

Massachussets, et al., petitioners v. Environmental Protection Agency et al. 2 de Abril de 2007¹.

El ministro Stevens entrega la opinión de la Corte.

Es sabido que el aumento constante de las temperaturas en el planeta ha coincidido con el significativo incremento en la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, y respetados científicos consideran que ambas tendencias están relacionadas, pues cuando el dióxido de carbono es liberado a la atmósfera genera un efecto invernadero atrapando la energía solar e impidiendo el escape el calor.

Llamando al fenómeno del calentamiento global como “el desafío ambiental más acuciante de nuestro tiempo”², un grupo de estados³, gobiernos locales⁴ y organizaciones privadas⁵ hacen una petición en relación a que la EPA⁶ se ha negado a regular las emisiones de cuatro tipos de gases invernadero, entre ellos, el dióxido de carbono. Específicamente, los peticionarios tienen dos dudas concernientes al §202(a)(1) de la Ley de Aire Limpio⁷:

- (a) Si EPA tiene competencia y autoridad para regular las emisiones de gases de invernadero provenientes de nuevos vehículos motorizados.
- (b) Y si las razones que da la Agencia para negarse a hacerlo son consistentes con el estatuto.

I

La sección §202(a)(1) de la Clean Air Act señala:

“La EPA deberá regular de acuerdo con lo señalado por esta sección, aplicando estándares de emisión de cualquier agente contaminante del aire⁸ de cualquier clase de nuevo vehículo motorizado, que a su juicio cause o contribuya a la contaminación ambiental a fin de que se proteja la salud pública o el bienestar general”

¹ Traducción de Patricia Carevic.

² Pet. for Cert. 22.

³ California, Connecticut, Illinois, Maine, Massachusetts, New Jersey, New Mexico, New York, Oregon, Rhode Island, Vermont y Washington.

⁴ Distrito de Columbia, American Samoa, New York City y Baltimore.

⁵ Center for Biological Diversity, Center for Food Safety, Conservation, Law Foundation, Environmental Advocates, Environmental Defense, Friends of the Earth, Greenpeace, International Center for Technology Assessment, National Environmental Trust, Natural Resources Defense Council, Sierra Club, Union of Concerned Scientists, and U. S. Public Interest Research Group.

⁶ Environmental Protection Agency

⁷ Clean Air Act

⁸ Air pollutant

La ley define “agente contaminante del aire” como cualquier agente o combinación de agentes, incluyendo físicos, químicos, biológicos o radioactivos que sea emitido o que, de otra forma, entre en el aire⁹.

El concepto de “bienestar” también es definido en términos generales: entre otras cosas, incluye “los efectos en el tiempo y en el clima”¹⁰.

II

En octubre de 1999, un grupo de diecinueve organizaciones privadas presentó una petición solicitando la reglamentación por parte de la EPA de las emisiones de gases invernadero por parte de vehículos motorizados, bajo los términos de la sección §202(a)(1). Los peticionarios afirmaban que 1998 había sido el año más caluroso jamás registrado, y que el dióxido de carbono era el mayor contribuidor a este cambio climático. En la petición también se alegaba que el cambio climático ocasionaría serios efectos adversos en la salud y en el ambiente.

En cuanto a la autoridad estatutaria de EPA, los peticionarios señalan que ésta ya habría confirmado su competencia para regular el dióxido de carbono en 1998, cuando el entonces Consejero General del organismo, Jonathan Z. Cannon preparó un dictamen jurídico concluyendo que “las emisiones de CO₂ se encuentran dentro del ámbito de autoridad de la EPA para regular”, reconociendo que el organismo hasta ahora había declinado de ejercer tal autoridad¹¹. El sucesor de Cannon, Gary S. Guzy, reiteró esta opinión.

Ahora bien, fue en septiembre de 2003 que la EPA entró una orden denegando la petición de reglamentación de emisiones de CO₂, y dio dos razones:

- 1) Que, contrario a la opinión de los anteriores consejeros generales, la Clean Air Act no autoriza a la EPA a regular en asuntos relacionados con el calentamiento global.
- 2) Que, incluso si la agencia tuviera la autoridad para fijar estándares de emisión, no sería prudente hacerlo en este momento.

El razonamiento de EPA es que el fenómeno del cambio climático tiene su propia “historia política”: el Congreso diseñó el original de la Ley de Aire Limpio para abordar la contaminación local del aire, en lugar de la provocada por una sustancia cuya concentración se distribuye a lo largo del mundo de la atmósfera.

Debido a esta historia, y porque imponer limitaciones a la emisión de gases de invernadero acarrearía repercusiones políticas y económicas más graves que las surgidas, por ejemplo, frente a la regulación de la industria del tabaco¹², EPA concluye que el cambio climático es

⁹ §7602(g)

¹⁰ §7602(h)

¹¹ IPCC, *Climate Change 1995, The Science of Climate Change*, at 54 (memorandum to Carol M. Browner, Administrator (Apr. 10, 1998))

¹² EPA dijo que era urgente en este sentido revisar la decisión de esta Corte en el caso *FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U. S. 120 (2000), acerca de la especial historia política de la industria., at 15

tan importante que, a menos que el Congreso no lo dijera expresamente, ellos no pueden arrogarse tal autoridad.

Habiendo llegado a esa conclusión, la EPA considera que los gases de efecto invernadero no pueden ser considerados "contaminantes del aire"¹³ en el sentido de la ley. La agencia refuerza esta conclusión explicando que si el dióxido de carbono fuera un contaminante del aire, el único método factible para reducir las emisiones sería mejorar los estándares en la industria de los combustibles, pero como el Congreso ya había regulado detalladamente los estándares en este sentido (a través del Departamento de Transportes), cualquier regulación por parte de la EPA caería en conflicto con aquellos estándares y serían derechamente ineficaces.

Incluso si tuviera la autoridad sobre los gases de invernadero, EPA explica por qué se rehúsa a ejercer tal autoridad, amparándose en las dudas existentes sobre la relación de causalidad entre estos gases y el cambio climático, relación que "no puede ser establecida inequívocamente"¹⁴.

Por último, EPA también argumenta que una regulación unilateral de las emisiones de gases de invernadero de vehículos motorizados podría además obstaculizar la capacidad del Ejecutivo para persuadir países en vías de desarrollo a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

III

Los peticionarios, ahora sumados a los Estados y gobiernos locales intervinientes, solicitaron la revisión de la decisión de la EPA por parte de la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia.

Aunque cada uno de los tres jueces en el panel escribió una opinión separada, dos de ellos estuvieron de acuerdo con que EPA ejerció apropiadamente la discrecionalidad concedida por el §202(a)(1) de la Clean Air Act al negarse a la petición de regular las emisiones. Por lo tanto, la Corte denegó la petición.

Para los jueces en acuerdo, los peticionarios fallaron en demostrar el elemento de "daño" necesario para establecer responsabilidad; en su opinión, ellos han descrito al calentamiento global como un "daño a la humanidad toda", sin alegar un perjuicio particular¹⁵.

Además señalan que la evidencia científica no es base suficiente para tomar una decisión, pues deben tenerse en consideración las motivaciones que tuvo el legislador.

Por otra parte, el juez Tatel disiente de los anteriores, señalando que se satisfacen todos y cada uno de los elementos constitucionalmente exigidos para establecer responsabilidad: daño, nexo causal y "redressability"¹⁶; no justificándose que EPA no ejerza su autoridad.

IV

¹³ Air pollutant

¹⁴ "Climate Change: An análisis of some Key Questions", 2001. (Nacional Research Council), o "NRS Report"

¹⁵ Citando *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U. S. 555, 562 (1992)).

¹⁶ Que una decisión judicial favorable sea capaz de reparar el daño

La EPA sostiene que debido a que las emisiones de gases de efecto invernadero producen un daño tan poco específico, la doctrina del “standing”¹⁷ presentaría un obstáculo jurisdiccional insuperable. No estamos de acuerdo, debido a que está en juego la protección de sus cuasi-soberanos intereses.

La firme negativa a regular las emisiones de gases de invernadero por parte de EPA presenta un riesgo de daño para Massachusetts que es tanto "real" como "inminente".

El Daño

Los daños ligados al calentamiento global son serios y bien conocidos, y constituyen sólo una parte de las consecuencias que se avecinan. La severidad de tales daños sólo incrementarán en el curso del próximo siglo, y en particular afecta todo el territorio costero de Massachusetts.

La Causalidad

EPA no discute la existencia de un nexo causal entre las emisiones de gases de invernadero por el hombre con el calentamiento global; sin embargo este organismo mantiene que su decisión de no regular las emisiones provenientes de vehículos contribuye de manera insignificante a los daños que alega la peticionaria.

Por esta misma razón, EPA no cree que exista alguna posibilidad real de que éste sea el remedio que los peticionarios buscan, sobretodo considerando el incremento en las emisiones de otros países como China e India.

Pero EPA exagera. Su argumento descansa en la errónea presunción de que un pequeño paso incremental, porque es incremental, nunca puede ser atacado en un foro judicial federal. Que un primer paso pueda ser provisional no significa que los tribunales federales carecen de jurisdicción para determinar si esa medida se ajusta a derecho.

Y la reducción de las emisiones nacionales de automóviles no es un paso provisional: incluso dejando de lado los demás gases de invernadero, el sector del transporte en Estados Unidos emite una enorme cantidad de dióxido de carbono en la atmósfera. A juzgar por todo punto de vista, las emisiones de vehículos a motor hacen una contribución significativa a las concentraciones de gas y, por tanto, de acuerdo con los peticionarios, al calentamiento global.

La “reparación”

Si bien puede ser cierto que la regulación de las emisiones de los vehículos a motor por sí sola no invertirá el calentamiento global, ello no significa que carecemos de jurisdicción para decidir si la EPA tiene el deber de tomar medidas para frenar o reducirlo.

Debido a la enormidad de consecuencias potenciales asociadas con el cambio climático, el hecho de que la eficacia de una decisión regulatoria podría retrasarse durante el (relativamente corto) tiempo que tarda un nuevo motor de la flota de vehículos en sustituir a uno anterior es esencialmente irrelevante. Además, independiente de lo que suceda en

¹⁷ La Corte Suprema de los Estados Unidos ha declarado: "En esencia la cuestión del *standing* es si el litigante tiene derecho a que el tribunal decida el mérito de la controversia o de cuestiones particulares" *Warth v. Seldin*, 422 U.S. 490, 498 (1975)

otros países, una reducción en las emisiones internas frenaría el ritmo de aumento de las emisiones mundiales.

El riesgo de daños catastróficos, aunque remoto, es real. Ese riesgo se reduciría en cierta medida si los peticionarios recibieran el alivio que buscan. Por lo tanto, esta Corte sostiene que los peticionarios tiene efectivamente derecho para impugnar la negativa de EPA de regular.

V

Como hemos repetido una y otra vez, un organismo tiene amplias facultades discrecionales para elegir la mejor manera de reunir sus limitados recursos y personal para llevar a cabo sus responsabilidades.¹⁸

Esa discreción se encuentra en su apogeo cuando el organismo decide no ejercitar una acción coercitiva. Por ello, en *Heckler v. Chaney*, 470 *EE.UU.* 821 (1985), sostuvimos que una negativa del organismo a iniciar un procedimiento de ejecución no se encuentra ordinariamente sujeta a revisión judicial. Esto aún genera debate, sin embargo, existen diferencias fundamentales entre la decisión de no iniciar una acción de cumplimiento y una negación de una petición para la reglamentación.

En contraste con la no aplicación de decisiones, la negativa de un organismo a reglamentar es "menos frecuente, más apta para el análisis legal por sobre el fáctico y está sujeta a especiales formalidades". Son más susceptibles de revisión judicial, a pesar de que tal revisión debe ser "extremadamente limitada" y "altamente deferencial"¹⁹.

EPA sostiene que no está dentro de sus facultades regular debido a que las emisiones de dióxido de carbono de vehículos motorizados no constituye "contaminante del aire"²⁰ como lo define la ley; además, con carácter subsidiario, llegó a la conclusión de que aun cuando poseyera tal autoridad, se negaría a hacerlo porque la regulación entraría conflicto con otras prioridades de la administración. Lo cierto es que la Ley de Aire Limpio permite expresamente la revisión de tal acción en §7607(b)(1): "*se debe revertir cualquier acción que sea arbitraria, caprichosa o que se considere un abuso de discreción, o que de otra forma, no sea acorde con la ley*".

VI

Sobre los antecedentes, la primera cuestión sobre si §202(a)(1) del Clean Air Act autoriza a EPA a regular las emisiones de gases de invernadero de nuevos vehículos motorizados, concluimos que sí lo hace. La definición que hace la ley de "agente contaminante del aire" es bastante amplia y, a diferencia de la EPA, no tenemos ninguna dificultad para conciliar los múltiples esfuerzos del Congreso para promover la colaboración interinstitucional

¹⁸ See *Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U. S. 837, 842.845 (1984)

¹⁹ Cita a *National Customs Brokers & Forwarders Assn of America, Inc. v. United States*, 883 F. 2d 93, 96 (1989).

²⁰ Air pollutant

e investigación sobre el cambio climático con el mandato preexistente de la agencia para regular "todo el aire contaminante "que pueda poner en peligro el bienestar público.

EPA finalmente argumenta que ella no puede regular tales emisiones por cuanto la fijación de estándares es una facultad ya delegada al Departamento de Transportes.

Sin embargo, el Departamento en cuestión establece meras normas de kilometraje, lo que de ninguna manera le da licencia a EPA para eludir sus responsabilidades ambientales, pues a ésta se le asignado el deber de proteger la salud pública y el bienestar social, bastante distintas al mandato del Departamento de Transportes de promover la eficiencia energética. Ambas obligaciones pueden superponerse, pero no hay ninguna razón para pensar que los dos organismos no pueden administrar sus obligaciones sin evitar inconsistencias.

El legislador, al redactar § 202 (a) (1) lo hizo en el entendido de la existencia de una flexibilidad reguladora, pues las circunstancias cambiantes y los avances científicos podrían hacer que la Clean Air Act quede totalmente obsoleta en poco tiempo. Los términos amplios utilizados por § 202 (a) (1) reflejan un esfuerzo intencional para otorgar la flexibilidad necesaria para prevenir tal obsolescencia.

VII

Respecto a la alternativa planteada por EPA -acerca de que aún si tuviera autoridad para regular las emisiones no lo haría- descansa en un razonamiento separado del lenguaje estatutario. Mientras el estatuto le otorga a EPA ejercer su autoridad dependiendo de la formación de un determinado "juicio"²¹ (sobre si "determinada sustancia contribuye a la contaminación del aire, que razonablemente pudiera poner en peligro la salud y bienestar"), es importante determinar que tal "juicio" no es una licencia para pasar por alto el texto estatutario; si no que se trata de una dirección de discreción dentro de determinados parámetros legales. Por lo tanto, sus razones para la acción o inacción deben ajustarse a los límites que le otorga la ley. En este sentido, la EPA puede evitar la adopción de nuevas medidas sólo si determina que los gases de efecto invernadero no contribuyen al cambio climático o si proporciona alguna explicación razonable de por qué no puede ejercer su facultad de apreciación para determinar si lo hacen.

La EPA se ha negado a cumplir con esta clara orden estatutaria. En lugar de ello, ha ofrecido una lista de razones para no regular. Por ejemplo, que una serie de programas voluntarios dependientes del Poder Ejecutivo ya proporcionan una respuesta eficaz a la amenaza del calentamiento global. Este organismo no puede evadirse de su obligación legal amparándose en una incertidumbre residual²²; la pregunta es si existe suficiente información para determinarlos peligros y consecuencias.

²¹ judgment

²² "We do not believe . . . that it would be either effective or appropriate for EPA to establish [greenhouse gas] standards for motorvehicles at this time."

En conclusión, EPA no ha ofrecido ninguna explicación razonable sobre su negativa de determinar si los gases de efecto invernadero causan o contribuyen al cambio climático; su acción por tanto ha sido caprichosa y arbitraria.

VIII

La sentencia de la Corte de Apelaciones es revertida.