

DERECHO PENAL AMBIENTAL: INSTRUMENTO INDISPENSABLE PARA LA TUTELA DEL MEDIOAMBIENTE

ARTÍCULO

VERÓNICA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ*

| | |
|--|------|
| Introducción | 1189 |
| I. Justificaciones para un Derecho Penal del medioambiente..... | 1191 |
| II. La protección del medioambiente en el contexto administrativo | 1193 |
| A. Esquema puertorriqueño | 1193 |
| B. Esquema federal y su aplicación en Puerto Rico | 1195 |
| III. El delito de contaminación ambiental | 1197 |
| A. Contaminación Ambiental | 1197 |
| 1. Realizar o provocar emisiones, vertidos o radiaciones | 1198 |
| 2. En violación a las leyes o reglamentos | 1199 |
| 3. Grave peligro al equilibrio biológico de los sistemas ecológicos..... | 1200 |
| B. Contaminación ambiental agravada | 1202 |
| IV. Bases para integrar el Derecho ambiental penal y administrativo..... | 1203 |
| A. Jurisdicción primaria del Derecho administrativo | 1204 |
| B. Ultima ratio del Derecho Penal | 1206 |
| C. Breves consideraciones prácticas | 1208 |
| Conclusión | 1210 |

INTRODUCCIÓN

EL CÓDIGO PENAL DE PUERTO RICO, PUESTO EN VIGOR EL 2005, INCLUYE cuatro delitos de riesgo catastrófico que también se han caracterizado como delitos ambientales. Estos delitos son: estrago,¹ envenenamiento de aguas,² contaminación ambiental³ y su modalidad agravada.⁴ La aparente novedad de la figura provocó una efusiva reacción del público y de la academia.

* Directora de programas de la Asociación Nacional de Derecho Ambiental, Inc. (ANDA). Agradezco a Luis José Torres Asencio y Luis Alberto Zambrana por sus valiosos comentarios al borrador de este escrito.

1 Art. 240 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4868 (2001 & Supl. 2008).

2 Art. 241 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4869 (2001 & Supl. 2008).

3 Art. 242 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4870 (2001 & Supl. 2008).

4 Art. 243 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4871 (2001 & Supl. 2008).

Las principales revistas jurídicas del País publicaron no menos de seis (6) artículos sobre los delitos ambientales.⁵

Los delitos ambientales no son nuevos en nuestro ordenamiento. Gran parte de la legislación protectora del medioambiente establece sanciones penales por el incumplimiento de su normativa.⁶ Estos delitos han sido criticados en dos puntos importantes. En primer lugar, las penas no responden a una conducta perjudicial al medioambiente, sino que su propósito es “desalentar el incumplimiento de órdenes o reglas administrativas implantadas por agencias . . . en estos casos la pena criminal es el resultado de la violación de las directrices administrativas del Estado, y no se da porque la conducta penalizada cause daño ambiental o sea antisocial”.⁷ Segundo, las sanciones penales rara vez han sido aplicadas, convirtiendo la ley penal ambiental en letra muerta.⁸

Los delitos ambientales del Código Penal, según algunos autores,⁹ superaron los anteriores delitos ambientales en la medida que efectivamente incorporan el medioambiente como bien protegido. Sin embargo, como advirtiera la profesora Jessica Rodríguez,¹⁰ los nuevos delitos también han permanecido inaplicados. A cinco años de la puesta en vigor del Código Penal no existe jurisprudencia significativa sobre estas nuevas figuras, y hasta mediados del año 2008 el Departamento de Justicia apenas había encaminado un puñado de investigaciones por delitos ambientales.¹¹

Una posible razón por la cual pocas personas han sido encausadas por delitos ambientales es la aparente dificultad de armonizar el Derecho Penal con las

5 Los artículos, publicados entre los años 2005 y 2006, incluyen: Luis E. Rodríguez Rivera, *Los delitos ambientales del nuevo Código Penal: Transformación filosófica sobre la relación ser humano y medioambiente en Puerto Rico*, 74 REV. JUR. UPR 989 (2005); Julio E. Fontanet Maldonado, *El nuevo código penal y la protección del ambiente*, 40 REV. JUR. UIPR 79 (2005); Jessica Rodríguez Martín, *El delito ecológico y Puerto Rico*, 40 REV. JUR. UIPR 91 (2005); Ricardo Rangel Rivera, *Rol del Derecho Penal en la protección del medio ambiente*, 45 Rev. Der. PR 101 (2005); Juan Pablo Mañalich Raffó, *La protección del medioambiente en el nuevo Código penal de Puerto Rico*, 75 REV. JUR. UPR 503 (2006); Luis E. Chiesa Aponte y Jorge L. San Miguel, *La catástrofe de los delitos de riego catastrófico*, 75 Rev. Jur. UPR 529 (2006).

6 Actualmente están vigentes varias de las leyes ambientales que contienen sanciones tanto administrativas como penales, incluyendo la Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley 416 del 22 de septiembre de 2004, 12 LPRA §§ 8001-8007d (2006 & Supl. 2008) y la Ley orgánica del Departamento de Recursos Naturales, Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, 3 LPRA §§ 151-163 (2004 & Supl. 2008). El contenido específico de los delitos ambientales establecidos mediante ley especial no serán considerados para los propósitos de este trabajo.

7 Rodríguez Rivera, *supra* nota 5, en la pág. 997.

8 Véase Rodríguez Martín, *supra* nota 5, en las págs. 105-06.

9 Véase Rodríguez Rivera, *supra* nota 5, y Fontanet Maldonado, *supra* nota 5.

10 Véase Rodríguez Martín, *supra* nota 5, en la pág. 106.

11 Daniel Rivera Vargas, *Lenta la justicia para el ambiente*, EL NUEVO DÍA, 28 de mayo de 2008, en la pág. 12, disponible en <https://www.adendi.com/archivo.asp?num=50750&year=2008&month=5&keyword=justicia> (última visita el 7 de agosto de 2010).

normas civiles y administrativas que dominan el Derecho ambiental. Este artículo examinará la interacción del Derecho administrativo y el penal en la protección del medioambiente, a través del análisis del delito de contaminación ambiental y su modalidad agravada. Para ello, se expondrán algunas teorías que se han elaborado para justificar la creación de delitos ambientales. Seguido, se resumirán los fundamentos del Derecho ambiental en Puerto Rico y se examinará el delito de contaminación ambiental. Finalmente, se discutirán los principios que deben regir la integración del Derecho Penal a la tutela del medioambiente. Como resultado de este análisis, se pretende concluir que el delito ambiental es una fase en el *continuum* de protección del medioambiente, en el que resulta indispensable la adecuada interacción entre el Derecho ambiental penal, civil y administrativo.

I. JUSTIFICACIONES PARA UN DERECHO PENAL DEL MEDIOAMBIENTE

El Derecho Penal del medioambiente, como todo Derecho Penal, atiende conductas que atentan contra la sociedad.¹² Mientras el Derecho civil atiende ofensas privadas, “[l]a misión del Derecho Penal reside pues en asegurar la vigencia inquebrantable de los valores del acto mediante la conminación penal y el castigo de la inobservancia de los valores fundamentales del actuar jurídico manifestada efectivamente”.¹³ No habría de sorprender entonces que el Derecho Penal ha tomado parte de la protección de los recursos naturales y las características ambientales socialmente valoradas desde muy temprano en el desarrollo del Derecho ambiental.¹⁴ Esta intervención ha aumentado según se ha desarrollado el Derecho ambiental.

Con frecuencia, se ha señalado el efecto disuasivo de la sanción penal como justificación para el Derecho Penal ambiental, especialmente en el contexto estadounidense. “La decisión de criminalizar . . . invoca la fuerza moral del Derecho en su forma más poderosa - el poder de castigar. El poder de castigar del Estado . . . [provee] fuertes incentivos para cumplir con la ley . . .”.¹⁵ Sin embargo, el efecto disuasivo sólo se alcanza si las posibles ganancias por violar la regulación ambiental desvanecen ante la posibilidad de una multa onerosa o una condena a prisión. En el caso particular de corporaciones u organizaciones, como personas jurídicas, la pena debe ser tan gravosa que no pueda ser percibida como otro costo operacional. Sólo cuando la multa máxima autorizada excede el

¹² Véase YINGY SITU Y DAVID EMMONS, ENVIRONMENTAL CRIME: THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM'S ROLE IN PROTECTING THE ENVIRONMENT 21 (2000).

¹³ GUSTAVO CASSOLA PEREZUTTI, SEGURO, RESPONSABILIDAD CIVIL Y DELITOS AMBIENTALES 91 (2007) (citando a HANS WELZEL, DERECHO PENAL ALEMÁN, (trad. Bustos Ramírez y Yáñez Pères)12-13 (1970)).

¹⁴ Véase Rodríguez Marín, *supra* nota 5.

¹⁵ KATHLEEN F. BRICKEY, ENVIRONMENTAL CRIME: LAW, POLICY, PROSECUTION 16 (2008) (traducción suplida).

mero costo de cumplir con la reglamentación ambiental se satisface el propósito disuasivo de la norma penal.¹⁶

Por otro lado, algunos autores aluden al estigma de ser hallado culpable en un procedimiento criminal como un recurso importante para fortalecer el efecto disuasivo de la sanción penal. Según esta teoría, los “delitos generalmente envuelven conducta inmoral. Acorde, el Derecho Penal establece penas . . . que reflejan la indignación moral de la sociedad y estigmatizan al infractor”.¹⁷ Como consecuencia, el estigma que acarrea la convicción se convierte en un fuerte disuasivo social, tanto para individuos como para personas jurídicas.

Otro argumento a favor de la tipificación de delitos ambientales es que esto refuerza la norma administrativa. Incluso en ordenamientos con un sistema administrativo altamente desarrollado, el refuerzo penal de la norma administrativa ocupa un rol importante porque se ha observado que la ausencia de sanciones penales deja desprovisto de fuerza al sistema administrativo, limitando, pues, su efectividad.¹⁸

Más allá de consideraciones pragmáticas, el Derecho ambiental penal se justifica en el reconocimiento de ciertas cualidades del medioambiente como un bien digno de protección jurídica mediante sanción penal. Tipificar determinadas conductas que atentan contra el medioambiente no sólo es un esfuerzo por fortalecer el efecto disuasivo del Derecho administrativo, sino que también constituye la invocación de una conciencia colectiva sobre la importancia del bien jurídico protegido. Así, el delito ambiental se convierte en ejemplo paradigmático de la evolución del Derecho Penal. Según se altera la valorización social de ciertos bienes, se inicia la tutela de bienes jurídicos nuevos mientras se elimina o reduce la tutela de aquellas conductas cuyo desvalor social se ha visto reducido.¹⁹ Por ende, la inclusión de delitos ambientales en un código penal “evidencia una decidida voluntad de intervención en la tutela de bienes jurídicos ambientales, aceptando que la defensa del medioambiente no puede quedar confiada al buen sentido de cada uno de los ciudadanos, sino que constituye hoy un inaplazable desafío para el Derecho Penal”.²⁰

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Situ y Emmons, *supra* nota 12, en la pág. 21.

¹⁸ DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, DERECHO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME 75 (2da ed. 2001).

¹⁹ Véase ANTONIO MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, DERECHO PENAL Y PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE 79 (1992).

²⁰ JUAN TERRADILLOS & JUAN BASOCO, DERECHO PENAL DEL MEDIOAMBIENTE 40 (1997).

II. LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE EN EL CONTEXTO ADMINISTRATIVO

El Derecho ambiental administrativo, entendido éste como la vertiente del Derecho ambiental que se atiende a través del sistema administrativo, es más que un conjunto de normas que regulan determinadas conductas que afectan el medioambiente. Más bien, el Derecho ambiental administrativo representa una amplia gama de políticas, leyes, regulaciones y principios, promulgada y aplicada por distintos órganos gubernamentales.²¹ De hecho, todos los órganos de gobierno tienen alguna función dentro del esquema jurídico de protección del medioambiente. Estas entidades están obligadas a considerar, antes de llevar a cabo cualquier acción, los impactos sobre medioambiente de sus decisiones.²² Algunas agencias vienen llamadas a poner en vigor la política pública ambiental, a través de los mecanismos establecidos por ley.

Así pues, es posible dividir el marco de acción del Derecho ambiental administrativo en dos grandes áreas: una que afecta las políticas públicas y el funcionamiento interno de la administración, que ordena a la agencia tomar en consideración el impacto de sus acciones en el medioambiente; y otra que atiende directamente determinadas conductas contaminantes de los sujetos regulados y la utilización de los recursos naturales. El primer grupo aparece justificado por la inescapable incidencia de las decisiones gubernamentales sobre el medioambiente. El segundo grupo, aquel que directamente regula la protección del medioambiente, surge de la función pública del Estado como garante del medioambiente y los recursos naturales.²³ En Puerto Rico, esta función surge de la Constitución del Estado Libre Asociado.

A. Esquema puertorriqueño

Todo análisis de la protección del medioambiente en Puerto Rico, sea en el contexto civil, penal o administrativo, debe comenzar por la Constitución. En su artículo VI, la Constitución dispone: “[s]erá política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad . . .”.²⁴ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido enfático al interpretar que esta cláusula constitucional no es meramente una aspiración, sino que “[s]e trata, más bien, de un mandato que debe observarse rigurosamente y que

²¹ Véase SITU & EMMONS, *supra* nota 12, a la pág. 140.

²² Ley Sobre Política Pública Ambiental, Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004, según enmendada, 12 LPRA §§ 8001-8007d, 8001a (b) (2006 & Supl. 2008).

²³ Véase LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL MEDIOAMBIENTE 118 (José Manuel Valle Muñiz, coordinador, 1997).

²⁴ CONST. PR. art. VI § 19.

prevalece sobre cualquier estatuto, reglamento u ordenanza que sea contraria a éste Se pretendió con dicha disposición establecer un deber ineludible del Estado”.²⁵ Esta política pública enunciada en la Constitución ha sido concretada y expandida por legislación posterior.

La Ley sobre Política Pública Ambiental²⁶ reconoce el derecho de todo ciudadano a un medioambiente saludable.²⁷ Añade a lo establecido en la Constitución, que también será política pública utilizar todas las medidas prácticas para “alentar y promover el bienestar general y asegurar que los sistemas naturales estén saludables y tengan la capacidad de sostener la vida en todas sus formas . . .”.²⁸ Todos los órganos del Gobierno de Puerto Rico “deberán, al máximo grado posible, interpretar, aplicar y administrar todas las leyes y cuerpos reglamentarios vigentes y los que en lo futuro se aprueben en estricta conformidad con la política pública enunciada en la ley”.²⁹

En virtud de la legislación, algunas agencias, en particular la Junta de Calidad Ambiental [en adelante JCA] y el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales [en adelante DRNA], tienen la potestad de concretar la política pública y poner en vigor la legislación ambiental. El ordenamiento delega en estas agencias la autoridad para establecer regulación protectora y la facultad para inspeccionar a los sujetos regulados y sancionar el incumplimiento de sus disposiciones.

La Ley sobre política pública ambiental, ley habilitadora de la JCA,³⁰ y la Ley orgánica del DRNA,³¹ fijan las sanciones a las que podrán recurrir dichas agencias en caso de incumplimiento con sus disposiciones ambientales. En lo pertinente, la Ley sobre política pública ambiental establece que cualquier infracción a la ley, las reglas o reglamentos adoptados a su amparo, o dejar de cumplir con “cualquier resolución, orden o acuerdo”,³² puede estar sujeta a sanciones administrativas, civiles y/o penales. Esta ley autoriza una multa administrativa de hasta veinticinco mil dólares (\$25,000.00) por infracción, considerándose cada día que subsista la violación una transgresión separada. Si la infracción se realiza con contumacia, la ley autoriza una multa administrativa adicional de hasta cincuenta mil dólares (\$50,000.00). Además, se autoriza a la JCA a recurrir a los tribunales para recobrar el valor del daño provocado al medioambiente o los

25 *Misión Industrial v. Junta de Calidad Ambiental*, 145 DPR 908, 919 (1998) (citas omitidas).

26 Ley Núm. 416 del 22 de septiembre de 2004, según enmendada, 12 LPRÁ §§ 8001-8007d (2006 & Supl. 2008).

27 *Id.* § 8001.

28 *Id.* § 8001a (a).

29 *Id.* § 8001a (b).

30 12 LPRÁ §§ 8 002-8002p (2007 & Supl. 2008).

31 Ley Núm. 23 del 20 de junio de 1972, según enmendada, 3 LPRÁ §§ 151-163 (2004 & Supl. 2008).

32 12 LPRÁ § 8002j (a) (2007 y Supl. 2008).

recursos naturales.³³ La JCA puede además recurrir a un tribunal de justicia para que imponga y recobre penalidades de hasta veinticinco mil dólares (\$25,000.00) por cada infracción.³⁴

Por su parte, la Ley orgánica del DRNA establece que cualquier violación a la ley, las reglas o reglamentos promulgados a su amparo pueden estar sujetos a multas administrativas de hasta cinco mil dólares (\$5,000.00). Aquellas violaciones perpetradas luego de la primera violación podrán estar sujetas a multas administrativas de hasta diez mil dólares (\$10,000.00).³⁵

B. Esquema federal y su aplicación en Puerto Rico

El Derecho ambiental federal moderno³⁶ inicia en la década de 1970 con la aprobación de importantes piezas legislativas como la *National Environmental Policy Act* [en adelante NEPA],³⁷ la *Clean Air Act* [en adelante CAA],³⁸ y la *Clean Water Act* [en adelante CWA],³⁹ y la *Resource Conservation and Recovery Act* [en adelante RCRA].⁴⁰

Al aprobar la legislación ambiental, el Congreso de los Estados Unidos delegó en la entonces recién creada Agencia de Protección Ambiental [en adelante EPA, por sus siglas en inglés] su aplicación. Los poderes delegados a la agencia incluyen la facultad de emitir órdenes de cumplimiento, imponer sanciones administrativas y acudir a los tribunales para solicitar remedios civiles, incluyendo interdictos, y en algunos casos, sanciones penales.⁴¹

En la legislación federal, la regulación de conductas contaminantes comúnmente se hace a través de estrategias de orden y control (*command-and-control*) que establecen estándares máximos de descargas al ambiente permisibles. Algunos estándares se establecen considerando el mejor control posible de la contaminación, teniendo en cuenta la mejor tecnología disponible. También se pueden establecer estándares basados en su impacto en la calidad del medioambiente para lograr determinado nivel de protección de la salud humana o del me-

³³ *Id* § 8002j(b)-(d).

³⁴ *Id.* § 8002j (g)-(h).

³⁵ 3 LPRA § 158 (2004 & Supl. 2008).

³⁶ Véase RICHARD J. LAZARUS, *THE MAKING OF ENVIRONMENTAL LAW* xvi (2004) (utilizando la frase “derecho de protección ambiental moderno” para referirse al entramado de normas ambientales promulgadas a finales de la década del 1960 y durante la década de 1970).

³⁷ 42 USCA §§ 4321-4347 (2003 & Supl. 2009).

³⁸ 42 USCA §§ 7401-7449 (2003 & Supl. 2009).

³⁹ 42 USCA §§ 7401-7449 (2003 & Supl. 2009).

⁴⁰ 42 USCA §§ 6901-6992 (2003 & Supl. 2009).

⁴¹ BRICKEY, *supra* nota 15, en la pág. 5, n.7.

dioambiente.⁴² En cualquier caso, las sanciones a disposición de la agencia para hacer cumplir sus reglas se establecen en su legislación especial y sus reglamentos.

Generalmente, la legislación ambiental federal no impide que se promulgue legislación estatal paralela, sino que explícitamente mantiene la legislación estatal y permite la creación de leyes estatales más estrictas que las federales.⁴³ De hecho, cada estado y territorio de Estados Unidos tiene la obligación de adoptar los estándares federales de protección ambiental, pero éstos sólo constituyen un mínimo. Los estados pueden adoptar legislación paralela a la federal o implantar estándares de protección más estrictos.⁴⁴ Por consiguiente, salvo que la ley exprese lo contrario, cuando las leyes ambientales estatales y federales atienden los mismos asuntos, existe jurisdicción concurrente entre ambas leyes. En estos casos, tanto la EPA como la agencia estatal tienen jurisdicción para intervenir. También puede darse el caso en que sólo actúe la agencia estatal, bajo la supervisión de la EPA.⁴⁵ Esto ocurre cuando la EPA ha autorizado a la agencia estatal a poner en vigor una ley federal o parte de ésta, a través de la delegación de programas.

La delegación de programas usualmente ocurre una vez la EPA ha evaluado la adecuación de los mecanismos estatales para adelantar los propósitos y poner en vigor la ley federal.⁴⁶ Aprobados los mecanismos estatales, la EPA delega en la agencia estatal el control del asunto atendido por la ley federal. Sin embargo, las autoridades delegadas se consideran federalmente ejecutables (*federally enforceable*), por lo que la EPA retiene la facultad de intervenir en primera instancia cuando lo estime pertinente.⁴⁷ No se trata en estos casos de leyes federales y estatales duplicando la regulación; cuando el programa federal ha sido delegado al gobierno estatal, es la agencia estatal la que tiene la responsabilidad primaria de aplicar la ley federal.⁴⁸ En lo que a Derecho ambiental se refiere, la existencia de regulación estatal y federal no implica que llueve sobre mojado.

⁴² Véase DIANA LÓPEZ FELICIANO, EL AMBIENTE Y LAS LEYES EN PUERTO RICO: LO QUE TODOS QUEREMOS SABER § 2.05, en la pág. 21 (1999).

⁴³ Véase ROBERT L GLICKSMAN ET AL, ENVIRONMENTAL PROTECTION: LAW AND POLICY 122 (5ta ed. 2007).

⁴⁴ *Id.*, en la pág. 123-24.

⁴⁵ Véase LÓPEZ FELICIANO, *supra* nota 42, § 4.05, en la pág. 42.

⁴⁶ Véase GLICKSMAN ET AL, *supra* nota 43, en la pág. 124.

⁴⁷ Véase LÓPEZ FELICIANO, *supra* nota 42, § 4.05, en la pág. 43.

⁴⁸ Algunos ejemplos de programas delegados a la JCA incluyen: la emisión de permisos de construcción y operación bajo el Título V de la CAA; Reglamento para el control de la contaminación atmosférica de la Junta de Calidad Ambiental, Reglamento Núm. 5300 del 28 de agosto de 1995 (aprobado por la JCA); la sección 303 de la CWA sobre estándares de calidad de agua para Puerto Rico; Reglamento de estándares de calidad de agua para Puerto Rico, reglamento número 6616 del 14 de mayo del 2003 (aprobado por JCA); y la regulación de tanques de almacenamiento soterrados bajo RCRA, Reglamento para el control de los tanques de almacenamiento soterrado, Reglamento Núm. 4362 del 14 de noviembre de 1990 (aprobado por la JCA).

A pesar del gran número de leyes ambientales, federales y locales, y las amplias facultades de las agencias administrativas, frecuentemente se percibe el Derecho ambiental como insuficiente o incapaz de alcanzar su propósito.⁴⁹ En múltiples ocasiones, se ha visto cómo se expone la salud y seguridad pública y los sistemas naturales a riesgos inadmisibles sin que conlleve una respuesta contundente del ordenamiento.⁵⁰ El problema principal es que las sanciones administrativas “no [necesariamente] guarda[n] proporción con el daño ambiental que se comete, especialmente cuando dicho daño es irreparable”.⁵¹ Peor aún, no existe la voluntad política de tomar medidas agresivas para disuadir el incumplimiento.⁵² El ordenamiento jurídico ha respondido a través de la criminalización de conductas que atentan contra el medioambiente, aumentando las penas e impulsando un mayor número de encausamientos por delitos ambientales.⁵³

III. EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

De los delitos de riesgo catastrófico, sólo los delitos de estrago y contaminación ambiental establecen el medioambiente como un bien jurídico autónomo.⁵⁴ Entre éstos, contaminación ambiental es el delito más íntimamente ligado a la regulación ambiental en el contexto civil y administrativo. Por su relación con otras esferas del Derecho, el delito de contaminación ambiental “es realmente el que pudiera tener más impacto a corto plazo y devolver la confianza pública sobre los procesos administrativos ambientales”.⁵⁵

A. Contaminación Ambiental

El artículo 242 del Código Penal, sobre contaminación ambiental, dispone:

Toda persona que realice o provoque directa o indirectamente, emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza en el suelo, atmósfera, aguas terrestres superficiales, subterráneas o marítimas, en violación a las leyes o reglamentos o las condiciones especiales de los permisos aplicables y que ponga en grave peli-

⁴⁹ Véase JOSEP MIGUEL PRATS CANUT ET AL., DERECHO PENAL AMBIENTAL Y COMUNITARIO. LA DIRECTIVA IP 69 (2002).

⁵⁰ Rodríguez Rivera, *supra* nota 5, en la pág. 1000.

⁵¹ *Id.*, en la pág. 1010.

⁵² Véase *id.*, en las págs. 1010-11.

⁵³ Véase Richard J. Lazarus, *Assimilating Environmental Protection into Legal Rules and the Problems with Environmental Crime*, 27 LOY. L.A. L. REV. 867, 879 (1994).

⁵⁴ Sobre el bien jurídico protegido en los delitos ambientales véase Mañalich Raffo, *supra* nota 5.

⁵⁵ Rodríguez Rivera, *supra* nota 5, en la pág. 1009.

gro la salud de las personas, el equilibrio biológico de los sistemas ecológicos o del medioambiente, incurrirá en delito grave de cuarto grado.⁵⁶

El delito de contaminación ambiental es un delito de resultado y de medios legalmente determinados.⁵⁷ Por tanto, la conducta típica o prohibida debe resultar en grave peligro a la salud de las personas o al equilibrio biológico de los sistemas ecológicos del medioambiente. Dicho resultado debe ser causado por las acciones enumeradas en el tipo, a saber, realizar o provocar emisiones, radiaciones o vertidos al suelo, la atmósfera o las aguas. Además, estas acciones se deben dar en violación a las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas aplicables. Este delito no es punible a título de negligencia,⁵⁸ por lo que requiere como mínimo que el autor del delito “ha[ya] querido su conducta a conciencia de que implicaba un riesgo considerable y no permitido de producir el hecho delictivo realizado”.⁵⁹

1. Realizar o provocar emisiones, vertidos o radiaciones

Reconociendo el abanico de leyes locales y federales existente, el legislador pretendió crear “tipos generales que protejan la salud de las personas, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes sobre esta materia”.⁶⁰ No obstante, las conductas tipificadas - realizar o provocar emisiones, vertidos o radiaciones - dejan fuera un número de acciones, reguladas por ley, que podrían causar un daño o poner en grave riesgo el equilibrio biológico de los sistemas ecológicos. Por ejemplo, captar o desviar las aguas de un río, en contravención de leyes estatales y federales, puede poner en grave peligro el equilibrio biológico de los sistemas ecológicos pero no es punible bajo el delito de contaminación ambiental. El acto no satisface el tipo, ya que difícilmente se podría argumentar que captar las aguas de un río constituye un vertido, emisión o radiación. Incluso si se causara el daño ecológico, la acción tampoco sería punible bajo el delito de estrago, por igual razón.⁶¹ Éste es sólo un ejemplo de por qué utilizar una lista cerrada de actos para

⁵⁶ Art. 242 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 487o (2001 & Supl. 2008).

⁵⁷ Véase Mañalich Raffó, *supra* nota 5, en la pág. 523. (“Delitos de resultado son aquellos en que se exige, junto a la realización de la acción, la producción de un resultado material de lesión o de puesta en peligro de un bien jurídico”). FRANCISCO MUÑOZ CONDE & MERCEDES GARCÍA ARÁN, DERECHO PENAL: PARTE GENERAL 291 (3ra ed. 1998). Por su parte un delito de medios legalmente determinados es uno en que “la descripción legal acota expresamente las modalidades que puede revestir la manifestación de voluntad”. SANTIAGO MIR PUIG, DERECHO PENAL: PARTE GENERAL 229 (7ma ed. 2004)

⁵⁸ Art. 242 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 487o (2001 & Supl. 2008).

⁵⁹ Art. 23 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 444 (2001 & Supl. 2008).

⁶⁰ SENADO DE PUERTO RICO, INFORME SOBRE EL P. DEL S. 2302, 59 (2003).

⁶¹ En lo pertinente, dispone el artículo 240 sobre estrago: Toda persona que . . . cause daño al ambiente, al provocar una explosión, una inundación o movimiento de tierras, al ocasionar la demolición de un bien inmueble, o al utilizar gas tó-

definir el tipo puede resultar inapropiado para delitos ambientales. La multiplicidad de sistemas naturales, sujetos y técnicas reguladas bajo el Derecho ambiental excluyen la posibilidad de una lista taxativa de acciones que podrían o deberían ser tipificadas. En consecuencia, se omite un número de conductas que ponen en grave peligro el equilibrio del medioambiente.

La tipificación de una lista cerrada de actos ocurre también en las fuentes de Derecho en que se basó el delito de contaminación ambiental, entre ellos el Código Penal español y el alemán.⁶² En ambos casos, los legisladores continentales incluyeron en sus códigos una serie de conductas contra el medioambiente, ya sea como parte de un delito general de contaminación o de tipos específicos. No obstante, en ambos casos se tipificaron muchas más conductas que las incluidas en el código puertorriqueño.⁶³

En el caso del artículo 242 habría sido preferible la descripción del resultado antijurídico, estableciendo un delito resultativo en que no se establecen las modalidades de acción.⁶⁴ Así, sin caer en una norma indeterminada por la remisión del tipo a normas extrapenales, se habrían incluido todas las conductas que en violación de ley, reglamentos y permisos administrativos ponen en grave peligro el equilibrio del medioambiente.

2. En violación a las leyes o reglamentos

Para que se configure el delito, es preciso que la conducta se lleve a cabo en “violación a las leyes o reglamentos o las condiciones especiales de los permisos aplicables”.⁶⁵ La doctrina continental denomina esta técnica legislativa como ley penal en blanco o normas “cuyo supuesto de hecho se configura por remisión a una norma de carácter no penal”.⁶⁶ En consecuencia, conocer la acción prohibi-

xico o asfixiante, energía nuclear, elementos ionizantes o material radioactivo, microorganismos o cualquier otra sustancia tóxica o peligrosa, incurrirá en delito grave de segundo grado.

Art. 240 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4868 (2001 & Supl. 2008).

⁶² Véase DORA NEVARES MUÑIZ, NUEVO CÓDIGO PENAL DE PUERTO RICO, 317 (2008).

⁶³ El artículo 325 del Código Penal español, además de emisiones, vertidos o radiaciones, tipifica realizar o provocar, “extracciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, . . . así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”. Art. 325 CÓD. PEN. ESP. (2000). Por su parte, el Código Penal alemán no contiene un delito general contra el medioambiente. Sin embargo, incluye un catálogo de delitos que tipifican conductas contra el medioambiente. Las conductas típicas incluyen: contaminar o alterar las cualidades del agua; liberar sustancias en el suelo; alterar el aire; provocar ruidos, temblores y rayos no ionizantes; almacenar, acumular o dar salida a residuos peligrosos; y hacer peligrar zonas protegidas. CÓD. PEN. ALEMÁN STGB § 324-330a (2000).

⁶⁴ Delito resultativo es uno para el cual “basta cualquier conducta que cause el resultado típico, sin limitación de modalidades de acción”. MIR PUIG, *supra* nota 57, en la pág. 229.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ MUÑOZ CONDE & GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 40.

da en este delito requiere acudir a varias normas de distinto rango, a saber, leyes, reglamentos y disposiciones administrativas.

La configuración de este delito como una ley penal en blanco sigue el ejemplo del delito ecológico del Código Penal de España,⁶⁷ que requiere que la conducta se realice “contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente”.⁶⁸ Dicho sea de paso, esta referencia a normativa no penal contradice cualquier alegación de que las sanciones penales vienen a suplir deficiencias de un régimen ambiental civil o administrativo poco desarrollado.⁶⁹ El delito ecológico español, igual que su homólogo en Puerto Rico, depende de que exista una normativa extrapenal que regule la conducta tipificada para que aplique la sanción penal.

Resulta necesario establecer el delito de contaminación ambiental como una ley penal en blanco dado que la normativa ambiental cambia continuamente, por quedar “fuertemente condicionad[a] por las circunstancias histórico-sociales”.⁷⁰ Al así proceder, el legislador evita frecuentes enmiendas al Código Penal provocadas por adelantos en la tecnología, el conocimiento científico o la valoración social de ciertas acciones en lo que se refiere al medioambiente.⁷¹ Claro está, no bastará la infracción de la norma civil o administrativa para la tipicidad de la conducta, sino que será necesario que la conducta además represente un grave peligro al medioambiente.

3. Grave peligro al equilibrio biológico de los sistemas ecológicos

La tercera condición necesaria para la tipicidad del acto es que la conducta ponga en grave peligro el equilibrio biológico de los sistemas ecológicos. Nótese que el tipo no requiere la concreción de una lesión al medioambiente, sino la puesta en peligro del bien. La aparente vaguedad de la expresión peligro al equilibrio de los sistemas naturales causa algunos problemas. El profesor Silva Sánchez entiende que este tipo de expresión “hace que sea enormemente difícil determinar dónde se halla el límite mínimo de relevancia típica, pues en realidad

⁶⁷ Art. 325 Cód. Pen. España (2000).

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ Luis E. Chiesa y Jorge L. San Miguel sostienen que en “[o]tros países, como España, cuentan con una legislación y reglamentación ambiental menos abarcadora [que la de Estados Unidos] y, por ello, incluyen delitos ambientales en su Código Penal. De esa manera, suplen el vacío que pudiera haber en los esquemas administrativo y civil de protección ambiental”. Chiesa Aponte y San Miguel, *supra* nota 5, en la pág. 541. Sobre el refuerzo penal de la norma administrativa en Puerto Rico, véase FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 20, en las págs. 72-77. Sobre la regulación ambiental en España véase JOSÉ ESTEVE PARDO, *DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE* (2da ed. 2008).

⁷⁰ MUÑOZ CONDE Y GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 37.

⁷¹ Véase TERRADILLOS BASOCO, *supra* nota 22, en la pág. 44.

cualquier conducta, por leve que sea, que incida negativamente sobre el ambiente rompe el equilibrio, por mucho que el desequilibrio sea temporal . . . ”.⁷²

Por consiguiente, la sanción penal debe aplicar exclusivamente cuando el resultado trate de un peligro *grave* para el medioambiente. Se reconoce, sin embargo, que también es difícil precisar qué constituye un grave peligro al medioambiente. Esta determinación se puede realizar tomando en consideración el tipo de contaminación, sus efectos acumulativos, el ecosistema o la característica del medioambiente afectada, la probabilidad de provocar una lesión concreta al bien jurídico protegido, la magnitud de esa lesión, la posibilidad de recuperación y los esfuerzos necesarios para ello.⁷³ La regulación de las conductas que afectan el medioambiente, a través del Derecho administrativo, resulta invaluable al hacer esta determinación. Por otro lado, es importante señalar que el equilibrio biológico debe entenderse en términos relativos. Se trata de afectar gravemente las condiciones medioambientales existentes previas a la conducta antijurídica.

La configuración del delito de contaminación ambiental como uno de peligro abstracto ha sido fuertemente criticada. El profesor Luis E. Chiesa Aponte y Jorge L. San Miguel sostienen que el delito de contaminación ambiental “lesiona el principio de fragmentariedad, pues pueden ser consumados mediante la mera puesta en peligro de la salud de un ser humano”.⁷⁴ Cuestionan, además, que “en muchos de estos delitos [de riesgo catastrófico] no se requiere que la actividad prohibida cause un daño concreto a un bien jurídico personal pues puede producirse con meramente poner en peligro el medioambiente”.⁷⁵

Como bien indican los mencionados autores en su escrito, el principio de fragmentariedad exige que la sanción penal se reserve para ataques más peligrosos a los bienes jurídicos.⁷⁶ Sin embargo, su posición es desacertada, pues no reconoce que la puesta en peligro de un bien colectivo⁷⁷ puede constituir un grave ataque contra un bien jurídico de alta importancia. En el caso de los bienes jurídicos colectivos, la puesta en peligro del bien puede afectar gravemente el mismo, pues “un bien sobre el cual no se puede disponer tranquilamente no es

72 JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ, *DELITOS CONTRA EL MEDIOAMBIENTE* 74 (1999).

73 Véase MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* nota 19, en la pág. 132; SILVA SÁNCHEZ, *supra* nota 72, en la pág. 75.

74 Chiesa Aponte y San Miguel, *supra* nota 5, en la pág. 538.

75 *Id.*, en la pág. 549.

76 Véase Chiesa Aponte y San Miguel, *supra* nota 5, en la pág. 539. Véase también JOSÉ A. SAÍNZ CANTERO, *LECCIONES DE DERECHO PENAL: PARTE GENERAL* 37 (3ra ed. 1990); MIR PUIG, *supra* nota 57, en la pág. 127.

77 Bienes jurídicos colectivos, a diferencia de los individuales, “afectan más a la sociedad como tal, al sistema social que constituye la agrupación de varias personas individuales y supone un cierto orden social o estatal. Entre estos bienes . . . se encuentran la salud pública, el medioambiente, seguridad pública . . .”. MUÑOZ CONDE y GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 65.

utilizable completa y racionalmente”.⁷⁸ De hecho, se ha dicho que “la estructura de peligro abstracto es la más coherente con las necesidades de protección de un bien jurídico colectivo e institucional como es el medio ambiente”.⁷⁹ Además, el hecho de que el medioambiente no constituya un bien jurídico individual en ninguna forma excluye la posibilidad de sanción penal. Olvidan los autores que “tan importante es para el individuo que se le respeten los bienes jurídicos que le afectan directamente como los que afectan al orden social en el que el individuo tiene que vivir y realizarse”.⁸⁰ Por último, muchos de los delitos ambientales establecidos en la legislación federal, que Chiesa y San Miguel parecen favorecer, no requieren una lesión concreta o la creación de un peligro al medioambiente.⁸¹ A lo sumo, poner en peligro la salud humana constituye un agravante de la pena.⁸²

B. Contaminación ambiental agravada

El artículo 243 establece la modalidad agravada del delito de contaminación ambiental:

Si el delito de contaminación ambiental . . . se realiza por una persona sin obtener el correspondiente permiso, endoso, certificación, franquicia o concesión, o

⁷⁸ Mañalich Raffo, *supra* nota 5, en la pág. 503. *Citando a:* Urs Kindhauser, La protección de los bienes jurídicos por medio de las prohibiciones de lesión y exposición al peligro, en DERECHO PENAL DE LA CULPABILIDAD Y CONDUCTA PELIGROSA 63-89 (1996).

⁷⁹ Fermín Morales Prats, *La estructura típica de peligro en el delito ambiental*, en DERECHO MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA 349 (Juan Picón Rísquez coord. 1996). Sobre los delitos ambientales y el delito de peligro en el Código Penal de Puerto Rico, véase Mañalich Raffo, *supra* nota 5.

⁸⁰ MUÑOZ CONDE & GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 293.

⁸¹ Por ejemplo, la CAA establece una pena de hasta cinco años en prisión contra cualquier persona que “a sabiendas [*knowingly* o dolo directo de segundo grado] viole cualquier requisito o prohibición de un plan de implementación aplicable . . . incluyendo los requisitos de cualquier regla, orden, dispensa, o permiso promulgado o aprobado bajo [la Ley]”. 42 U.S.C.A. §7413 (c) (1) (2003 & Supl. 2009) (traducción suplida). Bajo RCRA, quien a sabiendas o *knowingly* transporte, trate, almacene o disponga de material regulado estará sujeto a multa no mayor de cincuenta mil dólares (\$50,000) por día o un término de prisión de no más de dos (2) años. Véase 42 U.S.C.A. § 6928(d) (2003 & Supl. 2009). Véase además United States Environmental Protection Agency, Criminal Enforcement Program Memorandum on The Exercise of Investigative Discretion, January 12, 1994, en la pág. 4, disponible en <http://www.epa.gov/compliance/resources/policies/criminal/exercise.pdf> (disponiendo que la amenaza de daño significativo al medioambiente puede ser factor para iniciar una investigación penal).

⁸² Por ejemplo, según lo establecido en la CAA, cualquier persona que libere a la atmósfera una sustancia clasificada como peligrosa y que conoce que está exponiendo a otra persona en un *peligro* inminente de muerte o de serio daño corporal podrá estar sujeta a una multa o condena de prisión de no más de quince (15) años. 42 U.S.C.A. § 7413 (5) (A) (2003 & Supl. 2009). La RCRA establece una multa de no más de doscientos cincuenta mil dólares (\$250,000) o hasta quince (15) años en prisión si quien a sabiendas transporta, trata, almacena o dispone de material regulado conoce que está exponiendo a otra persona a un peligro inminente de muerte o serio daño corporal. 42 U.S.C.A §6928 (e) (2003 & Supl. 2009).

clandestinamente, o ha incumplido con las disposiciones expresas de las autoridades competentes para que corrija o suspenda cualquier acto en violación de la ley, o aportó información falsa u omitió información requerida para obtener el permiso, endoso, certificación, franquicia o concesión correspondiente, o impidió u obstaculizó la inspección por las autoridades competentes, incurrirá en delito grave de tercer grado.⁸³

La modalidad agravada de contaminación ambiental consiste en cometer el delito de contaminación ambiental - una conducta típica, en violación de ley, reglamento o disposición aplicable, que pone en grave peligro el equilibrio biológico de los sistemas ecológicos o el medioambiente - bajo determinadas condiciones.

El primer supuesto del agravante es realizar la conducta típica del artículo 242 “sin obtener el correspondiente permiso, endoso, certificación, franquicia o concesión, o clandestinamente”.⁸⁴ Así la primera condición agravante responde a realizar la acción a espaldas de la agencia administrativa concerniente, “impidiendo o dificultando la intervención de aquélla como garante del medioambiente”.⁸⁵ Las demás circunstancias establecidas en el tipo, incumplir con órdenes, aportar información falsa u omitir información relevante, e impedir la inspección, sancionan la desobediencia o engaño a la autoridad administrativa.

El agravante del delito de contaminación ambiental no refleja una mayor lesión al bien jurídico protegido o mayor culpabilidad del sujeto. En su análisis, el profesor Luis E. Rodríguez Rivera interpretó que este “delito penaliza las acciones u omisiones más reprochables porque se dirige aquellas personas que abusan de la confianza del pueblo y de las instituciones del Gobierno”.⁸⁶ Por lo tanto, se puede concluir que este delito, más que tutelar el medioambiente, pretende reforzar la función administrativa.

IV. BASES PARA INTEGRAR EL DERECHO AMBIENTAL PENAL Y ADMINISTRATIVO

Todas las esferas del Derecho ambiental puertorriqueño, tanto penal, civil y administrativo, persiguen un mismo fin: cumplir el mandato constitucional de velar por la más efectiva conservación de los recursos naturales. Para lograr su cometido, es imprescindible que todas cumplan una función específica, sin desvirtuar los principios que fundamentan su existencia. En consecuencia, en cada caso será necesario determinar qué conductas deben ser atendidas bajo el Derecho administrativo y cuáles deben ser tratadas por el Derecho Penal.

⁸³ Art. 243 CÓD. PEN. PR, 33 LPRA § 4871 (2001 & Supl. 2008).

⁸⁴ *Id.* § 4871.

⁸⁵ SILVA SÁNCHEZ, *supra* nota 72, en la pág. 116.

⁸⁶ Rodríguez Rivera, *supra* nota 5, en la págs. 1013-14.

A. Jurisdicción primaria del Derecho administrativo

Las características principales del Derecho ambiental son “complejidad, incertidumbre científica, dinamismo, precaución y controversia”.⁸⁷ La complejidad propia de los sistemas ecológicos y de los sujetos regulados, provocan que el Derecho ambiental sea uno complejo. La complejidad de los sistemas fomenta, a su vez, que el Derecho esté también fundado en la precaución. En lugar de reparar el daño, el Derecho ambiental pretende prevenirlo, pues los daños ambientales son usualmente continuos e irreversibles. El Derecho ambiental es dinámico, pues según adelanta la tecnología y la valorización social sobre determinadas actividades, evoluciona el Derecho ambiental. Nueva información científica sobre la causa y efecto de los daños al medioambiente y cambios en la valorización de los beneficios sociales percibidos, las fuerzas del mercado y la tecnología disponible, afectan el énfasis de la regulación ambiental. Por último, el Derecho ambiental es inevitablemente controversial, ya que maneja un gran número de intereses usualmente en conflicto.⁸⁸ Como consecuencia, los enfoques del Derecho ambiental administrativo se alteran según cambia la valorización de los recursos naturales y la tolerancia social de las actividades contaminantes. “No se puede olvidar que hasta hace algunos años el *leiv motif* del desarrollo industrial era decididamente prevalente respecto a cualquier otra consideración: lo que hacía cerrar los ojos a diversos órganos de control sobre la base de un balance de intereses, económicamente comprensible, pero jurídicamente infundado”.⁸⁹

Estas características del Derecho ambiental justifican la primacía del Derecho administrativo sobre el penal en la tutela del medioambiente. La norma ambiental, canalizada a través del sistema administrativo, ordena el universo de actividades que puedan suponer un peligro al medioambiente a través de la regulación. Son las agencias las mejor posicionadas para hacer dicha determinación. La delegación de autoridades a las agencias administrativas se basa en que la regulación de determinada conducta es realizada por expertos en el tema.⁹⁰ Este peritaje justifica que la regulación directa de los sujetos se realice a través de la autorización administrativa.

El permiso o autorización administrativa, mediante el cual se determina cualitativa y cuantitativamente los límites de contaminación permitidos para una actividad específica, es la herramienta principal en la protección del medioambiente. Como herramienta de control, la concesión del permiso o autorización administrativa debe velarse celosamente y a toda costa evitar llegar a un sistema

87 LAZARUS, THE MAKING OF ENVIRONMENTAL LAW, *supra* nota 36, en la pág. 16.

88 *Id* en las págs. 16-28.

89 MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* 19, en la pág. 120 (citando a Franco Bricola, *Aspetti penalistici degli inquinamenti*, en *GLI INQUINAMENTI, PROFILI PENALI* 54-55 (1974)).

90 Véase FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 20, en las págs. 33-46.

de autorización tácita.⁹¹ Además, la efectiva protección del medioambiente necesariamente requiere que la agencia administrativa cuide el fiel cumplimiento de sus normas y se cerciore de que la actividad se mantiene dentro de los límites permitidos.

Como nos advierte el profesor Andrés Betancor Rodríguez, “la efectividad de la protección se alcanza mediante el castigo, la amenaza del castigo y la reparación de lo dañado; pero para que el castigo y su amenaza sean efectivos deben aplicarse mediante procedimientos ágiles”.⁹² El sistema administrativo fue establecido, al menos en teoría, para fomentar procesos ágiles y flexibles, sin el rigor de los procedimientos judiciales.⁹³ Esto facilita la aplicación de la sanción sobre la conducta antijurídica, promoviendo el cumplimiento de la norma administrativa y afianzando la protección del ambiente. Además, la sanción administrativa viabiliza una pena proporcional a la conducta sin que queden impunes conductas lesivas menores, pues incluso la mera inobservancia de la norma es punible administrativamente. Como se indicó anteriormente, ninguna sanción puede tener efecto disuasivo si su magnitud es inferior al beneficio obtenido por la infracción de la norma. Asimismo, la sanción tampoco tiene efecto cuando es desproporcionalmente superior a la ofensa, lo cual trivializa la prohibición pues puede fomentar la multiplicación de las infracciones.⁹⁴

Por último, el Derecho Penal no es, ni debe ser, el único o principal recurso de protección. En primer término, el Derecho Penal no tiene la capacidad para *proteger* el medioambiente. Ciertamente, la amenaza o imposición de sanciones penales puede tener un efecto disuasivo que contrarreste los beneficios de incumplir con la normativa ambiental. Sin embargo, no se puede descansar en el efecto disuasivo de la sanción penal, ya que el campo de actuación del Derecho Penal inicia una vez ocurre la lesión o puesta en peligro del bien jurídico. La protección adecuada del medioambiente necesariamente implica una actuación previa a la lesión que permita su adecuado uso y disfrute. Por eso, “[l]a tutela del ambiente pasa ineludiblemente por una acción integrada desde diversos ámbitos, que ni tan siquiera son de cariz jurídico . . .”.⁹⁵

La principal garantía en la protección del medioambiente es el correcto ejercicio de la autoridad administrativa, tanto en la regulación como en el control del cumplimiento de la norma. Pues, “de nada serviría el Derecho Penal si, previamente, no existe una programación por parte de la Administración pública de todas las actividades que puedan suponer un peligro para el medioambiente,

91 Véase MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* nota 21, en la pág. 119.

92 ANDRÉS BETANCOR RODRÍGUEZ, INSTITUCIONES DE DERECHO AMBIENTAL 1290 (2001).

93 Véase, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA § 2101 (2006 & Supl. 2008).

94 Véase BETANCOR RODRÍGUEZ, *supra* nota 95, en la pág. 1292.

95 GONZALO QUINTERO OLIVARES ET AL, COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO PENAL 1679 (3ra ed. 2004). Revisar

programación que debe ir acompañada de una tutela sancionadora extrapenal cronológicamente previa a la propiamente penal”.⁹⁶

B. *Ultima ratio del Derecho Penal*

“[E]l Ordenamiento jurídico no está compuesto de compartimentos cerrados, estancos, sin comunicación entre sí, sino que existe una relación de interdependencia entre ellos . . . Existe, pues, una *unidad del Ordenamiento jurídico* en todas sus ramas y un concepto de ilicitud o antijuricidad válido para todas ellas . . .”.⁹⁷ El Derecho Penal del medioambiente no es la excepción.

Puesto que el Derecho Penal no opera de forma autónoma en la tutela del medioambiente, por lo que el refuerzo penal de la norma ambiental administrativa exige una coincidencia absoluta entre los objetos penal y administrativamente protegidos.⁹⁸ Esta coincidencia es importante ya que el Derecho Penal vela por los más apremiantes intereses sociales y estatales, mientras que el Derecho administrativo puede proteger, ejerciendo su potestad sancionadora, tanto los intereses de la comunidad como los de las agencias administrativas. Algunos autores han propuesto que el injusto penal lesiona auténticos bienes jurídicos, mientras que el injusto administrativo lesiona los intereses y la autoridad de la agencia. Esta teoría de diferencias cualitativas entre los injustos ha sido esencialmente descartada. La doctrina, en cambio, se inclina mayoritariamente a reconocer una diferencia cuantitativa. Sólo es posible hacer una distinción entre la sanción penal y administrativa en atención a la gravedad de la conducta o del resultado, reservándose la sanción penal para aquellas infracciones más graves.⁹⁹

La reserva de la sanción penal para los atentados más graves concuerda con el principio de mínima intervención del Derecho Penal. El “Derecho Penal debe tener una intervención mínima en la organización y mantenimiento de las bases indispensables de la convivencia social”.¹⁰⁰ Este principio de intervención mínima encierra el llamado carácter subsidiario y fragmentario del Derecho Penal.

La llamada subsidiaridad o *ultima ratio* del Derecho Penal implica que sólo cuando las sanciones no penales sean insuficientes para proteger el bien jurídico, se podrá recurrir a la sanción penal.¹⁰¹ Muñoz Conde aclara que en relación a otras normas del ordenamiento jurídico, especialmente las leyes penales en blanco, la sanción penal se encuentra en una relación de interdependencia con esas normas, sin que ello implique que se encuentre subordinada a éstas. Inclu-

⁹⁶ MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* nota 21, en la pág. 81.

⁹⁷ MUÑOZ CONDE & GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 84.

⁹⁸ MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* nota 19, en la pág. 123.

⁹⁹ Véase MANUEL COBO DEL ROSAL & TOMÁS S. VIVES ANTÓN, DERECHO PENAL: PARTE GENERAL 51-55 (5ta ed. 1999).

¹⁰⁰ SÁINZ CANTERO, *supra* nota 76, en la pág. 36.

¹⁰¹ Véase *id.*; MIR PUIG, *supra* nota 57, en la pág. 127.

so en los casos de ley penal en blanco, los criterios fundamentales del Derecho Penal son los que determinan qué parte de los supuestos normativos de otras ramas del ordenamiento merecen la clasificación de delito, integrándolo a su propia normativa.¹⁰²

De otra parte, el carácter fragmentario del Derecho Penal es la limitación de la sanción penal sólo a los ataques más peligrosos a los bienes jurídicos más fundamentales.¹⁰³ El criterio rector debe ser el merecimiento de la pena, es decir, si determinada conducta que afecta un bien jurídico amerita una sanción penal, ya sea por la gravedad del ataque o la importancia del bien.¹⁰⁴

Partiendo de estos principios fundamentales, habría que afirmar que debe recurrirse a la sanción penal únicamente cuando las medidas preventivas y sancionadoras del Derecho civil y administrativo han sido incapaces de mantener el orden ambiental y, como elemento indispensable, la infracción se considere merecedora de sanción penal. El Derecho Penal ejerce entonces de auxilio coercitivo a la norma administrativa para aquellas situaciones en que la sanción administrativa es insuficiente, en virtud de la gravedad del peligro que la conducta antijurídica representa para el medioambiente. La gravedad del peligro, como se explicó antes, se puede determinar a partir de una serie de factores que van desde el tipo de contaminación hasta la dificultad de restablecer el equilibrio biológico.

Al momento de recurrir al delito es importante verificar que la conducta realizada sea generalmente idónea para obtener el resultado de peligrosidad. Esta labor resulta facilitada por la remisión al Derecho administrativo. A nivel administrativo ya se habrá establecido qué tipo de emisiones, vertidos o radiaciones son idóneos para obtener el resultado, según éstos sobrepasan un valor tolerado. Esto acredita el desvalor social de determinada conducta por su alta e inadmisiblemente capacidad para contaminar.¹⁰⁵ Algunos autores han propuesto un sistema automático para determinar cuándo se debe recurrir a la sanción penal basado en un doble estándar de contaminación. Bajo este sistema se establecería un valor de contaminación y otro valor límite o intolerable. Las conductas que violentan el valor de contaminación se consideran una infracción administrativa. Si la conducta violenta el valor límite o intolerable, se recurre entonces al Derecho Penal. Las ventajas de un sistema estándar es que deja un margen para adecuarse a la situación concreta, excluye la punibilidad de la mera infracción administrativa, y respeta el carácter fragmentario del Derecho Penal. La determinación de estos valores le correspondería a los cuerpos administrativos.¹⁰⁶

102 MUÑOZ CONDE & GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en las págs. 80-81.

103 Véase, SAINZ CANTERO, *supra* nota 76, en la pág. 37 y MIR PUIG, *supra* nota 57, en la pág. 127.

104 MUÑOZ CONDE & GARCÍA ARÁN, *supra* nota 57, en la pág. 89.

105 Véase MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS, *supra* nota 19, en las págs. 133-34.

106 QUINTERO OLIVARES, *supra* nota 95, en las págs. 1702-03.

La legislatura, al establecer el delito de contaminación ambiental, reconoce que la regulación ambiental corresponde, en primer término, a otras ramas del Derecho y en consecuencia limita el campo de acción del Derecho Penal a los atentados graves contra la salud humana y el medioambiente. La redacción, sin embargo, deja amplia discreción al Estado para establecer qué constituye un grave peligro. Aunque, como se dijo antes, hay criterios que pueden guiar esta decisión, hasta nuestro mejor conocimiento, ni las agencias ambientales de Puerto Rico ni el Departamento de Justicia han adoptado alguna guía para encausar estos delitos. Ahora bien, habría que preguntarse si convendría incluir en esas guías un valor límite de contaminación para acudir al Derecho Penal.

Ciertamente, establecer un valor intolerable de contaminación, como medida para recurrir a la sanción penal, limitaría la discreción del Estado al encausar por los delitos ambientales. Asimismo, promovería que el Estado, que se ha mostrado incapaz o falto de voluntad política para encausar estos delitos, tome acción contra infractores. Por supuesto, su acción quedaría supeditada a otros principios del Derecho Penal, particularmente aquellos sobre causalidad e intención. No obstante, se deberían desfavorecer estándares rígidos, en la medida que no permitan considerar la totalidad de las circunstancias, incluyendo las características del ambiente y/o población afectada.

C. Breves consideraciones prácticas

Por último, resulta forzoso considerar, aunque someramente, las dificultades prácticas que conlleva la aplicación del derecho ambiental penal. El proceso jurídico penal por delitos ambientales requiere, además del conocimiento de la norma penal, dominio de la regulación ambiental civil y administrativa y de la materia científica y técnica relacionada. Este problema se presenta incluso antes de iniciar el proceso penal. Puesto que la función inicial de inspección de cumplimiento con la normativa ambiental la tienen las agencias administrativas, una parte importante del proceso investigativo lo realizan empleados de las agencias reguladoras. Estos funcionarios no necesariamente tendrán el peritaje necesario para realizar una investigación penal, revestida de múltiples protecciones constitucionales. Si, por el contrario, la investigación la realizan agentes del orden público, éstos pueden carecer del peritaje ambiental necesario para identificar adecuadamente la violación a la norma administrativa y la existencia y gravedad del peligro al medioambiente.

Una vez el asunto se refiere a fiscalía, se reproduce nuevamente el problema de especialidad en el Derecho ambiental. No todo fiscal está entrenado para atender casos ambientales, usualmente de alto contenido técnico-científico y con múltiple y en ocasiones solapada reglamentación. Además, el encausamiento de los delitos ambientales tiene que competir por limitados recursos que usualmente han sido destinados a otros procedimientos penales. Estos otros delitos pueden ser más comunes, más sencillos o incluso, se les puede haber asignado mayor prioridad. Tampoco se debe menospreciar la gran inversión de tiempo, energía y personal que requiere la aplicación del delito ambiental, espe-

cialmente si no se dominan los pormenores del Derecho aplicable. Asimismo, una vez el proceso llega ante un juez y posiblemente un jurado, la compleja materia ambiental y la novedad de la aplicación del delito ambiental se presta para grandes dificultades y una gran dependencia en el testimonio pericial.¹⁰⁷

Ante esta realidad y con el propósito de facilitar el encausamiento de los delitos ambientales, otras jurisdicciones han implantado mecanismos institucionales para facilitar el proceso. Por ejemplo, la EPA ha establecido un programa especial de procedimientos criminales (*enforcement*).¹⁰⁸ Igualmente, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha designado una División de Recursos Naturales y Ambiente. Esta División, creada en 1909, tiene a su cargo un amplio número de investigaciones, incluyendo el procesamiento judicial de los delitos ambientales.¹⁰⁹ Siguiendo el ejemplo federal, varios estados han recurrido a divisiones especializadas para encausar delitos ambientales bajo la jurisdicción estatal. Por ejemplo, el estado de Nueva Jersey ha instituido el Buró de Delitos Ambientales, adscrito a la Oficina del Fiscal General (*Attorney General*).¹¹⁰ Por su parte, Massachusetts hizo lo propio a través del Equipo de Trabajo sobre Delitos Ambientales, un grupo interagencial compuesto por representantes de la Oficina del Fiscal General, el Departamento de Protección Ambiental y la Policía Ambiental de Massachusetts.¹¹¹

En definitiva, para superar las dificultades que presenta la aplicación de los delitos ambientales, resulta indispensable una amplia y constante cooperación entre las agencias ambientales, la Policía y el Departamento de Justicia. La adecuada puesta en vigor de los delitos ambientales requerirá, pues, de investigadores y fiscales capacitados y destacados para encausar delitos ambientales. Éstos a su vez deberán recibir entrenamiento de parte de las agencias reguladoras y estar en constante comunicación con éstas. La experiencia estadounidense indica que una alternativa viable para superar estas dificultades es establecer unidades especializadas dentro de las agencias con injerencia. Ciertamente, la creación de unidades especializadas dentro de una agencia no es un concepto ajeno a Puerto Rico. El Departamento de Justicia, por ejemplo, tiene al menos siete unidades especializadas.¹¹² Por lo tanto, sería plausible crear formalmente pequeñas divi-

¹⁰⁷ Véase DONALD A. CARR, ENVIRONMENTAL CRIMINAL LIABILITY: AVOIDING AND DEFENDING ENFORCEMENT ACTIONS 21-23 (1995).

¹⁰⁸ Véase <http://www.epa.gov/oecaerth/criminal/index.html> (última visita 15 de enero de 2010).

¹⁰⁹ Véase http://www.justice.gov/enrd/About_ENRD.html (última visita 15 de enero de 2010).

¹¹⁰ Véase Página oficial de la Oficina del Fiscal General del estado de New Jersey. (*disponible en* <http://www.state.nj.us/lps/dcj/ecb.htm> (última visita 15 de enero de 2010).)

¹¹¹ Véase Página oficial del la Oficina del Ministerio Fiscal de Massachusetts. (*disponible en* http://www.mass.gov/?pageID=cagoterminal&L=2&Lo=Home&L1=Environmental+Protection&sid=Cago&b=terminalcontent&f=environment_environmental_crimes_strike_force&csid=Cago (última visita 15 de enero de 2010)).

¹¹² Véase Página oficial del Departamento de Justicia de Puerto Rico, *disponible en* <http://www.justicia.gobierno.pr> (última visita 15 de enero de 2010).

siones que atiendan los delitos ambientales en el Departamento de Justicia y en las agencias ambientales.

CONCLUSIÓN

La incorporación del delito ambiental al Código Penal consagra el medioambiente como un bien digno de la más alta protección dentro del régimen legal. El legislador ha asignado una función indelegable al Derecho Penal en la tutela del medioambiente. Sin embargo, esta función del Derecho Penal depende, en principio, del adecuado funcionamiento del Derecho ambiental administrativo.

El Derecho administrativo, que puede genuinamente proteger el medioambiente, debería permanecer como campo principal de Derecho ambiental, supereditado siempre al mandato constitucional. Claro está, la efectiva protección del medioambiente requiere que las agencias administrativas llamadas a velar por el medioambiente sean custodias celosas de su función. Únicamente cuando esa previa y adecuada actuación administrativa ha sido insuficiente para prevenir el grave peligro al medioambiente, se puede recurrir a la fuerza coercitiva del Derecho Penal. De esta forma, la sanción penal quedará reservada exclusivamente para los atentados más graves, imprevisibles o inmanejables por las agencias administrativas.

Aunque la responsabilidad principal en la protección del medioambiente recaiga sobre el Derecho administrativo, ello no significa que el delito ambiental deba mantenerse como un ejercicio teórico, como ha ocurrido hasta ahora. El Derecho Penal no ejerce su función en la tutela del medioambiente si la sanción penal jamás se aplica, pues su efecto disuasivo y punitivo se desvanece. La función del Derecho Penal se cumple sólo cuando existe una probabilidad real de que se aplique la sanción penal, pero exclusivamente en los casos meritorios. Sancionar penalmente conductas inmeritorias porque pueden perjudicar el medioambiente implica trivializar tanto el Derecho Penal como el ambiental; para ser efectiva, la protección legal del medioambiente dependerá de la adecuada interacción entre el Derecho ambiental penal, civil y administrativo.