



## REQUISITOS DE LA LEGITIMACIÓN

Daniel R. DOMINGUEZ  
Andrea L. BERLOWE

### I. INTRODUCCIÓN

El presente texto se refiere a las limitaciones constitucionales y prudenciales en la jurisdicción de los tribunales federales de Estados Unidos respecto de las demandas civiles. El análisis se centra en la aplicación de dichas limitaciones —denominadas requisitos para la legitimación procesal— en casos ambientales planteados en términos de la legislación federal de Estados Unidos.

La Constitución estadounidense limita la jurisdicción de los tribunales federales. Además, la legislación federal y los propios tribunales han establecido limitaciones prudenciales al ejercicio de dicha jurisdicción. Este artículo analiza la legitimación procesal desde las perspectivas tanto constitucional como prudencial.

### II. LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo III de la Constitución de Estados Unidos limita las facultades de los tribunales federales a la resolución de “casos” o “controversias”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464, 471 (1982); U.S. Constitution, Art. III, § 2, cl. 1 se afirma: “El poder judicial ha de extender, en derecho y equidad en términos de esta Constitución, las leyes de Estados Unidos y los tratados suscritos o por suscribir en términos de su autoridad a todos los casos; a todos los casos que afecten a los embajadores, otros ministros públicos y cónsules; a todos los casos de derecho y jurisdicción marítimos; a las controversias de las que Estados Unidos sea Parte; a controversias entre dos o más estados, entre un estado y ciudadanos de otro estado, entre ciudadanos de diferentes estados, entre ciu-

El requisito de legitimación de este artículo III es una “cuestión de umbral jurisdiccional”: en que el tribunal debe decidir antes de que pueda considerar los méritos de un caso. La ausencia de “legitimación procesal” significa que el tribunal carece de jurisdicción, impedimento irremediable para la consideración de los méritos de un caso.<sup>2</sup> El tribunal federal ha de determinar, a petición de una parte o *sua sponte* (por iniciativa propia), si la acción planteada cumple todos los requisitos de legitimación procesal, entre ellos los constitucionales. La Suprema Corte estadounidense ha sostenido tradicionalmente que la carga de la prueba respecto de la legitimación recae en la parte que solicita la jurisdicción del tribunal federal.<sup>3</sup> Para ello, la parte deberá dar muestras de daño de hecho, causación y la posibilidad de resarcir el daño.

### 1. *Daño de hecho*

Para demostrar la legitimación procesal en términos del artículo III, una parte debe probar “en un mínimo irreductible” que se le ha causado un “daño de hecho” directamente relacionado con el estatuto o acto gubernamental en cuestión, y que tiene posibilidades, en términos de los alegatos de la demanda, de ganar el juicio.<sup>4</sup>

La Suprema Corte ha definido el daño de hecho como un daño “concreto y particular”.<sup>5</sup> El máximo tribunal explicó que el uso del término “particular” se refiere a que “el daño debe afectar al quejoso de una forma personal e individual”.<sup>6</sup> Por ello, para establecer la legitimación procesal las partes deben resultar “afectadas «directamente», al margen de su «in-

dadanos del mismo estado con reclamación de tierras bajo dominio de diferentes estados y entre un estado o sus ciudadanos y estados, ciudadanos o súbditos extranjeros”.

<sup>2</sup> *Steel Co. v. Citizens for a Better Environment*, 523 U.S. 83, 93-102 (1998); *Warth v. Seldon*, 422 U.S. 490, 498 (1975).

<sup>3</sup> or ejemplo, *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 561 (1992).

<sup>4</sup> En *Valley Forge*, n. 1, 472, el concepto de *daño de hecho* se expresó en los siguientes términos: “razonablemente se puede atribuir al hecho cuestionado y acaso se puede resarcir por una decisión favorable”. Véase también *Lujan v. Defenders of Wildlife*, en n. 3 (“*Defenders of Wildlife*” below), 560-561.

<sup>5</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 ( citas omitidas).

<sup>6</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 n. 1.

terés especial» en el asunto”.<sup>7</sup> El daño debe también ser “real o inminente,” y no “conjetural” o “hipotético”.<sup>8</sup>

El requisito para establecer un daño reconocible varía entre individuos y organizaciones. Si una organización, por ejemplo un grupo ambiental, alega daño como grupo y no en nombre de sus integrantes, el requisito de daño es el mismo que para los individuos. Sin embargo, si la misma organización alega daños en nombre de sus miembros, no basta que la organización argumente daños generalizados comunes a sus miembros. Más bien,

[u]na asociación tiene legitimidad procesal para presentar una demanda en representación de sus miembros cuando éstos podrían de otra forma contar con legitimidad para demandar por derecho propio; los intereses en juego son propios del objetivo de la organización, y ni la reclamación del caso ni el resarcimiento solicitado requieren la participación de los miembros individuales en la demanda.<sup>9</sup>

Por ello, una distinción fundamental entre la legitimidad procesal aplicable a una organización y la que le corresponde por su representatividad es que en este último caso los daños a los miembros de la organización deben ser “propios del objetivo de la organización”.<sup>10</sup> Es decir, el daño padecido por los miembros debe ser tal que sus intereses como miembros de la organización resulten afectados, y no limitarse a sus intereses más generales.<sup>11</sup>

## 2. Causación

El segundo elemento de la prueba tripartita para la legitimación procesal requiere que la parte afectada demuestre “una relación causal entre

<sup>7</sup> *Defenders of Wildlife*, 563 (cita de *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 735, 739 [1972]).

<sup>8</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 (citas omitidas).

<sup>9</sup> *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Emt'l Services, Inc.*, 528 U.S. 167, 181 (2000) (cita de *Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm'n*, 432 U.S. 333, 343 [1977]).

<sup>10</sup> *United Food & Commercial Workers Union Local 751 v. Brown Group*, 517 U.S. 544, 553 (1996).

<sup>11</sup> *Hunt*, n. 9, 343.

el daño y la conducta objeto de la queja”.<sup>12</sup> Los quejosos deben presentar hechos que establezcan el cumplimiento de toda la cadena de vínculos causales.<sup>13</sup> La mera posibilidad de que la causalidad esté presente no basta, y la presencia de una variable independiente entre el daño alegado y la conducta del acusado hace que la causación sea suficientemente vaga como para negar la legitimación.<sup>14</sup>

### 3. Resarcimiento del daño

Para determinar el resarcimiento del daño el litigante debe mostrar que es “muy factible” que la compensación o el desagravio solicitado pueda resarcir el daño alegado.<sup>15</sup> Es decir, debe ser factible, más que especulativo, que la acción judicial pueda remediar el daño alegado.<sup>16</sup>

## III. LEGITIMACIÓN PRUDENCIAL

Además de las limitaciones constitucionales sobre la jurisdicción de un tribunal federal, hay limitaciones prudenciales en el ejercicio de dicha jurisdicción. Los tribunales mismos crean dichas limitaciones como una forma de autorregulación. Por ello, a diferencia de las limitaciones constitucionales, las limitaciones prudenciales pueden ser modificadas por el Congreso mediante la legislación.<sup>17</sup> En términos de las limitaciones prudenciales de la legitimación procesal para demandar, un litigante debe mostrar que la ley en que se sustenta la demanda tiene por objeto la protección de los intereses argumentados.

<sup>12</sup> *Defenders of Wildlife*, 560.

<sup>13</sup> *Garelick v. Sullivan*, 987 F.2d 913, 919 (2nd Circuit), *certiorari* denegado, 510 U.S. 821 (1993).

<sup>14</sup> *Coker v. Bowen*, 715 F. Supp. 383, 388 (D.D.C. 1989), ratificado, 902 F.2d 84 (D.C. Circuit 1990).

<sup>15</sup> *Duke Power Co. v. Carolina Env't Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59, 75 n. 20 (1978).

<sup>16</sup> *Defenders of Wildlife*, 561.

<sup>17</sup> *Bennett v. Spear*, 520 U.S. 154, 162-163 (1997).

### 1. *Limitaciones prudenciales a las demandas ciudadanas*

Las limitaciones prudenciales en el ejercicio de la jurisdicción de un tribunal federal se aplican cuando un litigante cuestiona una acción o decisión federal. También se aplican cuando el litigante actúa como un “procurador general privado” y demanda a otra parte privada buscando la aplicación de una ley ambiental, en lo que se denomina *demanda ciudadana*.

Si una parte cuestiona determinada acción de una dependencia federal, la naturaleza de las limitaciones prudenciales depende muchas veces del alcance de la renuncia de inmunidad soberana, ya que el gobierno estadounidense no puede ser demandado en tribunales federales excepto en el grado expresamente permitido por leyes aprobadas por el Congreso. Diversos estatutos ambientales federales contienen renunciaciones de inmunidad soberana. Si un litigante cumple con los prerequisites específicos contenidos en una renuncia estatutaria expresa, y satisface los demás prerequisites jurisdiccionales que emanan del requerimiento del “caso o controversia” en términos del artículo III, por ejemplo la “maduración”,<sup>18</sup> podrá proceder entonces con su demanda.

Aun si un estatuto no contiene la renuncia expresa de la inmunidad soberana, el litigante podría recibir autorización para oponerse a una decisión o acción del gobierno federal en términos de la renuncia general de inmunidad soberana contenida en la Ley de Procedimientos Administrativos (*Administrative Procedure Act*, APA). La APA establece que “[una] persona que ha visto afectados sus derechos legales por la acción de una dependencia [federal] como lo define la ley pertinente, tiene derecho a la revisión judicial correspondiente”.<sup>19</sup> La APA en lo general limita la revisión judicial a las acciones de dependencias federales “sujetas a revisión por ley y a las acciones finales de dependencias [federales] para las cuales no se dispone de otro recurso adecuado en los tribunales”.<sup>20</sup> La frase “como lo define la ley pertinente” significa que las reclamaciones presentadas en términos de la APA deben estar comprendidas en “la zona de intereses objeto de protección o reglamentación por la ley o la garantía

<sup>18</sup> En esencia la *maduración* es el requisito de que el litigante compruebe que el presunto daño sea “real o inminente”, como se dijo.

<sup>19</sup> 5 U.S.C. § 702. Derecho de revisión.

<sup>20</sup> 5 U.S.C.A § 704. Acciones sujetas a revisión.

constitucional en cuestión”.<sup>21</sup> De ahí que los tribunales federales deban considerar que la ley sustantiva es la base de las reclamaciones del litigante para definir el conjunto de intereses necesarios para demostrar la legitimación prudencial.

## 2. *Limitaciones prudenciales para las organizaciones*

Un grupo ambiental que se propone emplear la disposición sobre demandas ciudadanas de una ley ambiental para demandar a una empresa contaminadora también se enfrenta a limitaciones prudenciales. El grupo tiene que demostrar que el supuesto daño al grupo o a sus miembros se ubica en el ámbito de los intereses protegidos por el estatuto que contiene la disposición de demanda ciudadana. De ser el caso, un tribunal federal analiza el estatuto y, en determinadas circunstancias, sus antecedentes legislativos, para determinar si el Congreso se propuso restringir la legitimación procesal de alguna manera. La Suprema Corte de Estados Unidos ha sostenido, además, que la tercera arista de la prueba que una organización debe pasar para demostrar daño suficiente, es decir que “ni la reclamación del caso ni el resarcimiento solicitado requieren la participación de los miembros individuales en la demanda”, es de naturaleza prudencial más que constitucional.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Ass'n of Data Processing Serv. Orgs. v. Camp*, 397 U.S. 150, 153 (1970) (legitimación individual procesal).

<sup>22</sup> *United Food and Commercial Workers Union v. Brown Group Inc.*, 517 U.S. 544, 555 (1996).

## STANDING TO SUE REQUIREMENTS\*

Daniel R. DOMINGUEZ  
Andrea L. BERLOWE

### I. INTRODUCTION

This paper concerns the constitutional and prudential limitations on the jurisdiction of federal courts in the United States over civil actions. The analysis focuses on the application of these limitations, known in the United States as standing-to-sue requirements, in environmental cases brought under US federal law.

The United States Constitution limits the jurisdiction of federal courts. In addition, federal laws and the courts themselves have developed prudential limitations on the exercise of that jurisdiction. This article discusses standing from both the constitutional and prudential perspectives.

### II. CONSTITUTIONAL STANDING

Article III of the United States Constitution limits the power of the federal courts to the resolution of “cases” or “controversies.”<sup>1</sup> That Arti-

\* 2008.

<sup>1</sup> *Valley Forge Christian College v. Americans United for Separation of Church and State, Inc.*, 454 U.S. 464, 471 (1982); U.S. Constitution, Art. III, § 2, cl. 1 reads: “The judicial Power shall extend to all Cases, in Law and Equity, arising under this Constitution, the Laws of the United States, and Treaties made, or which shall be made, under their Authority; to all Cases affecting Ambassadors, other public Ministers and Consuls; to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction; to Controversies to which the United States shall be a Party; to Controversies between two or more States; between a State and Citizens of another State; between Citizens of different States; between Citizens of the same State claiming Lands under Grants of different States, and between a State, or the Citizens thereof, and foreign States, Citizens or Subjects”.

cle III standing is a “threshold jurisdictional question”: one that a court must decide before it may consider the merits of a case. The absence of “standing” means the federal court lacks jurisdiction, an irremediable impediment to consideration of a case on its merits.<sup>2</sup> The federal court must determine, at the request of a party or sua sponte (on its own motion), whether the action meets all the standing requirements, including constitutional requirements. The United States Supreme Court has long held that the party seeking federal court jurisdiction bears the burden of establishing standing.<sup>3</sup> In order to do so, a party must show injury in fact, causation, and redressability.

### 1. *Injury in Fact*

To demonstrate standing under Article III, a party must demonstrate, “at an irreducible minimum,” that it has suffered an “injury in fact” directly related to the statute or governmental act at issue, and that it has some chance, in view of the allegations in the suit, to prevail at trial.<sup>4</sup>

The Supreme Court has defined injury in fact as “concrete and particularized” injury.<sup>5</sup> The Supreme Court explained its use of “particularized” injury as meaning “that the injury must affect the plaintiff in a personal and individual way.”<sup>6</sup> Thus, to establish standing, parties must be “‘directly’ affected apart from their ‘special interest’ in the subject.”<sup>7</sup> Injury must also be “actual or imminent,” as opposed to “conjectural” or “hypothetical.”<sup>8</sup>

The requirement to establish a cognizable injury varies for individuals and organizations. If an organization, such as an environmental group, is claiming injury to itself rather than on behalf of its members, the injury

<sup>2</sup> *Steel Co. v. Citizens for a Better Environment*, 523 U.S. 83, 93–102 (1998); *Warth v. Seldon*, 422 U.S. 490, 498 (1975).

<sup>3</sup> E.g. *Lujan v. Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555, 561 (1992).

<sup>4</sup> In *Valley Forge*, above at n.1, at 472, the concept of injury in fact was expressed as follows: “fairly can be traced to the challenged action and is likely to be redressed by a favorable decision”. See also *Lujan v. Defenders of Wildlife*, above n.3 (“*Defenders of Wildlife*” below), 560-561.

<sup>5</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 (citations omitted).

<sup>6</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 n. 1.

<sup>7</sup> *Defenders of Wildlife*, 563 (quoting *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727, 735, 739 (1972)).

<sup>8</sup> *Defenders of Wildlife*, 560 (citations omitted).



requirements are the same as those for an individual. If the same organization claims injury on behalf of its members, however, it is not sufficient for the organization to assert generalized grievances common to its members. Rather,

[a]n association has standing to bring suit on behalf of its members when its members would otherwise have standing to sue in their own right, the interests at stake are germane to the organization's purpose, and neither the claim asserted nor the relief requested requires the participation of individual members in the lawsuit.<sup>9</sup>

Thus a fundamental distinction between organizational and representational standing is that, in the latter case, the injuries to the organization's members must be "germane to the organization's purpose."<sup>10</sup> That is, the members must be injured in such a way that their concerns as members of the organization, as opposed to their more general interests, are affected.<sup>11</sup>

## 2. Causation

The second element of the tripartite test for standing requires an injured party to demonstrate "a causal connection between the injury and the conduct complained of".<sup>12</sup> Plaintiffs must proffer facts establishing that all links in the causal chain are satisfied.<sup>13</sup> The mere possibility that causation is present is not enough; and the presence of an independent variable between an alleged harm and a defendant's conduct makes causation sufficiently tenuous that standing should be denied.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> *Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Envt'l Services, Inc.*, 528 U.S. 167, 181 (2000) (citing *Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm'n*, 432 U.S. 333, 343 (1977)).

<sup>10</sup> *United Food & Commercial Workers Union Local 751 v. Brown Group*, 517 U.S. 544, 553 (1996).

<sup>11</sup> *Hunt*, above n.9, 343.

<sup>12</sup> *Defenders of Wildlife*, 560.

<sup>13</sup> *Garelick v. Sullivan*, 987 F.2d 913, 919 (2nd Circuit), *certiorari denied*, 510 U.S. 821 (1993).

<sup>14</sup> *Coker v. Bowen*, 715 F. Supp. 383, 388 (D.D.C. 1989), affirmed, 902 F.2d 84 (D.C. Circuit 1990).

### 3. *Redressability*

To establish redressability, a litigant must show a “substantial likelihood” that the relief sought will redress the alleged injury.<sup>15</sup> That is, it must be likely, rather than speculative, that judicial action will remedy the alleged harm.<sup>16</sup>

## III. PRUDENTIAL STANDING

In addition to constitutional limitations on a federal court’s jurisdiction, there are prudential limitations on the exercise of that jurisdiction. The courts themselves create these limitations as a means of self-governance. For this reason, and unlike constitutional limitations, prudential limitations may be changed by Congress through legislation.<sup>17</sup> Under the prudential limitation of standing to sue, a litigant must show that the law relied upon as the basis for the claim is intended to protect the interests asserted.

### 1. *Prudential Limitations on Citizen Suits*

Prudential limitations on the exercise of federal court jurisdiction apply when a litigant is challenging a federal action or decision. They also apply when a litigant is acting as a “private attorney-general” and suing another private entity to enforce compliance with an environmental law, which is known as a citizen suit.

If a party is challenging a federal agency action, the nature of the prudential limitations often depends on the scope of a waiver of sovereign immunity, because the US government cannot be sued in federal courts except to the extent expressly permitted by Congress through law. Several federal environmental statutes do contain such waivers of sovereign immunity. If a litigant fulfills the specific prerequisites contained in an express statutory waiver, and satisfies other jurisdictional prerequisites that stem from the “case or controversy” requirement in Article III, such as “ripeness”,<sup>18</sup> then the litigant may proceed with its claims.

<sup>15</sup> *Duke Power Co. v. Carolina Envt’l Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59, 75 n. 20 (1978).

<sup>16</sup> *Defenders of Wildlife*, 561.

<sup>17</sup> *Bennett v. Spear*, 520 U.S. 154, 162-163 (1997).

<sup>18</sup> At its core, ripeness is the requirement that a litigant’s asserted injury be “actual or imminent,” as described previously.

If a statute does not contain an express waiver of sovereign immunity, however, a litigant may often be permitted to challenge a decision or action of the federal government under the general waiver of sovereign immunity contained in the Administrative Procedure Act (APA). The APA provides that “[a] person suffering legal wrong because of [federal] agency action, or adversely affected or aggrieved by [federal] agency action within the meaning of the relevant statute, is entitled to judicial review thereof.”<sup>19</sup> The APA generally limits judicial review to federal “[a]gency action made reviewable by statute and final [federal] agency action for which there is no other adequate remedy in a court.”<sup>20</sup> The phrase “within the meaning of the relevant statute” means that claims brought pursuant to the APA must fall within “the zone of interests to be protected or regulated by the statute or constitutional guarantee in question.”<sup>21</sup> Thus federal courts must look to the substantive law at the basis of a litigant’s claims, to define the scope of interests necessary to demonstrate prudential standing.

## 2. Prudential Limitations on Organizations

An environmental group seeking to use a citizen suit provision of an environmental statute to sue a polluting company also faces prudential limitations. The group must demonstrate that the alleged injury to itself or its members falls within the range of interests to be protected by the statute with the citizen suit provision. Thus a federal court will look to the statute and, under certain circumstances, its legislative history, to determine whether Congress intended to restrict prudential standing in any way. In addition, the US Supreme Court has held that the third prong of the test that an organization must satisfy to demonstrate sufficient injury, i.e., that “neither the claim asserted nor the relief requested requires the participation of individual members in the lawsuit,” is prudential rather than constitutional in nature.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> 5 U.S.C. § 702. Right of Review.

<sup>20</sup> 5 U.S.C.A § 704. Actions Reviewable.

<sup>21</sup> *Ass’n of Data Processing Serv. Orgs. v. Camp*, 397 U.S. 150, 153 (1970) (individual standing).

<sup>22</sup> *United Food and Commercial Workers Union v. Brown Group Inc.*, 517 U.S. 544, 555 (1996).

