

Manual de los Reglamentos del Agua en Florida: Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad (o Superfundo)¹

Michael T. Olexa, Tatiana Borisova y Jarrett Davis²

Prefacio

Este manual está diseñado para proporcionar un resumen exacto, actual y autorizado, de las principales leyes Federales y de Florida que están directa o indirectamente relacionadas con la agricultura. Este manual proporciona una vista general de los muchos derechos y responsabilidades que tienen los agricultores y propietarios de tierras agrícolas bajo las leyes tanto Federal como las de Florida, así como también los contactos apropiados para obtener la información con más detalle. Sin embargo, el lector debe estar advertido de que algunas partes de esta publicación podrían volverse obsoletas en cualquier momento, debido a que las leyes, reglas administrativas, y decisiones de la corte, sobre las cuales se basa este manual se encuentran bajo revisión constante. Alguna información contenida aquí no debe ser considerada como un sustituto de asesoría profesional. Algunos detalles de las leyes citadas no se mencionan, debido a limitaciones de espacio.

El manual es distribuido con el entendimiento de que los autores no intentan proporcionar una asesoría legal o profesional, y que la información contenida aquí no debe ser considerada como un sustituto de asesoría profesional. En

este manual no se incluye toda la información para lograr el cumplimiento con las leyes federales y estatales y reglamentos que rigen la protección del agua. Por estas razones, el uso de estos materiales por cualquier persona, constituyen un acuerdo para mantener libre de perjuicios a los autores, al Servicio de Extensión Cooperativa de Florida, al Instituto de los Alimentos y Ciencias Agrícolas y a la Universidad de Florida por reclamos de responsabilidad, daños o gastos en que pueda incurrir por hacer referencia, o depender de la información contenida en este manual.

Resumen de la CERCLA

La Ley Integral de Respuesta, Compensación y Responsabilidad Civil Ambiental (CERCLA, o Superfondo) fue aprobada en 1980 y enmendada en 1986 por la Ley de Enmienda y Reautorización de Superfondo (SARA) y otra vez en 2002 por la Ley de Exoneración de Responsabilidad de Pequeñas Empresas y Revitalización de Terrenos Baldíos ("Brownfields Amendments"). La CERCLA faculta la Agencia Federal de Protección Ambiental (EPA) para investigar y limpiar sitios contaminados por sustancias peligrosas, y establece un fondo fiduciario para realizar estos objetivos. La CERCLA es una medida potente para

1. Este documento, FE067, es uno de una serie de publicaciones del Food and Resource Economics, Servicio de Extensión Cooperativa de la Florida, Instituto de Alimentos y Ciencias Agrícolas, Universidad de la Florida (UF/IFAS). Fecha de primera publicación: noviembre 2006. Repasado junio 2017. Visite nuestro sitio web EDIS en <<https://edis.ifas.ufl.edu>>.
2. Michael T. Olexa es profesor del Departamento de Economía de Alimentos y Recursos, y el director del Centro de Leyes Agrícolas de la Universidad de Florida, y presidente del Comité de Leyes Agrícolas de la Asociación de Abogados de Florida; Tatiana Borisova es profesora asociada del Departamento de Economía de Alimentos y Recursos; y Jarrett Davis es alumno de la Facultad de Derecho de la Universidad de Florida; UF/IFAS Extension, Gainesville, FL 32611.

The Institute of Food and Agricultural Sciences (IFAS) is an Equal Opportunity Institution authorized to provide research, educational information and other services only to individuals and institutions that function with non-discrimination with respect to race, creed, color, religion, age, disability, sex, sexual orientation, marital status, national origin, political opinions or affiliations. For more information on obtaining other UF/IFAS Extension publications, contact your county's UF/IFAS Extension office.

U.S. Department of Agriculture, UF/IFAS Extension Service, University of Florida, IFAS, Florida A & M University Cooperative Extension Program, and Boards of County Commissioners Cooperating. Nick T. Place, dean for UF/IFAS Extension.

obligar a las partes responsables a contribuir a los costos de la limpieza (la responsabilidad por la contaminación del sitio se extiende a varias categorías de posibles acusados a la vez, véase la sección titulada “Quién es responsable de los costos de limpieza bajo CERCLA” a continuación).

La EPA ha creado una lista de “sustancias peligrosas” que están dentro del alcance de la regulación de la CERCLA. Además, la CERCLA incluye por referencia todas las sustancias peligrosas o contaminantes peligrosos identificados por la Ley de Conservación y Recuperación de Recursos (véase FE583, RCRA), la Ley del Aire Limpio y la Ley del Agua Limpia (véase FE582, CWA). Las únicas exclusiones expresas de la cobertura de la CERCLA son el petróleo (aunque la EPA se reserva el poder de clasificar algunos productos petrolíferos específicos como peligrosos) y el gas natural o sintético.

La EPA utiliza un sistema de clasificación de peligros (HRS) para evaluar el impacto potencial que un sitio de desechos puede tener sobre la salud humana y el medio ambiente. HRS ayuda a la EPA en identificar cuales medidas correctivas financiadas por la CERCLA podrían ser necesarias. HRS opera con un sistema numérico para determinar cuáles sitios de residuos incontrolados deben ser colocados en la Lista de Prioridades Nacionales (NPL) para la acción correctiva a largo plazo financiada bajo CERCLA.

HRS asigna valores numéricos basados en los tres factores siguientes:

1. probabilidad de que un sitio haya emitido o tenga el potencial de emitir sustancias peligrosas en el medio ambiente
2. características de los residuos (por ejemplo, toxicidad y cantidad de residuos)
3. personas o entornos sensibles (destinatarios) afectados por la emisión

¿Quién hace cumplir la CERCLA?

La EPA es el principal ejecutor de la CERCLA. Tenga en cuenta que la EPA debe consultar con los funcionarios estatales y locales pertinentes antes de implementar remedios para la contaminación en instalaciones federales, especialmente cuando las instalaciones o los remedios elegidos están dentro del alcance de la ley ambiental del estado.

¿Quién investiga las violaciones de la CERCLA?

El Administrador de la EPA tiene autoridad para iniciar investigaciones cuando se ha producido una liberación de sustancias peligrosas o si existe una amenaza significativa de una emisión que representa un peligro inminente y sustancial para la salud y bienestar pública. La EPA o una autoridad estatal o local que actúe en consonancia con la EPA, puede requerir que la persona o entidad bajo investigación proporcione información sobre la naturaleza y manejo de todos los materiales peligrosos en el sitio, así como información relacionada con la capacidad del sujeto para pagar por la limpieza.

La CERCLA también autoriza la entrada, en tiempos razonables, a cualquier sitio que haya tenido materiales peligrosos, y además autoriza la toma de muestras del sitio. Si las solicitudes de la EPA son denegadas durante la fase de investigación, la EPA puede emitir directivas de cumplimiento para obligar la cooperación. La EPA puede hacer cumplir estas órdenes con multas civiles de hasta \$25.000 por día.

¿Cuáles son las provisiones / recompensas del denunciante bajo CERCLA?

Bajo la CERCLA, la EPA puede ofrecer una recompensa de hasta \$10.000 a cualquier persona que proporcione información que conduzca al arresto y condena de una persona que está sujeta a una sanción penal por una violación de la CERCLA. La CERCLA también tiene una provisión que protege a los denunciantes de ser despedidos o discriminados por sus empleadores si proporcionan información de posibles violaciones de la CERCLA a la EPA o agencias estatales.

¿En qué consiste la limpieza bajo la CERCLA?

Si la investigación confirma que una sustancia peligrosa (o un contaminante con potencial para representar una amenaza inminente a la salud pública) ha sido emitida o puede ser emitida, la EPA puede ejercer cualquier combinación de varias opciones de respuesta. Estas opciones incluyen la acción de remoción, la acción correctiva, o la ejecución. Una **acción de remoción** es una intervención provisional inmediata. Una **acción correctiva** es una medida más permanente. Siempre que sea posible, la CERCLA favorece las medidas permanentes y rentables. Además,

para la **ejecución**, la limpieza debe estar de acuerdo con otros actos ambientales federales o estatales apropiados. La EPA, o el estado en muchos casos, está facultado para llevar a cabo la limpieza, aunque las partes responsables pueden ser autorizadas a comenzar una limpieza privada si pueden demostrar a la EPA que será tan eficaz como las medidas propuestas por la EPA. Esta opción puede ser mucho menos costosa para las partes que de otro modo se verían obligadas a pagar por cualquier limpieza de la EPA.

¿Quién es responsable para los costos de limpieza bajo la CERCLA?

La CERCLA está dirigida a cinco tipos de partes potencialmente culpables (también conocidas como partes potencialmente responsables) de la siguiente manera:

1. Dueños actuales o pasados de sitios
2. Operadores de sitios
3. Transportadores de sustancias peligrosas
4. Arreglistas (los que arreglan el transporte) de sustancias peligrosas
5. Generadores de sustancias peligrosas

Para los requisitos específicos de la EPA para cada una de estas personas potencialmente responsables bajo la CERCLA, véase: FE612, Manejo de Residuos Peligrosos.

La CERCLA impone responsabilidad estricta y por lo tanto no requiere una determinación específica de negligencia antes de que se impongan sanciones. Además, la *responsabilidad conjunta y solidaria* permite a la EPA obligar que una parte que puede ser responsable de sólo una parte del daño pague el costo total de la limpieza (la regla de responsabilidad solidaria se explica más detalladamente en FE598, Reglamento Privado).

¿Qué son las transferencias de responsabilidad?

Es importante tener en cuenta que los propietarios del sitio pueden ser considerados responsables incluso si compraron la tierra sin saber que los residuos peligrosos habían sido enterrados allí. Esto ha sido una fuente de gran preocupación para los compradores de tierras, los bancos (ejecución hipotecaria), y otros a punto de adquirir tierras.

La CERCLA aborda el riesgo potencial y la responsabilidad de compartir y transferir acuerdos entre las partes (por ejemplo, entre el vendedor y el comprador de una propiedad). En primer lugar, definimos algunos términos legales:

- El acuerdo de indemnización es un mecanismo para transferir los riesgos de una parte a otra parte
- Un acuerdo eximente, a veces llamado un acuerdo de liberación de responsabilidades, se firma para liberar a la parte (o partes) de demandas legales (por ejemplo, cuando una parte promete no demandar a la otra parte).

La CERCLA contiene lenguaje algo contradictorio relacionado con la transferencia de responsabilidad por emisiones o posibles emisiones de sustancias peligrosas de las partes potencialmente responsables a otras partes, por un lado, prohibiendo la transferencia de responsabilidad y, por otro lado, permitiendo tales acuerdos:

“Ninguna indemnización, acuerdo eximente, u otro acuerdo similar será efectivo para transferir al propietario u operador de cualquier instrumento o instalación o de cualquier persona que pueda ser responsable de la emisión o amenaza de emisión bajo esta sección, a cualquier otra persona la responsabilidad impuesta bajo esta sección. Nada en esta subsección impedirá ningún acuerdo para asegurar, eximir, o indemnizar a una parte a tal acuerdo por cualquier responsabilidad bajo esta sección” (CERCLA, Sección 107(e)).

Para entender esta regla, hay que mirar las interpretaciones judiciales de la regla. Los tribunales generalmente permiten acuerdos de indemnización (transferencia de responsabilidad) cuando estos acuerdos son muy específicos (redactados en sentido estricto). Por ejemplo, los tribunales han autorizado acuerdos de indemnización para la transferencia de responsabilidad cuando el acuerdo indica claramente el alcance de la responsabilidad que se le imputa a la parte potencialmente responsable. Por lo tanto, generalmente se permiten los acuerdos de indemnización que indican el alcance de la responsabilidad.

Acuerdos eximentes también son generalmente permitidos por los tribunales porque no hay cambio de responsabilidad bajo tales acuerdos. En su lugar, los acuerdos eximentes reconocen que una parte ha renunciado a su derecho a demandar a otra parte y no hay una transferencia de responsabilidad, y por esa razón no se aplica a 107(e).

¿Cuáles son las defensas a la responsabilidad bajo la CERCLA?

Las defensas a la responsabilidad se limitan a lo siguiente:

- Caso fortuito
- Actos de guerra
- Acciones u omisiones de un tercero ni empleado ni en relación contractual con el demandado
- Defensa del terrateniente inocente
- Exención de intereses de garantía
- La aplicación y eliminación de plaguicidas registrados bajo la Ley Federal de Insecticidas, Fungicidas y Rodenticidas (FIFRA)
- Exención del dueño de la propiedad contigua (propietarios vecinos o adyacentes)
- Exención *de micromis*
- Renovación federal autorizada de un sitio contaminado (*brownfield*)

La defensa de terceros sólo puede utilizarse cuando otra persona es enteramente responsable de los daños y cuando no existe relación contractual entre el demandado y el tercero. La defensa del terrateniente inocente se aplica cuando un nuevo terrateniente a través de la debida diligencia razonable no sabía, y no tenía ninguna razón para saber, que un terrateniente anterior había contaminado la propiedad. En muchos casos, la responsabilidad se puede colocar tanto en el presente propietario y en el pasado propietario, independientemente de la culpabilidad actual. La exención de intereses de garantía protege a los prestamistas (por ejemplo, los bancos) de responsabilidad cuando el prestamista no participa en la administración de la instalación. Las personas que utilicen plaguicidas que están registrados bajo la FIFRA estarán exentas de responsabilidad bajo la CERCLA solamente si los plaguicidas se utilizan de acuerdo con las instrucciones de la etiqueta. *Además, los agricultores que disponen de sus propios plaguicidas están exentos de los requisitos de la CERCLA que se aplican a los generadores, con tal de que cumplan con las instrucciones de eliminación en la etiqueta del plaguicida y enjuaguen tres veces cada contenedor.*

Bajo la exención del dueño de la propiedad contigua, los propietarios de terrenos que bordean o están ubicados cerca de la tierra o sitio contaminado que está o puede estar contaminado por la liberación de sustancias peligrosas en el sitio vecino no se encuentran dentro de la categoría de

propietarios u operadores y están exentos de la responsabilidad con tal de que los dueños:

- No causen, contribuyan ni consientan a la emisión o amenaza de emisión de sustancias peligrosas
- No sean potencialmente responsables o afiliados con una parte potencialmente responsable a través de cualquier relación familiar directa o indirecta, o cualquier relación contractual, corporativa o financiera no basada en la venta de bienes o servicios, o el resultado de una reorganización de una entidad comercial que era potencialmente responsable
- Tomen medidas razonables para detener cualquier emisión continua, prevengan o limiten la exposición humana o ambiental a la sustancia peligrosa emitida del sitio contaminado, y cooperen con la EPA

Según la exención de micromis, los coordinadores (los encargados de organizar el transporte de sustancias peligrosas) o los transportistas (los que transportan sustancias peligrosas) no serán responsables para los costes de limpieza del sitio contaminado, siempre que puedan demostrar que la cantidad de sustancias peligrosas que organizaron o transportaron era menos de 110 galones de materiales líquidos o menos de 200 libras de materiales sólidos y que todo o parte de la eliminación, tratamiento o transporte tuvo lugar antes del 1 de abril de 2001.

¿Qué es la reutilización de Terreno Baldío (“Brownfield”)?

Bajo la exención brownfield, las personas o entidades privadas que compren sitios contaminados conocidos o presuntos para la renovación como complejos empresariales, parques públicos abiertos, etc. no serán responsables por la limpieza de la contaminación en el sitio a menos que causen la emisión (es decir, verter los contenidos de las cajas industriales mientras se limpia el sitio). Estos propietarios deben limpiar el sitio a un nivel aceptable que es más bajo que el mandato de CERCLA.

Si un desarrollador cumple con los requisitos, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales tienen programas (en Florida es la Ley de Reurbanización de “Brownfields” o Terrenos Abandonados) que proporcionan subvenciones para ayudar a reconstruir sitios contaminados. Para obtener una lista de las calificaciones de las subvenciones federales y una solicitud, comuníquese con la EPA.

Bajo la Ley de Reurbanización de “Brownfields” o Terrenos Abandonados (BRA), el gobierno estatal proporcionará

incentivos para el redesarrollo de sitios de brownfield en la Florida bajo ciertos criterios y requisitos.

El gobierno local con jurisdicción sobre el sitio de brownfield debe notificar al Departamento de Protección Ambiental de la Florida (FDEP) de su decisión de designar el sitio para la rehabilitación bajo la BRA. Junto con los requisitos que el gobierno local debe informar a los ciudadanos sobre la designación y debe proporcionar la oportunidad de que los ciudadanos expresen su opinión acerca de la designación, la BRA requiere además que el gobierno local, en la determinación de las áreas que serán designadas como sitios de brownfield, utilice factores tales como:

- Si el sitio tiene un potencial económico razonable
- Si el sitio tiene el potencial de atraer la participación del sector privado en la rehabilitación del sitio
- Si el sitio contiene áreas adecuadas para espacios de recreación limitados, o propósitos de preservación cultural o histórica

Además, para calificar bajo la BRA, el sitio no debe estar sujeto a una acción de aplicación formal o acción correctiva en curso de acuerdo con la autoridad federal incluyendo, pero no limitado, a la CERCLA, SWDA, CWA o RCRA.

Entre los muchos incentivos para la reurbanización de zonas abandonadas bajo la BRA se encuentran:

- Exenciones fiscales
- Subvenciones, incluidos los subsidios en bloque para el desarrollo comunitario
- Incentivos para la zonificación

Al igual que los programas federales, la BRA requiere que el sitio brownfield sea limpiado según criterios específicos. Para obtener una lista de los criterios de limpieza de la BRA y para obtener más información sobre los términos y requisitos de la BRA, póngase en contacto con el FDEP.

¿Qué son las auditorías ambientales?

Una auditoría ambiental es esencialmente una evaluación de la condición de la tierra y una evaluación de la probabilidad consiguiente de que el prestamista o el nuevo dueño de la propiedad será sujeto a algún tipo de embargo preventivo para asegurar los fondos para futuros costos de limpieza en un sitio de desecho, que podría perjudicar la seguridad del prestamista. Un embargo preventivo es un interés legal que un acreedor, en este caso el gobierno federal, asume

en la propiedad de una persona para asegurar el pago de una deuda. Tal embargo podría surgir, por ejemplo, de la responsabilidad que la CERCLA impone a los propietarios por sustancias peligrosas enterradas en sus tierras. La CERCLA puede amenazar a compradores inocentes porque se aplica incluso si la contaminación fue producida por un dueño anterior y el comprador no tenía conocimiento de ella. Si la auditoría revela que la tierra es de algún modo “impura,” la transacción de compra inevitablemente se retrasará hasta que el prestamista se asegure de que su interés en el terreno no será devaluado. Una auditoría ambiental, preferiblemente realizada en el terreno antes de ser comprada, ayudará a satisfacer la norma de la razonable diligencia debida de la defensa del propietario inocente contra la responsabilidad bajo la CERCLA.

¿Cuáles son las sanciones bajo la CERCLA?

Bajo la CERCLA, se requiere la notificación inmediata a la EPA después de cualquier derrame o emisión de sustancias peligrosas en el medio ambiente. La CERCLA también requiere que la ubicación de cualquier sitio que contenga materiales peligrosos sea reportada a la EPA. El incumplimiento en cualquiera de los casos puede resultar en multas y/o encarcelamiento de hasta cinco años.

Junto con los costos (que pueden ser altos) de limpiar el sitio contaminado, las partes potencialmente culpables (también conocidas como partes potencialmente responsables, o PRPs) además pueden recibir una multa de hasta \$25.000 por infracción. Estas infracciones incluyen el no reportar a la EPA cualquier derrame o emisión de sustancias peligrosas en el medio ambiente, la destrucción de registros relacionados con la emisión de sustancias peligrosas y la contaminación del sitio, y el incumplimiento de los acuerdos de resolución. Si la infracción continúa, a las partes potencialmente responsables se les pondrá una multa de hasta \$25.000 por cada día en que la infracción continúe. En el caso de infracciones subsecuentes, la multa puede ser aumentada a \$75.000 por cada día que la infracción continúe. Además, la CERCLA tiene una provisión de pleitos iniciados por ciudadanos bajo la cual una persona puede demandar a las partes potencialmente responsables por cualquier lesión personal o daño a la propiedad causado por la emisión de la sustancia peligrosa.

Fuentes

Título 42 del Código de los Estados Unidos, Secciones 9601 al 9675

Capítulo 376 de los Estatutos de Florida, Secciones 376.77 al 376.85

Para más información sobre el HRS, consulte el sitio de la EPA: <https://www.epa.gov/superfund/hazard-ranking-system-hrs>.

Agradecimientos

Los autores están en deuda con el personal de las agencias estatales y federales que proporcionaron su tiempo y consejos en la preparación de este manual. Reconocemos a Carol Fountain y Susan Gildersleeve en la Universidad de Florida por su ayuda en la edición de este manual. También reconocemos los fondos recibidos para realizar la actualización de esta publicación del Premio Profesional de Extensión Wells Fargo 2016 y de la Subvención para el Mejoramiento del Programa (cuya Investigadora Principal es Tatiana Borisova).