalde de Caguas, William Miranda Marín.⁷⁴

Durante fines de la década de los noventa, la empresa RENOVA había propuesto infructuosamente una planta de incineración, para Aguada o Arecibo, usando la tecnología SEMASS con capacidad para procesar 2,000 toneladas diarias de desperdicios sólidos. En el 2000, RENOVA afinó dicha propuesta de manera que su incinerador fuese el componente central en el desarrollo de un parque industrial ecológico en el Barrio Cambalache, Arecibo, Puerto Rico. La base de este concepto era que los residuos de una industria sirvieran de materia prima para otra en la cadena, mientras que el incinerador proveería la energía necesaria para impulsar todo el parque industrial ecológico.⁷⁵ Sin embargo, esta propuesta no encontró apoyo en la Administración de la gobernadora Calderón por ser incompatible con la política pública de usar la incineración solo para materiales que no se podían reusar, reciclar, compostar, etc., y solo si la seguridad de la salud pública y el ambiente estaban garantizados. El proyecto de RENOVA, al igual que el de Caribe Waste para Caguas, incumplía con ambos requisitos.

Energy Answers y su presidente Patrick F. Mahoney, uno de los socios del proyecto propuesto por RENOVA, continuó promoviendo el componente de incineración como un proyecto independiente, junto a importantes inversionistas locales como Richard Carrión, presidente del Banco Popular de Puerto Rico, y Federico F. Sánchez, presidente de Interlink.⁷⁶ Así que a mediados de la década de los dos mil, Energy Answers revivió la propuesta de incinerar basura en el Barrio Cambalache de Arecibo usando la tecnología SEMASS con capacidad para procesar hasta 2,000 toneladas por día de residuos. Para dicha época (2005-08), Puerto Rico contaba con un Gobierno compartido compuesto por el gobernador Aníbal Acevedo

⁷² Véase Ley para la reducción y reciclaje de los desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRA § 1320a (d) (2007).

⁷³ Véase Justicia Doll, *supra* nota 71.

⁷⁴ Véase Jessica Magid, *Caguas waste-energy construction to begin by July 2005*, BNAMERICAS (16 de junio de 2004), http://www.bnamericas.com/en/news/waterandwaste/Caguas_waste-energy_construction_to_begin_by_July_2005 (última visita 26 de febrero de 2016).

⁷⁵ Véase Alethea Abuyuan, et al., *Waste Equals Food: Developing a Sustainable Agriculture Support Cluster for a Proposed Resource Recovery Park in Puerto Rico*, en *DEVELOPING INDUSTRIAL ECOSYSTEMS: APPROACHES, CASES, AND TOOLS* 303-49 (Marian Chertow & Michelle Portlock, eds. 2002), http://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/0-9/106puerto_rico.pdf; *Renova Promotes Industrial Ecology in Puerto Rico*, PR NEWSWIRE (8 de febrero de 2001), <http://www.prnewswire.com/news-releases/renova-promotes-industrial-ecology-in-puerto-rico-71275237.html> (última visita 26 de febrero de 2016).

⁷⁶ Véase Nindi Méndez Pagán, *Fortuño empujó la incineradora de Arecibo como abogado*, NOTICEL (22 de junio de 2012), <http://www.noticel.com/noticia/126085/fortuno-empujo-la-incineradora-de-arecibo-como-abogado.html>; *Renova Promotes Industrial Ecology in Puerto Rico*, *supra* nota 75.

Vilá del Partido Popular Democrático, y una Legislatura dominada en sus cámaras por el partido de oposición: el Partido Nuevo Progresista. La gobernanza en el País durante este periodo fue en extremo conflictiva, al punto que el gobernador Acevedo Vilá, tras no llegar a un acuerdo con la Legislatura, ordenó en el 2006 el cierre del gobierno por insuficiencia presupuestaria.⁷⁷ No obstante, sus serias diferencias, el Ejecutivo y la Legislatura sí compartían visiones en cuanto a su apoyo a la incineración y al proyecto de Energy Answers, las cuales se cristalizaron durante el referido periodo en una resolución conjunta, dos órdenes ejecutivos y un documento o guía administrativa, todas buscando viabilizar la incineración en violación a lo dispuesto en la *Ley de reciclaje de 1992*.

Primero, mediante la Resolución Conjunta Número 285 de 2006 (en adelante, “Resolución Conjunta 285”),⁷⁸ la Legislatura del Gobierno compartido enmendó la Resolución Conjunta 733, la cual autorizaba a la ADS el uso de fondos provenientes de una línea de crédito de \$112 millones que el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico le había extendido para desarrollar proyectos de infraestructura para el manejo y la disposición de desperdicios sólidos.⁷⁹ Recordemos que fue en la Resolución Conjunta 733 donde se prohibió el uso de los referidos fondos para financiar “estudios, contratación, construcción, desarrollo u operación de facilidades de disposición de desperdicios sólidos que utilicen cualquier tecnología de incineración”.⁸⁰ Explicamos anteriormente que resoluciones conjuntas proceden para asuntos de duración definida o temporal por lo que pierden fuerza de ley una vez su propósito u objetivo concluye. Por lo tanto, la *prohibición* a financiar la incineración contenida en la Resolución Conjunta 733 aplica solo al uso de los fondos provenientes de la línea de crédito de \$112 millones, y solo mientras dichos fondos existan. Una vez agotados los fondos, concluimos que la Resolución Conjunta 733 perdería fuerza de ley. También indicamos que la referida resolución conjunta dejó inalterada la política pública de limitar el uso de incineración para materiales que no se puedan reusar o reciclar conforme quedó establecido en la *Ley de reciclaje de 1992*. Evaluemos ahora el efecto, si alguno que tuvo la Resolución Conjunta 285 sobre la Resolución Conjunta 733 y sobre la *Ley de reciclaje de 1992*.

Las enmiendas a la Resolución Conjunta 733 consistieron en: (1) permitir el uso de la referida línea de crédito de \$112 millones para pagar por “gastos ya incurridos para estos propósitos a la fecha de aprobación de esta Resolución Conjunta”;

⁷⁷ Véase Orden Ejec. Núm. 10 de 26 de abril de 2006, Boletín Adm. OE-2006-10 http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2006/OE-2006-10.pdf; Iván J. Broida Fontánez, *Incertidumbre tras cierre patronal del gobierno*, AMÉRICA LATINA EN MOVIMIENTO ONLINE (26 de abril de 2006), <http://www.alainet.org/es/active/11246>; *Gobierno de Puerto Rico con cierre parcial por falta de fondos*, VOZ DE AMÉRICA (1 de mayo de 2006), <http://www.voanoticias.com/content/article-2006-05-02-voa9/71666.html> (última visita 13 de marzo de 2016); *Acuerdo supera crisis en Puerto Rico*, BBC MUNDO (11 de mayo de 2006), http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4760000/4760403.stm (última visita 13 de marzo de 2016).

⁷⁸ R. C. de la C. 285 de 22 de diciembre 2006, 4a Ses. Ord., 15ma Asam. Leg.

⁷⁹ R. C. del S. 733 de 28 de diciembre de 2000, 6ta Ses. Ext., 13ra Asam. Leg.

⁸⁰ *Id.* en la pág. 1.

(2) definir *incineración* para propósitos de esta Resolución Conjunta como “el proceso termal de quema o combustión de material orgánico y no orgánico de los desperdicios sólidos, usando aire y produciendo altas cantidades de gases los cuales se liberan en la atmósfera”; (3) eximir de la “limitación” contenida en esta Resolución Conjunta “a tecnologías de conversión de desperdicios sólidos en energía que sean ambientalmente seguras”; y (4) establecer que “la política pública del Gobierno de Puerto Rico será favorecer aquellas tecnologías de conversión de desperdicios sólidos en energía que sean ambientalmente seguras”.⁸¹ Pasemos a evaluar cada una de estas enmiendas.

En cuanto a la primera de estas enmiendas, se debe presumir que su propósito fue pagar gastos no reembolsados relacionados a incineración incurridos legalmente, previo al 28 de diciembre de 2000, fecha en que se aprobó la Resolución Conjunta 733. El repago de todo gasto relacionado a incineración usando la línea de crédito de \$112 millones incurridos posterior al 28 de diciembre de 2000 sería improcedente, ya que los mismos se prohibieron en la Resolución Conjunta 733.⁸² De cualquier forma, se trata de una enmienda en beneficio de unos contratistas particulares con reclamos contra la ADS, y no afecta la política pública sobre manejo y disposición de residuos sólidos contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*.

La segunda enmienda arriba esbozada añade una definición del término ‘incineración’. Sin embargo, la misma Resolución Conjunta 285 específicamente limita la aplicabilidad de dicha definición para “propósitos de esta Resolución Conjunta”.⁸³ Por lo tanto, la definición allí provista no aplica para ningún otro propósito. También recordemos que por tratarse de una resolución conjunta, la fuerza de ley de dicha definición durará hasta que se extinga la línea de crédito de \$112 millones, objeto central de las Resoluciones Conjuntas 733 de 2000 y 285 de 2006.

En la tercera enmienda, la Legislatura exime a “tecnologías de conversión de desperdicios sólidos en energía que sean ambientalmente seguras” de las limitaciones impuestas a incineradoras en la Resolución Conjunta 733.⁸⁴ El efecto de esta enmienda es que la ADS podrá incurrir en pagos provenientes de la línea de crédito de \$112 millones relacionados al “financiamiento o auspicio de estudios, contratación, desarrollo u operación de facilidades de disposición de desperdicios sólidos que utilicen cualquier tecnología de incineración” donde los desperdicios sólidos se conviertan en energía y la tecnología sea ambientalmente segura.⁸⁵ Por estar contenida en una resolución conjunta que enmienda otra resolución conjunta, la primera pregunta debe ser si la Resolución Conjunta 733 todavía permanecía vigente y con fuerza en el 2006. Como la línea de crédito de \$112 millones no se había agotado en ese momento, la Resolución Conjunta 733 seguía vigente por

⁸¹ R. C. de la C. 285 de 22 de diciembre 2006, 4a Ses. Ord., 15ma Asam. Leg.

⁸² R. C. del S. 733 de 28 de diciembre de 2000, 6ta Ses. Ext., 13ra Asam. Leg.

⁸³ R. C. de la C. 285 de 22 de diciembre 2006, 4a Ses. Ord., 15ma Asam. Leg.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.*

lo que la Legislatura podía enmendarla, consciente, por supuesto, de que las enmiendas contenidas en la Resolución Conjunta 285 perderían fuerza tan pronto se agotara dicha fuente de financiamiento. Por consiguiente, el efecto de esta enmienda es que se libera a la ADS para poder usar fondos provenientes de la referida línea de crédito para estudiar, contratar, desarrollar u operar tecnologías de *waste-to-energy* o donde los residuos sólidos se queman y se convierten en energía, siempre y cuando sean ambientalmente seguras. De nuevo, la política pública general contenida en la *Ley de reciclaje de 1992* sobre el uso de la incineración solo para desperdicios sólidos que no puedan ser reusados o reciclados permanece inalterada por esta tercera enmienda.

La cuarta, y última, enmienda provista en la Resolución Conjunta 285 dispuso “que la política pública del Gobierno de Puerto Rico será favorecer aquellas tecnologías de conversión de desperdicios sólidos en energía que sean ambientalmente seguras”.⁸⁶ Tratándose de una resolución conjunta donde su fuerza de ley depende de la existencia de un financiamiento específico a favor de la ADS, el contexto de sus expresiones se limita a lo relacionado con dicho financiamiento. Por ende, la expresión de política pública provista en esta resolución conjunta aplica al uso por la ADS de los fondos remanentes de la línea de crédito extendida por el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico a favor de la ADS, y tendrá fuerza de ley hasta que se agoten dichos recursos monetarios. Resulta forzoso concluir de nuevo que lo contenido en la Resolución Conjunta 285 no afecta de modo alguno las políticas públicas establecidas previamente por la Legislatura en la *Ley de reciclaje de 1992*.

Once meses después, el gobernador Acevedo Vilá emitió la Orden Ejecutiva Número 48 de 2007 (en adelante, “Orden Ejecutiva 48”) para ordenar la reducción del uso de vertederos como disposición final de los desperdicios sólidos y para derogar la Orden Ejecutiva 58A de la gobernadora Calderón.⁸⁷ La referida Orden Ejecutiva del gobernador Acevedo Vilá se fundamentó en “la autoridad que me ha sido conferida por la Constitución y las Leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.⁸⁸ Recordemos que en la Orden Ejecutiva 58A, la gobernadora Calderón reiteró que la política pública del País sobre el manejo de desperdicios sólidos se enfoca en la reducción, reutilización, reciclaje y composta de los desperdicios sólidos conforme la *Ley de reciclaje de 1992*, y que la incineración solo podría usarse para desperdicios sólidos que no “puedan ser reutilizados o reciclados, siempre y cuando la facilidad de recuperación de energía conserve la calidad del aire, agua, suelos y otros recursos naturales”.⁸⁹

La Orden Ejecutiva 48 del gobernador Acevedo Vilá derogó la Orden Ejecutiva Núm. 58A de la gobernadora Calderón para así dejar sin efecto las limitaciones

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ Orden Ejec. Núm. 48 de 2 de noviembre de 2007, Boletín Adm. Núm. OE-2007-48, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2007/OE-2007-48.pdf.

⁸⁸ *Id.* en la pág. 4.

⁸⁹ Véase Orden Ejec. Núm. 58A de 5 de octubre de 2001, Boletín Adm. Núm. OE-2001-58A, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2001/OE-2001-58A.pdf.

sobre el uso de la incineración para disponer desperdicios sólidos, y así promover “[e]l desarrollo de la opción de tecnologías de conversión de residuos sólidos en energía . . . utilizando tecnologías probadas que protejan el ambiente y la salud pública”.⁹⁰ El gobernador Acevedo Vilá fundamentó este cambio significativo de política pública sobre el uso de la incineración en el manejo y disposición de desperdicios sólidos en “[l]a Resolución Conjunta de la Cámara Núm. 285 de 22 de diciembre de 2006, [la cual] establece que será política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico el desarrollo de tecnologías de conversión de residuos sólidos a energía que sean ambientalmente seguras”.⁹¹ Como expliqué anteriormente, intentar enmendar mediante una orden ejecutiva una política pública establecida por la Legislatura mediante ley, en este caso la *Ley de reciclaje de 1992*, es improcedente por violar la doctrina constitucional de separación de poderes. Veamos.

La Resolución Conjunta Número 285 de 22 de diciembre de 2006,⁹² en la que se fundamenta la Orden Ejecutiva del gobernador Acevedo Vilá, derogó la Resolución Conjunta 733.⁹³ La Resolución Conjunta derogada fue aprobada con el propósito de detener los intentos de funcionarios del gobierno del ex gobernador Pedro Rosselló de firmar un acuerdo con Ogden Energy para la construcción de un incinerador en el Municipio de Arecibo. En un acuerdo sin precedentes, la mayoría legislativa saliente se unió a la minoría legislativa electa para detener estas negociaciones. A través de la Resolución Conjunta 733 se prohibió el uso de fondos provenientes de una línea de crédito de \$112 millones a favor de la ADS para cualquier actividad relacionada con la incineración de residuos sólidos. Según expliqué anteriormente, una resolución conjunta no se puede utilizar para enmendar leyes y solo tiene fuerza de ley hasta que se ejecuten las condiciones u objetivos provistos en la misma. Por lo tanto, la Resolución Conjunta Número 285 de 2006 no enmendó la política pública sobre incineración de residuos sólidos dispuesta en la *Ley de reciclaje de 1992*,⁹⁴ sino que su aplicación se relaciona solo al uso de la referida línea de crédito de \$112 millones y solo tiene vigencia hasta que se agote la línea de crédito.⁹⁵ Al derogar la Resolución Conjunta 733, la Resolución Conjunta 285 en esencia levantó la prohibición del uso de dichos fondos para actividades de incineración de residuos sólidos. Sin embargo, esta segunda Resolución Conjunta sobre el uso de los fondos de la línea de crédito de \$112 millones a favor de la ADS tampoco tuvo el efecto de enmendar la política pública sobre la incineración de desperdicios sólidos establecida en la *Ley de reciclaje de 1992*.⁹⁶

⁹⁰ OE-2007-48, en la pág. 5.

⁹¹ *Id.* en la pág. 3.

⁹² R. C. de la C. 285 de 22 de diciembre de 2006, 4ta Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.

⁹³ R. C. del S. 733 de 28 de diciembre de 2000, 6ta Ses. Extraord., 13era Asam. Leg.

⁹⁴ Ley para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRA §§ 1320-1320u (2007 & Supl. 2014).

⁹⁵ CONST. PR art. VI, § 6.

⁹⁶ 12 LPRA § 1320a.

Así las cosas, la derogación de la Orden Ejecutiva 58A de la gobernadora Sila M. Calderón por el gobernador Aníbal Acevedo Vilá no tuvo el efecto de enmendar la política pública sobre la incineración según la *Ley de reciclaje de 1992*. Como discutimos anteriormente, una orden ejecutiva no puede enmendar dicha Ley, excepto si este poder se le extiende al gobernador por ley o por la constitución.⁹⁷ En este caso no se cumplió con alguna de las excepciones disponibles para enmendar la política pública. Por consiguiente, la política pública sobre la incineración de desperdicios sólidos contenida en la *Ley de reciclaje de 1992* no fue alterada por la Orden Ejecutiva 48.⁹⁸ Más aun, el gobernador Acevedo Vilá no derogó la Orden Ejecutiva 41 de la gobernadora Calderón,⁹⁹ en la cual se adoptó el Plan Estratégico de 2004¹⁰⁰ como política pública en cumplimiento con la *Ley de reciclaje de 1992*. Por lo tanto, toda la Rama Ejecutiva venía obligada a implantar dicho plan estratégico, el cual no incluyó el desarrollo de incineradores de residuos sólidos.

Continuando el recorrido por la “vía nebulosa”, la ADS (dependencia del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) desde 1993)¹⁰¹ publicó en mayo de 2008, una guía operacional llamada *Dynamic Itinerary for Infrastructure Projects Public Policy Document* (en adelante, “Dynamic Itinerary de 2008”) en la que calendarizaron la construcción de dos plantas incineradoras para el noroeste y el noreste de la Isla, sin limitar los desperdicios que estas manejarían.¹⁰² Casualmente Arecibo, lugar escogido por Energy Answers para desarrollar su proyecto, también queda en el noroeste de Puerto Rico.

La guía operacional Dynamic Itinerary de 2008 también está plagada de contradicciones.¹⁰³ Por ejemplo, la introducción de la guía indica que su implantación viene a complementar el plan de trabajo establecido por la ADS anteriormente en su Plan Estratégico de 2004.¹⁰⁴ También se explica en el Dynamic Itinerary de 2008

⁹⁷ CONST. PR art. VI, § 5.

⁹⁸ Orden Ejec. Núm. 48 de 2 de noviembre de 2007, Boletín Adm. Núm. OE-2007-48, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2007/OE-2007-48.pdf.

⁹⁹ Orden Ejec. Núm. 41 de 26 de julio de 2004, Boletín Adm. Núm. OE-2004-41, en la pág. 2, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2004/OE-2004-41.pdf.

¹⁰⁰ AUTORIDAD DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO, *supra* nota 67.

¹⁰¹ Ley de reorganización ejecutiva, Ley Núm. 5 de 6 de abril de 1993, 3 LPR § 1551 (2011). La relación entre el DRNA y la ADS se torna relevante en esta discusión solo porque Javier Vélez Arocho, Secretario del DRNA durante el periodo de 2005-2008, ha sido uno de los principales asesores de Energy Answers desde su salida del Gobierno. Véase *Catedráticos alzan su voz en contra de incineradora de Arecibo*, EL NUEVO DÍA (9 de septiembre de 2013), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/catedraticosalzansuvozencontradeincineradoradearecibo-1592022/> (última visita 15 de febrero de 2016); Energy Answers *defiende su operación*, PRIMERA HORA (9 de noviembre de 2012), <http://www.primerahora.com/noticias/isla/nota/energyanswersdefiendesuoperacion-697561/> (última visita 15 de febrero de 2016).

¹⁰² MP ENGINEERS OF PUERTO RICO, P.S.C., DYNAMIC ITINERARY FOR INFRASTRUCTURE PROJECTS PUBLIC POLICY DOCUMENT (2008), https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2014/12/dynamic_itinerary.pdf.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.* en la pág. 1-1.

que: “representa la parte operacional para implantar las estrategias establecidas en las distintas áreas contenidas en el [Plan Estratégico de 2004]”.¹⁰⁵ Así que resulta difícil entender cómo puede esta guía apoyar la construcción de dos incineradores cuando claramente viola la sustancia y el espíritu de la *Ley de reciclaje de 1992*, así como del Plan Estratégico de 2004 y la Orden Ejecutiva 41.

El 30 de diciembre de 2008, apenas unos días antes de la transición entre el Gobierno de Acevedo Vilá y el Gobierno de Fortuño Buset, Acevedo Vilá emitió la Orden Ejecutiva Núm. 66 de 2008 (en adelante, “Orden Ejecutiva 66”) donde declaró el Dynamic Itinerary de 2008 como “el plan de acción que implantará la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sobre los proyectos de infraestructura relacionados con el desvío, manejo y disposición de los residuos sólidos”.¹⁰⁶ Resulta improcedente e ilegal enmendar la política pública provista en una ley a través de una orden ejecutiva. La política pública sobre el uso de incineradores, como estrategia de manejo y disposición de los desperdicios sólidos en Puerto Rico, está legislada desde 1992 en la *Ley de reciclaje de 1992*.¹⁰⁷ El Dynamic Itinerary de 2008 provee de forma *ultra vires* para la construcción de dos incineradores que no cumplen con las limitaciones y exigencias contenidas en la *Ley de reciclaje de 1992*.¹⁰⁸ Por consiguiente, la Orden Ejecutiva 66 es improcedente al intentar elevar lo contenido en el Dynamic Itinerary de 2008 a rango de política pública en violación a una política pública debidamente legislada en 1992. Esta Orden Ejecutiva lacera la doctrina de separación de poderes, toda vez que el gobernador Acevedo Vilá no estaba facultado por legislación ni por la Constitución para derogar una ley.¹⁰⁹ Aunque se sospecha que en el proceso existió una coordinación entre la Legislatura, el Ejecutivo y la ADS/DRNA para promover la construcción de incineradores usando resoluciones conjuntas, órdenes ejecutivas y guías operacionales, estos documentos no lograron su propósito por estar en clara violación e inconsistencia con la política pública sobre el uso de incineradores en el manejo de desperdicios sólidos contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*.¹¹⁰ El mismo tipo de coordinación también se dio entre el Ejecutivo y la ADS en los años 1993-2000 bajo la Administración del gobernador Pedro Rosselló y tampoco tuvo éxito.

No cabe duda que el uso de resoluciones conjuntas y concurrentes por la Legislatura, órdenes administrativas por el Ejecutivo y planes de trabajo de las agencias son útiles y justificables siempre y cuando apoyan y complementan la política pública clara y contundentemente contenida en una ley. Sin embargo, el uso de

¹⁰⁵ *Id.* (traducción suplida).

¹⁰⁶ Orden Ejec. Núm. 66 de 30 de diciembre de 2008, Boletín Adm. Núm. OE-2008-66, en las págs. 2-3, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2008/OE-2008-66.pdf.

¹⁰⁷ Ley para la reducción y el reciclaje de desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRÁ §§ 1320-1320u (2007 & Supl. 2014).

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ CONST. PR art. VI, § 5.

¹¹⁰ 12 LPRÁ § 1320a.

estos mismos instrumentos como subterfugio para evadir el cumplimiento con criterios establecidos por ley es ilegal y constituye un ejercicio deshonesto de los poderes delegados por las leyes habilitadoras de las agencias y la Constitución a la Legislatura y al Ejecutivo. La mera repetición a coro y equivocada por la Legislatura, el Ejecutivo y una agencia de que favorecen la incineración, no convierte la misma en una nueva política pública con fuerza de ley cuando ya la Legislatura ha establecido por ley la política pública sobre el mismo tema.

VII. DESCARRILADO Y COGIENDO VELOCIDAD: DE CRISIS DE BASURA A CRISIS ENERGÉTICA

Durante el Gobierno compartido de 2005-2008, donde hubo un Gobernador de un partido y una Asamblea Legislativa en su mayoría de otro, el proyecto de incineración de Energy Answers recibió oxígeno. Para las elecciones de 2008, ambos partidos de mayoría propusieron impulsar la incineración, pero esta vez como complemento a una estrategia de diversificación de energía.¹¹¹ Por consiguiente, era de esperar que el nuevo gobernador Luis Fortuño y la Legislatura entrante, nuevamente con mayoría del Partido Nuevo Progresista, vieran con buenos ojos el desarrollo del proyecto de Energy Answers. En este recuento cronológico, es importante puntualizar el trasfondo sobre los fuertes lazos desarrollados entre Energy Answers y el gobernador Fortuño dado que el gobernador había sido abogado de la empresa durante las primeras fases del proyecto de incineración propuesto para Arecibo.¹¹² Además, Energy Answers fue donante en la campaña electoral del entonces gobernador.¹¹³ Así las cosas, los propulsores del proyecto reformularon su propuesta por cuarta ocasión como un proyecto de energía alterna ante una situación de crisis energética. Debo recordar que, al igual que sucedió en las previas administraciones, la *Ley de reciclaje de 1992* no fue enmendada en cuanto a las limitaciones que esta impone al uso de incineradores en la disposición de desperdicios sólidos en Puerto Rico. No obstante, veremos otra vez cómo durante el cuatrienio 2009-2012 se intentó obviar la política pública sobre incineración contenida en la *Ley de reciclaje de 1992*, pero esta vez valiéndose de declaraciones de emergencia.

Para julio del 2008, a solo cuatro meses de la celebración de los comicios electorales en Puerto Rico, el precio del barril de petróleo crudo en el mercado alcanzó

¹¹¹ Véase PARTIDO POPULAR DEMOCRÁTICO, UN PROYECTO DE PAÍS: PROGRAMA DE GOBIERNO 2009-2012 11 (2008), http://issuu.com/bibliotecaap/docs/programa_de_gobierno_ppd_2009_2012; PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, JUNTOS HACIA EL CAMBIO: UNA NUEVA VISIÓN PARA PUERTO RICO: PROGRAMA DE CAMBIO Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA 2009-2012 76, 88 (2008), http://issuu.com/bibliotecaap/docs/programa_de_gob_del_pnp.

¹¹² Nindi Méndez Pagán, *Fortuño empujó la incineradora de Arecibo como abogado*, NOTICEL (22 de junio de 2012), <http://www.noticel.com/noticia/126085/fortuno-empujo-la-incineradora-de-arecibo-como-abogado.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

¹¹³ Oscar J. Serrano, *Energy Answers crea cartel de la basura con palas azules y rojas*, NOTICEL (24 de octubre de 2012), <http://www.noticel.com/noticia/132243/energy-answers-crea-cartel-de-la-basura-con-palas-azules-y-rojas.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

a \$132.55, siendo el precio más alto en décadas.¹¹⁴ La economía de Puerto Rico sufrió dramáticamente estas alzas en el precio por su alta dependencia en el petróleo. Esta situación se agravó aún más por la depresión económica y crisis fiscal de grandes proporciones que padece la Isla desde el 2006. Ante este escenario, bajar el costo de la electricidad se convirtió en el lema de campaña de los partidos en Puerto Rico en anticipo a las elecciones del 2008 y con ello el apoyo a las propuestas de Energy Answers.

Como mencioné anteriormente, el gobernador Luis Fortuño fue elegido en noviembre del 2008, junto a una mayoría significativa de su partido en la Legislatura y las alcaldías. El 19 de julio de 2010, Fortuño declaró por orden ejecutiva una emergencia sobre “la infraestructura de generación de energía eléctrica de Puerto Rico”.¹¹⁵ Además, ordenó que se aplicara el proceso expedito que provee la *Ley de procedimientos de emergencia* (en adelante, “*Ley de emergencia de 2000*”)¹¹⁶ “para el desarrollo de proyectos que fomenten una nueva infraestructura de generación energética que use fuentes . . . de energía renovable sostenible y de energía renovable alterna en Puerto Rico”.¹¹⁷ Antes de evaluar esta declaración de emergencia energética, veamos brevemente el desarrollo del concepto de emergencia o estado de excepción.

El profesor William Vázquez Irizarry describe el *paradigma del estado de excepción como crisis* de la siguiente manera:

Partimos de un orden constitucional cimentado en un esquema de separación de poderes y una lista de derechos individuales oponibles por los individuos ante el Estado. Si surge un problema entre miembros de esta comunidad política, en un marco adecuado de gobernabilidad esperaríamos que fuera atendido por los organismos públicos conforme la distribución constitucional de funciones. Esto, debido a que la situación en controversia estaría regulada por normas de conducta general adoptadas por el Poder Legislativo, porque solo se requeriría que el Poder Ejecutivo pusiera en vigor dicha norma existente, o bien porque sería necesario que el Poder Judicial adjudicara una controversia en cuanto al contenido o alcance de la norma. El ejercicio de cada una de estas funciones está, a su vez, limitado por el respeto a los derechos individuales de los componentes de la comunidad.

Lo anterior describe un ordenamiento jurídico-político que opera en lo que institucionalmente se considera normalidad. Supongamos, sin embargo, que existe un problema cuya solución no es posible alcanzar bajo la distribución ordinaria de poderes o sin lacerar derechos individuales. Para efectos de esta parte de la discusión, y con el objetivo de entender los principales lineamientos del debate, supongamos que el problema en cuestión goza del carácter de una crisis. Se trata

¹¹⁴ *Petróleo crudo precio mensual - Dólares americanos por barril*, INDEXMUNDI, <http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=petroleo-crudo&meses=180> (última visita 15 de febrero de 2016).

¹¹⁵ Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-34, en la pág. 2, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹¹⁶ Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia de emergencia, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRA §§ 1931-1945 (2011 & Supl. 2014).

¹¹⁷ OE-2010-34, en la pág. 2.

de una emergencia que pone en juego la existencia misma del Estado o la comunidad política. Pensemos en una invasión por un enemigo externo o en un desastre natural, como el terremoto acontecido en Haití en enero de 2010.

Al escenario anterior añadimos, entonces, que la única manera en que la crisis puede ser superada es mediante medidas que no serían permisibles bajo el ordenamiento existente. Esto, porque supongan actuar de forma contraria al esquema de división de poderes, como sería reconocer facultad de legislar a la rama ejecutiva, o bien porque requieran limitar derechos constitucionales de los individuos, como sería el caso de la detención preventiva de personas.¹¹⁸

La situación de crisis que describe el profesor Vázquez Irizarry solo permite dos respuestas. No actuar para evitar violar las normas existentes o actuar bajo un estado de excepción. Bajo la primera respuesta tendríamos que pagar el costo humano, económico y social que supone responder ante una crisis respetando el sistema normativo existente. Sin embargo, bajo la segunda respuesta tendríamos que crear un estado de derecho para así legalizar acciones tolerables solo en situaciones de crisis, pero no así en situaciones de normalidad. Veremos que, tanto en el ámbito federal como el local, se han legislado normas que permiten a la Rama Ejecutiva responder en situaciones de crisis bajo un estado de excepción. Considerando que estas acciones serían ilegales o inconstitucionales en situaciones de normalidad, estas legislaciones limitan el estado de excepción de la siguiente manera: (1) definiendo claramente las situaciones fácticas bajo las cuales se justifica actuar bajo el estado de excepción, y (2) estableciendo expresamente la duración del estado de excepción para que no se abuse con el estado de derecho aplicable en tiempos de normalidad.

El problema de atender situaciones de crisis usando la emergencia o estado de excepción fue resumido de esta manera por el profesor Vázquez Irizarry:

El problema . . . reside en cómo controlar el uso retórico de la emergencia como excusa para lograr, por la vía de lo extraordinario, lo que el proceso político-legal ordinario no hubiera permitido. En este sentido no es inusual que los gobernantes hagan uso de un discurso de la crisis y la emergencia para generar cohesión social detrás de sus políticas o bien querer imponer la “lógica” de éstas. El problema se torna crítico cuando se pretende utilizar la misma narrativa para justificar la actuación formal de poderes especiales.¹¹⁹

Para evaluar si una situación fáctica de emergencia requiere una respuesta extraordinaria o especial bajo un estado de excepción, podemos recurrir a un análisis de los elementos comunes identificados por Vázquez Irizarry que tienen la situación de emergencia y los esquemas normativos bajo los cuales se rige el uso de poderes de emergencia: “1) su carácter temporal (imprevisto y de duración desco-

118 William Vázquez Irizarry, *Excepción y necesidad: La posibilidad de una teoría general de la emergencia*, en INSEGURIDAD, DEMOCRACIA Y DERECHO: SEMINARIO EN LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA 274, 276 (Antonio Barreto Rozco, ed., 2011).

119 *Id.* en la pág. 282 (notas omitidas).

nocida); 2) su gravedad potencial (amenaza a la vida y a la subsistencia); 3) percepción (quién declara e identifica la emergencia); y 4) inmediatez (requiere acción inmediata, no siempre disponible en el ordenamiento)".¹²⁰

A. Situación de emergencia en el ámbito federal

En 1978, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el *National Emergencies Act* autorizando al Presidente a declarar emergencias nacionales.¹²¹ Al año próximo, el presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, creó la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (F.E.M.A. por sus siglas en inglés) mediante decreto u orden ejecutiva.¹²² En 1988, el Congreso de los Estados Unidos desarrolló por legislación un minucioso esquema para proveerle a los estados asistencia federal, tanto física como financiera, a través de F.E.M.A. en situaciones de desastres significativos.¹²³ El propósito del Congreso al diseñar estas medidas especiales fue autorizar al presidente a responder de forma expedita llevando asistencia y servicios federales a los estados ante situaciones de emergencia, así como acelerar la reconstrucción y rehabilitación de las áreas afectadas.¹²⁴ A su vez, esta asistencia federal extraordinaria dirigida a los estados por el Ejecutivo era necesaria ante la realidad de que los "desastres frecuentemente causan pérdida de vida, sufrimiento humano, pérdida de ingresos, y pérdida de propiedad y daños; y . . . porque desastres frecuentemente interrumpen el funcionamiento de gobiernos y comunidades, y afectan a individuos y familias adversamente y con gran severidad".¹²⁵

El detonante para que los estados puedan cualificar para recibir esta asistencia federal especial es que el Presidente, ante solicitud previa de un gobernador, declare por orden ejecutiva una emergencia o desastre significativo. El Congreso definió estos términos de la siguiente manera:

(1) Emergencia - "Emergencia" significa cualquier ocasión o instancia para el cual, en la determinación del Presidente, asistencia federal es requerida para suplementar esfuerzos y capacidades estatales y locales para salvar vidas y proteger la propiedad y la salud y seguridad pública, o para reducir o evitar el riesgo de una catástrofe en cualquier parte de los Estados Unidos.

(2) Desastre Significativo - "Desastre Significativo" significa cualquier catástrofe natural (incluyendo cualquier huracán, tornado, tormenta, marea alta, agua propulsado por el viento, marejada, tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamientos de tierra y lodo, tormentas de nieve o sequías), o, sin importar la causa, cualquier fuego, inundación, o explosión, en cualquier parte de los Estados Uni-

120 *Id.*

121 National Emergencies Act, 50 U.S.C. §§ 1601-1651 (2012).

122 Exec. Order No. 12,127, 44 C.F.R. 19367 (1979).

123 Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. §§ 5121-5207 (2012).

124 *Id.* § 5121 (a)(1)-(2).

125 *Id.* (traducción suplida).

dos, la cual en la determinación del Presidente causa daño de severidad y magnitud suficiente para justificar asistencia de desastre significativo bajo esta Ley para suplementar los esfuerzos y recursos disponibles a estados, gobiernos locales, y organizaciones de ayuda ante desastres para aliviar el daño, pérdida, dificultades, o sufrimientos causados por el mismo.¹²⁶

A su vez, las solicitudes de declaración de emergencia o desastre significativo presentadas ante el presidente deben fundamentarse en una determinación del gobernador correspondiente concluyendo que el “desastre es de tal severidad y magnitud de manera que una respuesta efectiva está más allá de las capacidades del estado y de los gobiernos locales afectados y que asistencia federal es necesaria”.¹²⁷ Como discutiremos más adelante, resulta forzoso concluir que la “crisis energética” declarada por el gobernador Fortuño en el 2010 no cualificaría como una emergencia o desastre significativo bajo el esquema federal. Veamos el uso de estas declaraciones de emergencias en Puerto Rico.

B. Situaciones de emergencia en el ámbito de Puerto Rico

Sobre los poderes de un gobernador ante situaciones de emergencia en Puerto Rico, el profesor Vázquez Irizarry explicó:

Probablemente la facultad del Gobernador más conocida por la ciudadanía y conferida por una ley especial es la de declarar estados de emergencia o desastre producto de daños ocasionados por fenómenos atmosféricos propios de nuestra localización geográfica. Se trata de una prerrogativa dispuesta en el Artículo 15 de la Ley núm. 211 de 2 de agosto de 1999, según enmendada, Ley de la Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres de Puerto Rico. Mediante tal declaración se permite que el Gobernador pueda, entre otras medidas: solicitar ayuda federal; dictar, enmendar y revocar reglamentos; y dar vigencia a planes estatales de emergencia. Esta facultad debe ser vista en conjunto con la Ley núm. 76 de 5 de mayo de 2000, [*Ley de emergencia de 2000*,] la cual dispone que determinadas agencias con responsabilidad en el ámbito de los permisos puedan utilizar procedimientos especiales ante casos de emergencias. . . . [y] puedan obviar los procedimientos ordinarios ante la ocurrencia de un desastre natural que requiera la rápida activación de programas de restauración.¹²⁸

La *Ley de emergencia de 2000*, similar a la ley federal previamente discutida, define emergencia como:

“Emergencia”—Significa cualquier grave anormalidad como huracán, maremoto, terremoto, erupción volcánica, sequía, incendio, explosión o cualquier otra clase de catástrofe o cualquier grave perturbación del orden público o un ataque por fuerzas enemigas a través de sabotaje o mediante el uso de bombas, artillería o explosivos de cualquier género o por medios atómicos, radiológicos, químicos o

¹²⁶ *Id.* § 5122(1)-(2) (traducción suplida).

¹²⁷ *Id.* § 5170 (traducción suplida).

¹²⁸ Vázquez Irizarry, *supra* nota 33, en las págs. 1039-40 (notas omitidas).

bacteriológicos o por cualesquiera otros medios que use el enemigo, en cualquier parte del territorio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que amerite se movilicen y se utilicen recursos humanos y económicos extraordinarios para remediar, evitar, prevenir o disminuir la severidad o magnitud de los daños causados o que puedan causarse. De igual manera, el término “emergencia” comprende cualquier evento o graves problemas de deterioro en la infraestructura física de prestación de servicios esenciales al pueblo o, que ponga en riesgo la vida, la salud pública o seguridad de la población o de un ecosistema sensitivo.¹²⁹

El Tribunal Supremo de Puerto Rico tuvo ocasión de evaluar una impugnación hecha al proyecto de Vía Verde, el cual también se benefició del proceso expedito o extraordinario ordenado para proyectos de energía conforme la Orden Ejecutiva Número 34 de 2010 (en adelante, “Orden Ejecutiva 34”).¹³⁰ Sobre la situación de emergencia declarada por el gobernador Fortuño, el Supremo se limitó a decir:

Ahora bien, para que se configure una emergencia es necesario que el Gobernador de Puerto Rico así lo disponga mediante orden ejecutiva al efecto. Además, la emergencia tiene que estar vislumbrada en la definición que el legislador estableció en el Art. 1 de la Ley Núm. 76 [*Ley de emergencia de 2000*].¹³¹

Aunque nuestro más alto foro no analizó si la “crisis energética” declarada por el gobernador Fortuño en el 2010 estaba *vislumbrada* dentro de la definición de la *Ley de emergencia de 2000*, parece aceptar la siguiente premisa: un gobernador solo tiene la autoridad para declarar emergencias si el evento fáctico en particular cae dentro de la definición de emergencia contenida en la *Ley de emergencia de 2000*. Solo así se justifica aplicar un estado de excepción para responder al mismo. Por supuesto, si una declaración de emergencia se basa en un evento fáctico que cae fuera de la referida definición de emergencia, la misma es improcedente por no justificarse un estado de excepción y por, consecuentemente, violar la doctrina de separación de poderes.

C. *Uso ilegal de declaraciones de emergencia en Puerto Rico*

El uso de decretos u órdenes ejecutivas por nuestros gobernadores para declarar situaciones de “emergencia” se ha convertido en una práctica común en Puerto Rico. Primero asociábamos el uso de este instrumento ejecutivo exclusivamente con eventos de desastres naturales como huracanes, tormentas tropicales e inundaciones, donde la población se exponía a pérdida de vidas y propiedades. Sin embargo, ya las declaraciones de emergencias son utilizadas o propuestas aun en situaciones donde los riesgos a la vida y propiedad de la población son tenues y difíciles de justificar.

¹²⁹ Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia de emergencia de 2000, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRÁ § 1931(a) (2011).

¹³⁰ Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034, en la pág. 2, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹³¹ Lozada Sánchez v. JCA, 184 DPR 898, 915 (2012).

Varios factores ayudan a explicar este intento de expandir la definición normativa de emergencias. La dependencia económica que existe entre Puerto Rico y el Gobierno federal de los Estados Unidos, la cual se hace más marcada ante eventos catastróficos, ciertamente es un factor importante. Recibir asistencia económica federal en momentos de una crisis económica y fiscal puede convertirse en un salvavidas para todo estado que afronte algún evento que produzca daños o pérdidas significativas. Sin embargo, la esperanza de recibir fondos federales en muchas situaciones fácticas existe y perdura aun en ausencia de los elementos comunes de emergencias, necesarios para cualificar como una emergencia bajo el esquema normativo aplicable, como lo son: el carácter temporal, la gravedad potencial y la inmediatez, elementos necesarios para cualificar como una emergencia bajo el esquema normativo aplicable.¹³² En estos casos, es el presidente de los Estados Unidos quien determina si el evento fáctico cualifica como emergencia bajo el ámbito normativo federal y deniega asistencia federal de no presentarse las condiciones de emergencia o desastre significativo arriba definidos.¹³³

Por otro lado, las declaraciones de emergencia también poseen un carácter político toda vez que “nos enfrentamos a una decisión de tipo administrativo-gubernamental que al final descansa en el uso de un alto grado de discreción por parte de quien posea la facultad para actuar”.¹³⁴ Como explicamos anteriormente, la prioridad durante una situación de emergencia es minimizar la pérdida de vidas y propiedad, así como acelerar al máximo la recuperación, rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas por eventos de desastres. Por consiguiente, se crea un estado de excepción que permita que dichos trabajos puedan llevarse a cabo sin que leyes, reglamentos y procesos administrativos vigentes durante el estado de normalidad dilaten u obstaculicen los mismos. Así se justifica que el ámbito normativo local que rige bajo el estado de excepción provea para que se eximan y liberalicen procesos administrativos como permisos ambientales, clasificaciones o zonificación, permisos de construcción, procesos de contrataciones y subastas y el cumplimiento con leyes y reglamentos que impacten sobre los trabajos de asistencia durante el periodo de emergencia.¹³⁵

La tentación de usar el ámbito normativo local aplicable en dicho estado de excepción ha llevado al abuso del poder de declarar emergencias en Puerto Rico. Así vemos que se ha ido desarrollando lo que clasificaría como una nueva modalidad de declaración de emergencia en Puerto Rico cuyo propósito se dirige más bien a: (1) agilizar o acelerar la implantación de políticas públicas antipáticas a la ciudadanía; (2) expeditar los procesos de contrataciones impopulares; (3) obviar permisos para lograr impulsar construcciones de proyectos perjudiciales a la salud y el ambiente, e (4) ignorar cumplimiento con los procesos rigurosos requeridos

132 Vázquez Irizarry, *supra* nota 118, en la pág. 282.

133 Véase Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. § 5122(1)-(2) (2012).

134 Vázquez Irizarry, *supra* nota 118, en la pág. 282.

135 Véase Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRÁ § 1932 (2011).

en leyes y reglamentos. Esta modalidad de declaración de emergencia también busca, por excepción, ignorar derechos individuales reduciendo dramáticamente la participación ciudadana y el acceso de estos a los tribunales. Nuestro análisis y atención especial urge ante esta nueva modalidad de declaración de emergencia que aquí describo, toda vez que gobernadores ilegalmente declaran emergencias para activar el ámbito normativo local bajo estado de excepción con la finalidad de incumplir con leyes y políticas públicas emitidas por la Legislatura, así como con los procesos administrativos que garantizan derechos individuales y el debido proceso de ley a la ciudadanía. Otro objetivo detrás de este tipo de declaración de emergencia es lograr aprobar y construir proyectos complejos y controversiales sin cumplir con leyes aplicables y sin dar acceso público a información y a los procesos decisionales de la Rama Ejecutiva.

Ejemplo del uso de dicha modalidad es el caso de la privatización de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA). En el 1993, el gobernador Pedro Rosselló determinó que la AAA adolecía de:

[P]lanta física obsoleta, deteriorada y sobrecargada; administración por crisis; estructura burocrática inadecuada, deteriorada e ineficiente; recursos humanos especializados insuficientes; sistemas de transmisión y distribución de agua potable y recolección de aguas usadas sobrecargados y deteriorados; alto consumo energético; incumplimientos intolerables y costosos; incapacidad para responder a la demanda de nuevos proyectos; estructura tarifaria inadecuada; cobro inadecuado por los servicios; desvío de fondos hacia esfuerzos remediativos en lugar de hacia proyectos de infraestructura para el desarrollo económico; pérdida de eficiencia corporativa, burocracia gubernamental lenta y politizada; autosuficiencia limitada y extrema dependencia del Fondo General del Gobierno de Puerto Rico; programa de recolección, tratamiento y disposición de aguas usadas que ha acaparado desproporcionalmente los recursos económicos y humanos de la agencia; agotamiento acelerado de los recursos de agua cercanos a la ciudad; y fuentes de abasto de agua sumamente contaminados.¹³⁶

El gobernador Rosselló emitió una Orden Ejecutiva declarando un “Estado de Emergencia en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, incluyendo toda[s] las fases de mantenimiento, operaciones y de administración en dicha agencia”.¹³⁷ Además, ordenó a que se “proced[iera] a tomar todas las medidas necesarias incluyendo pero sin limitarse a realizar de inmediato subastas, compras y gestiones para proveer los recursos que permitan corregir la situación imperante”.¹³⁸ En 1995, el gobernador Rosselló extendió el estado de emergencia de la AAA con el mismo propósito.¹³⁹ El gobernador Rosselló se amparó en ambas ocasiones en los “poderes

¹³⁶ Orden Ejec. Núm. 41 de 13 de septiembre de 1993, Boletín Adm. Núm. OE-1993-041, en las págs. 1-2, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/1993/OE-1993-41.pdf.

¹³⁷ *Id.* en la pág. 2.

¹³⁸ *Id.* en la pág. 3.

¹³⁹ Orden Ejec. Núm. 69 de 16 de octubre de 1995, Boletín Adm. Núm. OE-1995-069, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/1995/OE-1995-69.pdf.

inherentes de [su] cargo . . . la Constitución y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico".¹⁴⁰

Hoy en día, cuando la mayoría de las agencias del gobierno adolecen de las mismas condiciones de infraestructura, operación y administración que aquejaban a la AAA en 1993, resulta difícil pensar que se trata de un evento fáctico de emergencia. En el caso específico de la AAA, ahora conocemos que la verdadera intención del gobernador Rosselló al declararla en estado de emergencia era lograr la privatización de su operación y administración sin cumplir con el ámbito normativo bajo estado de normalidad. Un esfuerzo que concluyó en fracaso. El Gobierno tuvo que rescindir del contrato a un costo enorme.¹⁴¹ Es importante que al declarar emergencias los eventos o situaciones fácticas sean realmente de emergencia o desastre significativo. Aquí claramente el estado de excepción sirvió de subterfugio para preparar el camino que permitiría privatizar un servicio esencial para la ciudadanía sin cumplir con leyes y políticas públicas que dificultaban dicha privatización. Además, el estado de excepción sirvió para violar derechos individuales y garantías constitucionales a favor de los obreros y ciudadanos del País. Como mencioné anteriormente, todo esto sin que existieran elementos comunes de emergencias, como su carácter temporal, la gravedad potencial ni la inmediatez, elementos necesarios para cualificar como una emergencia bajo el esquema normativo aplicable. El evento fáctico presente en este caso sencillamente no estaba cobijado bajo la definición normativa de emergencia. Por consiguiente, la declaración de emergencia en la AAA fue emitida ilegalmente.

Este también fue el caso de la declaración de emergencia energética contenida en la Orden Ejecutiva 34 emitida por el gobernador Fortuño. La misma proveía que:

Puerto Rico enfrenta una crisis energética. Nuestra infraestructura actual de generación de energía eléctrica depende de combustibles derivados del petróleo para generar aproximadamente setenta por ciento (70%) de nuestra electricidad. Esta dependencia excesiva atenta contra la vida, la salud y la seguridad de todos los puertorriqueños.

Los precios de combustibles derivados del petróleo han subido dramáticamente en los últimos años y están sujetos a un alto grado de volatilidad. Nuestra dependencia en estos combustibles resulta en un costo de energía aproximadamente dos veces mayor al costo promedio en el resto de los Estados Unidos. . . . Nos obliga a usar recursos para el pago de energía que podrían utilizarse para invertir en educación, salud, vivienda y otras áreas de necesidad.

Esta dependencia también afecta adversamente nuestro medio ambiente. . . . Los efectos contaminantes de estas emisiones no se limitan al ambiente sino que también repercuten sobre la salud de todos los puertorriqueños.

¹⁴⁰ *Id.* en las págs. 2-3; OE-1993-041, en la pág. 2.

¹⁴¹ Véase *Puerto Rico, el fracaso de la privatización, dos veces*, FOOD & WATERWATCH, <http://www.foodandwaterwatch.org/espanol/puerto-rico-%E2%80%93-el-fracaso-de-la-privatizacion-dos-veces/> (última visita 20 de junio de 2015).

La dependencia en combustibles derivados del petróleo también expone a Puerto Rico a los efectos de cambios inesperados y súbitos en el ámbito internacional que puedan afectar el precio y la disponibilidad del petróleo. Esta vulnerabilidad representa una amenaza a nuestra seguridad. No podemos esperar a la próxima crisis internacional para tomar acción.¹⁴²

Una lectura de los eventos fácticos contenidos en la Orden Ejecutiva 34, evidencia que no son del tipo de eventos o situaciones vislumbrados en la *Ley de emergencia de 2000*.¹⁴³ Es decir, no había ante el Gobernador una situación de grave anormalidad (huracán, maremoto, terremoto, erupción volcánica, sequía, incendio o explosión)¹⁴⁴ ni un evento catastrófico¹⁴⁵ o desastre significativo alguno¹⁴⁶ ni estaba a punto de ocurrir uno. No existía una perturbación del orden público ni había ataques por fuerzas enemigas (sabotaje, uso de bombas, artillería, explosivos).¹⁴⁷ No había una destrucción por fuerzas explosivas, radioactivas ni biológicas.¹⁴⁸ No existía un grave problema de deterioro de infraestructura física, de prestación de servicios esenciales al pueblo ni evento que pusiera en riesgo la vida, salud pública ni la seguridad de la población ni de un ecosistema sensitivo.¹⁴⁹ No existían esfuerzos de rehabilitación, remediación, prevención ni recuperación alguna.¹⁵⁰ En fin, no existían los elementos comunes de emergencias para cualificarlo como una emergencia bajo el esquema normativo aplicable. La declaración de emergencia energética fue emitida ilegalmente.

A cuenta del tiempo transcurrido, podemos entender que el verdadero objetivo detrás de la declaración de una emergencia energética fue beneficiar a unos proyectos favorecidos por la Administración del gobernador Fortuño, eximiéndolos del cumplimiento de procesos administrativos y ambientales de rigor, para así acelerar su aprobación. A tales fines, resulta evidente que la finalidad principal detrás de la declaración de emergencia energética de 2010 fue ordenar:

[L]a utilización de un proceso expedito, al amparo de la Ley [de emergencia de 2000], para el desarrollo de proyectos que fomenten una nueva infraestructura de generación energética que use fuentes alternas a los combustibles derivados de

¹⁴² Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034, en la pág. 1, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹⁴³ Véase Ley de emergencia de 2000, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRA § 1931 (a) (2011).

¹⁴⁴ *Id.*

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ Véase Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. §§ 5121-5205 (2012).

¹⁴⁷ Véase 3 LPRA § 1931 (a).

¹⁴⁸ *Id.*

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Id.*

petróleo, fuentes de energía renovable sostenible y de energía renovable alterna en Puerto Rico (los “Proyectos de Energía”).¹⁵¹

Los proyectos de energía que se beneficiarían con el proceso expedito producto de la declaración de emergencia emitida mediante la Orden Ejecutiva 34 “incluyen, pero no se limitan, a[:] proyectos nuevos de generación y conversiones a gas natural, y proyectos de energía renovable sostenible y de energía renovable alterna tales como energía eólica, energía solar, biomasa, marina e hídrica”.¹⁵² La pregunta obligatoria debe ser, ¿cómo logró un proyecto de incineración de desperdicios sólidos ser incluido entre los proyectos de energía cuando no es una fuente de combustible que reemplaza la generación de derivados del petróleo como lo son el gas natural y el carbón ni es una fuente de energía renovable sostenible ni renovable alterna bajo alguna definición técnica? El proceso mediante el cual Energy Answers y la Compañía de Fomento Industrial lograron esta hazaña no fue transparente. La Compañía de Fomento Industrial y Energy Answers presentaron el proyecto de incineración como uno de energía renovable alterna,¹⁵³ y la Rama Ejecutiva así lo aceptó dado que el proyecto fue colocado arbitrariamente en la lista de proyectos de energía. El proyecto propuesto por Energy Answers procesaría 2,100 toneladas de basura (fuente no renovable de energía) por día, realidad fáctica ignorada bajo el impropio estado de excepción creado por la Orden Ejecutiva 34 emitida por Fortuño.¹⁵⁴

En las fechas 12 de abril de 2011, 7 de octubre de 2011, 9 de abril de 2012 y 5 de octubre de 2012, el gobernador Fortuño declaró mediante órdenes ejecutivas la continuidad de la emergencia declarada en el 2010 en cuanto “a la infraestructura de generación de energía eléctrica en Puerto Rico”.¹⁵⁵ Estas cuatro órdenes ejecutivas fueron también emitidas por el gobernador Fortuño “en virtud de los poderes que [l]e confieren la Constitución y las leyes de Puerto Rico”.¹⁵⁶ En la última de las cinco órdenes ejecutivas discutidas sobre la crisis energética, el gobernador Fortuño extendió la situación de emergencia hasta el 31 de diciembre de 2012. En otras palabras, el gobernador Fortuño extendió una falsa situación de emergencia ener-

¹⁵¹ Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034, en la pág. 2, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹⁵² *Id.*

¹⁵³ Véase Joel Meléndez Rodríguez, Carta de trámite y Declaración de Impacto Ambiental preliminar para planta de generación de energía renovable y recuperación de recursos (25 de octubre de 2010), http://www.energyanswers.com/pdf/01DIAP_EnergyAnswers_Portada_ResumenEjecutivo.pdf.

¹⁵⁴ OE-2010-034.

¹⁵⁵ Orden Ejec. Núm. 13 de 12 de abril de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-013, en la pág. 1, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2011/OE-2011-013.pdf; Orden Ejec. Núm. 47 de 7 de octubre de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-047; Orden Ejec. Núm. 19 de 9 de abril de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-019; Orden Ejec. Núm. 52 de 5 de octubre de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-052.

¹⁵⁶ OE-2011-013, en la pág. 3.

gética por cerca de treinta meses con el mero uso de órdenes ejecutivas. Esta estrategia hubiera violado lo originalmente provisto en la *Ley de emergencia de 2000*, donde se especificaba que:

Las [Ó]rdenes Ejecutivas para declarar emergencias emitidas por el Gobernador al amparo de las disposiciones de est[a Ley], tendrán una vigencia *no mayor de seis (6) meses*. Dentro de dicho período de tiempo, la Asamblea Legislativa pasará juicio sobre el contenido de las mismas durante la Sesión en que la misma se decrete o en Sesión Extraordinaria convocada a esos fines y podrá delimitar sus alcances a través del mecanismo de la Resolución Concurrente.¹⁵⁷

Sin embargo, la *Ley de emergencia de 2000* fue convenientemente enmendada en marzo de 2011 para autorizar al gobernador Fortuño a extender el tiempo de duración del proceso sumario y expedito aplicable a los proyectos de energía beneficiados con el estado de excepción creado por la improcedente situación de emergencia.¹⁵⁸ Aunque es irrefutable que un gobernador tiene el poder inherente de tomar acciones inmediatas ante un desastre significativo o una emergencia, es difícil justificar que la Legislatura le permita al Ejecutivo violar garantías constitucionales y leyes existentes con el fin de lograr la aprobación y construcción de proyectos ilegales u objetables, como incineradores de basura en ausencia de una verdadera emergencia o desastre. La larga duración del supuesto evento de emergencia energética es prueba concluyente de que un estado de excepción no se justificaba en este caso, aun con el aval de la Rama Legislativa. Esta realidad normativa es incompatible con nuestro sistema constitucional donde la separación de los poderes en tres ramas es imprescindible para garantizar una democracia.

Como datos a considerar, resulta interesante que el precio del barril de petróleo crudo que para mayo de 2008 alcanzó \$122.77, bajó a \$41.53 para diciembre de 2008,¹⁵⁹ justo antes de la toma de posesión del gobernador Fortuño. Para julio de 2010, cuando el gobernador Fortuño firmó la declaración de emergencia original, el precio había ascendido a \$74.52.¹⁶⁰ Aunque para abril del 2011, el precio volvió a subir a \$116.32, para enero de 2015 bajó hasta \$47.45.¹⁶¹ Menciono estas cifras porque esta fluctuación dramática en el precio del petróleo crudo ha ocurrido, como sabemos, por factores completamente ajenos a Puerto Rico. Además, resulta importante puntualizar que los proyectos que se lograron aprobar y construir bajo el esquema expedito de la declaración de emergencia energética contribuyen a mucho menos del uno por ciento de la generación total de energía en la Isla, por lo

¹⁵⁷ Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia para situaciones o eventos de emergencia, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRA § 1942 (2011) (énfasis suplido).

¹⁵⁸ Véase Enmienda a la orden de emergencia del Gobernador, Ley Núm. 32 de 14 de marzo de 2011, 2011 LPR 1259, 1265 ("El Gobernador podrá, mediante Orden Ejecutiva, extender el estado de emergencia por el tiempo que estime necesario, sin exceder el término de su incumbencia").

¹⁵⁹ INDEXMUNDI, *supra* nota 114.

¹⁶⁰ *Id.* Al momento de publicación de este trabajo el precio del barril de petróleo crudo alcanzó \$39.02. *Id.*

¹⁶¹ *Id.*

que el estado de excepción no es justificable. Más aun, el precio del kilovatio hora de los proyectos de energía renovable que se negociaron bajo estas declaraciones de emergencia resultaría más alto debido al alto precio y escaladores negociados con los proponentes de estos proyectos. Sencillamente, adelantar y favorecer los proyectos de energía no respondía tan siquiera al tema de reducir el costo de la energía en Puerto Rico; mucho menos respondía a minimizar pérdidas de vida y propiedad, o a esfuerzos nacionales de rehabilitación, remediación, prevención y recuperación del País.

D. Proceso expedito: Beneficio improcedente e ilegal para un incinerador

El proceso de aprobación de los permisos para el incinerador propuesto por Energy Answers, en particular el proceso de la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), se benefició del estado de excepción producto de la Orden Ejecutiva 34 del gobernador Fortuño.¹⁶² La justificación para aplicar el proceso *fast track* o expedito al proyecto de Energy Answers fue presentarlo como un proyecto de energía renovable alternativo que contribuiría a aliviar el alto costo de energía en la Isla. Sin embargo, este proyecto solo generaría setenta mega voltios para venta a la Autoridad de Energía Eléctrica, o menos del 0.026 de la demanda local, y afectaría la calidad del aire, algo que la misma Orden Ejecutiva 34 buscó proteger. Por consiguiente, fue improcedente evaluar los permisos y el impacto ambiental del incinerador al amparo del ámbito normativo local aplicable bajo estados de excepción.

Bajo la falsa “crisis energética” declarada en las órdenes ejecutivas número 34 de 2010, número 13 y 47 de 2011 y número 19 y 52 de 2012,¹⁶³ se evaluaron sobre treinta proyectos de energía renovable entre diciembre de 2010 y diciembre de 2012. La mayoría eran proyectos de energía solar o de viento que generalmente presentan una razón de costo/beneficio positivo (*positive environmental tradeoffs*). Las excepciones fueron el incinerador de Energy Answers propuesto para Arecibo y el Gasoducto Vía Verde. El primero, un proyecto de impacto ambiental significativo y mínima contribución energética. El segundo, un proyecto para el transporte de gas natural, el cuál es un combustible fósil no renovable, contaminante y de impacto ambiental significativo.¹⁶⁴

¹⁶² Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034 en la pág. 1, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹⁶³ Orden Ejec. Núm. 13 de 12 de abril de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-013, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2011/OE-2011-013.pdf; Orden Ejec. Núm. 47 de 7 de octubre de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-047; Orden Ejec. Núm. 19 de 9 de abril de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-019; Orden Ejec. Núm. 52 de 5 de octubre de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-052.

¹⁶⁴ El Proyecto del Gasoducto Vía Verde fue eventualmente retirado de consideración por el propio gobernador Luis Fortuño ante la oposición masiva al mismo por la ciudadanía. Véase José E. Maldonado, *Tras años de lucha, finalmente muere el gasoducto Vía Verde*, MI PUERTO RICO VERDE (11 de octubre de 2012), <http://www.miprv.com/tras-anos-de-lucha-finalmente-muere-el-gasoducto-via-verde/> (última visita 15 de febrero de 2016).

El proceso expedito o *fast track* seguido para la aprobación de la DIA del proyecto de incineración fue como sigue: el 25 de octubre de 2010 se le envió copia del borrador de la DIA a varias agencias concernidas. El 26 de octubre de 2010, se publicó por primera vez el edicto haciendo accesible al público el borrador de la DIA para dicho proyecto. El 8 de noviembre de 2010 se celebraría la única vista pública sobre la DIA y se aceptarían comentarios públicos hasta el 9 de noviembre de 2010. En otras palabras, la ciudadanía y las agencias gubernamentales concernidas tendrían poco más de diez días laborables para leer, evaluar y comentar un documento ambiental para un proyecto tan complejo y ambicioso, conteniendo sobre 300 páginas y dieciocho apéndices. Para sorpresa de todos, la gran mayoría de las agencias evaluaron y emitieron sus endosos dentro de cinco días:

Administración de Asuntos Energéticos – carta con fecha del 1ro de noviembre de 2010; Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico – carta con fecha del 29 de octubre de 2010; Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, Departamento de Transportación y Obras Públicas – carta con fecha del 27 de octubre de 2010; Autoridad de Desperdicios Sólidos – carta con fecha del 1ro de noviembre de 2010; Autoridad de Puertos de Puerto Rico – carta con fecha del 1ro de noviembre de 2010; Departamento de Bomberos de Puerto Rico – carta con fecha del 27 de octubre de 2010; Departamento de Agricultura/Autoridad de Tierras – carta con fecha del 1ro de noviembre de 2010; Departamento de Recursos Naturales y Ambientales – carta con fecha del 29 de octubre de 2010; Departamento de Salud – carta con fecha del 5 de noviembre de 2010; Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico – carta con fecha del 8 de noviembre de 2010; Instituto de Cultura Puertorriqueña – carta con fecha del 26 de octubre de 2010; Oficina Estatal de Preservación Histórica – carta con fecha del 28 de octubre de 2010; Departamento del Trabajo y Recursos Humanos – carta con fecha del 29 de octubre de 2010; y el Municipio de Arecibo – carta con fecha del 8 de noviembre de 2010.¹⁶⁵

Como parte de este proceso expedito, solo se llevó a cabo una vista pública, y en poco más de treinta días el documento ambiental estaba aprobado. En mi experiencia profesional, la evaluación de un proyecto tan técnicamente complejo como un incinerador de basura, con varios focos de potencial contaminación, y propuesto para un lugar cerca de comunidades, escuelas y recursos naturales valiosos, así como otras actividades contaminantes acumulativas, requeriría responsablemente entre seis meses a un año de evaluaciones, estudios adicionales y solicitudes de información. Obtener los endosos de las agencias concernidas también tomaría cerca de un año.

No debe sorprender a nadie que la DIA del proyecto de incineración de Energy Answers contiene mucha información errónea, estudios obsoletos y promesas ilusorias. La evaluación ambiental del proyecto fue superficial e incompleta. El proceso expedito no permitió una evaluación responsable del impacto ambiental del mismo. La certificación de la DIA como que cumplió con la *Ley de política pública*

¹⁶⁵ Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico, Carta a la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico 2-3 (26 de noviembre de 2010), <http://www.rd.usda.gov/files/2PRIDCO-EISptieng.pdf> (traducción suplida).

ambiental le abrió paso al proyecto para recibir aprobaciones de otros permisos de rigor. Esto era de esperar toda vez que la DIA es el corazón del proceso de evaluación ambiental dentro de nuestro proceso de permisos. Este resultado sería aceptable social y legalmente solo si el incinerador de Energy Answers fuera una verdadera respuesta viable a una verdadera crisis. Como discutí anteriormente, la crisis energética declarada por Fortuño no se vislumbra dentro de la definición de *emergencia* de la *Ley de emergencia de 2000*,¹⁶⁶ y el incinerador no es una respuesta viable para atender emergencias energéticas legítimas.

Por último, el 4 de abril de 2012, la ADS y Energy Answers suscribieron el *Waste Delivery and Support Agreement* (en adelante, “Contrato de Flujo de 2012”)¹⁶⁷ donde la ADS le garantizó a Energy Answers un flujo mínimo de residuos sólidos proveniente de los municipios que la ADS seleccionara mediante el uso de *Performance Directives*.¹⁶⁸ Esto era un esfuerzo para garantizarle el flujo de residuos sólidos al incinerador y de esa manera hacer viable su desarrollo en anticipo de la venidera contienda electoral de noviembre de 2012. El Contrato de Flujo de 2012 también fue otro instrumento administrativo utilizado bajo la administración del gobernador Fortuño para beneficio del desarrollo del incinerador de Energy Answers. De manera que el gobierno efectivamente viabilizaba económicamente el éxito de la inversión de Energy Answers en el proyecto de incineración al garantizar un flujo de basura mínimo. Por supuesto, en su momento habrá que evaluar la legalidad en el otorgamiento de este contrato.

VII. LA MÁQUINA SIGUE PATINANDO

En el 2013, el gobernador Alejandro García Padilla derogó por orden ejecutiva la Orden Ejecutiva 34 y las otras cuatro Órdenes Ejecutivas emitidas por el gobernador Fortuño sobre la emergencia energética.¹⁶⁹ La Orden Ejecutiva Núm. 38 de 2013 (en adelante, “Orden Ejecutiva 38”) del gobernador García Padilla expresamente dejó sin efecto el proceso expedito de evaluación para los proyectos de energía cobijados bajo la Orden Ejecutiva 34.¹⁷⁰ La Orden Ejecutiva de García Padilla reconoció que la evaluación de dichos proyectos tiene que ser consistente con nuestra realidad como isla caribeña, con particular atención a la protección y

¹⁶⁶ Ley de procedimientos para situaciones o eventos de emergencia de emergencia, Ley Núm. 76 de 5 de mayo de 2000, 3 LPRA § 1942 (2011).

¹⁶⁷ *Waste Delivery and Support Agreement*, Contrato suscrito entre la Autoridad de Desperdicios Sólidos y Energy Answers (4 de abril de 2012), http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/Contrato_ADS_Energy_Answers_1.pdf, http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/Contrato_ADS_Energy_Answers_2.pdf; véase además Serrano, *supra* nota 113.

¹⁶⁸ *Waste Delivery and Support Agreement*, *supra* nota 167, en el art. 1, en la pág. 7.

¹⁶⁹ Orden Ejec. Núm. 13 de 12 de abril de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-013, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2011/OE-2011-013.pdf; Orden Ejec. Núm. 47 de 7 de octubre de 2011, OE-2011-047; Orden Ejec. Núm. 19 de 9 de abril de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-019; Orden Ejec. Núm. 52 de 5 de octubre de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-052.

¹⁷⁰ Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034, en la pág. 1, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

el buen uso de terrenos agrícolas y los recursos naturales.¹⁷¹ El proyecto de incineración propuesto por Energy Answers no toma en cuenta nuestra realidad como isla del Caribe ya que contribuye a la contaminación del aire en áreas de alta densidad poblacional y de valiosos recursos naturales, y propone ubicarse en terrenos agrícolas y cerca del área de producción lechera más importante del país. No obstante, resulta inverosímil que al día de hoy, la Junta de Planificación, responsable de organizar el desarrollo integral de Puerto Rico y certificar las clasificaciones de uso de nuestros terrenos; la Junta de Calidad Ambiental, responsable de certificar los procesos de evaluación ambiental bajo la *Ley de política pública ambiental*; la Compañía de Fomento Industrial, agencia proponente del proyecto de Energy Answers, y el Departamento de Salud, responsable de velar por el impacto a la salud a nuestra ciudadanía proveniente del incinerador, del gobierno de García Padilla, no han iniciado nuevos procesos administrativos ni ambientales ni han actualizado la información errónea, superficial, incompleta, obsoleta e ilusoria presentada bajo la improcedente emergencia energética. Esto contrasta con las acciones que tomaron el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales y la ADS en el 2013, quienes se dieron a la tarea de reevaluar los temas relacionados al incinerador ante su consideración, incluyendo la legalidad del contrato entre la ADS y Energy Answers, en estricto cumplimiento con la Orden Ejecutiva 38 emitida por el gobernador García Padilla.¹⁷²

Una orden ejecutiva declarando una situación de emergencia crea un estado de excepción que permite que el Ejecutivo pueda eximir de cumplimiento con procesos administrativos, leyes y, en casos extremos, hasta garantías constitucionales individuales. Sin embargo, aun en el mejor de los casos, el estado de excepción es temporal. Tan pronto cese la crisis o situación de emergencia, el estado de Derecho normativo bajo el estado de normalidad se restablece. Por ende, asumiendo el mejor de los casos, una declaración de emergencia puede eximir un proyecto de energía de cumplimiento con las leyes, como la *Ley de procedimiento administrativo uniforme* y la *Ley de reciclaje de 1992*,¹⁷³ entre otras, hasta que perdure la emergencia. Una vez concluida la crisis o emergencia, el ordenamiento que aplica a los proyectos de energía en el estado de normalidad se restaura y sigue inalterado. Por lo tanto, es razonable concluir que desde que García Padilla dio por terminada la emergencia energética el 14 de mayo de 2013, las agencias del Gobierno vienen obligadas a evaluar los proyectos de energía que siguen bajo evaluación basándose en la normativa aplicable a los mismos en un estado de normalidad; mas cuando la misma Orden Ejecutiva 38 de García Padilla así lo dispuso.¹⁷⁴

Algunos argumentarán que los proyectos de energía tienen que seguir los mismos procesos aplicados durante el estado de excepción, toda vez que en el 2011 la

¹⁷¹ Orden Ejec. Núm. 38 de 14 de mayo de 2013, Boletín Adm. Núm. OE-2013-038.

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ Ley para la reducción y reciclaje de desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRA § 1320 (2007).

¹⁷⁴ OE-2013-038.

Legislatura enmendó la *Ley de emergencia de 2000* para que “[l]os trámites, procesos, proyectos, obras o programas que comiencen durante la vigencia de una Orden Ejecutiva al amparo de esta Ley terminarán su curso según el proceso dispuesto en la misma, aunque el período dispuesto en la Orden Ejecutiva haya terminado”.¹⁷⁵ Esta concesión que la Legislatura le hace al Ejecutivo parece permitirle extender el estado de excepción aplicable en situaciones de emergencias más allá de la duración de la crisis. Por tanto, el trato extraordinario se extendería hasta que se complete el proyecto o programa cuyo origen responde a la emergencia. Para responder a este argumento no es necesario analizar la prudencia legislativa que lleva a la citada enmienda. Basta con terminar la oración de la misma: “. . . siempre y cuando el Gobernador no determine otra cosa”.¹⁷⁶

En este caso, el gobernador García Padilla determinó otra cosa con respecto a los proyectos de energía iniciados bajo la situación de emergencia energética declarada por el gobernador Fortuño. García Padilla dispuso que:

PRIMERO: A partir de la promulgación de esta Orden Ejecutiva, toda solicitud de permiso, consulta o certificación para el desarrollo de proyectos nuevos de generación de energía presentada en o antes del 31 de diciembre de 2012, al amparo de la Ley [de emergencia de 2000] y de las Órdenes Ejecutivas Núm. OE-2010-34, OE-2011-47, OE-2012-19 y OE-2012-52 *será evaluada mediante el procedimiento ordinario de permisos establecido por ley.*

SEGUNDO: Las agencias encargadas de evaluar estos proyectos atenderán las solicitudes pendientes con carácter prioritario, y asegurándose de impulsar que el desarrollo de todo proyecto de energía renovable y alterna no sea incompatible con la obligación de proteger nuestros terrenos agrícolas y áreas naturales sensibles, y que su integración a nuestra red eléctrica sea segura y promueva una economía sostenible para el País.¹⁷⁷

Para sorpresa de las comunidades de Arecibo que se oponen a la incineradora propuesta por Energy Answers, la Junta de Planificación, la Junta de Calidad Ambiental la Compañía de Fomento Industrial el Departamento de Salud del Gobierno de García Padilla no han solicitado información adicional, ni han exigido la actualización de estudios sobre: (1) el impacto del proyecto de incineración; (2) los valiosos recursos naturales en el área; (3) la industria lechera del área, o (4) la calidad del aire en un área de no cumplimiento con la reglamentación ambiental federal sobre plomo. A modo de contraste, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales denegó la solicitud de franquicia de agua (por su impacto significativo a la Reserva Caño Tiburones) cambiando considerablemente las condiciones originales del proyecto propuesto. La desconfianza por parte de las comunidades que se oponen al proyecto de Energy Answers aumenta exponencialmente

¹⁷⁵ Enmienda a la orden de emergencia del Gobernador, art. 1, Ley Núm. 32 de 14 de marzo de 2011, 2011 LPR 1259, 1265.

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ OE-2013-038, en las págs. 3-4 (énfasis suplido).

al conocerse que el principal cabildero de dicha empresa ante el Gobierno de García Padilla es José Julio Aparicio, uno de los principales recaudadores de contribuciones políticas del Gobernador.¹⁷⁸

Por otro lado, si aceptamos como cierto que el proyecto de Energy Answers no cualificaba bajo la definición de proyectos de energía y que el estado de excepción que justificó un proceso expedito para estos proyectos no procedía por no vislumbrarse bajo la *Ley de emergencia de 2000*, la adecuada hermenéutica legal obliga a concluir que las órdenes ejecutivas del gobernador Fortuño –estableciendo una emergencia energética– son ilegales, igual que los permisos concedidos y las evaluaciones ejecutadas extraordinariamente, por violar las leyes y políticas públicas vigentes. Lo contrario sería validar una violación crasa a la doctrina de separación de poderes. Por lo tanto, todas las evaluaciones de los proyectos de energía aún en curso deben detenerse y nuevos procesos administrativos deben implantarse para los mismos.

El manejo reciente del Contrato de Flujo de 2012 entre la ADS y Energy Answers contribuye a aumentar sospechas sobre el trato beneficioso que ha recibido el proyecto de Energy Answers bajo la Administración de los gobernadores Acevedo Vilá, Fortuño Buset y García Padilla. El primer Director Ejecutivo de la ADS bajo el gobierno actual, el licenciado Agustín Carbó, presentó una consulta ante el entonces Secretario de Justicia, Luis Sánchez Betances, sobre la legalidad del Contrato de Flujo de 2012. El 4 de junio de 2013, el Secretario Sánchez Betances emitió una opinión estableciendo la nulidad del Contrato de Flujo de 2012, por violar, entre otras, la *Ley de reciclaje de 1992*, la *Ley de municipios autónomos*, la *Ley de procedimiento administrativo uniforme*, el Código Civil y las garantías federales sobre el libre comercio.¹⁷⁹ Ante esta situación, dos días después, la ADS radicó una demanda en el Tribunal de Primera Instancia solicitando una sentencia en la que se declarara la nulidad del Contrato de Flujo de 2012.¹⁸⁰ El Tribunal dictó sentencia el 21 de mayo de 2015, determinando que el referido contrato *no* es nulo.

Sin entrar en los méritos de la sentencia declaratoria emitida por el juez Carlos Carrasquillo Soto (con los cuales no concuerdo como cuestión de Derecho), enfoco, en vez, en la respuesta gubernamental a la misma. La sentencia declaratoria se dio en el contexto de una moción de desestimación presentada por Energy Answers, por alegada falta de madurez y legitimación activa. El juez Carrasquillo Soto denegó la moción de desestimación, pero resolvió la solicitud de sentencia

¹⁷⁸ Véase Serrano, *supra* nota 113; véase también Oscar J. Serrano *et al.*, *Calor de incineradora derrite postura de AGP*, NOTICEL (30 de noviembre de 2012), <http://www.noticel.com/noticia/133958/calor-de-incineradora-derrite-postura-de-agp.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

¹⁷⁹ Op. Sec. Just. Núm. 2013-4, 4 de junio de 2014.

¹⁸⁰ Véase *Autoridad de Desperdicios Sólidos v. Energy Answers Arecibo*, Civil Núm. KAC2013-0428 (508) (demanda radicada en el TPI, San Juan, 6 de junio de 2013), <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/2c89f4bee5873125b6f44a49263d426d.PDF>; *Autoridad de Desperdicios Sólidos v. Energy Answers Arecibo*, Civil Núm. KAC2013-0428 (508) (TPI, San Juan, 21 de mayo de 2015).

declaratoria a base de los alegatos. Es decir, resolvió en ausencia de discusión verbal o escrita formal sobre los planteamientos de Derecho relacionados con la nulidad del contrato objeto de la disputa.

Es importante destacar que para el verano del 2015, la ADS y el Departamento de Justicia sufrieron un cambio en mando: el licenciado Nelson Santiago Marrero, ex asesor auxiliar legal del gobernador García Padilla, fue nombrado nuevo Director Ejecutivo de la ADS y el licenciado César Miranda fue nombrado y confirmado como nuevo Secretario de Justicia. Tomando en consideración el cuadro procesal del litigio ya descrito, donde la sentencia contradice una opinión formal de un Secretario de Justicia nombrado bajo la misma administración y que dicha opinión fue emitida por un Secretario reconocido en la comunidad togada como uno de los mejores abogados del País, procedía que el Gobierno apelara la determinación del Juez del Tribunal de Primera Instancia, presentando a fondo sus teorías sobre la nulidad del referido contrato. Sin embargo, sorpresivamente, la ADS y el Departamento de Justicia dejaron que se extinguiera el término para apelar la sentencia declaratoria, convirtiéndose la misma en final y firme. Para abonar aún más a las teorías de conspiración, una semana después de que la sentencia declaratoria advino final y firme, la ADS y Energy Answers firmaron una versión enmendada del Contrato de Flujo de 2012 que beneficia a un ente privado a cuesta y por encima de los municipios gubernamentales, la salud del Pueblo y nuestro medioambiente.¹⁸¹

Como se puede esperar, es difícil para la ciudadanía que se opone al incinerador poder entender la inacción de estos funcionarios ante la sentencia declaratoria, considerando que es contraria a la del ex Secretario de Justicia Luis Sánchez Betances y que el Contrato de Flujo de 2012 claramente contraviene la política pública de la *Ley de reciclaje de 1992* al violar las limitaciones impuestas por esta Ley a proyectos de incineración. Más difícil resulta comprender cómo y por qué la ADS renovó el Contrato de Flujo de 2012 con tanta celeridad. En fin, las actuaciones del gobierno de García Padilla con respecto al proyecto de Energy Answers contradicen la Orden Ejecutiva 38,¹⁸² emitida por el propio García Padilla, y contradicen las decisiones de política pública adoptadas por la propia Administración en su inicio, además de que violan la *Ley de reciclaje de 1992*.¹⁸³

181 Véase Amendment No. 1 to Waste Delivery and Support Agreement between Energy Answers Arecibo, LLC & Autoridad de Desperdicios Sólidos, (29 de junio de 2015), <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/fa540f713abca9d6ef1b12e3a2bda012.pdf>; véase también *Denuncian congraciamiento entre ADS y Energy Answers (documentos)*, NOTICEL (9 de julio de 2015), <http://www.noticel.com/noticia/178080/denuncian-congraciamiento-entre-ads-y-energy-answers-documentos.html> (última visita 15 de febrero de 2016).

182 Orden Ejec. Núm. 38 de 14 de mayo de 2013, Boletín Adm. Núm. OE-2013-038.

183 Ley para la reducción y reciclaje de los desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRA §§ 1320-1320u (2014).

CONCLUSIÓN

Después de discutir el trasfondo de la incineración en Puerto Rico por casi tres décadas, hay varias lecciones que podemos resaltar. Primero, la oposición de la ciudadanía al uso de la incineración como estrategia de manejo y disposición de la basura en Puerto Rico ha sido constante. Esta oposición, la cual comenzó como un movimiento de avanzada basado en proyecciones y teorías, ha madurado hasta convertirse en un movimiento de actualidad basado en evidencia clara y experiencias reales. Segundo, la oposición de la ciudadanía motivó a que se legislara la *Ley de reciclaje de 1992*,¹⁸⁴ la cual elevó la reducción, el reúso y el reciclaje (*las 3 Rs*) como principal estrategia para manejar y disponer de los residuos sólidos, a la vez que relegó la incineración para procesar solamente los desperdicios sólidos que no puedan ser reusados ni reciclados. Tercero, desde 1995 hasta el 2015, intereses económicos y políticos se han aliado para apoyar el desarrollo de proyectos de incineración diseñados para procesar toda la basura, excepto los metales (que no se queman con las tecnologías propuestas), en abierta violación a la política pública legislada en la *Ley de reciclaje de 1992*.¹⁸⁵ Esta alianza explica el patrón consistente que hemos evidenciado en el uso impropio de instrumentos administrativos, ejecutivos y legislativos para viabilizar proyectos de incineración en violación a la *Ley de reciclaje de 1992*,¹⁸⁶ incluyendo:

1. Plan Regional de Infraestructura para el Reciclaje y Disposición de los Desperdicios Sólidos en Puerto Rico (Plan Regional de Infraestructura de 1995);¹⁸⁷
2. Orden Ejecutiva Núm. 18 de 19 de abril de 1997, del gobernador Pedro Rosselló;¹⁸⁸
3. Resolución Conjunta Núm. 285 de 22 de diciembre de 2006;¹⁸⁹
4. Orden Ejecutiva Núm. 48 de 2 de noviembre de 2007, del gobernador Aníbal Acevedo Vilá;¹⁹⁰
5. Guía Operacional (Dynamic Itinerary for Infrastructure Projects Public Policy Document Dynamic Itinerary for Infrastructure Projects Public Policy Document) (Dynamic Itinerary de 2008);¹⁹¹

¹⁸⁴ *Id.*

¹⁸⁵ *Id.*

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ QUIÑONES ET AL., PLAN REGIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA EL RECICLAJE Y DISPOSICIÓN DE DESPERDICIOS SÓLIDOS DE PUERTO RICO (1995).

¹⁸⁸ Orden Ejec. Núm. 18 de 19 de abril de 1997, Boletín Adm. Núm. OE-1997-18, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/1997/OE-1997-18.pdf.

¹⁸⁹ R. C. de la C. 285 de 22 de diciembre de 2006, 4ta. Ses. Ord., 15ta. Asam. Leg.

¹⁹⁰ Orden Ejec. Núm. 48 de 2 de noviembre de 2007, Boletín Adm. Núm. OE-2007-48, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2007/OE-2007-48.pdf.

¹⁹¹ MP Engineers of Puerto Rico, *supra* nota 102.

6. Orden Ejecutiva Núm. 66 de 30 de diciembre de 2008, del gobernador Acevedo Vilá;¹⁹²
7. Orden Ejecutiva Núm. 34 de 19 de julio de 2010, del gobernador Luis Fortuño;¹⁹³
8. Orden Ejecutiva Núm. 13 de 12 de abril de 2011, del gobernador Luis Fortuño;¹⁹⁴
9. Orden Ejecutiva Núm. 47 de 7 de octubre de 2011, del gobernador Luis Fortuño;¹⁹⁵
10. Orden Ejecutiva Núm. 19 de 9 de abril de 2012, del gobernador Luis Fortuño;¹⁹⁶
11. Orden Ejecutiva Núm. 52 de 5 de octubre de 2012, del gobernador Luis Fortuño;¹⁹⁷
12. *Waste Delivery and Support Agreement*, contrato suscrito entre la Autoridad de Desperdicios Sólidos y Energy Answers, del 4 de abril de 2012 (Contrato de Flujo de 2012);¹⁹⁸
13. Inacción por agencias del Gobierno de García Padilla al no solicitar información adicional sobre el incinerador, actualización de estudios sobre los impactos del proyecto de incineración, los valiosos recursos naturales en el área, la industria lechera del área o la calidad del aire en un área de no cumplimiento con la reglamentación ambiental federal sobre plomo ni modificar procesos administrativos aplicables a los Proyectos de Energía conforme la Orden Ejecutiva Núm. 38 de 14 de mayo de 2013;¹⁹⁹
14. Decisión de no apelar la Sentencia Declaratoria, emitida el 21 de mayo de 2015 en *Autoridad de Desperdicios Sólidos v. Energy Answers*,²⁰⁰ y
15. *Amendment No. 1 to the Waste Delivery and Support Agreement*, enmienda al Contrato de Flujo de 2012, suscrito por ADS y Energy Answers, en el que se renovaron los compromisos y garantías contenidos en el primero, 29 de junio de 2015.²⁰¹

¹⁹² Orden Ejec. Núm. 66 de 30 de diciembre de 2008, Boletín Adm. Núm. OE-2008-66, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2008/OE-2008-66.pdf.

¹⁹³ Orden Ejec. Núm. 34 de 19 de julio de 2010, Boletín Adm. Núm. OE-2010-034 en la pág. 1, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2010/OE-2010-034.pdf.

¹⁹⁴ Orden Ejec. Núm. 13 de 12 de abril de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-013, http://app.estado.gobierno.pr/Ordenes_Ejecutivas/2011/OE-2011-013.pdf.

¹⁹⁵ Orden Ejec. Núm. 47 de 7 de octubre de 2011, Boletín Adm. Núm. OE-2011-047.

¹⁹⁶ Orden Ejec. Núm. 19 de 9 de abril de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-019.

¹⁹⁷ Orden Ejec. Núm. 52 de 5 de octubre de 2012, Boletín Adm. Núm. OE-2012-052.

¹⁹⁸ *Waste Delivery and Support Agreement*, *supra* nota 167.

¹⁹⁹ Orden Ejec. Núm. 38 de 14 de mayo de 2013, Boletín Adm. Núm. OE-2013-038.

²⁰⁰ Cita Sentencia Declaratoria, *supra* nota 180.

²⁰¹ Véase *Amendment No. 1 to Waste Delivery and Support Agreement between Energy Answers Arecibo, LLC & Autoridad de Desperdicios Sólidos*, *supra* nota 181.

Cuarto, desde 1992, la *Ley de Reciclaje de 1992* fue enmendada en nueve ocasiones,²⁰² pero la Legislatura nunca modificó la política pública sobre las estrategias para el manejo y disposición final de los desperdicios sólidos ni enmendó las restricciones impuestas a la incineración de basura. Es menester concluir que la política pública sobre este tema continúa siendo en contra de incinerar los desperdicios, excepto para aquellos desperdicios que no se puedan reusar o reciclar.

En septiembre de 2015, Energy Answers anunció que la Junta de Calidad Ambiental aprobó su permiso de construcción de las facilidades para el manejo de desperdicios sólidos.²⁰³ Este logro se obtuvo gracias a dos circunstancias especiales. La primera circunstancia fue el beneficio indebido que recibió el proyecto de incineración al ser evaluado ilegalmente a través de un estado de excepción. El proceso expedito o *fast track* aplicado a la evaluación ambiental del proyecto de incineración resultó en un documento ambiental con información superficial, errónea y obsoleta, en clara violación a la *Ley de política pública ambiental*. Además, el proceso decisional no tuvo participación pública efectiva debido a lo acelerado del mismo, en clara violación a la *Ley de procedimiento administrativo unforme* y a las garantías constitucionales del debido proceso y la más eficaz conservación de los recursos naturales. La otra circunstancia fue que el estado de excepción creado bajo la improcedente declaración de emergencia le sirvió de justificación al Ejecutivo para violar la política pública sobre las restricciones en el uso de la incineración como disposición final de residuos sólidos legisladas en la *Ley de Reciclaje de 1992*.

Censuro el uso persistente, *ultra vires* e ilegal de instrumentos administrativos (planes y guías operacionales, contratos e inacción), ejecutivos (órdenes ejecutivas y declaraciones de emergencia) y legislativos (resoluciones conjuntas y concurrentes) para impulsar proyectos privados que violan las políticas públicas del país. Es evidente que la fiscalización gubernamental ha estado ausente durante las pasadas dos décadas. Además, critico que el proyecto de Energy Answers continúe siendo evaluado por la Administración de Alejandro García Padilla. Como explicamos a través de este escrito, el incinerador propuesto por Energy Answers para Arecibo viola la *Ley de reciclaje de 1992*, lo que debe ser suficiente para negar *a priori* toda solicitud relacionada a dicho proyecto que este al presente ante alguna agencia gubernamental. En cuanto a los permisos y endosos otorgados bajo la administración del gobernador Fortuño y la actual, los mismos deben ser anulados inmediatamente, por haber sido otorgados de forma *ultra vires* e ilegal.

Por último, me temo que la experiencia vivida con la incineración de basura, en general, y el proyecto de Energy Answers, en específico, es producto de muchos

²⁰² Véase Ley para la reducción y reciclaje de los desperdicios sólidos, Ley Núm. 70 de 18 de septiembre de 1992, 12 LPRÁ §§ 1320-1320u (2014) (donde se puede encontrar un historial de las leyes que han enmendado esta ley).

²⁰³ Véase Energy Answers *obtiene permiso final de la JCA para construir incineradora*, EL NUEVO DÍA (2 de septiembre de 2015), <http://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/energyanswersobtiene-permisofinaldelajcaparaconstruirincineradora-2094252/> (última visita 15 de febrero de 2016).

males que aquejan nuestra administración pública. Entre ellos figuran: (1) la influencia de los partidos políticos de mayoría sobre la aprobación de proyectos complejos y costosos; (2) el efecto del inversionismo político en la administración pública; (3) la falta de fiscalización sobre la Rama Ejecutiva por parte de la Rama Legislativa; (4) la falta de fiscalización sobre la mayoría legislativa por parte de la minoría legislativa; (5) la extensa deferencia judicial que la Rama Judicial se autoimpone en su revisión de acciones de las agencias ejecutivas y el Ejecutivo, la cual resulta en revisiones poco rigurosas, y (6) la falta de indignación ciudadana producto de un sentimiento de impotencia. Debemos comenzar con un paso a la vez. Exijamos que se hagan cumplir las leyes y normas existentes, comenzando con la *Ley de reciclaje de 1992*,²⁰⁴ la *Ley de política pública ambiental*,²⁰⁵ la *Ley de procedimiento administrativo uniforme*,²⁰⁶ y las garantías constitucionales del debido proceso de ley y la más eficaz conservación de los recursos naturales.

²⁰⁴ 12 LPRA §§ 1320-1320u.

²⁰⁵ Ley sobre política pública ambiental, Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA §§ 8001-8007f (2007 & Supl. 2014).

²⁰⁶ Ley de procedimiento administrativo uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2014).