



EXPERIENCIAS Y MEJORES PRÁCTICAS EN LA APLICACIÓN JUDICIAL DEL DERECHO AMBIENTAL: PRESENTACIONES, CONFERENCIAS Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA DE LOS SEMINARIOS ORGANIZADOS POR LA CCA*

I. INTRODUCCIÓN

Esta sección contiene presentaciones, conferencias y documentos sobre temas relevantes relacionados con la aplicación de la legislación ambiental que han sido identificados por oficiales y miembros del poder judicial que participaron en los seminarios judiciales auspiciados por la CCA en 2005, 2007 y 2008.

Las presentaciones y documentos incluidos aquí constituyen una referencia única de la aplicación administrativa y judicial de la legislación ambiental en América del Norte. Estas aportaciones permiten tener una visión de las disposiciones constitucionales y legales, así como precedentes relevantes en la interpretación de la legislación ambiental en Canadá, México y los Estados Unidos, y representan un ejemplo valioso sobre mejores prácticas y mejor información disponible sobre procesos de aplicación y resolución de disputas en la esfera administrativa y judicial del derecho ambiental en la región.

Esta sección será especialmente útil para jueces, magistrados, fiscales y abogados practicantes que buscan referencias en la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte, o que buscan mejorar su comprensión de los elementos críticos que deben considerarse al decidir sobre derechos o deberes de los ciudadanos y entidades públicas y privadas en casos ambientales. Las presentaciones y los documentos incluidos en esta sección han sido revisados y aprobados para su publicación por parte de sus autores. Estas presentaciones se organizaron en ocho áreas

*Texto preparado por el Secretariado de la CCA en coordinación con oficiales representados en el Grupo de Trabajo para la Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en América del Norte (GTA). Para mayor información sobre el GTA véase http://www.cec.org/Page.asp?PageID=&SiteNodeID=533&BL_Expand.

temáticas resultantes de los temas abordados por los presentadores de Canadá, México y los Estados Unidos.

Estas áreas temáticas son las siguientes:

1. Desarrollo de la legislación ambiental y los regímenes de aplicación de la ley en América del Norte;
2. La construcción de argumentos jurídicos en la aplicación judicial de la legislación ambiental;
3. Retos procedimentales y relacionados con las pruebas en casos sobre medio ambiente;
4. La jurisdicción y el rol de los tribunales en la aplicación de la legislación ambiental;
5. Análisis jurídico de las decisiones administrativas en materia de medio ambiente;
6. La aplicación de las leyes locales de medio ambiente y la actuación de comisiones que conducen escrutinio público en materia ambiental
7. Los mecanismos alternativos de solución de controversias, y
8. Oportunidades para la formación judicial en la legislación ambiental

A continuación se desarrolla cada una de las áreas temáticas y presentaciones que las integran.

II. ÁREA TEMÁTICA 1. DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y LOS REGÍMENES DE APLICACIÓN DE LA LEY EN AMÉRICA DEL NORTE

Las presentaciones incluidas en esta área temática abordan el desarrollo y estado actual de los marcos jurídicos ambientales, así como también algunas estrategias empleadas por cortes y tribunales en Canadá, México y los Estados Unidos para decidir juicios. Esta sección incluye también presentaciones y ponencias que abordan la efectividad de dichas estrategias y casos de éxito en la aplicación judicial del derecho ambiental.

Por último, esta área temática incluye presentaciones que muestran ejemplos de cómo los gobiernos de América del Norte han ajustado sus políticas y procedimientos para lograr una gestión más eficaz y una adhesión al Estado de derecho.

III. ÁREA TEMÁTICA 2. LA CONSTRUCCIÓN DE ARGUMENTOS JURÍDICOS EN LA APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Debido a las diferencias en los sistemas legales de Canadá, México y los Estados Unidos, los oficiales encargados de la aplicación de la ley emplean disposiciones jurídicas de diferente nivel jerárquico —disposiciones constitucionales, leyes nacionales y estatales o provinciales y reglamentos, precedentes judiciales y otros mecanismos— para actuar en contra de personas y empresas responsables de contaminar o dañar nuestros recursos naturales. Esta área temática aborda la forma en la que las agencias de aplicación de la ley utilizan estas herramientas legales como elemento central de sus acciones.

En esta sección, jueces, magistrados, fiscales, funcionarios y académicos abordan la forma en que los tribunales interpretan y aplican principios, doctrinas, derechos y herramientas procesales en casos ambientales. Esta área incluye también presentaciones que describen métodos utilizados por los jueces para fundar sus decisiones tomando en cuenta disposiciones constitucionales, legislación y precedentes relacionados con la protección del medio ambiente para permitir o prohibir el uso y explotación de los recursos naturales.

Al recorrer esta sección, el lector podrá notar que aunque los tres países de América del Norte se rigen por sistemas jurídicos diferentes, existen metodologías comunes empleadas por los oficiales de aplicación de la ley, jueces, magistrados, fiscales, abogados y juristas en la interpretación de los marcos legales y reglamentarios.

IV. ÁREA TEMÁTICA 3. RETOS PROCEDIMENTALES Y RELACIONADOS CON LAS PRUEBAS EN CASOS SOBRE MEDIO AMBIENTE

Los juicios ambientales presentan características y desafíos únicos que los hacen diferentes de otros casos que son hechos del conocimiento de jueces y magistrados. Con el fin de apoyar las opiniones de oficiales de gobierno, jueces y tribunales, algunos aspectos técnicos de los casos ambientales requieren la opinión de científicos, especialistas, o técnicos. Estos aspectos técnicos incluyen determinaciones sobre costos de remediación, identificación de fuentes específicas de contaminación, concen-

traciones de contaminantes dañinos y la determinación de un vínculo con los agentes que las originan.

Las presentaciones incluidas en esta área temática son valiosas para oficiales y practicantes del derecho que buscan referencias y ejemplos sobre temas jurídico-procesales tales como la legitimación, la causalidad, cuestiones probatorias en los juicios y demás elementos del debido proceso legal en los casos que tienen que ver con el medio ambiente.

La primera parte de esta área temática aborda los siguientes temas:

Legitimación. En todo sistema legal, los demandantes deben demostrar que el derecho les asiste para solicitar a la autoridad judicial que decida sobre los puntos en disputa o temas en particular que se someten a su autoridad. Este requisito de interés y de legitimidad puede variar dependiendo de las acciones intentadas frente a los tribunales y en la naturaleza de la persona u organización que pretende obtener la actuación judicial. En esta sección, los autores, jueces principalmente, presentan las condiciones que deben cumplir ciudadanos, organizaciones o autoridades para demostrar el derecho para demandar de acuerdo a la legislación de sus respectivos países.

Cuestiones probatorias. Los casos ambientales dirigidos a demostrar daños a los recursos naturales o las emisiones excesivas de contaminantes implican regularmente una variedad de aspectos técnicos complejos a los que se tienen que enfrentar abogados, jueces y magistrados. Las pruebas pueden consistir en muestras, evaluación de datos y opiniones de expertos, u otros mecanismos técnicos para controlar, registrar o detener una fuente de contaminación. Jueces, magistrados y abogados de los tres países comentan sobre los elementos fundamentales y las características de la evidencia científica en casos ambientales, dando una valiosa información para el poder judicial frente a tales situaciones.

Nexo causal. La aplicación del derecho ambiental involucra frecuentemente el tema de la causalidad, donde el demandante tiene que demostrar que las emisiones o descargas de contaminantes en cuestión se traducen o representan daños directos a la salud humana o los recursos naturales. Abogados, fiscales, jueces y magistrados abordan las características relacionadas con el nexo causal cuyo fundamento puede variar en función

de la legislación aplicable. En esta sección se dan ejemplos de cómo este nexo se ha demostrado en casos específicos y ha sido clave para obtener pronunciamientos del Poder Judicial.

Situaciones de urgencia. Oficiales, abogados y fiscales comentan sobre las medidas a tomar en casos de riesgo y peligro inminente para la salud humana y para el medio ambiente. Oficiales de aplicación de la ley y otros profesionales abordan este tema y comparten sus experiencias prácticas en este ámbito.

Daños a los recursos naturales. La contaminación puede perjudicar la salud humana y causar daños a los recursos naturales y a la economía. Los jueces tienen que pronunciarse sobre los daños causados por emisiones, descargas y otras formas de contaminación y tienen que decidir sobre los métodos legalmente disponibles para compensar o reparar los daños. Esto representa un reto para quien carece de conocimientos técnico-científicos especializados.

Sanciones. Jueces, magistrados, fiscales y abogados comentan sobre los factores a considerar en la imposición de sanciones y medidas auxiliares en casos de aplicación de la ley ambiental. Esta sección presenta los diferentes tipos de sanciones administrativas y penales en los casos ambientales, tales como multas, encarcelamiento, y otros medios punitivos que se puede invocar en los juicios civiles, administrativos y penales. Estos pueden incluir la restauración, rehabilitación o la compensación por los daños causados a los recursos naturales.

En segundo lugar, esta área temática incluye una sección que cubre los retos procedimentales en un área particular de la legislación ambiental: el acceso y contaminación del agua. Oficiales, jueces y magistrados de los tres países abordan los desafíos que enfrentan los tribunales en las disputas sobre los derechos de acceso al agua y el pago de derechos para ese acceso y demandas relacionadas con descargas ilegales de aguas residuales que contaminan el agua potable de la superficie y la subterránea. Otro tema que se aborda en esta sección es el relacionado con resoluciones relativas a la competencia en la gestión de los recursos hídricos.

V. ÁREA TEMÁTICA 4. LA JURISDICCIÓN Y EL ROL DE LOS TRIBUNALES EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Esta área temática se refiere a la autoridad conferida a los jueces, tribunales y otros funcionarios de orden administrativo en los litigios sobre el medio ambiente. En estas presentaciones, jueces y magistrados comentan temas relacionados con el medio ambiente que se encuentran regulados en leyes federales, estatales o provinciales y ofrecen una visión general de la autoridad, de los tribunales locales y las entidades que resuelven controversias y asignan derechos y deberes. Esta sección también presenta algunos casos resueltos por los tribunales que han motivado cambios o causado la adopción de políticas específicas con el fin de reforzar la protección del medio ambiente en América del Norte.

VI. ÁREA TEMÁTICA 5. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

En los tres países de América del Norte, el Poder Judicial revisa y garantiza la ejecución legal de las inspecciones e investigaciones realizadas por los organismos de aplicación de la ley. Esta área temática muestra un panorama de los diferentes contextos en que los tribunales pueden revisar las acciones administrativas y judiciales emprendidas por los organismos y entidades que hacen cumplir la legislación ambiental en Canadá, México y los Estados Unidos. Este espacio también incluye presentaciones y conferencias relacionadas con la revisión judicial de la legalidad de la autorización de evaluaciones de manifestaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales. Aquí, jueces y magistrados abordan la legalidad de dichas evaluaciones por parte de los organismos de gobierno. Jueces, abogados y fiscales en los tres países abordan los procedimientos de inspección y de investigación.

VII. ÁREA TEMÁTICA 6. LA APLICACIÓN DE LAS LEYES LOCALES DE MEDIO AMBIENTE Y LA ACTUACIÓN DE COMISIONES QUE CONDUCEN ESCRUTINIO PÚBLICO EN MATERIA AMBIENTAL

Esta área temática incluye conferencias y presentaciones ofrecidas por los representantes de las procuradurías locales del medio ambiente. Funcionarios y jueces comparten algunas experiencias y desafíos que enfren-

tan en su trabajo diario. El lector puede observar la importancia de una coordinación eficaz entre las autoridades federales y locales para mejorar la protección del medio ambiente y apoyar la gobernanza ambiental y la prevalencia del Estado de derecho.

VIII. ÁREA TEMÁTICA 7. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Los métodos alternativos de solución de controversias (MASC) se utilizan en los tres países de América del Norte para resolver conflictos en un contexto diferente al de un juicio entre adversarios. Estos métodos proporcionan una oportunidad para resolver casos ambientales en un menor tiempo y evitar los trámites complicados y prolongados de un litigio. Esta área temática incluye documentos y presentaciones que abordan las ventajas, limitaciones y desafíos para un mayor uso de estos métodos. Esta sección proporciona también una oportunidad de recopilar casos y experiencias en la aplicación de estos mecanismos en los tres países.

Esta área también permite a funcionarios de la CCA abordar el proceso de peticiones ciudadanas establecido en el artículo 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Por medio de este procedimiento, el Secretariado de la CCA puede analizar las peticiones de ciudadanos u organizaciones que refieren la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por los gobiernos de Canadá, México o Estados Unidos.

IX. ÁREA TEMÁTICA 8. OPORTUNIDADES PARA LA FORMACIÓN JUDICIAL EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Esta área contiene presentaciones que abordan áreas de oportunidad para fortalecer la aplicación y administración de la legislación ambiental en América del Norte y, más especialmente, en México. Las presentaciones y conferencias incluidas aquí son una referencia útil para la construcción de capacidades y la identificación de pasos a futuro para llevar a cabo la formación continua de jueces, magistrados y oficiales dedicados a perseguir delitos, particularmente en México.

EXPERIENCES AND BEST PRACTICES IN THE ADJUDICATION
OF ENVIRONMENTAL LAW: PRESENTATIONS, LECTURES AND
BACKGROUND PAPERS FOR THE SEMINARS CONDUCTED
BY THE CEC*

I. INTRODUCTION

This section features presentations, lectures and papers prepared on key issues related to the adjudication of environmental law as identified by officials and members of the judiciary who participated in the CEC-sponsored judicial seminars of 2005, 2007 and 2008.

Presentations and documents included here constitute a unique reference on the administrative and judicial adjudication of environmental law in North America. They provide a view of the constitutional provisions, statutory requirements and legal precedents in the interpretation of environmental law in Canada, Mexico and the United States and represent a valuable example of the best practices and information available on administrative and judicial adjudication and dispute resolution processes in the region.

This section will be particularly useful for judges, magistrates, prosecutors and practicing attorneys looking for references on the adjudication of environmental law in North America or seeking to improve their understanding of critical elements to be considered when adjudicating rights or duties of citizens, public organizations, and private entities in environmental cases. The presentations and papers included in this section have been reviewed by their authors and approved for publica-

*Text prepared by the CEC Secretariat in coordination with officials participating at the North American Working Group on Environmental Enforcement and Compliance Cooperation (EWG). For more information on the EWG, please see: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=&SiteNodeID=533&BL_Expand.

tion. They are organized into eight major topic areas as addressed by the speakers from Canada, Mexico and the United States.

These topic areas are the following:

1. Development of environmental legislation and enforcement regimes in North America
2. Construction of legal arguments in the adjudication of environmental legislation
3. Challenges related to procedural features and evidence in environmental cases
4. Jurisdiction and the role of the courts in implementing environmental law
5. Legal analysis of administrative decisions on environmental matters
6. Implementation of local environmental laws and the use of commissions to conduct environmental audits
7. Alternative methods for dispute resolution
8. Opportunities for judicial training in environmental law

The following outlines each of these topics and the corresponding presentations.

II. TOPIC AREA 1. DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION AND ENFORCEMENT REGIMES IN NORTH AMERICA

The presentations included in this topic area address the development and current state of the environmental legal frameworks as well as some strategies used by courts and tribunals to decide legal cases in Canada, Mexico and the United States. This section also features presentations and papers that deal with the effectiveness of such strategies and cases of success in the adjudication of environmental law.

Finally, this topic area features presentations with examples of how North American governments have adjusted their policies and procedures to achieve more effective governance and adherence to the rule of law.

III. TOPIC AREA 2. CONSTRUCTION OF LEGAL ARGUMENTS IN THE ADJUDICATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION

Due to differences in the legal systems of Canada, Mexico and the United States, law enforcement officials make use of a wide range of legal provisions –constitutional, national and state/provincial laws and regulations, legal precedents and other administrative rules– to take action against persons and companies responsible for polluting or damaging our natural resources. This topic area addresses how law enforcement agencies use such tools as the core element of their actions.

In this section, judges, magistrates, prosecutors, officials and law professors address the way the courts interpret and apply principles, doctrines, rights and procedural features in environmental cases. This topic area includes presentations featuring methods used by judges applying the hierarchy of constitutional provisions, statutory laws and judicial precedents on environmental protection to allow or interdict the use and exploitation of natural resources.

When going through this section, the reader will notice that although the three North American countries are governed by different legal systems, there are common methodologies being used by enforcement officials, judges, magistrates, prosecutors, attorneys and legal scholars when interpreting legal and regulatory frameworks.

IV. TOPIC AREA 3. CHALLENGES RELATED TO PROCEDURAL FEATURES AND EVIDENCE IN ENVIRONMENTAL CASES

Environmental cases present unique characteristics and challenges that make them different from other cases brought before judges and magistrates. In order to support decisions of government officials, judges and tribunals, some technical aspects of environmental cases demand the opinions of scientists, specialists, or technicians. These technical aspects include the determination of compensation or remedial costs and the identification of specific sources of pollution, concentration of harmful pollutants, and linkages with causing agents.

Presentations included in this section are valuable for officials and law practitioners who seek references and examples in the application of pro-

cedural elements such as standing to sue, causation, evidentiary issues and other elements of the due process of law in environmental cases.

A first portion of this topic area addresses the following:

Standing to sue. In every legal system, plaintiffs must provide evidence to demonstrate that they are entitled to have the court decide the merits of the dispute or of particular issues. This requirement of interest and legitimacy may vary depending on the action intended towards a court of law and also on the nature of the individual or organization trying to obtain judicial relief. In this section, the authors, mainly judges, present those conditions to be met by citizens, organizations or authorities to demonstrate standing to sue according to the statutory rules in their respective countries.

Evidentiary issues. Environmental cases attempting to demonstrate natural-resource damages or excessive emissions of pollutants regularly involve a variety of complex technical aspects with which lawyers, judges and magistrates must grapple. Evidence can consist of samples, data assessment opinions of experts or other technical mechanisms to monitor, record or abate a pollution source. Judges, magistrates and lawyers from the three countries discuss the key elements and features of scientific evidence in environmental cases, giving valuable information for the judiciary facing such situations.

Causation. Adjudication of environmental law cases often involves causation, wherein the plaintiff has to demonstrate that the emissions or discharges of pollutants concerned have resulted in direct harms to human health or to natural resources. Lawyers, prosecutors, magistrates and judges discuss the features related to causation, which may vary depending on the applicable law. Presenters feature cases where this nexus has been invoked to obtain judicial relief.

Urgent situations. Officials, attorneys and prosecutors elaborate on the measures in situations of urgency and imminent danger to human health and the environment. Enforcement officials and other practitioners address and share their practical experiences in this field.

Natural resource damages. Contamination may impair human health and cause damage to natural resources and to the economy. Judges have to pronounce on damages caused by emissions, discharges and the like. Then, they have to decide on methods legally available to compensate for or repair those damages. This process could be challenging for those lacking technical and scientific expertise.

Penalties. Judges, magistrates, prosecutors and attorneys discuss the factors to be considered when imposing penalties and granting remedies in cases of environmental law enforcement. This section presents different types of sanctions used in environmental cases, such as fines, incarceration and other punitive remedies that can be invoked in civil, administrative and criminal trials. These can include restoration, rehabilitation or compensation for damages caused to natural resources.

Secondly, this topic area covers procedural challenges in a particular area of environmental law: freshwater access and pollution. Officials, judges and magistrates from the three countries address the challenges facing the courts in lawsuits related to illegal discharges of wastewater that contaminates surface drinking water and groundwater and disputes over water access rights and payment of access fees. Another subject addressed here is that related to a series of judgments related to jurisdiction in the management of water resources.

V. TOPIC AREA 4. JURISDICTION AND THE ROLE OF THE COURTS IN IMPLEMENTING ENVIRONMENTAL LAW

This topic area addresses the legal authority conferred to courts, tribunals and administrative authorities in environmental or administrative litigation. In these presentations, judges and magistrates discuss environmental features subject to federal, state or provincial jurisdiction, providing an overview of the legal authority of local tribunals and entities that adjudicate rights or duties. This section also presents some cases that have been resolved by courts and tribunals that have motivated changes or caused the adoption of specific policies for a more enhanced protection of the environment in North America.

VI. TOPIC AREA 5. LEGAL ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE DECISIONS ON ENVIRONMENTAL MATTERS

In the three North American countries, the judiciary reviews and guarantees the lawful execution of inspections and investigations conducted by enforcement agencies. This topic area presents an overview of the different contexts in which courts can review administrative and judicial actions undertaken by agencies and entities that enforce environmental law in Canada, Mexico and the US. This space also features presentations and lectures related to legal elements used by tribunals in cases that entail judicial intervention regarding the legal authorization of environmental impact assessments and environmental audits. Here, judges and magistrates discuss the lawful determination of such authorization by government agencies. Judges, attorneys and prosecutors in the three countries address the issue of inspection and investigative procedures.

VII. TOPIC AREA 6. IMPLEMENTATION OF LOCAL ENVIRONMENTAL LAWS AND THE USE OF COMMISSIONS TO CONDUCT ENVIRONMENTAL AUDITS

This topic area includes lectures and presentations provided by representatives of local environmental attorneys. Officials and judges discuss some of the experiences and challenges they face in their day-to-day work. The reader can note the importance of effective coordination between federal and local authorities to enhance environmental protection and to support environmental governance and the prevalence of the Rule of Law.

VIII. TOPIC AREA 7. ALTERNATIVE METHODS FOR DISPUTE RESOLUTION

Alternative Dispute Resolution Methods (ADRM) are used in the three North American countries to settle disputes in a context that differs from an adversarial trial. These methods provide an opportunity to address environmental issues in a manner that is more time-efficient than cumbersome, drawn-out litigation. This topic area includes papers and presentations that address the advantages, limitations and challenges of a more extended use of these methods. It also provides an opportunity to compile relevant cases and experiences in the application of these mechanisms in the three countries.

This topic area also provides information about the Citizen Submission Process set forth in Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC). Under these Articles, the CEC Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law.

IX. TOPIC AREA 8. OPPORTUNITIES FOR JUDICIAL TRAINING IN ENVIRONMENTAL LAW

This topic area contains presentations that elaborate on the needs and areas of opportunity for strengthening the implementation and administration of environmental legislation in North America and, more notably, in Mexico. The presentations and lectures included here are a useful reference for the purposes of building capacity and identifying future steps for the adoption of continued training opportunities for judges, magistrates and prosecutors, particularly in Mexico.