

La desnaturalización del rol del Análisis General del Impacto Económico y Social en la generación de Normas de Calidad Ambiental

Robert Currie Ríos
Gonzalo Pérez González

1. Introducción
2. El AGIES
3. Tendencia jurisprudencial
4. Determinación de beneficios de la generación de una NCA
5. Colisión entre criterios monetarios como definidores de normas ambientales y la justicia ambiental.
6. Mandato legal y discrecionalidad administrativa
7. Alternativas al análisis costo-beneficio
8. Conclusiones

1. Introducción

- ▶ D.S. N°38/2012 MMA. Obligación de elaborar AGIES.
- ▶ AGIES: Determina costos y beneficios de las NCA y las normas de emisión para la población, titulares de las fuentes o actividades reguladas, y para el Estado.
- ▶ Jurisprudencia reciente: AGIES como análisis costo-beneficio expresado en términos monetarios de manera estricta, calculando los beneficios en el margen.
- ▶ Deficiencias en el proceso de determinación de los beneficios de la generación de una NCA
- ▶ Vulneración de principios de justicia ambiental.
- ▶ Limitación a la discrecionalidad administrativa del Estado.
- ▶ Posibles alternativas.

2. EL AGIES

- ▶ Determina costos y beneficios de las NCA y las NE para la población, titulares de las fuentes o actividades reguladas, y para el Estado.
- ▶ Falta de metodología específica. Sólo directrices a través de guías del MMA.
- ▶ Importancia
 - ▶ Herramienta en la toma de decisiones (Consideración del CMS, análisis junto a otros elementos; definición de criterios normativos para una norma o plan)
 - ▶ Participación ciudadana
- ▶ Elementos a considerar
 - ▶ ¿Cuándo se cuantifican los beneficios de la norma? “Sólo cuando corresponda”
 - ▶ Reglamento no establece valor normativo para el AGIES. Por ej: No requiere que el beneficio social sea superior al costo económico.
- ▶ Metodología comparada
 - ▶ USA
 - ▶ Europa

3. Tendencia jurisprudencial

- ▶ Causa Rol R-22-2014, Fernando Dougnac Rodríguez y otros / Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la derogación del decreto supremo N° 20, del Ministerio del Medio Ambiente, sobre la regulación del material particulado MP 10, del Segundo Tribunal Ambiental.
- ▶ Causa Rol R-25-2016, Corporación para el Desarrollo de la Región de Los Ríos / Ministerio del Medio Ambiente, respecto de la legalidad en la dictación de la NSCA de la cuenca del Río de Valdivia, del Tercer Tribunal Ambiental.

3. Tendencia jurisprudencial

- ▶ Estado de los AGIES en el proceso de generación de una NCA
 - ▶ Lo fallos lo elevan a un elemento de la esencia.
 - ▶ Pérdida de relevancia de otros elementos de análisis y de la discrecionalidad administrativa.
- ▶ ¿Metodología estricta en la elaboración del AGIES?
 - ▶ El fallo de la NSCA de Valdivia requiere una “estimación en el margen” (beneficios de reducir los niveles de concentración desde los niveles actuales a los niveles propuestos por la norma)
 - ▶ Problemáticas para NCA en zonas relativamente íntegras ambientalmente. Ej: NSCA de un río con bajo nivel de contaminación

3. Tendencia jurisprudencial

- ▶ ¿Metodología estricta en la elaboración del AGIES?
 - ▶ El fallo relativo a la derogación del D.S. N°20 del MMA, señala que en un política óptima se debe buscar igualar los costos marginales sociales asociados a controlar la contaminación con los beneficios marginales sociales asociados a evitar los consiguientes efectos sobre la salud.
 - ▶ Distinción de factibilidad en NPCA y NSCA
- ▶ Tendencia Jurisprudencial
 - ▶ Adscripción irrestricta al análisis costo-beneficio (ACB).
 - ▶ No obstante, la ley no establece metodología específica.
 - ▶ Inconvenientes legales y prácticos.

4. Determinación de beneficios de la generación de una NCA

- ▶ Según su naturaleza jurídica difiere su objeto de protección y la forma de sustentar la decisión regulatoria.
 - ▶ NPCA y NSCA
- ▶ Estimación de los beneficios
 - ▶ ¿Siempre deben cuantificarse monetariamente?
 - ▶ Postura del 3TA
 - ▶ Determinación de beneficios. Criterios subjetivos y antropocéntricos.

5. Colisión entre criterios monetarios como definidores de normas ambientales y la justicia ambiental

- ▶ El problema de la valorización.
 - ▶ ¿Cómo se valoriza del medio Ambiente?
 - ▶ ¿Cómo se protege el medio ambiente?
 - ▶ ¿Cuáles son las herramientas más apropiadas?
- ▶ Tipos de instrumentos fijados por la normativa

5. Colisión entre criterios monetarios como definidores de normas ambientales y la justicia ambiental

- ▶ Consideración del instrumento a ser evaluado por el AGIES.
- ▶ El problema de las cargas ambientales.
- ▶ ¿Cómo se distribuyen los beneficios de una norma de calidad entre la población?
 - ▶ ¿Debe abstenerse el Estado de proteger esa cuenca, porque son muy pocas las personas que reciben los “beneficios” de dicha protección?

6. Mandato legal y discrecionalidad administrativa

- ▶ Deber del Estado (Art. 19 N° 8 CPR y art. 69 Ley N° 19.300).
- ▶ Adopción de las alternativas adecuadas por parte de la Administración.
- ▶ ¿Qué es legal y que es reglamentario?
- ▶ Amplitud de la discrecionalidad.

7. Alternativas al análisis costo-beneficio

- ▶ La problemática de la evaluación.
- ▶ Posibles alternativas:
 - ▶ (i) Proceso analítico jerárquico (AHP por sus siglas en inglés).
 - ▶ (ii) El costo por la descontaminación.

8. Conclusiones

- ▶ Importancia de un análisis previo de las NCA.
- ▶ Rol del AGIES como herramienta o insumo en la toma de decisiones y no como definidor.
- ▶ Inexistencia metodológica en la elaboración de los AGIES, surgiendo una indebida restricción de parte de la jurisprudencia.
- ▶ Desnaturalización de los AGIES, al fijar criterios monetarios de ACB como definidores de la decisión regulatoria y restringir la función regulatoria del Estado.
- ▶ Genera problemática de justicia ambiental. Distribución de las cargas ambientales inequitativa.
- ▶ Existen diversos mecanismos a utilizar. Flexibilidad metodológica.