

GOBIERNO DE PUERTO RICO
OFICINA DEL GOBERNADOR
JUNTA DE CALIDAD AMBIENTAL

IN RE: Sistemas de Relleno Sanitario	R-11-16-5 Sobre: Aclaratoria e Interpretación de Política Pública aplicable a los Sistemas de Relleno Sanitario
--	--

RESOLUCIÓN

Como parte de los propósitos de la Ley Núm. 416 de 22 de septiembre de 2004, según enmendada, conocida como Ley sobre Política Pública Ambiental, 12 L.P.R.A. §8001 *et seq.*, se encuentran: el establecimiento de una política pública que estimule una deseable y conveniente armonía entre el hombre y su medio ambiente, fomentar los esfuerzos que impedirían o eliminarían daños al ambiente y la biosfera, estimular la salud y el bienestar del ser humano, así como enriquecer la comprensión de los sistemas ecológicos y fuentes naturales importantes para Puerto Rico. Siendo la protección del ambiente una de rango constitucional,¹ corresponde a la Junta de Calidad Ambiental (JCA), como salvaguarda del mismo, agotar todas las opciones posibles para lograr tan importante encomienda.

Uno de tantos problemas que causan el deterioro del ambiente es la generación, acumulación, mal manejo y/o disposición inadecuada de los desperdicios sólidos. A principios de los años noventa, existían en la Isla alrededor de sesenta y un (61) sistemas de relleno sanitario o vertederos (en adelante, SRS). Sin embargo, debido a los requisitos establecidos por el Subtítulo D de la ley federal *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA), de los cuales su inmensa mayoría fueron adoptados en el Capítulo IV del Reglamento para el Manejo de Desperdicios Sólidos No Peligrosos (RMDSNP),² para abril de 1994, la JCA ordenó el cierre de treinta y dos (32) SRS. La JCA determinó que esta medida era necesaria debido al incumplimiento de los SRS con los requisitos reglamentarios aplicables, y debido a que presentaban riesgos a la salud de las personas y el ambiente. Estos cierres tuvieron como resultado reducir a casi la mitad la cantidad de SRS disponibles para la disposición de los desperdicios sólidos en Puerto Rico. Así las cosas, al día de hoy, sólo veintinueve (29) SRS están en operación en nuestra Isla. De éstos, solamente ocho (8) están diseñados de acuerdo a los parámetros del Subtítulo D de RCRA, según adoptados en el RMDSNP, lo que evidencia el camino que Puerto Rico tiene aún por recorrer en el manejo adecuado de sus desperdicios sólidos, y en materia de cumplimiento con los requisitos legales estatales y federales aplicables.

A lo largo de los años, la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), y la JCA, han intervenido parar atender situaciones de incumplimiento

¹ Artículo VI, Sección 19, Constitución de Puerto Rico.

² Reglamento Núm. 5717 de 14 de noviembre de 1997.

en varios SRS. Como parte de sus estrategias para enfrentar la crisis, la EPA suscribió órdenes por consentimiento con cinco (5) SRS. A pesar de esta intervención, y por diversas razones, las fechas que fueron dispuestas en las órdenes por consentimiento para alcanzar el cumplimiento llegaron y, en su mayoría, los resultados obtenidos no fueron los acordados.

Con respecto a los demás SRS, y a pesar de que la reglamentación aplicable requiere de la implantación de una serie de medidas para la protección del ambiente, éstos continúan en operación y los datos que obran en la JCA reflejan serios incumplimientos en la mayoría de los casos, así como una falta de acción categórica de los SRS para mejorar su operación. La operación deficiente, así como el modelo operacional fiscal de muchos de éstos, han propiciado que gran parte de las gestiones de los SRS hayan ido encaminadas a atender la problemática del manejo de los desperdicios en una sola dirección; ésta es, continuar el depósito de los desperdicios sólidos en los mismos según se ha hecho históricamente, sin darle la consideración adecuada a otras alternativas de manejo de desperdicios sólidos. Esto no ha logrado incentivar adecuadamente la tasa de reciclaje esperada en la Isla, causando así que no se hayan alcanzado las metas establecidas, que Puerto Rico no se proyecte como una jurisdicción vanguardista en la manera que maneja sus desperdicios sólidos, y, más aun, afectando la imagen de Puerto Rico como un destino que apoya la protección ambiental y promueve el desarrollo de nuevas empresas verdes (e.g., industria de reciclaje y reuso de materiales).

Esta Junta no puede permitir la tendencia mostrada a lo largo del tiempo relacionada con la falta de implantación adecuada de las medidas o acuerdos propuestos por estos SRS para atender sus problemas operacionales, ya que repetidamente se ha demostrado que impactan áreas adicionales de nuestro ambiente y en muchos casos terminan agravando el problema. Las inspecciones que la JCA realiza como parte de su deber fiscalizador, y además de los problemas que día a día traen ante la consideración de la agencia los propios operadores de los SRS, evidencian la situación crítica de éstos.

El pobre manejo de los SRS, que a todas luces ha persistido con el paso del tiempo, requiere que se tomen determinaciones adicionales a aquellas que la JCA ha adoptado mediante reglamentación, mediante las condiciones y/o restricciones que se incorporan a sus permisos para la protección del ambiente, mediante la aprobación del *Plan Operación Cumplimiento* junto con la Autoridad de Desperdicios Sólidos (ADS) y mediante la constante fiscalización por parte de la Agencia. A pesar de todas estas medidas que se han tomado para estudiar, entender y resolver estos problemas de manera adecuada, y a tono con la realidad del Puerto Rico de hoy, existe una percepción errónea de inacción por parte del gobierno estatal para atender la problemática de los SRS.

Esta Junta reconoce que ante la gran densidad poblacional y el aumento en la generación de desperdicios sólidos per cápita que terminan depositados en los SRS, se hace necesario enfatizar y asegurarse que inmediatamente se tomen medidas

adicionales a las establecidas. Se hace urgente y necesario que de forma contundente se planifiquen e implanten estrategias para el estricto cumplimiento con los requisitos federales y/o estatales aplicables, a modo de erradicar cabalmente el incumplimiento ambiental de los SRS. Estas medidas cautelares adicionales deben asegurar que estos sistemas sean manejados utilizando un enfoque correctivo, de planificación, prevención y adecuada operación. Al mismo tiempo, estas medidas adicionales no deben ser impedimento a la diversificación del manejo de los desperdicios sólidos generados en Puerto Rico, y deben impulsar las jerarquías de manejo, según está establecido por las agencias estatales con jurisdicción sobre esta materia.

El Artículo 4 A. de la Ley Núm. 416, *supra*, dispone que para llevar a cabo la política pública ambiental que establece el Artículo 3 de la referida Ley, es responsabilidad continua del Gobierno de Puerto Rico utilizar todos los medios prácticos, en armonía con otras consideraciones esenciales de la política pública, para mejorar y coordinar los planes, funciones, programas y recursos del Gobierno con el fin de que Puerto Rico pueda cumplir con las encomiendas que dicho Artículo dispone. Tomando en consideración las disposiciones de la Ley Núm. 416, *supra*, así como las disposiciones del RMDSNP, esta Junta resuelve que es necesario aclarar e interpretar la política pública aplicable a los SRS. Mediante la presente Resolución, esta Junta ha decidido aprobar estrategias adecuadas de planificación, sana operación y remediación para atender la problemática existente en los SRS, de modo que constituya un mecanismo firme, efectivo y definitivo para lograr los propósitos de la política pública ambiental de Puerto Rico. El propósito de la misma es que, lejos de que los desperdicios sólidos sean una problemática ambiental, éstos representen una oportunidad para crear comunidades más saludables para generaciones venideras. De esta forma, se busca lograr la operación en cumplimiento de estas instalaciones, un uso apropiado de los limitados terrenos en Puerto Rico, y sobre todo, una adecuada protección del ambiente. Esta Resolución además, brinda la oportunidad a la mayoría de estos SRS de alcanzar su cumplimiento y evitar así que se continúe perjudicando el ambiente.

I. Resolución R-00-18-7 de 23 de mayo de 2000: Expansiones Laterales

A fin de atender la situación de los SRS, esta Junta de Gobierno se expresó mediante la Resolución R-00-18-7 de 23 de mayo de 2000, a los efectos de no requerir documentos ambientales a aquellas instalaciones establecidas previo a la aprobación de la Ley Núm. 9 de 18 de junio de 1970, derogada y sustituida por la Ley Núm. 416, *supra*. De igual forma, se dispuso no requerir documentos ambientales a aquellas instalaciones construidas y operadas sin haber pasado el trámite de análisis ambiental requerido por la Ley sobre Política Pública Ambiental, y sí exigirle los permisos ambientales que expiden los programas bajo las autoridades reglamentarias. Esa determinación, según lee la referida Resolución, iba dirigida a evitar un complejo e

innecesario trámite burocrático cuando los impactos sobre el ambiente de dichas actividades ya habían sido realizados.

Existe una interpretación errónea de la Resolución R-00-18-7, *supra*, a los efectos de que la misma cobija las expansiones laterales de los SRS,³ lo que a su vez ha dado lugar a que los dueños u operadores de varios de éstos hayan solicitado la expansión lateral de los mismos amparados en dicha Resolución. Existe, además, una tendencia o práctica común indiscriminada en los SRS de incumplir con la proporción requerida de los taludes para evitar que los mismos sean inestables; o sea, tener una proporción mayor de tres a uno (3:1). Esto propicia que eventualmente se solicite la expansión lateral de los SRS más allá de su huella original, para estabilizar taludes que incumplen con esta proporción y/o el requisito de estabilidad, lo que podría requerir el depósito de desperdicios sólidos adicionales.

La Orden Ejecutiva contenida en el Boletín Administrativo OE 2007-48 (Orden Ejecutiva) dispone, con relación a la expansión continua e indiscriminada de los SRS, que ello no armoniza con nuestra limitada expansión territorial. Expresa, además, que tampoco es propicio fomentar la expansión de SRS ubicados en áreas sensitivas, y que tales prácticas contradicen la jerarquía establecida por ley para el manejo y disposición de los residuos sólidos. La Orden Ejecutiva añade, que los residuos sólidos son un recurso útil para la sociedad puertorriqueña como una fuente de materia prima y combustible, por lo que no tiene sentido continuar con las prácticas actuales de disposición en los vertederos. Además, dicha Orden dispone que la política pública para el manejo y disposición de los residuos sólidos continúe siendo el no endoso de vertederos de nueva creación y que las expansiones a vertederos en operación se endosarán solamente si forman parte del *Plan Operación Cumplimiento* de la ADS y la JCA.

Por medio de la presente Resolución, esta Junta enfáticamente aclara que, en lo sucesivo, cualquier expansión a un SRS que no se encuentre en evaluación en la JCA a la fecha de emisión de la presente Resolución, independientemente se encuentre o no dentro de la huella original del sistema en operación, está obligada a evaluar los impactos ambientales que causará tal expansión.

Las proporciones tres a uno (3:1) para taludes de SRS recomendadas por diferentes guías de prácticas de manejo de ingeniería geotécnica, tales como, pero sin limitarse a, *Solid Waste Association of North America*, y que son utilizadas por la comunidad regulada, esta Junta y por la EPA, resultan ser instrumentos vitales en las labores de planificación, construcción y mantenimiento de los SRS.

Continuamente se han observado problemas considerables de erosión, derrumbes, arrastre de lixiviados a cuerpos de agua en aquellos sistemas cuyos taludes han excedido las proporciones recomendadas en este tipo de guías, siendo esta situación más crítica en aquellos sistemas que no cuentan con un revestimiento de protección al terreno. Estos problemas de taludes desestabilizados o

³ De acuerdo con el RMDSNP, el término "expansión lateral" significa el crecimiento horizontal de un SRS existente más allá de los límites previamente contemplados en el documento ambiental, y más allá de los límites de la propiedad.

“desproporcionados”, además de ocasionar problemas de control erosión y problemas al momento de la aplicación de material de relleno, están altamente relacionados a mayores costos en el cierre final de un SRS.

Por tanto, es necesario hacer énfasis en la fiscalización de la práctica de manejo a los taludes en los SRS, de acuerdo a los aspectos contemplados en la presente Resolución. Para lo mismo, la JCA estará evaluando detenidamente los métodos de estabilización que se están practicando a los taludes en los SRS, promoviendo su manejo de acuerdo a las proporciones arriba recomendadas. La evaluación de estos sistemas se estará haciendo de manera individual, tomando en consideración las respectivas condiciones de los SRS. Sin embargo, enfáticamente esta Junta se reafirma en su política de no permitir la expansión lateral de estos sistemas, como método para “estabilizar” los taludes y “cumplir” con las proporciones recomendadas. Por estas razones, es necesario que de forma inmediata, los SRS tomen las acciones necesarias para estabilizar de manera adecuada los taludes en los SRS en operación y en aquellos sistemas que estén trabajando en sus planes de cierre.

II. Itinerario Dinámico para Proyectos de Infraestructura de Residuos Sólidos en Puerto Rico

El Itinerario Dinámico para Proyectos de Infraestructura de Residuos Sólidos en Puerto Rico⁴ de la Autoridad de Desperdicios Sólidos (Itinerario Dinámico), establece la política pública para atender el manejo y disposición de los desperdicios sólidos. Este documento incluye, entre otras cosas, las fechas aproximadas para el cierre de los SRS. Esto es, el Itinerario Dinámico establece el tiempo de vida útil de los SRS que estaban en operación en Puerto Rico al momento de su aprobación. De igual forma, este Itinerario Dinámico establece cuáles SRS están autorizados a expandirse lateralmente, de cumplir con los reglamentos y política pública aplicable. Dicho documento técnico constituye una guía diseñada para atender la problemática que aún enfrentamos con estos sistemas, y es un mecanismo útil de trabajo que debe ser observado de manera integral con la Orden Ejecutiva antes mencionada, así como con la política pública enunciada en la Ley Núm. 416, *supra*, ratificada en la presente Resolución. Por tanto, en atención a lo establecido en el Itinerario Dinámico, y como parte de los mecanismos de acción que pretende enfatizar esta Junta, no se autorizará la extensión de términos para operar los SRS en fechas distintas a las establecidas en el Itinerario Dinámico.

III. Cumplimiento con el Reglamento para el Manejo de Desperdicios Sólidos No Peligrosos

El Subtítulo D de RCRA estableció hace más de quince (15) años ciertos requisitos que los SRS debían cumplir y tales criterios fueron adoptados en el RMDSNP.

⁴ Dicho Plan fue avalado el julio 18 de 2008 por la Agencia Federal de Protección Ambiental.

Tomando en consideración que al día de hoy un porcentaje muy bajo de los SRS de Puerto Rico han alcanzado cumplimiento con tales requisitos, esta Junta, mediante la presente Resolución, condiciona la existencia de un SRS al cumplimiento con tales disposiciones del RMDSNP en un término no mayor de treinta y seis (36) meses a partir de la notificación de la presente Resolución. La Junta monitoreará el fiel cumplimiento de los SRS y determinará de forma particular e individual las acciones bajo su jurisdicción que llevará contra aquellos que incumplan con las disposiciones del RMDSNP, o cualquier enmienda que éste pueda sufrir, incluyendo la adopción de disposiciones reglamentarias relacionadas a los SRS; condiciones de permisos, el Itinerario Dinámico o cualquier otro requisito aplicable. Disponiéndose, además, que todo SRS que a la fecha antes señalada no haya alcanzado cumplimiento con los requisitos antes dispuestos, deberá cesar operaciones permanentemente y presentar para aprobación de esta Junta un plan de cierre de conformidad con los requisitos dispuestos en la reglamentación aplicable.

IV. Publicación

Se ordena la publicación de un aviso en un periódico de circulación general en Puerto Rico informando a la comunidad y/o entidades gubernamentales la aprobación de la presente Resolución. Se mantendrá copia fiel y exacta de la misma en la página electrónica de la JCA: www.jca.pr.gov.

V. Vigencia

La presente Resolución entrará en vigor a partir de su publicación, según se menciona en el Inciso IV anterior.

VI. NOTIFÍQUESE, copia fiel y exacta de esta Resolución mediante correo a:

Autoridad de Desperdicios Sólidos P/C **Lcdo. Elí Díaz Atienza, PE**, Director Ejecutivo; a P.O. Box 40285, San Juan, PR 00940; **Oficina de Gerencia de Permisos** P/C **Lcdo Edwin A. Irizarry Lugo**, Director Ejecutivo; a P.O. Box 41179 Minillas Station Ave. José De Diego San Juan 00940; **Municipios de PR** P/C **Federación de Alcaldes de PR** a PO Box 9066606, San Juan, PR 00906-6606 y de **la Asociación de Alcaldes de PR, Inc.** a 401 Avenue Ponce De Leon, San Juan, PR 00901-2212 y, a los siguientes operadores:

1. **Landfill Technologies, Corp.** P/C de **Rey O. Contreras Moreno**, Presidente; a Postal: P.O. Box 1322, Gurabo, PR 00778;
2. **L M Waste Service Corp.** P/C de **Ninoshka Ramos**, Gerente Ambiental; a PMB 123, Box 7886, Guaynabo, PR 00970-7886;
3. **WM, Waste Management de Puerto Rico**, P/C de **René Rodríguez**, a PO Box 918, Punta Santiago, PR 00741-0918;
4. **Carlos Rental Equipment**, P/C de **Néstor Vazquez**; a PO BOX 2021 Guayama PR 00785;
5. **AR Waste Disposal**, P/C de **Luis A Hernández**; a PO Box 582, Vega Baja, PR 00693;
6. **Moca- Eco Park (AR-Waste)**, P/C de **Jay Piñero**; a PO Box 582, Vega Baja, PR 00693;
7. **Allied Waste Inc.**, P/C de **Miguel García**, Gerente Ambiental; a PO Box 7104, Ponce, PR 00732;
8. **Municipio de Añasco**, P/C de **Hon. Jorge Estéves Martínez**, Alcalde; a: P.O. Box 1385 Añasco, P.R. 00610-1385;

9. **Municipio de Arecibo**, P/C de **Hon. Lemuel Soto Santiago**; Alcalde, a: PO Box 1086, Arecibo, PR 00613-1086;
10. **Municipio de Arroyo**, P/C de **Hon. Basilio Figueroa De Jesús**; Alcalde, a: P.O. Box 0477 Arroyo, P.R. 00714-0477;
11. **Municipio de Barranquitas**, P/C de **Hon. Francisco López López**, Alcalde; a: Apartado 250 Barranquitas, Puerto Rico 00794
12. **Municipio de Cayey**, P/C de **Hon. Rolando Ortiz Velázquez**, Alcalde; a: P.O. Box 371330 Cayey, P.R. 0000737-1330;
13. **Municipio de Cabo Rojo**, P/C de **Hon. Perza Quiñones Rodríguez**; Alcaldesa, a: PO Box 1308, Cabo Rojo, PR 00623;
14. **Municipio de Carolina**, P/C de **Hon. José C. Aponte Dalmau**; Alcalde, a P.O. Box 8 Carolina, P.R. 00984-0008;
15. **Municipio de Culebra**, P/C de **Hon. Abraham Peña Nieves**, Alcalde; a: P.O. Box 7 Culebra, P.R. 00775-0189;
16. **Municipio de Florida**, P/C de **Hon. José Aaron Parga Ojeda**, Alcalde; a: P.O. Box 1168 Florida, P.R. 00650-1168
17. **Municipio de Fajardo**, P/C de **Hon. Aníbal Meléndez Rivera**; Alcalde, a: P.O. Box 865 Fajardo, P.R. 00738-0865;
18. **Municipio de Guayama**, P/C de **Hon. Glorimari Jaime**; Alcaldesa, a: P.O. Box 360 Guayama, P.R. 00785-0360;
19. **Municipio de Humacao**, P/C de **Hon. Marcelo Trujillo Panisse**; Alcalde, a: P.O. Box 178 Humacao, P.R. 00792-0178
20. **Municipio de Isabela**, P/C de **Hon. Carlos Delgado Altieri**; Alcalde, a: P.O. Box 507 Isabela, P.R. 00662-0507;
21. **Municipio de Juana Díaz**, P/C de **Hon. Ramón A. Hernández Torres**; Alcalde, a: PO Box 1409, Juana Díaz, PR 00795;
22. **Municipio de Mayagüez**, P/C de **Hon. José Guillermo Rodríguez**; Alcalde, a: Po Box 447, Mayagüez, Puerto Rico 00681;
23. **Municipio de Moca**, P/C de **Hon. José A. Avilés Santiago**; Alcalde, a: PO Box 1571, Moca, Puerto Rico 00676;
24. **Municipio de Peñuelas**, P/C de **Hon. Walter Torres Maldonado**; Alcalde, a: P.O. Box 10 Peñuelas, P.R. 00624;
25. **Municipio de Ponce**, P/C de **Hon. María Meléndez Altieri**; Alcaldesa, a: P.O. Box 1709, Ponce P.R. 00733-1709;
26. **Municipio de Salinas**, P/C de **Hon. Carlos J. Rodríguez Mateo**; Alcalde, a P.O. Box 1149 Salinas, P.R. 00751-1149
27. **Municipio de Toa Alta**, P/C de **Hon. Luis R. Collazo Rivera**; Alcalde, a: P.O. Box 82 Toa Alta, P.R. 00954-0082;
28. **Municipio de Toa Baja**, P/C de **Hon. Anibal Vega Borges**; Alcalde, a: P.O. Box 2359 Toa Baja, P.R. 00951-0082;
29. **Municipio de Vega Baja**, P/C de **Hon. Edgar Santana**; Alcalde, a: PO Box 4555, Vega Baja, Puerto Rico 00694;
30. **Municipio de Yabucoa**, P/C de **Hon. Ángel S. García De Jesús**; Alcalde, a: P.O. Box 97 Yabucoa, P.R. 00767-0097;
31. **Municipio de Yauco**, P/C de **Hon. Abel Nazario Quiñones**; Alcalde, a: P.O. Box 01, Yauco, P.R. 00698-0001;
32. **Municipio de Hormigueros**, P/C de **Hon. Pedro J. García Figueroa**, Alcalde; a: P.O. Box 97 Hormigueros, P.R. 00660-0097;
33. **Municipio de Jayuya**, P/C de **Hon. Jorge L. González Otero**, Alcalde; a: P.O. Box 488 Jayuya, P.R. 00664-0488;
34. **Municipio de Juncos**, P/C de **Hon. Alfredo Alejandro Carrión**, Alcalde; a: P.O. Box 1706 Juncos, P.R. 00777-1708;
35. **Municipio de Lajas**, P/C de **Hon. Leovigildo Cotte Torres**, Alcalde; a: P.O. Box 910 Lajas, P.R. 00667-0910;
36. **Municipio de Santa Isabel**, P/C de **Hon. Enrique Questell Alvarado**, Alcalde; a: P.O. Box 725, Santa Isabel, P.R. 00757;
37. **Municipio de Vieques**, P/C de **Hon. Evelyn Delerme Camacho**, Alcaldesa; a: Calle Carlos Lebrum #449 Vieques, P.R. 00765;

y personalmente a los siguientes funcionarios de la Junta de Calidad Ambiental: **Lcda. Blanche Gonzalez Hodge**, Miembro Asociado; **Lcdo. Reynaldo Matos Jiménez**, Miembro Asociado; **Ing. Wanda E. García Hernández**, Miembro Alterno; **Lcdo. Aníbal A. Hernández Vega**, Gerente de la Oficina de Asuntos Legales; **Sra. María V. Rodríguez**,

Gerente, **Área de Control de Contaminación de Terrenos**, Directores de las Oficinas Regionales y Gerentes de los Programas de la Junta de Calidad Ambiental.

Dada en San Juan, Puerto Rico, a 30 de septiembre de 2011.



Lcdo. Pedro J. Nieves Miranda
Presidente

CERTIFICO: Que he notificado, a la mano a los funcionarios de la Junta de Calidad Ambiental, copia fiel y exacta de la presente Resolución, habiendo archivado el original en autos.

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de octubre de 2011.



Lcda. Edmée Zeidan Cuebas
Secretaria