

Chevron, Inc. v. Natural Resources Defense Council (1984)¹

El Ministro Stevens entrega la opinión de la Corte

[El caso se refiere a la interpretación de las palabras “fuente fija”² en la modificación de 1997 al acta del aire limpio³. Este estatuto⁴ requiere que los Estados desarrollen planes de manejo para la contaminación del aire de “fuentes fijas importantes, modificadas o nuevas, que requieran permisos de construcción y operación acorde con la sección 173,”⁵. La sección 173 regula los controles de nuevas fuentes en áreas “desatendidas” de la nación que todavía no han alcanzado estándares nacionales de calidad del aire. Imponiendo requisitos extremadamente estrictos. Por ejemplo, requiere que el postulante certifique que todas sus fuentes cumplen con los estándares de no contaminación. Somete las fuentes “nuevas o modificadas” a un elaborado proceso de revisión, y se requiere que la nueva fuente cumpla con “la más severa limitación de emisión, contenida en el plan de implementación de un Estado” (La más baja tasa de emisión alcanzable, o LAER⁶), y obtener “offsets” (reducción de las emisiones de fuentes existentes en la región) a lo menos igual a los incrementos de sus emisiones.

La Agencia de Protección Ambiental (EPA⁷) promulgó una regla⁸ que dejó a los Estados definir que es una planta entera (una unidad), pudiendo contener en esta planta diferentes tipos de unidades contaminantes, como si fuera una única “fuente fija”. Así, una empresa puede modificar una unidad en la planta e incrementar sus emisiones, e introducir una nueva unidad con menos emisión, evitando observar varios de los requisitos de la sección 173. Se puede hacer esto en la medida que la contaminación de la planta, *considerada como un todo*, no se incrementara, porque podrían reducirse emisiones equivalentes de otras unidades existentes. La EPA dijo que su regla, en efecto, permitía a los Estados tratar cada planta como si una burbuja fuese puesta sobre ella; el dueño podría ser libre de actuar como él deseara dentro de la burbuja, siempre y cuando, el total de emisiones proveniente de la burbuja, considerada como una única “fuente”, no empeore.

Los proponentes de este concepto argumentaron que esto podría permitir a las plantas lograr la mejor forma costo-eficaz de control, entre las unidades nuevas y existentes, además, provee a las industrias los incentivos para encontrar nuevas formas de limpiar sus unidades existentes, y eliminar la pérdida de tiempo de la revisión. Los opositores reclamaron que esto no fuerza a los dueños a incorporar tecnología más avanzada en las nuevas unidades y que los reguladores

¹ BREYER, STEWART, SUNSTEIN, SPITZER. *Administrative Law and Regulatory Policy*. Aspen Law & Business. Fourth Edition. p 251. [Traducido por Branislav Marelic. No constituye una traducción fiel, debido a la dificultad terminológica de la sentencia]

² stationary source.

³ Clean Air Act.

⁴ Para nuestros efectos, estatuto = ley

⁵ 42 U.S.C. §7502(b)(6)

⁶ LAER = Lowest achievable emission rate

⁷ Environmental Protection Agency

⁸ Acto Administrativo para nuestros efectos.

(Estados) no podrían forzar reducciones de unidades existentes por los incentivos de la “burbuja”. La Corte de Apelaciones⁹ sostuvo que el estatuto **no permitía** que la EPA permitiera una definición como “burbuja” a las “fuentes fijas” en áreas “descuidadas” del país, porque podría menoscabar la meta del Congreso del pronto cumplimiento con el estándar nacional de calidad del aire.

El estatuto por si mismo provee las siguientes definiciones

(j) Sin perjuicio de otra forma expresamente dada, el término “importante fuente fija” e “importante instalación emisora” significa cualquier instalación fija o fuente de contaminantes al aire que directamente emita, o tiene el potencial para emitir, mil toneladas por año o más de cualquiera de los contaminantes del aire (incluyendo cualquiera importante instalación emisora o fuente de emisiones fugitivas de cualquiera de tales contaminantes, determinado por regla del administrador). 91. Stat. 770.

Además, una parte diferente del estatuto, §112, no directamente aplicable acá (imponiendo ciertos “estándares de rendimiento” mínimos de todas las nuevas “fuentes fijas” de contaminación sin importar si están localizadas en un área desatendida), dice:

(3) El término “fuente fija” significa cualquier edificio, estructura, complejo, o instalación que emita o pueda emitir cualquier contaminante del aire.

Durante la administración Carter¹⁰, la EPA consideró adoptar una definición de totalidad de planta¹¹ a la definición de “fuente”, así autorizando la “burbuja”, pero eventualmente se adoptó una regulación definiendo **cada unidad** como una “fuente”. La administración EPA de Reagan¹² cambió las regulaciones y permitió a los estados adoptar una definición de totalidad de planta de “fuente”]

II

Cuando la Corte revisa la construcción de una agencia sobre el estatuto que administra, se confrontan con dos preguntas. Primero, siempre debe formularse la pregunta si el Congreso fue claro en sus estatuto, esto es el fondo del asunto; para la Corte, así como para la agencia, se le debe dar efecto a la intención no ambigua expresada por el Congreso¹³. Si, no obstante, la Corte determina que el Congreso no ha sido claro, respondiendo la pregunta en cuestión, la Corte no impone simplemente su propia construcción del estatuto, como podría ser necesaria en la ausencia de una interpretación administrativa¹⁴.

⁹ Tribunal del Circuito Federal.

¹⁰ 1977 a 1981.

¹¹ Plant-wide

¹² 1981 a 1989

¹³ [Nota de los autores] El Poder Judicial es la autoridad final en asuntos de construcción estatutaria (legales) y debe rechazar construcciones administrativas que son contrarias a la intención clara del Congreso. Si una Corte, empleando herramientas tradicionales de construcción estatutaria, establece que el Congreso tiene una intención clara en la pregunta precisa en cuestión, esta intención es la ley y debe darse efecto.

“El poder de una agencia administrativa de administrar un programa creado por el Congreso necesariamente requiere la formulación de una política y la creación de reglas para llenar cualquier espacio que quede, implícito o explícito, por parte del Congreso” Morton v. Ruiz¹⁵. Si el congreso ha explícitamente dejado un espacio para que la agencia lo llene, hay una delegación expresa de autoridad hacia la agencia para dilucidar una provisión específica del estatuto regulatorio. Tales delegaciones legislativas concedidas a la administración son admisibles a menos que sean arbitrarias, caprichosas o manifiestamente contrarias al estatuto. Algunas veces la delegación legislativa a una agencia sobre una situación particular es implícita más que explícita. En tal caso, una Corte puede no sustituir con su propia construcción una provisión estatutaria por una interpretación razonable hecha por el administrador de una agencia.

Hemos largamente reconocido que un peso considerable debe ser dado a la construcción de una aplicación estatutaria de la agencia encargada, y es el principio de deferencia a las interpretaciones administrativas.

“Ha sido consistentemente seguido por esta Corte que siempre que una decisión se dirige al significado o alcanza un estatuto, involucrado en reconciliar políticas contradictorias, y logra un completo entendimiento de la fuerza de la política en el estatuto, en una situación concreta, queda claro que esto depende del conocimiento ordinario respecto a las materias sujetas a la regulación de la agencia...

... Si esta elección representa una acomodación razonable de políticas contradictorias que fueron dadas al cuidado de la agencia por el estatuto, no debemos perturbarla a menos que aparezca del estatuto o de la historia legislativa que la acomodación no es una de las que el Congreso hubiese autorizado. U.S. v. Shimer¹⁶

A la luz de estos bien asentados principios es claro que la Corte de Apelaciones mal concibió la naturaleza de su rol en revisar la regulación en cuestión. Una vez que es determinada, después de su propio examen de la legislación, de que el Congreso no haya realmente tenido un intento con respecto a la aplicabilidad del concepto de burbuja al programa de permisos, la pregunta ante esto no si la visión del concepto es “inapropiada” en el contexto general de un programa diseñado para mejorar la calidad del aire, sino si la visión del administrador que es apropiada en el contexto del programa particular es una **razonable**. Basada en el examen de la legislación y su historia que a continuación prosigue, nosotros concordamos con la Corte de Apelaciones que el Congreso no tuvo una **intención específica sobre la aplicabilidad del concepto de burbuja en estos casos**, y podemos concluir que el uso de la EPA de ese concepto acá es una elección de política razonable¹⁷ para que la agencia realice...

¹⁵ 415 U.S. 199, 231(1974)

¹⁶ 367 U.S. 373, 382, 383 (1961)

¹⁷ reasonable policy choice

VI

En esta Corte los demandantes... argumentan que el texto del Acta requiere que la EPA diga si un componente de planta, o la planta como un todo, que emita sobre 100 toneladas, es una “importante fuente fija”

LENGUAJE ESTATUTARIO

La definición del término “fuente fija” en la sección 111(a)(3) se refiere a “cualquier edificio, estructura, complejo, o instalación” que emite contaminación al aire...

El texto del estatuto no hace esta definición aplicable a los [§173] programa de permisos. Los peticionarios por tanto sostienen que no hay lenguaje estatutario relevante para establecer el significado de fuente fija en el programa de permiso aparte de la sección 302(j), que define el término de “importante fuente fija”... Nosotros disentimos de los peticionarios en este punto.

La definición de la sección 302(j) nos dice que la palabra “importante”¹⁸ significa – una fuente debe emitir más de 100 toneladas de contaminación para calificar – pero no arroja virtualmente ninguna luz sobre el significado del término “fuente fija”. Identifica a la fuente con una instalación – una “importante instalación emisora” y una “importante fuente fija” que son sinónimos bajo la sección 302(j). El significado ordinario del término “instalación”¹⁹ es alguna colección de elementos integrados que han sido diseñados y construidos para alcanzar cierto propósito. Aún más, ciertamente no es un agravio en el Inglés común su uso para connotar una planta entera como opuesta a sus partes constitutivas. Básicamente y sin embargo, el lenguaje de la Sección 302(j) simplemente no obliga ninguna interpretación dada del término “fuente”.

Los respondientes reconocen aquello, y por tanto apuntan a la sección 111(a)(3). Aunque la definición en esta sección no es literalmente aplicable al [§173] programa de permiso, si nos arroja mucha luz en el significado de la palabra “fuente” más que cualquier cosa en el estatuto. Como los respondientes apuntan, el uso de la palabra “edificio, estructura, complejo o instalación” como la definición de fuente, puede ser leído como imponer las condiciones de permiso en un edificio individual que es parte de la planta.

... Por otra parte, el lenguaje puede razonablemente ser interpretado para imponer los requisitos en cualquiera operación discreta, pero integrada que contamina. Esto da significado a todos los términos – un edificio único, no parte de una operación mayor, puede ser cubierto si emite más de 100 toneladas de contaminante, como podría cualquier complejo, estructura o instalación. En efecto, el lenguaje implica a un “concepto de burbuja” del tipo que cada ítem enumerado puede ser tratado como si estuviese en una burbuja. Mientras los respondientes insisten que a cada uno de estos términos deben dárseles significados acotados, ellos también argumentan que la Sección 111(a)(3) define “fuente” como el término usado en la sección 302(j). La sección posterior, sin

¹⁸ Major

¹⁹ Facility

embargo, asimila fuente a instalación, en donde la anterior define “fuente” como instalación, entre otros ítems.

Nosotros no estamos convencidos que el análisis sintáctico de los términos generales en el texto del estatuto nos revelen la actual intención del Congreso... Al llegar a la medida de que cualquiera “intención” del Congreso puede ser discernida por el lenguaje, puede aparecer que el listado de términos ilustrativos fue intentado para agrandar, más que para confinar el alcance del poder de la agencia para regular fuentes particulares en orden las políticas del acta.

HISTORIA LEGISLATIVA

Además, los respondientes instan a que la historia legislativa y las políticas²⁰ de la acta cierran la definición de totalidad de planta²¹, y que la interpretación de la EPA no es merecedora de deferencia porque representa un quiebre brusco con las interpretaciones previas del acta.

Basada en nuestro examen de la historia legislativa, estamos de acuerdo con la Corte de Apelaciones que es poco iluminadora²²... Encontramos que la historia legislativa como un todo es muda en la precisa cuestión que se presenta ante nosotros. Es, sin embargo, consistente con la mirada que la EPA debería tener una discreción amplia de la implementación de las políticas de las modificaciones de 1977.

Más importante, es que la historia claramente identifica las preocupaciones de política²³ que motivan el establecimiento; la definición de totalidad de planta es completamente consistente con uno de esas preocupaciones – el subsidio de un desarrollo económico razonable – y, si creemos o no que es lo más efectivo para implementar la otra preocupación [controlar la contaminación], debemos reconocer que la EPA ha adelantado una explicación razonable para su conclusión que la regulación sirve para proteger objetivos medioambientales también...

Nuestra revisión de la variante interpretación de la EPA de la palabra “fuente” – antes y después de las reformas de 1977 – nos convence que la agencia es primariamente responsable de administrar esta importante legislación y la ha interpretado consistentemente y de manera flexible – no en un vacío textual estéril, sino en el contexto de una decisión de implementación de políticas en una arena técnica y compleja. El hecho de que la agencia de tiempo en tiempo cambiara su interpretación de “fuente” no hace, como el respondiente argumente, llevarnos a concluir que ninguna deferencia debe ser concedida a la interpretación de la agencia al estatuto. Por el contrario, la agencia, para entrar en una reglamentación informada, debe considerar variar interpretaciones.

²⁰ Policies

²¹ Plantwide

²² Unilluminating

²³ Policy

POLITICA²⁴

Los argumentos sobre la política que son tratadas en las minutas de las partes crean la impresión que los respondientes está ahora librando en un foro judicial, una batalla por una política específica que ellos en último caso perdieron en la agencia y en las 32 jurisdicciones estatales donde optaron por el “concepto de burbuja”, pero que no fue nunca librada en el Congreso. Pero tales argumentos de política están mejor dirigidos a los administradores o legisladores, no a los jueces.

En estos casos las interpretaciones del administrador representan una acomodación razonable de intereses manifiestamente competitivos y son merecedores de deferencia: El esquema regulatorio es técnico y complejo, la agencia consideró el asunto en detalle y de una manera razonada, y esta decisión involucra reconciliar políticas conflictivas. El Congreso intentó acomodar intereses económicos y medioambientales, pero no lo hizo por sí mismo a nivel de la especificidad presentada por estos casos. Quizá el cuerpo conscientemente deseó que el administrador hiciera el balance a este nivel, pensando que aquellos con gran experiencia y cargado con la responsabilidad de administrar las provisiones, pudieran estar en mejor posición para hacerlo; quizá simplemente no consideró la pregunta a este nivel; y quizá el Congreso fue incapaz en forjar una coalición en cualquier lado de la pregunta, y aquellos en cada lado decidieron aceptar sus oportunidades con el esquema divisado por la agencia. Para propósitos judiciales, no importa cuál de estas dos cosas ocurrieron.

Los jueces no son expertos en el área, y no son parte de ramas políticas²⁵ del gobierno. Las Cortes deben, en algunos casos, conciliar intereses políticos en competencia, pero no en la base de las preferencias de política de los jueces. En contraste, una agencia en la cual el Congreso ha delegado la responsabilidad de creación de políticas puede, entre los límites de tal delegación, propiamente basarse en miradas prudentes de del administrador incumbente para justificar sus juicios. Mientras las agencias no son directamente “accountable” por las personas, el Jefe del Ejecutivo lo es, y es enteramente apropiado por la naturaleza de su rama política²⁶ de Gobierno, el de hacer decisiones de política²⁷ - resolviendo los intereses en competencia que el Congreso por si mismo inadvertidamente no ha resuelto, o intencionalmente ha dejado que sea resuelta por la agencia encargada con la administración del estatuto a la luz de las realidades de todos los días.

Cuando un cuestionamiento a una construcción de una agencia de una provisión estatutaria, limpiamente conceptualizada, realmente se centra en la sabiduría de la política de la agencia, más que si es razonable la elección dentro del espacio abierto por el Congreso, el cuestionamiento no puede prosperar. En tal caso, los jueces federales – que no tienen distrito electoral – tienen el deber de respetar las elecciones legítimas de política hechas por quienes las hacen. Las responsabilidades para evaluar la sabiduría de tal elección de política y para resolver las luchas

²⁴ Policy

²⁵ Political

²⁶ Political

²⁷ Policy

entre visiones en competencia del interés público no son judiciales: “Nuestra Constitución inviste tales responsabilidades a las ramas políticas.”TVA v. Hill²⁸.

Sostenemos que la definición de la EPA del término fuente, es una construcción permisible de lo que el estatuto que busca acomodar el progreso en reducir la contaminación del aire con el crecimiento económico. “La Regulación que el administrador ha adoptado provee lo que la agencia puede permisiblemente ver como una reconciliación efectiva de esas puntas opuestas...” U.S. v. Shimer²⁹

La sentencia de la Corte de Apelaciones es revertida.

²⁸ 437 U.S. 153 (1978)

²⁹ 367 U.S., at 383.