

PROCESO DE ADJUDICACIÓN POR VIOLACIONES AMBIENTALES*

Susan BIRO

En mi condición de jefa de los jueces en derecho administrativo de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos explicaré el funcionamiento del proceso de adjudicación administrativa de normas ambientales.

La oficina de jueces en materia administrativa es parte de la Agencia de Protección Ambiental. Los jueces son seleccionados mediante un proceso de varias fases que evalúa diversas competencias. Quienes aprueban los exámenes se integran a una lista de aspirantes a jueces en materia administrativa. Las dependencias administrativas deben seleccionar jueces que se encuentren en las primeras posiciones de esa lista o seleccionar jueces que ya sirven a otra oficina federal.

En la actualidad, la Agencia de Protección Ambiental dispone de cinco jueces que atienden casos de todo el país. La agencia tiene diez oficinas regionales con autoridad para iniciar acciones legales en contra de personas o empresas por actos presumiblemente violatorios de la normatividad. Estas acciones legales comienzan cuando la agencia interpone una demanda en contra de una persona o empresa (la demandada). Ésta tiene oportunidad de dar contestación y solicitar una audiencia sobre los cargos.

La oficina de los jueces federales, una vez que le llega el caso, ofrece un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), procedimiento por medio del cual las partes pueden negociar un arreglo amigable o solución de la disputa y así evitar las audiencias. La oficina ofrece este proceso por diversas razones, una de las cuales es que cinco jueces no pueden tener audiencias en todos los casos presentados; otra es que los jueces sólo pueden imponer penas monetarias, mientras que las partes pue-

* 2005.

den negociar convenios que incluyan acciones más allá de lo pecuniario, como proyectos ambientales, un beneficio al que la parte demandada no se encuentra estrictamente obligado por ley. Este tipo de proyectos pueden tener un beneficio ambiental más amplio que la sanción monetaria pagada a la tesorería federal. Los proyectos ambientales, por otro lado, pueden desarrollarse y beneficiar a la comunidad donde ocurrieron los daños. En las negociaciones de los MASC, la oficina de jueces en derecho administrativo actúa como una entidad neutral que apoya a las partes para llegar a un acuerdo amigable. Les concede un plazo de cuatro meses para alcanzar un acuerdo antes de iniciar el procedimiento de litigio ante un juez diferente del que los atendió al principio. La meta es completar los asuntos en un plazo de 18 meses. Ahora, aunque se destinan cuatro meses para un acuerdo amigable inicial, siempre es posible que las partes lleguen a acuerdos durante el proceso, antes de que se dicte sentencia.

Si no ocurre el proceso de MASC o no se llega a un buen resultado, entonces el caso se convierte en un litigio. Como primer paso, el juez emite una orden para solicitar a las partes la presentación y compartir evidencia que motive su causa y posición en el litigio. Una vez que esta evidencia se intercambia, el caso pasa a audiencias.

En términos generales, en la mayoría de los casos, no hay cuestionamiento acerca de si existió o no una violación. La evidencia de la EPA en este punto es clara y no deja lugar a dudas. La disputa en esta etapa procesal es determinar la magnitud de la violación y la sanción adecuada.

Las audiencias administrativas de la Agencia de Protección Ambiental son abiertas para que vecinos y grupos locales puedan presenciarlas. En estas audiencias, los testigos declaran bajo juramento y son interrogados por ambas partes. Aquí se muestran documentos y toda clase de evidencia. La agencia debe probar la violación y el monto de la sanción que considera adecuado. Una vez desahogadas las evidencias, los jueces emiten una sentencia escrita que se envía a las partes.

Si las partes no están de acuerdo con la sentencia pueden acudir a la Comisión de Apelaciones Ambientales. Tres jueces de esta Comisión revisan la decisión de la agencia y la confirman, revocan o modifican. Si la agencia pierde el caso en esta instancia, no tiene derecho de apelación. Si el demandado pierde, puede apelar ante la Corte de Distrito o de Circuito, dependiendo del caso.

Por otra parte, en Estados Unidos se consideran diferentes temas con respecto a las sanciones derivadas de los casos ambientales. En primer lugar, en las violaciones administrativas, tiene que haber un responsable aun cuando no se pruebe el daño ambiental. Estos casos no son como los civiles, en donde es necesario probar que los daños ocurrieron para que la acción proceda; más bien se trata de casos parecidos a los penales, donde el incumplimiento de las disposiciones de ley traerá consigo una sanción aun cuando no haya afectación. Esto es así porque la agencia estima que la falta de cumplimiento constituye una violación del sistema total de cumplimiento ambiental. Además, se establecen sanciones como una manera de desalentar al infractor y a otros de cometer tales faltas en el futuro. Hay, finalmente, una afectación intangible de la comunidad, a la que se priva de conocer las circunstancias que afectan el medio ambiente. Las penalidades en el caso de asuntos que no involucran un daño son desde luego, diferentes de las que corresponden a hechos que sí acarrearán daño o afectación ambiental.

Segundo, debe notarse que cada ordenamiento ambiental establece una sanción máxima por violación, por día o por ambos conceptos. La mayoría de los ordenamientos indican los factores que el juez ha de considerar para establecer la sanción apropiada; sin embargo, a veces es difícil valorar o disponer de un criterio fijo respecto a la manera de determinarla. Por tal razón, la Agencia de Protección Ambiental ha emitido directrices que guían a los jueces en el cálculo de sanciones y en la forma de valorar cada uno de los elementos a considerar para imponer la sanción. Estas directrices, aun sin carácter vinculatorio, son una referencia para imponer sanciones. Los jueces interpretan la ley caso por caso, estudiando cada variable que pudo afectar o causar daños, como también los beneficios económicos, y sólo entonces establecen una penalidad.

Por último, alguien me preguntaba sobre las demandas que presenta la Agencia de Protección Ambiental contra otras dependencias federales y la forma en que otras agencias del gobierno mismo justifican la falta de cumplimiento de la ley. El problema es que estos órganos obtienen sus recursos económicos de los fondos generales de la nación y el Congreso determina el monto de dinero a utilizar. En ocasiones, dichas agencias justifican el incumplimiento de la ley y la incapacidad para dejar de contaminar y cumplir su misión con la falta de fondos o la restricción presupuestaria. También se excusan reconociendo una falta de ganancias

económicas como sí tienen las empresas privadas. Sin embargo, creo que el gobierno debe cumplir con sus propias leyes porque, de no hacerlo, su estatura moral no será suficiente para pedir a las empresas privadas que cumplan los estándares ambientales. En un caso de este tipo, que tuve bajo mi responsabilidad, se alcanzó una solución por medio de MASC, antes de entrar a las audiencias y el litigio.

THE ADJUDICATION PROCESS FOR ENVIRONMENTAL VIOLATIONS*

Susan BIRO

As the Chief Administrative Law Judge for the United States Environmental Protection Agency, it is my honor to explain to you the workings of America's federal environmental administrative adjudicative process.

Within the United States Environmental Protection Agency, which is part of the executive branch of my government, there is an "Office of Administrative Law Judges". In order to become an Administrative Law Judge, attorneys must successfully complete a multi-part competitive examination process. Those who pass the examination are placed in order of grade on a list, and all federal agencies are required to hire their judges from the top of the list or they can hire Administrative Law Judges already employed by other federal agencies.

Currently, there are five Administrative Law Judges employed at the US Environmental Protection Agency, who hear cases from around the entire country. EPA has ten regional offices, all of which have authority to initiate legal actions against persons or entities for alleged environmental violations. Such legal actions begin when a complaint is filed by the Agency, laying charges against a "Respondent," the person or entity that has allegedly violated the law. The Respondent then has an opportunity to answer the complaint and request a hearing on the charges.

After the case arrives at the Office of Administrative Law Judges, the first action taken by the Office is to offer the parties the opportunity to participate in "alternative dispute resolution", or "ADR", a process by which the parties may amicably negotiate a resolution of the dispute and avoid a hearing. The Office offers this ADR process for a variety of rea-

* 2005.

sons. One reason is that the five judges cannot possibly hold a hearing in all of the cases presented, and another is that judges can only impose monetary penalties for violations, whereas the parties can agree in settlement to sanctions other than monetary penalties such as the undertaking of a supplemental environmental projects, which is an environmentally beneficial project which the Respondent is not required by law to perform. Such projects can have a more direct environmental benefit than a monetary sanction, in that monetary sanctions are paid into the general federal coffer, but environmental projects can be carried out and can positively affect the local community where the violation occurred. ADR negotiations are conducted by the Agency's Administrative Law Judges acting as "neutrals," who try to help the parties come to a mutually agreeable resolution. The Office gives the parties only four months to reach an amicable resolution before starting the litigation process towards hearing before a different judge because the Office has a goal of completing all of its cases within 18 months. However, while only four months is allocated to the formal ADR process, it is always possible or the parties to come to an agreement at any point to settle the case and avoid the need for a hearing.

If the ADR negotiations are not conducted or are not successful, then the case goes on the litigation docket, the first step in which is the issuance by the Judge of an Order requiring the parties to provide each other with the evidence they have in support of their respective position on the issues in dispute. After such evidence exchange occurs, the case will be set for hearing.

Generally speaking, in most cases, there is no issue as to whether a violation of law has actually occurred. The Agency's evidence on this point is clear and undisputed. Rather, the issues disputed involve determining the extent of the violation and the appropriate penalty to be imposed as a sanction for the violation.

The administrative hearings in EPA cases are open to the public, so that local citizens and community groups can attend. At the hearings, witnesses for each side give their testimony under oath and are questioned by both parties involved. Documents and other kinds of evidence are also presented and the attorneys for the parties can make opening and closing arguments. The Agency has the burden to prove at the hearing that the violation occurred and to offer evidence as to the appropriate amount of

penalty. Long after the hearing has been completed, the judges issue their written decision to the parties.

If one or both of the parties do not agree with the judge's verdict, they can appeal the decision to the Environmental Appeals Board. A panel of three judges from this board will then review the decision reached by the Administrative Law Judge, and either affirm, reverse or modify the decision. If the Agency loses the case at this level, it has no further right of appeal. However, if the Respondent loses before the Board, it may appeal the Board's decision in Federal District Court or in the Circuit Court of Appeals, depending on the type of case.

In terms of the penalties imposed in US administrative environmental cases, there are a number of important considerations taken into account by the Judges. First, it must be noted in regard to administrative violations, that a violator may be found liable and a penalty imposed even if damage to the environment is not proven by the Agency. In that way, these cases are not like civil cases where it is necessary to prove that damages have occurred to prevail, but more like criminal cases, where non-compliance with the law will result in a sanction even if injury or loss has not occurred. The reason for this is simple: where the violation has not caused environmental damage it has often not done so only by chance and further the occurrence of the violation itself is seen as undermining the Agency's whole program compliance system. In addition, penalties are imposed in order to discourage the violator and others from committing such violations in the future. Lastly, there is often intangible damage to the community from the violations, because they are deprived of information as to what is happening in the local environment. Of course, the penalty imposed in cases where there is no actual environmental damage will not be the same as it would have been in the case of damages.

Second, it should be noted that each environmental statute establishes a maximum penalty amount per violation, per day, or both, for each specific type of violation. Most statutes also indicate the factors to be considered by the judge in determining the appropriate penalty, such as the circumstances of the violation, if there were any previous violations and the violation's duration. Nevertheless, it is difficult to establish the seriousness of each one of these factors and the impact they should have upon the amount of the penalty. Therefore, the Environmental Protection Agency has published guidelines to assist judges in the calculation of

penalties and determining the factors to be taken into account, together with the weight that should be given to each factor. These guidelines do not have the force of law, but simply provides suggestions for calculating penalties. Judges interpret the law on a case-by-case basis, studying each specific factor, comparing it with factors, analyzing the real damages and the damages that could have occurred, together with the economic benefits, and then attempt to establish an amount of penalty for each violation that they consider to be fair and appropriate.

Lastly, early someone inquired about penalty complaints for violations filed by EPA against other federal agencies and how such other agencies justify not being in compliance with the law. The problem is that federal agencies obtain their funding from a Congressional appropriation out of the nation's general funds and Congress often directs exactly how such funds are to be spent. As a result, agencies often attempt to excuse their non-compliance with environmental laws on the basis of budgetary limits and the resulting situation in which it is impossible to avoid polluting while still carrying out their essential mission. They also maintain they are not financially profiting from the violations as in the case of private companies, but they simply lack the necessary budget for spending on environmental matters. Nevertheless, I believe that the government must comply with its own laws, because if it fails to do so, it is not in a good moral position to require private companies to comply with environmental standards. In a case I had involving EPA suing another federal agency, the case was resolved through negotiations prior to hearing.