



**Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Escuela de Postgrado**

Acuerdos de Producción Limpia y la dimensión ambiental de la Constitución Política.

“La función ambiental de los Acuerdos de Producción Limpia”

CATALINA ANDREA GARCÍA SÁNCHEZ

**ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS (AFET) PARA
OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO AMBIENTAL**

Profesora Guía
LILIANA GALDÁMEZ ZELADA

Santiago de Chile
Diciembre 2017

ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo I: Relación existente entre los Acuerdos de Producción Limpia y la dimensión ambiental de la Constitución Política	7
I. Preámbulo	7
II. Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación	7
III. Deberes de protección iusfundamentales	14
Capítulo II: Acuerdos de Producción Limpia	21
I. Ideas Generales	21
II. Planteamiento del problema	23
III. Antecedentes	24
IV. Marco Jurídico de los Acuerdos de Producción Limpia	24
Capítulo III: Estudio cualitativo de tres Acuerdos de Producción Limpia	55
I. Preámbulo	55
II. Acuerdo de Producción Limpia: Comerciantes de leña de los principales centros de consumo del Sur de Chile	55
III. Acuerdo de Producción Limpia: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero ..	65
IV. Acuerdo de Producción Limpia: Industriales de la Provincia de Huasco ..	75
Conclusiones	85
Bibliografía	88

INTRODUCCIÓN

El régimen que regula a los Acuerdos de Producción se condice bastante con el principio preventivo, es decir, con la celebración de estos instrumentos se pretende evitar que se produzca daño ambiental. Considerando además que este es el principio inspirador del Derecho Ambiental, también es el principio en virtud del cual se han desarrollado la mayoría de los instrumentos de gestión ambiental, pues, como su nombre lo indica, resulta más eficiente prevenir los daños ambientales, que repararlos¹, y en el caso de los Acuerdos de Producción Limpia (APL) debemos necesariamente considerarlos instrumentos de gestión ambiental y productiva, no obstante lo anterior, el éxito de un APL depende en gran medida, como es de esperar, de la eficiencia y eficacia de los restantes instrumentos de gestión ambiental que se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico y los que reconoce como tales la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente².

En dicho orden de ideas, un acuerdo voluntario de estas características nunca se adopta aisladamente sino que deben ir apoyados por otros instrumentos o normas de carácter coercitivos que hagan necesaria la celebración de un APL para evitar alguna consecuencia indeseada, dicho otra forma, el mayor incentivo que puede tener una empresa o empresas o sector económico determinado para celebrar un APL es la existencia de una amenaza o de una medida coercitiva³, pero en la actualidad ese incentivo no basta, existen una serie de presiones u otros acontecimientos que van más allá de la normativa ambiental vigente y su capacidad coercitiva lo que lleva a una empresa o empresas a adoptar medidas que mejoren su proceso productivo y disminuyan sus externalidades negativas para con el medio ambiente, como es el caso, por ejemplo, de los conflictos socioambientales o la etapa de participación ciudadana, y lo que en ella ocurra, en el caso de un proyecto que se someta al sistema de evaluación de impacto ambiental, e incluso, también, las exigencias que imponga el mercado internacional respecto a la forma de producir y las consecuencias derivadas de éstas, respecto a determinados productos.

¹ Astorga Jorquera E. (2005). "Derecho Ambiental", P. 13. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Central de Chile. Santiago, Chile.

² MENDOZA R., RUIZ A., ODDO B., DURÁN V., IRARRÁZABAL F., EYZAGUIRRE J., J. e IRARRÁZAVAL J. (2004). "Informe Definitivo: Estudio para la elaboración de un anteproyecto de norma jurídica para la mejor inserción de los Acuerdos de Producción Limpia en el ordenamiento jurídico nacional", P. 10. Santiago, Chile.

³ *Ibíd.*, P. 99.

En consecuencia, variados son los motivos que justifican la existencia de los Acuerdos de Producción Limpia en nuestra legislación, alguno de ellos son tan variables como la necesidad de adaptarse a un cambio de paradigma en materia ambiental, lo anterior no solo en nuestro país, sino que en el mundo actual, dado que diversas corrientes nos lleva hacia otra forma de mirar a nuestro entorno y a lo que podemos estar haciendo con él, y que nos está llevando a miradas multifocales entorno al tema y ser capaces de contemplar múltiples realidades interconectadas, todo parece indicar que el cambio de paradigma nos está llevando hacia una mirada que busca reforzar los vínculos con la naturaleza y los seres humanos, demostrando que son operativos⁴.

El estudio de estos instrumentos es relevante dado que su aplicación desde el año 2.000 a la actualidad ha traído como consecuencia que los Acuerdos de Producción Limpia se han visto inevitablemente en la necesidad de evolucionar, como el instrumento de gestión ambiental que es, saltando de una aplicación de criterios estrictamente de Producción Limpia hacia principios propios de la sostenibilidad.

En consecuencia, los márgenes dentro de los cuáles se encasilla esta investigación son los siguientes:

Problema o Pregunta de investigación: El presente trabajo trata acerca de los Acuerdos de Producción Limpia y su relación con la dimensión ambiental de la Constitución Política, desentrañando así la función ambiental que tienen estos instrumentos voluntarios, considerando que una de sus características más relevantes corresponde a ser tanto un instrumento de gestión ambiental como también productiva, de manera que se buscará visualizar si estos acuerdos son uno de los mecanismos que tiene Chile para cumplir con su deber de protección del medio ambiente, consagrado en la Constitución Política, en donde se busca fomentar la responsabilidad ambiental de las empresas e incentivar el compromiso de éstas con el medio ambiente a través de una reducción de los costos en sus procesos productivos.

Objetivo de la investigación: Identificar cuál es la función ambiental de los Acuerdos de Producción Limpia (APL), desde la perspectiva de la Constitución Política y determinar de qué forma el instrumento incide o ayuda a dar cumplimiento a las obligaciones ambientales contenidas en la Constitución.

⁴ Novo M. (2007). "Mujer y Medio Ambiente: Los caminos de la visibilidad", P. 75. Madrid, España.

Hipótesis: Como se ha señalado con anterioridad, el Acuerdo de Producción Limpia ha sido históricamente catalogado como un instrumento de gestión ambiental y productiva, es decir, a parte del componente ambiental que trae por esencia, este instrumento también dice relación con entregar directrices y técnicas a las empresas para que su proceso productivo sea gestionado con tendencia a minimizar lo más posible sus costos de producción.

La interrogante que cabe hacerse de lo anterior es si es posible considerar al APL como un instrumento de gestión productiva únicamente, o si realmente no es posible formalizarlos sin que se encuentren íntimamente relacionados con la dimensión ambiental de la Constitución Política y el deber de protección del medio ambiente, es decir, si tienen una función ambiental perfectamente delimitada mediante la cual se materializa el deber de protección de Chile para con el medio ambiente, incorporando el beneficio de una gestión productiva con tendencia a minimizar los costos de producción, como una forma de incentivo a la empresa para que, de forma voluntaria, se haga cargo de sus externalidades ambientales negativas.

Como es sabido existe una difícil relación entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, en dicho contexto surge el debate sobre el contenido que debiese tener la ley ambiental con relación a los incentivos al cumplimiento⁵. El tema no deja de ser menor pues a raíz de lo anterior nos encontramos con el conflicto de derechos, entre, por un lado, la obligación de preservar y conservar la naturaleza y, por otro, la libertad de empresa⁶, en dicho orden de ideas, ¿cómo se deben ponderar estos derechos cuando entran en conflicto?, Ramiro Ávila nos da luces al señalar que si hay conflicto entre normas de igual jerarquía, los parámetros para ponderar dependerán del método, de la regulación constitucional⁷.

Raúl Campusano, por otra parte, nos señala que la Constitución Política establece que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o

⁵ “Debate: Medioambiente, conflictos socioambientales y derechos Humanos”. Anuario de Derechos Humanos N° 13 – 2017, P. 14. Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

⁶ *Ibíd.*, P. 19.

⁷ *Ibíd.*, P. 19.

libertades para proteger el medio ambiente, dejando de lado con esta afirmación la posibilidad real de conflicto⁸.

Liliana Galdámez, además, afirma que la problemática en este conflicto de derechos no radica tanto en la existencia de normas que aseguren la protección del entorno, sino que de lo que se trata es de una valoración seria y responsable sobre las externalidades que la libertad de empresa genera⁹.

Así, se podría señalar que los Acuerdos de Producción Limpia tienen una clara función ambiental, que se encontrarían relacionados con la dimensión ambiental de la Constitución Política, y que su característica de ser un instrumento de gestión productiva resulta ser, más bien, un intento del legislador por conciliar o descubrir un punto de encuentro entre el deber de protección del medio ambiente, por parte del Estado, y la libertad de empresa.

Metodología: La metodología que se empleará para el desarrollo de esta investigación, corresponde a la tipo formalista-dogmática en el sentido que se ocupa de la historia y aspectos jurídicos generales del instrumento Acuerdo de Producción Limpia, además se utilizará aquella de carácter empírico, pues se elaborará un estudio cualitativo de tres Acuerdos de Producción Limpia en donde se resaltarán aquellos aspectos jurídicos más relevantes, sus metas y resultados alcanzados, permitiendo el conocimiento del instrumento en su aplicación más práctica además de interiorizarnos acerca de la función ambiental de estos instrumentos. La técnica de investigación que se utilizará será documental bibliográfica.

En mérito de lo anteriormente expuesto, esta investigación se estructura en base a tres capítulos, en el primero veremos un análisis de la dimensión ambiental de la Constitución Política y los deberes de protección y de qué forma ambos aspectos se relacionan con los APL, en el segundo se analizará el régimen jurídico de los Acuerdos de Producción Limpia y, finalmente, en el tercero se elaborará un estudio cualitativo de tres de estos instrumentos.

⁸ *Ibíd.*, P. 21.

⁹ *Ibíd.*, P. 22.

CAPÍTULO I: RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA Y LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

I. PREÁMBULO:

El capítulo que se desarrollará a continuación dice relación con el tema central de nuestra investigación, es decir, si existe o no una relación entre los Acuerdos de Producción Limpia y la dimensión ambiental de la Constitución Política. En primera instancia, desarrollaremos el Derecho Fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, establecido en el Artículo 19 N° 8 de nuestra Constitución Política, para luego avanzar hacia el concepto o lo que se entiende por “dimensión ambiental de la Constitución Política”, además de estudiar los llamados “deberes de protección”, pasando a lo largo de nuestro estudio por distintas ramas del Derecho, como lo son el Derecho Constitucional y el Derecho Ambiental. Posteriormente, analizaremos la existencia o no de una relación entre la ante dicha dimensión y los Acuerdos de Producción Limpia.

II. DERECHO A VIVIR EN UN MEDIO AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN:

Si nos centramos en el tratamiento que puede recibir el medio ambiente en distintas cartas fundamentales, nos encontraremos que existen cinco modelos constitucionales diferentes en virtud de los cuales se puede abordar jurídicamente el ambiente¹⁰. El primero de ellos es no asumir ningún tipo de reconocimiento al medio ambiente, el segundo modelo dice relación en considerar al ambiente únicamente como una declaración programática, sin atribuirle un carácter de derecho propiamente tal. El tercer camino correspondería en reconocer el derecho, pero sin brindar un resorte jurisdiccional que lo haga efectivo. La cuarta fórmula consiste en reconocer acciones y recursos, pero en ausencia de una sustantividad previamente establecida. La quinta fórmula o camino, trata acerca de combinar el reconocimiento del derecho con mecanismos jurisdiccionales de resguardo, unidos a lineamientos sustantivos¹¹, es decir, es una fórmula integral, y dicho sea de paso, esta es la fórmula que aplica nuestra Carta Política al tratar la cuestión ambiental, es decir, en palabras de Rodrigo Guzmán Rosen “En suma, aborda el tema

¹⁰ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”. Introducción. Santiago, Chile.

¹¹ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”. Introducción. Santiago, Chile.

ambiental sustantiva y adjetivamente, y lo coloca en una lógica de relación con otras prerrogativas que, en términos teóricos, deviene en un desarrollo sustentable regulado”¹².

A mayor abundamiento, nos encontramos que en el ámbito internacional, la Constitución española del año 1978 fue la primera en incorporar la protección del medio ambiente, entre los Principios Rectores de la Política Social y Económica¹³.

Ingresando ya de lleno al análisis del **Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política**, nos encontramos que este señala lo siguiente: “La Constitución asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, respecto a este artículo, y haciendo un poco de historia, el Acta Constitucional N° 3 “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, de 1976, había adoptado una norma similar a esta, con la salvedad que el Consejo de Estado, suprimió la frase “La integridad territorial de Chile comprende la de su patrimonio ambiental”¹⁴.

Ahora bien, respecto al derecho propiamente tal, se afirma que éste está íntimamente ligado con el derecho a la vida¹⁵, se estima que ello es así pues sin un medio ambiente, tal y como lo conocemos, la vida en su concepto más amplio no sería posible, considerando además que nuestros tribunales han señalado que los conceptos de “medio ambiente”, “patrimonio ambiental”, “preservación de la naturaleza”, conceptos que trata el artículo constitucional en análisis, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida, además se refiere tanto a la atmósfera, a la tierra, a las aguas, flora y fauna, todo lo cual conforma la naturaleza¹⁶.

A partir de dichos conceptos es que podemos ir al encuentro de la dimensión ambiental de la Constitución Política, pues se ha señalado que la preservación del patrimonio ambiental, aunque sea tarea de todos los habitantes del territorio nacional, en el inciso 1°

¹² Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”. Introducción, Pág. 1. Santiago, Chile.

¹³ Verdugo Marinkovic M., Pfeffer Urquiaga E., Nogueira Alcalá H. (2005). “DERECHO CONSTITUCIONAL, Tomo I”, Pág. 204. Santiago, Chile.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Quinzio Figueiredo J.M. (2006). “TRATADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Tomo II”, Pág. 174. Santiago, Chile.

¹⁶ Verdugo Marinkovic M., Pfeffer Urquiaga E., Nogueira Alcalá H. (2005). “DERECHO CONSTITUCIONAL, Tomo I”, Pág. 205. Santiago, Chile.

el derecho se impone de modo especial al Estado, pues es él el que debe velar para que el medio ambiente no se vea afectado, debe tutelar por la preservación de la naturaleza, y, por supuesto, asegurar el ante dicho derecho¹⁷, ante ésta afirmación lo lógico sería preguntarse qué significa o cuál es el alcance que se le da a la expresión “preservar”, una parte de la doctrina ha señalado que corresponde a conservar los recursos naturales renovables y de áreas geográficas que han permanecido libres de la transformación y manipulación humanas¹⁸.

Posteriormente, el artículo en análisis nos señala lo que en la doctrina se conoce como la “Cláusula de restricción de derechos” al señalar que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente, así, y en concordancia con lo anteriormente señalado, nos encontramos con la función social de la propiedad, la que se encuentra de manifiesto en el Artículo 19 N° 24 inciso 2°, al señalar que sólo la ley puede establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad, que deriven de su función social, para luego agregar, en consideración al tema que nos atañe, que ésta comprende la conservación del patrimonio ambiental. En consecuencia y en mérito de lo anterior, a modo de ejemplo, si se elaborase una ley cuyos alcances significaran un peligro de daño ambiental importante, esta podría ser impugnada a través del Recurso de Inaplicabilidad por inconstitucionalidad¹⁹.

Habiendo analizado aspectos generales del Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, es necesario avanzar ahora hacia materias más propias del Derecho Ambiental, para ello es importante poder dar una definición de esta rama del derecho y para ello se ha seleccionado una que se considera la más atingente para los fines de esta investigación, y corresponde a la brindada por **Betancor Rodríguez**, quien nos señala que es “la rama del Ordenamiento Jurídico que regula las actividades humanas que tienen una incidencia o impacto ambiental significativo o importante con el objeto de proteger la naturaleza” y tiene por objeto “la regulación de nuestra relación con la naturaleza”²⁰, pero por qué es importante manejar un concepto de esta rama derecho, pues es ella la que nos ha permitido desarrollar lo que se entiende por *ambiente*, haciendo posible una mayor

¹⁷ Verdugo Marinkovic M., Pfeffer Urquiaga E., Nogueira Alcalá H. (2005). “DERECHO CONSTITUCIONAL, Tomo I”, P. 205. Santiago, Chile.

¹⁸ *Ibíd.*

¹⁹ *Ibíd.*, P. 206.

²⁰ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P. 11. Santiago, Chile.

comprensión del alcance del derecho establecido en el Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política. Así, en nuestro país, nos encontraremos con distintos significados de ambiente, según se trate de la doctrina o la jurisprudencia.

En la doctrina, tenemos que **Bordalí Salamanca** nos señala que resguardar el ambiente se traduce en brindar jurídicamente una protección a los diferentes componentes que lo conforman en razón de los beneficios ambientales que ellos reportan²¹, en dicho sentido entonces para él, el ambiente contiene dos grandes elementos: Los bienes propiamente tales y las funciones ambientales que éstos cumplen²².

En el ámbito de la jurisprudencia nacional, tenemos que la Ilustre Corte de Apelaciones de Santiago entiende al ambiente como “el conjunto de elementos que forman, en la complejidad de sus relaciones, los marcos, los medios y las condiciones de vida del hombre y de la sociedad, tal como son o tal como son sentidas”²³, además la Corte Suprema señaló que “el medio ambiente, el patrimonio ambiental y la preservación de la naturaleza de que habla la Constitución y que ella asegura y protege, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera, como a la tierra y sus aguas, a la flora y fauna, todo lo cual conforma la naturaleza, con sus sistemas ecológicos de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven”²⁴.

No obstante lo anterior, la Ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, nos da una definición de “medio ambiente” en su **artículo 2° letra II)**, el cual nos señala que para todos los efectos legales se entenderá por medio ambiente: “El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”. La primera interrogante que se nos presenta con la definición entregada (y no sólo con ésta si no con todas las dadas por la Ley N° 19.300) es si es posible concluir que estas disposiciones son estrictamente de un carácter interpretativo constitucional, es decir, si a través de esta disposición se está interpretando el sentido y alcance que quiso dar el constituyente al reconocer el derecho a vivir en un medio

²¹ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P. 25. Santiago, Chile.

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*, P. 27.

²⁴ *Ibíd.*, P.P. 27 y 28.

ambiente libre de contaminación, protección del medio ambiente, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental. De esta interrogante es posible desprender que lo señalado anteriormente no puede ser posible dado el elemento jerárquico de las normas jurídicas que impide que una regla de rango inferior determine la forma de entender y aplicar una de grado superior²⁵, complementado dicho argumento además con lo señalado en el Primer Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del H. Senado, en donde queda “expresa constancia que, a su juicio, no revisten el carácter de normas interpretativas de la Carta Fundamental”²⁶. No obstante lo anterior en la actualidad nos encontramos con el contra argumento que “si bien no es posible sostener que se interpreta la Constitución con estas definiciones, queda claro que esta ley es la que regula dichos derechos y deberes, ésta es la que los define –para efectos de su regulación- y en consecuencia, aun cuando la Comisión no lo haya querido, la ley terminará por acotar el campo de la interpretación constitucional”²⁷. El análisis realizado con anterioridad, y sus conclusiones alcanzadas, son de gran relevancia al momento de determinar la naturaleza jurídica del ambiente, es así como se ha señalado que el resultado de la combinación de los artículos 19° N° 8 y 20° de la Constitución Política da cuenta de un derecho que todos tenemos en orden a disfrutar de un ambiente adecuado, y de hacerlo exigible jurisdiccionalmente. El crédito, entonces, es vivir en un medio ambiente adecuado, y la prestación debida consiste en una conducta negativa: No privar, perturbar o amenazar el ejercicio del derecho²⁸. Es así como en sede constitucional podemos observar que en el artículo 19° N° 8 al Estado se le adjudicaron dos deberes, complementarios entre sí, el primero de ellos se refiere a la tutela del derecho en sí, mientras que el segundo de forma objetiva le mandata que debe hacerse cargo de la preservación de la naturaleza, y señalamos que lo hace de forma objetiva, pues lo específica, constituyendo una primer señal que la Constitución Política se ocupa, en este segundo deber, de los factores bióticos y abióticos del ambiente en tanto integrantes de la naturaleza²⁹.

²⁵ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P. 29. Santiago, Chile.

²⁶ Dinamarca Gárate J. (1996). “Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente”, P. 104. Concepción, Chile.

²⁷ Toledo Tapia F. (1996). “Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Historia Fidedigna y Concordancias Internas”, P.40, nota N° 5. Santiago, Chile.

²⁸ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P.P. 31-32. Santiago, Chile.

²⁹ *Ibíd*, P. 34. En este mismo sentido, es importante señalar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos señala como definición de “Biótico”: *Característico de los seres vivos o que se refiere a ellos.*

Recapitulando nuestro objeto de estudio en este apartado, hemos señalado que es necesario dilucidar qué se entiende por *dimensión ambiental de la Constitución Política*, para poder establecer su relación con los Acuerdos de Producción Limpia. Para ello, pasaremos al estudio de los aspectos sustantivos de la regulación constitucional del ambiente, y más precisamente a los deberes del Estado en materia ambiental, pues será ello lo que permitirá determinar la dimensión anteriormente mencionada y su relación con el instrumento Acuerdo de Producción Limpia.

Tenemos que la Constitución aborda cuatro aspectos básicos en materia ambiental³⁰:

- a) El reconocimiento a todas las personas del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación;
- b) El doble deber del Estado de velar porque tal derecho no se vea afectado y de tutelar la preservación de la naturaleza;
- c) La posibilidad de establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades, fundada en la protección del medio ambiente;
- d) La factibilidad de establecer limitaciones u obligaciones al ejercicio del derecho de propiedad en aras de la conservación del patrimonio ambiental.

Hacer presente que las dos últimas, en relación a las limitaciones o restricciones, se harían mediante una ley.

Lo primero será entonces dilucidar la sustantividad del Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, cuando ello se analiza, nos encontramos con las mejores maneras o alternativas que tiene el ordenamiento jurídico para “defender” un derecho, para el caso preciso en análisis, se ha señalado que para defender el medio ambiente la mejor alternativa es “asociar el sujeto a la decisión que corre el riesgo de atentar su medio ambiente”, por lo tanto, “la participación en el proceso de decisión es pues la segunda mejor garantía del derecho al medio ambiente”³¹. Es así como también se ha señalado que el análisis del derecho a vivir en un medio ambiente libre

Por otra parte, nos señala que “Abiótico” es: *Que carece de seres vivos.*

Relevante es, entonces, el punto de vista que nos entrega Guzmán Rosen, pues nos señala que la Constitución Política cuando mandata al Estado sobre su deber de preservar la naturaleza, le encarga que se debe ocupar tanto de los factores bióticos como abióticos del ambiente.

³⁰ *Ibíd.*, P. 37.

³¹ Humana Iura de Derechos Humanos N° 6 (1996). “El derecho al medio ambiente. De Estocolmo a Sofía”, P. 156. Universidad de Navarra, España.

de contaminación se puede enfocar como un derecho subjetivo, desde este punto de vista entonces debemos entender que este derecho fundamental está compuesto por dos elementos en su elaboración, y que se expresan tanto en una forma interna como externa. En lo interno va el contenido, como una facultad de hacer, mientras que el externo dice relación con el poder de exigir la intangibilidad de aquella facultad³².

Lo brevemente analizado en el párrafo anterior nos permite incorporarnos a un estudio más profundo del derecho fundamental en comento, para ello se considera relevante poder analizar la Teoría del Discurso y los Derechos Fundamentales de Robert Alexy, y empezaremos señalando que, a la luz de dicha teoría, existen tres conceptos de derecho fundamental: Formal, Sustancial y Procedimental, y lo que se busca a través de estos conceptos es establecer cómo puede fundamentarse la institucionalización y reconocimiento de los derechos fundamentales en una sociedad determinada, pues desde el punto de vista de Robert Alexy es necesario tener una idea de qué es aquello que queremos hacer parte de nuestro entorno social mediante una práctica interpretativa, es decir, nos estamos haciendo la pregunta acerca de cómo hayan de ser conceptualizados los citados derechos. En concreto, tres son los posibles conceptos: formal, sustancial y procedimental³³. Se emplea el concepto *formal* de derecho fundamental cuando dichos derechos han sido catalogados con la calidad de tal por la Constitución Política, pero no obstante de la utilidad de este concepto, no es posible comprender a través de éste la naturaleza de los derechos fundamentales. La respuesta a la interrogante anterior la podemos encontrar si utilizamos el concepto *sustancial* de derecho fundamental, “el concepto sustancial de derecho fundamental tiene que incluir un criterio de clasificación de derechos más complejo que la mera propiedad formal de ser mencionado, enumerado o garantizado por la Constitución (...). A la hora de ampliar la latitud del concepto de derecho fundamental, puede afirmarse que sólo hay un concepto sustancial de derechos fundamentales apropiado: el concepto de derechos humanos³⁴. Sin embargo, es menester hacer el alcance que el concepto de derechos humanos puede resultar restringido dada la afirmación anterior, dado que las constituciones pueden contener derechos que no son derechos humanos, así como pueden existir derechos humanos que no se incluyan en la carta

³² Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P.P. 72-73. Santiago, Chile.

³³ José Menéndez A. y Oddvar Ericksen E. (2010). “La argumentación y los derechos fundamentales”, P. 30. Madrid, España.

³⁴ *Ibíd.*, P. 31.

fundamental. De esta forma se ha señalado que el fundamento de los derechos fundamentales pasa a ser la justificación de los derechos humanos³⁵.

Finalmente, el tercer concepto de derecho fundamental corresponde al llamado con el apelativo de procedimental, el que da cuenta que corresponde al Tribunal Constitucional la competencia para controlar la constitucionalidad de las decisiones en sede legislativa, en consecuencia, “Las normas iusfundamentales son, a la vez, fundamento y límite de la democracia”³⁶. De más está señalar que estos tres conceptos están relacionados entre sí.

III. DEBERES DE PROTECCIÓN IUSFUNDAMENTALES:

Existen también los llamados Deberes de protección iusfundamentales, por la doctrina. A su respecto, es importante señalar que el análisis de lo anterior es posible comenzar relatando la apreciación que hizo el Tribunal Constitucional Federal alemán en febrero de 1975, en donde por primera vez señaló que no sólo las intervenciones en los derechos fundamentales, sino también los peligros para éstos, pueden dar lugar a obligaciones positivas iusfundamentales³⁷, lo señalado en dicha oportunidad por el Tribunal Constitucional Federal alemán fue de suma importancia toda vez que la doctrina se encontró con el fenómeno que los deberes de protección iusfundamentales no surgieron directamente desde la codificación, sino que se desarrollaron desde el ámbito de la interpretación jurisprudencial³⁸. Así fue como, a lo largo del desarrollo de la temática, nos encontramos finalmente que la doctrina ha desarrollado los principios inspiradores de los deberes de protección, los que hacen posible también desarrollar la justificación de la existencia de estos deberes, que se señalan a continuación:

- a) **Principio de seguridad:** Antes de comenzar el análisis de este principio, es importante tener claridad que la función originaria de los derechos fundamentales es la jurídico-defensiva, en el sentido que obligan al Estado a “procurar la paz al ciudadano”³⁹, así como también protegen la libertad individual, en este sentido se debe entender entonces que los deberes de

³⁵ *Ibíd.*, P. 32.

³⁶ *Ibíd.*, P. 33.

³⁷ Simón Yarza F. (2012). “Medio ambiente y Derechos fundamentales”, P. 99. Madrid, España.

³⁸ *Ibíd.*, P. 101.

³⁹ *Ibíd.*, P. 102.

protección se enmarcan en la obligación que tienen los derechos fundamentales de proteger a las personas tanto del accionar del Estado como de las personas individualmente consideradas. Ahora bien, el principio de seguridad nos señala que “los derechos fundamentales se dirigen contra los peligros que provienen de dos lados: en su función defensiva contra las intrusiones estatales, en su función protectora contra las intrusiones privadas”⁴⁰.

- b) **Principio del Estado Social:** Se refiere a que la garantía de seguridad no se circunscribe únicamente a la protección frente a terceros, sino que adopta un carácter asistencial “dirigido a proteger al individuo, en general, de aquellas amenazas que caen sobre su ámbito vital efectivo y frente a las cuáles él solo no puede valerse. La protección frente a ciertos riesgos medioambientales cae, naturalmente, dentro de éste ámbito”⁴¹.

Claramente la existencia de estos principios no es fundamentación suficiente para afirmar la existencia de los deberes de protección iusfundamentales, sino que dicha fundamentación está acompañada de dos argumentaciones, la primera, correspondiente al argumento literal, nos viene a señalar que la existencia de estos deberes parte del tenor literal mismo de ciertas normas atributivas a derecho, preceptos como “protegen” o “garantizan”⁴², si no detenemos en el artículo 19° de la Constitución Política, éste comienza señalando que “La Constitución asegura a todas las personas:”, ello da cuenta, en efecto, la existencia efectiva de los deberes de protección iusfundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, haciendo uso de del *argumento literal* para fundamentar la afirmación. Por otra parte, y en el mismo orden de ideas, tenemos lo que en doctrina se conoce como “*solución jurídico-defensiva*”, respecto a esta argumentación es importante señalar que en doctrina se produjo una confusión entre el deber de protección y el derecho de defensa, ello fue posteriormente solucionado, aclarándose que el deber de protección exige sólo una medida de protección suficiente, mientras que el derecho de defensa prohíbe cualquier intervención injustificada⁴³.

Otro enfoque o vía de fundamentación que se le puede dar también al deber de protección corresponde a analizarlo como contenido de valor o de principio de los

⁴⁰ *Ibíd.*, P. 104.

⁴¹ *Ibíd.*, P. 106.

⁴² *Ibíd.*, P. 107.

⁴³ *Ibíd.*, P. 114.

derechos fundamentales, a este último se le conoce también como contenido jurídico-objetivo de los deberes de protección, en donde éstos se conciben como una emanación de la propia naturaleza que poseen los derechos fundamentales⁴⁴, en la medida que así como los derechos fundamentales tienen un contenido como obligaciones de protección, asimismo tienen un contenido que dice relación con la obligación de no injerencia⁴⁵.

La postura en análisis no ha estado exenta de críticas, aunque corresponde a la postura mayoritariamente admitida, pues se trata de una interpretación en armonía con la misión de la Constitución y los derechos fundamentales⁴⁶.

Se habla también de la estructura triangular de las relaciones iusfundamentales, enmarcados dentro de los deberes de protección, lo anterior quiere decir que el deber de protección se enmarca dentro de una relación en donde entran en juego tres sujetos: El Estado, la víctima de una agresión privada y el agresor⁴⁷, en esta relación se debe, eso sí, siempre tener presente que el deber de protección no lo tiene únicamente el poder del Estado (legislativo, ejecutivo o judicial) al que le corresponde conocer del conflicto jurídico en donde entra en juego la relación descrita con anterioridad, sino que atañe a todos éstos juntos, pues una protección insuficiente por parte de cualquiera de éstos determina la vulneración al que puede estar expuesto un derecho fundamental en particular y puede traer consecuencias sobre las relaciones privadas⁴⁸. Sobre el mismo análisis anterior, se ha planteado en relación a si los deberes de protección deben necesariamente abarcar todos los derechos fundamentales, respecto al tema que nos atañe es importante señalar que el Tribunal Constitucional Federal alemán ha señalado expresamente esta obligación para el legislador en el ámbito de la protección medioambiental⁴⁹.

Parece relevante también estudiar, a propósito de los deberes de protección, el concepto de amenaza y su naturaleza, es así como la doctrina nos señala precisamente que los deberes de protección tienen como objeto el daño actual o inminente, y también los *peligros y riesgos* que amenazan los derechos fundamentales de la persona⁵⁰, al leer la afirmación anterior nos percatamos que la Constitución Política acoge plenamente esta

⁴⁴ Simón Yarza F. (2012). "Medio ambiente y Derechos fundamentales", P. 119. Madrid, España.

⁴⁵ *Ibíd*, P. 127.

⁴⁶ *Ibíd*, P. 131.

⁴⁷ *Ibíd*, P. 144.

⁴⁸ *Ibíd*, P. 143.

⁴⁹ *Ibíd*, P. 147.

⁵⁰ *Ibíd*, P. 149.

tesis al señalar que “El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías (...) podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.”⁵¹, lo relevante entonces es determinar si aquél “peligro” o “amenaza” requerido para que el Estado intervenga debe ser objetivo o subjetivo, para ello la doctrina llegó a la conclusión que lo que la obligación de protección tutela es la libertad frente a los peligros objetivos, es decir, peligros reales y no meros sentimientos de la persona que se siente afectada en sus derechos fundamentales⁵².

Lo analizado con anterioridad nos servirá para comprender la obligación del ejecutivo respecto a los deberes de protección iusfundamentales, ello es relevante para los efectos de nuestro objeto de estudio toda vez que el rol del ejecutivo es fundamental para los efectos de la celebración de los Acuerdos de Producción Limpia, pues si bien es una obligación que emana desde el poder legislativo (que también tiene obligaciones de protección desde el punto de vista de los derechos fundamentales), es precisamente el poder ejecutivo el que pone en práctica dicha obligación legal. Ahora bien, la extensión de la obligación que los deberes de protección imponen al ejecutivo debe ser entendida en el sentido que la obligación de protección del poder ejecutivo corresponde al deber de aplicar, poner en práctica la legislación protectora de los derechos fundamentales⁵³, esto decir, ejecutar la ley que impone la obligación de celebrar Acuerdos de Producción Limpia.

Luego del análisis sobre los deberes de protección, abarcado con anterioridad, podemos desarrollar el tema sobre el doble deber del Estado de velar porque el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y de tutelar la preservación de la naturaleza, es importante señalar que lo estudiado, acerca de los deberes de protección iusfundamentales será de gran ayuda para comprender esta última parte del presente capítulo, pues tienen ambas una relación doctrinal muy estrecha.

⁵¹ Constitución Política de La República (1980). Artículo 20°. Santiago, Chile.

⁵² Simón Yarza F. (2012). “Medio ambiente y Derechos fundamentales”, P. 150. Madrid, España.

⁵³ *Ibíd*, P. 179.

Así pues, dos son las obligaciones o deberes que se le encomiendan al Estado en el Artículo 19 N° 8 de la Constitución Política, esto es, velar que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, la problemática que presentan estas dos obligaciones dicen relación con que la carta fundamental no indica la forma, condición o modo en que esta obligación se debe cumplir, es por eso que para resolver la problemática anterior, es menester estudiar ambos deberes por separado:

A. Deber de velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado:

Sobre el particular puede señalarse que se trata de una obligación más bien genérica⁵⁴, en el sentido que constituye un enunciado normativo que entrega una habilitación jurídica específica para el objeto de protección⁵⁵, lo anterior debe ser entendido como que establece una habilitación jurídica al legislador, en este caso para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente⁵⁶, también lo habilita para imponer las limitaciones y obligaciones que deriven de la función social de la propiedad, y esto incluye la conservación del patrimonio ambiental⁵⁷. Finalmente, impone la obligación al legislador de no afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, en este caso, el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁵⁸.

Hemos visto la habilitación jurídica que hace la Constitución Política, para el caso específico del deber de velar para que el derecho en análisis no sea afectado, desde el punto de vista de legislador. Dicha habilitación, también existe desde el punto de vista de la Administración, en el sentido que ésta, dentro de su facultad de dictar actos administrativos, los dicte en la medida que éstos sean compatibles con el ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

⁵⁴ Guzmán Rosen R. (2010). "La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile. Aspectos Sustantivos y Adjetivos, Historia, Doctrina y Jurisprudencia", P. 99. Santiago, Chile.

⁵⁵ *Ibíd*, P. 99.

⁵⁶ Constitución Política de La República (1980). Artículo 19° N° 8. Santiago, Chile.

⁵⁷ *Ibíd*, Artículo 19° N° 24 inciso segundo.

⁵⁸ *Ibíd*, Artículo 26°.

B. Deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza:

El deber del Estado en esta ocasión se traduce en una obligación de tutela, es decir, del amparo o defensa de la naturaleza, la que debe entenderse referida únicamente a la preservación de ésta – no a la conservación⁵⁹- es decir esta tutelar recae sobre un componente específico del ambiente: la naturaleza, excluyéndose los componentes artificiales y socioculturales⁶⁰. El deber consiste además en mantener determinadas condiciones de la naturaleza en un estado específico y/o estático⁶¹, es decir, el Estado, como tutor, le corresponde medidas y políticas que amparen la preservación de la naturaleza.

Es importante señalar que este deber no tiene una relación directa con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, si no que se trata de tutelar la preservación de la naturaleza, individualmente considerada⁶², esto lo podemos observar, a modo de ejemplo, con el Acuerdo de Producción Limpia: Turismo Sustentable y biodiversidad Isla Robinson Crusoe, Archipiélago Juan Fernández⁶³.

Los deberes de protección anteriormente analizados atañen a los tres poderes del Estado, ello emana directamente desde el artículo 6° de la Constitución Política al señalar que *“Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (...)”*, en este sentido existe el imperativo constitucional entonces que el actuar del Estado; en su conjunto; legislativo, judicial y administrativo, debe concebirse y ejecutarse conforme al aseguramiento del ejercicio del derecho a vivir en un

⁵⁹ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile. Aspectos Sustantivos y Adjetivos, Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P. 100. Santiago, Chile.

⁶⁰ *Ibíd*, P. 100.

⁶¹ *Ibíd*, P. 100.

⁶² *Ibíd*, P. 100.

⁶³ “Acuerdo de Producción Limpia: Turismo Sustentable y biodiversidad Isla Robinson Crusoe, Archipiélago Juan Fernández” (2017),

http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/593/apl_turismo_sustentable_y_biodiversidad_isla_robinson_crusoe_archipielago_juan_fernandez.pdf

El que tiene por objetivo general “Aplicar permanentemente en el sector alojamiento turístico, restaurantes y similares; y servicios complementarios (guías de turismo, turismo aventura, transporte de pasajeros por vía aérea), de la isla Robinson Crusoe – Archipiélago Juan Fernández, Región de Valparaíso, un conjunto de medidas, prácticas y tecnologías de Producción Limpia, que permitan a las empresas incrementar su eficiencia productiva, previniendo y minimizando la contaminación generada por la actividad, de modo de proteger el patrimonio natural y cultural del Archipiélago Juan Fernández”, P.9.

medio ambiente libre de contaminación⁶⁴, y también, conforme al cumplimiento de la tutela de preservar la naturaleza.

En consecuencia, los Acuerdos de Producción Limpia se relacionan con ambos deberes, es decir, con el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación pues desde la Administración, estos instrumentos son coordinados, celebrados y ejecutados, a través de un Comité de la Corporación de Fomento de La Producción, siempre en concordancia y respeto con dicho derecho fundamental. El segundo, porque existen APL que si se pueden ocupar de tutelar la preservación de la naturaleza, como es el caso del ejemplo anteriormente señalado, u ocuparse de este deber en alguna meta del APL, como es el caso del APL: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero, en donde se estableció, como se verá, una meta que dice relación con fomentar acciones de protección de la biodiversidad presente en las aguas de la Bahía de Quintero y Estero Campiche.

En este orden de ideas, entonces, la contribución de los Acuerdos de Producción Limpia a los deberes de protección del Estado la encontramos precisamente en que son instrumentos fomentados por la Administración, la que tiene la obligación legal de celebrarlos, coordinarlos y preocuparse para que se ejecuten las metas en ellos comprometidas, en un marco de acuerdo y cooperación mutua, en donde observamos que la gestión ambiental es un punto esencial en ellos. Además, se ocupan del deber de tutelar la preservación de la naturaleza pues las temáticas que éstos instrumentos pueden alcanzar son tan amplias que se pueden fácilmente establecer en ellos metas y acciones que apunten hacia esa dirección, como lo observamos en los casos prácticos ya estudiados.

⁶⁴ Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile. Aspectos Sustantivos y Adjetivos, Historia, Doctrina y Jurisprudencia”, P. 101. Santiago, Chile.

CAPÍTULO II: ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA

I. IDEAS GENERALES:

El modelo económico que rige en la actualidad, en conjunto con las actividades económicas que, dentro del marco de dicho modelo, se desarrollan, parecieran estar en una constante contradictoria con la protección y conservación de nuestro medio ambiente. La creencia equivocada que los recursos naturales son infinitos y que se pueden producir a gran escala un sin número de bienes, en su mayoría desechables, sin que ello traiga aparejado un impacto para el medio ambiente, ha llevado en la actualidad a la necesidad de regular dichas actividades y establecer políticas y normas expresas acerca de cómo el modelo neoliberal imperante debe, necesariamente, desarrollarse dentro de márgenes que se encarguen del medio ambiente, asumiendo una postura protectora de éste por parte de los Estados. No obstante lo anterior, la relación entre el modelo neoliberal y la protección al medio ambiente parece una paradoja, los cánones de crecimiento económico de dicho modelo parecieran no encontrar reconciliación cuando de resguardo del medio ambiente se trata.

Es así como los países con economías emergentes evidencian el costo ambiental que han debido pagar en pos de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en relación con las necesidades y exigencias del mundo actual⁶⁵, en dicho orden de ideas, nuestro país no ha estado exento de dichos costos, es así como observamos en la actualidad un detrimento ambiental importante y el surgimiento de conflictos socioambientales, como una consecuencia de dicho detrimento, no obstante los esfuerzos del Estado de Chile de regular los aspectos que rodean la dimensión ambiental, dando reconocimiento constitucional al derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, deberes de protección y estableciendo la cláusula de limitación de derechos⁶⁶.

El marco que nos entregó el constituyente de 1980 deber ser necesariamente estudiado, analizado y aplicado, ya sea a través de una labor doctrinaria, jurisprudencial o administrativa, pues el medio ambiente es, a todas luces, un asunto de interés público⁶⁷.

⁶⁵ Galdámez Zelada L. (2016). "Medio ambiente, Constitución y Tratados en Chile", P. 114. Boletín Mexicano de Derecho Comparado – Universidad Nacional Autónoma de México, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/10997/13035>

⁶⁶ *Ibíd.*, P. 116.

⁶⁷ *Ibíd.*, P. 114.

Una actividad económica, que intervenga un entorno determinado, que en su modelo productivo no contemple mecanismos, técnicas y normas que tengan por objeto minimizar sus impactos negativos en el medio ambiente, evitando vulnerar así el derecho fundamental que tienen todas las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, trae un sinnúmero de consecuencias no solo desde el punto de vista ambiental sino que también, por supuesto, social.

Las consecuencias aparejadas a una actividad económica determinada que interviene el entorno, contamina el medio ambiente y de ellos se derivan impactos negativos de éste, suelen ser múltiples y de la más diversa índole, y sus resultados, no intervenidos a tiempo, pueden resultar catastróficos para los recursos naturales, flora, fauna y comunidad asociada al lugar afectado. Pero todo lo señalado con anterioridad, toma más sentido aun cuando comprendemos el fenómeno de los biomas antropogénicos, lo que quiere decir que la interacción humana sostenida con los ecosistemas, incluyendo la agricultura y la urbanización, provoca en la biósfera terrestre global patrones y cambios significativos, los seres humanos hemos alterado radicalmente la biósfera terrestre, redefiniendo a nuestro arbitrio los ambientes en los cuales vivimos y nos desenvolvemos, y esta intervención forma una visión contemporánea acerca de la biósfera terrestre⁶⁸, a modo de ejemplo, la ocurrencia de incendios en los países de la Unión Europea están presentes únicamente por la actividad humana, provocados por ésta y los cuales la mayoría han transformado la biósfera hacia un bioma antropogénico⁶⁹.

La comprensión del fenómeno someramente analizado con anterioridad, trae como consecuencia entrar en el inevitable estudio acerca de lo que se ha llamado *Estrategias de desarrollo económico local*⁷⁰, que dice relación con los elementos condicionantes de las posibilidades de acción, en el diseño de las tácticas y políticas de desarrollo, de esta forma las exigencias que plantea la sustentabilidad constituyen datos de contexto para desarrollar dicha estrategia⁷¹, de manera que, como es sabido, para que un país logre el

⁶⁸ “Los biomas antropogénicos” (2013), <https://cienciayecologia.wordpress.com/2013/06/08/los-biomas-antropogonicos/>

⁶⁹ Tedim Fantina, Vittorio Leone, Gavriil Xanthopoulos (2016). “A wildfire risk management concept based on a social-ecological approach in the European Union: Fire Smart Territory”, P. 138. International Journal of Disaster Risk Reduction – Elsevier, https://ac.els-cdn.com/S2212420916300322/1-s2.0-S2212420916300322-main.pdf?_tid=c463d448-aa04-11e7-9ff6-00000aab0f27&acdnat=1507232491_d9300bb4bb9e04802b7fbb9f9f1244c1

⁷⁰ Albuquerque Llorens F. (2004). “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”, Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

⁷¹ *Ibíd.*, P. 10.

desarrollo es necesario incorporar en su estrategia para lograrlo, no sólo al crecimiento económico, sino que también conceptos como el de sustentabilidad o sostenibilidad, calidad de vida de la población, estado en que se encuentra el medio ambiente, etc. Es por lo anterior que se dice que la sustentabilidad ambiental y el logro de los equilibrios macroeconómicos constituyen exigencias que obligan a no perder de vista los impactos que tengan las diferentes actividades económicas en el medio ambiente, así como también la incorporación del medio ambiente como un activo del desarrollo⁷², como un elemento cuya observancia y protección, lo hace posible.

Bajo este orden de ideas es que encontramos que la celebración de los Acuerdos de Producción Limpia encuentra su sentido y esencia, pues se trata de un instrumento que trata y regula dos aspectos: La protección al medio ambiente y enfocar la atención en el proceso productivo de un sector económico determinado, pues, como se ha señalado, estos instrumentos reúnen la característica de ser tanto un instrumento de gestión ambiental como también de gestión productiva.

Es así como en el presente capítulo abordaremos el concepto de Acuerdo de Producción Limpia, comenzando por una reseña histórica del instrumento así como también nos trasladaremos a la mirada internacional de la Producción Limpia, su utilidad y la forma en cómo nuestro país la ha puesto en práctica a través de los Acuerdos de Producción Limpia. La historia fidedigna de la Ley N° 20.416 que Fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño, igualmente conocida como la “Ley de Acuerdos de Producción Limpia”, también será parte de nuestro estudio.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La principal problemática en virtud de la cual se enfoca la presente investigación dice relación con identificar la función ambiental de los Acuerdos de Producción Limpia (APL), establecer su relación con la dimensión ambiental de la Constitución Política y determinar de qué forma el instrumento incide o ayuda a dar cumplimiento a las obligaciones ambientales contenidas en la Constitución, no obstante lo anterior, para lograr alcanzar conclusiones en la materia es menester realizar también una radiografía del instrumento, poder determinar qué son, cuáles son sus alcances y competencias, cuántos se han celebrado a la fecha, estudiar en profundidad algunos, en definitiva, conocerlos, lo que nos permitirá lograr importantes conclusiones del objeto de estudio.

⁷² *Ibíd.*, P. 11.

III. ANTECEDENTES:

Los principales antecedentes que se tendrán a la vista en el presente capítulo serán:

Ley N° 20.416 que Fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño,

Historia de la Ley N° 20.416,

Instrumentos internacionales relacionados con materias de Producción Limpia, celebrados y ratificados por Chile.

IV. MARCO JURÍDICO DE LOS ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA:

1. ANÁLISIS DE LA HISTORIA FIDEDIGNA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA LEY N° 20.416, ARTÍCULO DÉCIMO SOBRE ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA.

Como se ha señalado anteriormente, y para una mejor comprensión del instrumento y la temática en estudio, corresponde analizar la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.416 que Fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño, esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 03 de febrero de 2010, a pesar que su tramitación en el Congreso Nacional comenzó en enero de 2008 y que a lo largo de su tramitación siempre fue calificada con suma urgencia. Como aspectos más relevantes de este estudio relacionado con el Artículo Décimo sobre Acuerdos de Producción Limpia y los detalles importantes a destacar respecto del procedimiento para que fueran reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, se ha apreciado lo siguiente de los trámites legislativos más relevantes:

- A. **Mensaje presidencial:** Tiene fecha 04 de enero de 2008 bajo el primer gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, en sus antecedentes generales sobre el contexto económico y marco regulatorio, parte señalando que Chile ha implementado y/o profundizado una estrategia de desarrollo económico y social, y que “si bien los avances alcanzados hasta el momento son importantes, para asegurar el crecimiento y desarrollo de las EMT, es necesario profundizar los esfuerzos. Es responsabilidad del sector público preparar el camino para que las empresas puedan cumplir los requisitos que establece la legislación y corregir aquellos aspectos normativos y administrativos que son desproporcionados para el

tamaño de las unidades productivas más pequeñas”⁷³, para continuar señalándonos que “este proyecto, que pretende enfrentar las asimetrías en materia regulatoria, será un aporte más a las normas especiales que benefician a las empresas de menor tamaño. Bajo esta óptica, el proyecto se estructura a partir de la revisión de una serie de regulaciones a que están sujetas las empresas de menor tamaño durante su ciclo de vida. Dicha revisión surge de la constatación de que parte de la regulación que se aplica hoy en día a las Empresas de Menor Tamaño ha sido fundamentalmente diseñada para empresas más bien grandes, lo cual se traduce en una pesada carga regulatoria para las primeras, que las induce muchas veces a adoptar diferentes grados de informalidad”⁷⁴.

Las Empresas de Menor Tamaño (EMT) y las exigencias del Medio Ambiente: “Existe conciencia mundial, que también se ha asentado en nuestro país, que los procesos productivos deben ser cada vez más armónicos con la conservación del medio ambiente.

En el año 2001, el Gobierno inició la implementación de una Política de Producción Limpia, que ha contemplado a la fecha la formación de capacidades institucionales, difusión, capacitación en todos los niveles y la creación de una cultura de producción limpia, y que ha tenido hasta ahora por principal instrumento un tipo de acuerdo voluntario suscrito entre el sector público y el sector privado, llamado “Acuerdo de Producción Limpia” (APL). Esta política ha sido relanzada para el período 2006-2010.

El APL es un convenio de carácter voluntario, entre un grupo de empresas, la mayoría empresas de menor tamaño, y autoridades del sector público, en donde se fijan compromisos que, una vez suscritos, son vinculantes. Estos compromisos incluyen técnicas de utilización y manejo de recursos en forma más eficiente y sustentable con el medio ambiente, que a la vez se traducen en mejoras de productividad para las empresas. Los requerimientos establecidos en estos acuerdos siempre superan a aquellos exigidos por la normativa legal pertinente a los diferentes temas.

⁷³ “Historia de la Ley N° 20.416 Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño”. Primer trámite constitucional: Cámara de Diputados, P. 4. www.bcn.cl

⁷⁴ *Ibíd.*, P.P 5 y 6.

Es así como la producción limpia tiene como efecto directo un mejor desempeño ambiental de las empresas y una mejora sustantiva en su competitividad. En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, sectores que generan parte importante del empleo pero que también presentan los mayores problemas ambientales, la producción limpia representa una estrategia de alto impacto para el desarrollo y sustentabilidad de éstas⁷⁵.

Llama la atención que en su mensaje el ejecutivo da cuenta de una realidad y de la forma en cómo los APL influyen para que el sector privado se interiorice sobre la normativa ambiental al señalar que “En el tema ambiental, este tipo de acuerdo público-privado es de particular relevancia, por cuanto existen estudios que revelan que un alto porcentaje de empresas (69%) desconoce la normativa ambiental, luego difícilmente pueden cumplir con sus exigencias”⁷⁶, lo anterior nos muestra que el instrumento fue pensado como una forma de educar al sector privado acerca de la normativa ambiental y sus implicancias. No obstante lo anterior y si bien es importante tener presente que el Artículo 8 del Código Civil señala que “Nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia” y las consecuencias que alegar dicha ignorancia trae consigo, es importante tener presente que el Ejecutivo se hizo cargo de una realidad de la época de las Empresas de Menor Tamaño, y que sin perjuicio que el citado Artículo 8 del Código Civil nos viene a señalar un importante principio, el Ejecutivo y posteriormente el Legislativo, opta por otorgar instrumentos que permitan el conocimiento de la normativa ambiental y su involucramiento con ésta, pues al parecer al Ejecutivo no solo le basta la presunción del conocimiento de la ley en materia ambiental, sino que también requiere de una aplicación a conciencia de ésta.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta es que el Ejecutivo en su mensaje considera que el APL, además de contribuir con el cumplimiento de la normativa ambiental, entre otras establecidas en la misma norma, impacta también favorablemente en la competitividad de las Empresas de Menor Tamaño involucradas y la posibilidad de acceder a mercados más exigentes, es por ello,

⁷⁵ *Ibíd.*, P.P 7 y 8.

⁷⁶ *Ibíd.*, P. 8.

que al Acuerdo de Producción Limpia también se le considera un instrumento de fomento productivo, pues con éste se logran objetivos ambientales y productivos.

Más adelante nos señala que “los APL han creado también una nueva forma para que, sin necesidad de las sanciones propias de los sistemas de comando y control, las empresas de menor tamaño logren cumplir la normativa ambiental y también superar su desempeño más allá de lo que la regulación les exige”⁷⁷.

El motivo del reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los APL lo encontramos, entre otras cosas, cuando el ejecutivo afirma que: “desde el punto de vista legal no se ha resuelto satisfactoriamente la objeción que cuestiona la facultad de los servicios públicos a suscribir este tipo de acuerdos para los que no tiene mandato expreso, y que también interactúa con el resto de las facultades que la ley entrega a cada uno de ellos, así como tampoco tienen rango legal los incentivos que la autoridad pública puede fijar para incrementar los efectos del programa”⁷⁸, lo anterior es de toda lógica dado lo establecido en el Artículo 7 de la Constitución Política de La República, conocido como el **Principio de Legalidad** y las **Bases de la Institucionalidad**, al señalar que “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Más adelante el Proyecto de Ley fija entre sus objetivos específicos:

“g. Establecimiento de un Marco Regulatorio para Acuerdos de Producción Limpia.

Se habilita un marco regulatorio que incentiva a las Empresas de Menor Tamaño a suscribir Acuerdos de Producción Limpia (APL), y con ello mejorar su competitividad. Se faculta a los servicios públicos con competencia ambiental, sanitaria, de higiene y seguridad laboral, uso de energía y de fomento productivo, para suscribir APL, con el

⁷⁷ *Ibíd.*, P. 8.

⁷⁸ *Ibíd.*

objeto de promover y fortalecer el cumplimiento de la normativa, de establecer reglas técnicas para la mejor aplicación de las normas ambientales y sanitarias, adecuadas a los sectores específicos, y de abordar aspectos que no se encuentren contenidos en la normativa vigente”⁷⁹.

B. Informe de las Comisiones Unidas de Economía, Fomento y Desarrollo y de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa: De fecha 03 de diciembre de 2008 nos señala que “Existe conciencia mundial, que también se ha asentado en nuestro país, que los procesos productivos deben ser cada vez más armónicos con la conservación del medio ambiente”⁸⁰.

C. Discusión en Sala de la Cámara de Diputados: Con fecha 14 de enero de 2009, el Diputado Rodrigo González señaló respecto del establecimiento de un marco regulatorio para Acuerdos de Producción Limpia que “informo a la honorable Sala que miembros de la Comisión realizaron, incluso, una visita a países que han desarrollado acuerdos de producción limpia que han permitido mejorar el uso de los recursos energéticos y, al mismo tiempo, la gestión de las empresas”.

Por otra parte, en Discusión en Sala del 15 de enero de 2009, el Diputado Gonzalo Arenas señaló: “En este sentido, quiero destacar algunas ideas inspiradoras del Estatuto pymes, en el entendido de que el Estado busca ayudar a las pymes a que cumplan con la normativa, más que perseguirlas; los asesores económicos de insolvencia y los acuerdos de producción limpia. Esta última materia no debió haber estado en el Estatuto, sino que debió haber sido una norma aparte, especial, por su importancia y trascendencia”.

2. UN CONCEPTO RELEVANTE: LA PRODUCCIÓN LIMPIA.

Para comprender con claridad qué se entiende por Acuerdo de Producción Limpia (APL) es importante comenzar explicando qué es la Producción Limpia, para ello la Ley N° 20.416 nos da el siguiente concepto:

“Artículo 1° inciso primero: La producción limpia es una estrategia de gestión productiva y ambiental, aplicada a las actividades productivas, con el objeto de incrementar la

⁷⁹ *Ibíd.*, P. 13.

⁸⁰ *Ibíd.*, P. 38.

eficiencia, la productividad, reducir los riesgos y minimizar los impactos para el ser humano y el medio ambiente.”

A mayor abundancia y como un antecedente histórico en la materia es importante señalar que la “Producción Limpia” surgió como concepto-estrategia en los países desarrollados, en la década de los años '80, como una respuesta a los costos de los tratamientos de residuos⁸¹.

En el ámbito internacional, su importancia radica principalmente que a partir de la implementación de dicha estrategia, se buscó dar respuesta a la problemática de las externalidades ambientales negativas de los procesos productivos. Ésta comenzó a resultar vinculante para Chile con alguno de los siguientes instrumentos internacionales, a saber:

- A. “ACUERDO COMPLEMENTARIO DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE”⁸²: Suscrito entre la República de Chile y la República de Guatemala, de naturaleza bilateral y cuya entrada en rigor en nuestro país fue el 05 de agosto de 1995, en donde se señala “que los temas del medio ambiente y el desarrollo sostenible son actualmente objeto de análisis y discusión, tanto en foros internacionales multilaterales, como en el campo bilateral”, en la materia específica que nos interesa y para mayor abundancia, posteriormente se indica que:

“ARTÍCULO I: Las Partes intercambiarán en todos los campos relacionados con el medio ambiente, a través de asesorías, pasantías, seminarios, talleres, cursos, o similares e intercambio de información, folletos, revistas e informes, dentro de sus posibilidades”⁸³, es

⁸¹ Educarchile, CICLOS (Educación – Capacitación – Comunicación ambiental), “Producción Limpia”, ww2.educarchile.cl/UserFiles/.../1/43278_179207_Producción%20limpia.doc.

⁸² Decreto N° 641 de fecha 05 de agosto de 1995 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Acuerdo Complementario de Cooperación en materia de Medio ambiente, suscrito con Guatemala”.

⁸³ Además en el Artículo II se indica que “Para realizar las actividades mencionadas en el Artículo anterior, las Partes acuerdan cooperar de la siguiente manera en el campo del medio ambiente:

- 1.- Áreas de Cooperación: La cooperación se hará efectiva especialmente en las siguientes áreas:
 - 1.1. Manejo de acuíferos, incluyendo su utilización y el tratamiento de aguas servidas o negras.
 - 1.2. Manejo de desechos sólidos y tóxicos.
 - 1.3. Mayor eficiencia en el uso de la energía, incluyendo la administración de la demanda y mecanismos para controlar y reducir la contaminación.
 - 1.4. Transferencia y aplicación de tecnología limpia.
 - 1.5. Parques nacionales.
 - 1.6. Áreas protegidas.
 - 1.7. Ecoturismo.
 - 1.8. Utilización de instrumentos económicos para el uso sustentable de los recursos naturales.

decir, de lo anteriormente transcrito, podemos concluir que se está relacionando a la Producción Limpia con el Desarrollo Sostenible, como una arista de éste, pues posteriormente en el artículo II se indica que las partes acuerdan en cooperar en materia de transferencia y aplicación de tecnología limpia.

De la información anteriormente analizada, es posible desprender que la aplicación de tecnologías limpias ya estaba siendo parte de compromisos internacionales para Chile desde el año 1995.

B. “ACUERDO CON ALEMANIA SOBRE EL PROYECTO: FOMENTO DE TECNOLOGÍAS MEDIOAMBIENTALES”⁸⁴: Celebrado entre Alemania y Chile, de carácter bilateral y con entrada en vigencia para nuestro país el 06 de marzo de 2001, y en donde se señala que el objeto de la cooperación consiste en “aplicar con carácter modelo y difundir instrumentos destinados a reducir residuos y emisiones en la pequeña y mediana industria y en el sector de residuos de envases y embalajes (...) en cooperación con la Comisión Nacional del Medio Ambiente y otros actores relevantes”, posteriormente se señala cuál será el aporte de la República de Chile, en donde se indica expresamente que nuestro país velará por: La puesta a disposición o la contratación de un número suficiente de expertos calificados para la realización de las actividades que se precisen en el ámbito técnico-operativo, los que se precisan en el mismo instrumento⁸⁵.

Al respecto y en relación con el punto que hace hincapié en reducir residuos y realizar una gestión ecológica en el sector de envases y embalajes, importante es señalar que con fecha 28 de agosto de 2015 se celebró el “Acuerdo de Producción Limpia: Sector Envases y Embalajes” entre la Subsecretaría de Energía, Subsecretaría del Medio Ambiente, Corporación de Fomento de La Producción, Municipalidad de Providencia, Consejo Nacional de Producción Limpia y el Centro de Envases y Embalajes de Chile, que tuvo por objeto “implementar en el sector de envases y embalajes la estrategia de Producción Limpia, mediante la incorporación de materias de sustentabilidad y de responsabilidad

1.9. Intercambio de información y de asesoría técnica relativos a los sistemas de información ambiental sobre recursos naturales”.

⁸⁴ Decreto N° 20 de fecha 06 de marzo 2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Acuerdo con Alemania sobre el proyecto: Fomento de Tecnologías Medioambientales”.

⁸⁵ Tal cómo: Gestión ambiental en el sector privado, Producción Limpia, Tecnologías para la minimización de residuos, Gestión de residuos sólidos, Tecnología de reciclaje y análisis de ciclo de vida, Gestión ecológica de envases y embalajes.

extendida del productor, con la finalidad de promover una visión sistémica y sinergias dentro de su actividad productiva”, así como también disminuir los consumos energéticos del sector, mejorar la gestión de los residuos sólidos de los procesos productivos para reducir su generación, disminuyendo su impacto y potenciando alternativas de valorización, promover el ecodiseño como herramienta para el desarrollo de nuevos proyectos de envases y embalajes, para reducir el impacto de sus residuos, etc.⁸⁶.

C. “MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE CANADÁ Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE”⁸⁷: Se trata de un instrumento acerca de iniciativas sobre el Cambio Climático, incluyendo en ellas proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, en donde se tuvo presente la importancia del desarrollo sustentable.

Llama la atención que uno de sus objetivos es “promover el desarrollo sustentable basándose en la cooperación y en políticas económicas y ambientales de apoyo mutuo”, a propósito que el Ministerio de Industria de Canadá y el Ministerio de Economía firmaron una *Carta de Acuerdo sobre Tecnología ambiental y Cooperación Industrial*, para “incrementar y promover la cooperación en el campo de las actividades relacionadas con la Producción más limpia, el desarrollo económico sustentable y las tecnologías, productos y servicios ambientales, y para optimizar la participación del sector privado”⁸⁸.

En el marco del acuerdo, se destaca el fomento para la utilización de tecnologías para mitigar los gases de efecto invernadero, y para ello se determinan las siguientes actividades:

“Promover y facilitar el Mecanismo de Desarrollo Limpio en el sector público, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, a objeto de fomentar el desarrollo sustentable y mitigar los gases de efecto invernadero o la mejora de sumideros de carbono (...)”, dichas actividades tienen como objetivo el facilitar y alentar las inversiones del sector privado en proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio.

⁸⁶ “Acuerdo de Producción Limpia: Sector Envases y Embalajes” (2015). Consejo Nacional de Producción Limpia, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/516/apl_sector_envases_y_embalajes.pdf

⁸⁷ Ministerio del Medio Ambiente, www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-29358_recurso_3.doc

⁸⁸ *Ibíd.*

Este Memorandum de Entendimiento se firmó en Santiago de Chile, el 15 de abril de 2002.

D. “CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL”⁸⁹: Se trata de un convenio de carácter multilateral, cuya vigencia para nuestro país empezó el 19 de mayo de 2005, en donde las partes se declaran conscientes de los efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente de ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto del comercio internacional, rememorando la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, “Teniendo en cuenta las circunstancias y las especiales necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en particular la necesidad de fortalecer la capacidad nacional para el manejo de los productos químicos, inclusive mediante la transferencia de tecnologías, la prestación de asistencia financiera y técnica y el fomento de la cooperación entre las Partes”, en donde reconocen que tanto el comercio como las políticas medioambientales deben apoyarse mutuamente “con miras a lograr el desarrollo sostenible”.

En el Artículo 15, se señala la aplicación del Convenio al tenor siguiente:

“1. Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer y fortalecer su infraestructura y sus instituciones nacionales para la aplicación efectiva del presente Convenio. Esas medidas podrán incluir, cuando proceda, la adopción o enmienda de medidas legislativas o administrativas nacionales, y además: c) La promoción de acuerdos voluntarios (...)”.

En virtud de lo anterior, es posible concluir, en relación al convenio en análisis, que los acuerdos voluntarios fueron instrumentos considerados por la comunidad internacional al momento de tratar problemáticas ambientales relevantes ya en el año 2005.

⁸⁹ Decreto N° 37 de fecha 19 de mayo del 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de Consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y sus anexos”.

E. “PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO”⁹⁰: Importante es dedicarle un espacio al Protocolo de Kyoto que, no obstante de tratarse de un instrumento en donde no se hace mención expresa a la Producción Limpia ni a los acuerdos voluntarios, se trata de un documento que ha jugado un papel muy importante al momento de fijar determinadas políticas ambientales en nuestro país, en virtud de la cual se ha logrado establecer una estrecha relación entre dicho protocolo y los Acuerdos de Producción Limpia, que si bien no es directa, pues no son nombrados de forma explícita en el documento, pero el Protocolo de Kyoto si fue un antecedente para el rol actual de los Acuerdos de Producción Limpia en la escenario ambiental de nuestro país.

La firma de este Protocolo nace como respuesta a la inquietud planteada por la comunidad científica, al dar a conocer estudios que “preveían un posible cambio climático permanente e irreversible a escala mundial producto del aumento de los Gases de Efecto Invernadero”⁹¹. Dicho Protocolo tiene por objeto reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel de que estas concentraciones no influyan significativamente en el sistema climático⁹². En su Artículo 2 encarga a las Partes, la aplicación y elaboración de políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, por ejemplo: vi) Fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. Posteriormente, en el Artículo 12 se señala que “El propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a las Partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible”.

Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) es un sistema impulsado por Naciones Unidas, a través del Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático, el cual tiene por objeto

⁹⁰ Decreto N° 349 de fecha 16 de febrero de 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Protocolo de Kyoto de la Convencion Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climatico y sus Anexos A y B”.

⁹¹ Comisión Nacional del Medio Ambiente,
<http://www.vialidad.cl/areasdevialidad/medioambiente/Documents/Normativa/Tratados%20Internacionales/foarticle25995.pdf>

⁹² Comisión Nacional del Medio Ambiente,
<http://www.vialidad.cl/areasdevialidad/medioambiente/Documents/Normativa/Tratados%20Internacionales/foarticle25995.pdf>

principal reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que causan el calentamiento global⁹³.

En 2007, en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se decidió que los países en desarrollo reducirán emisiones de gases de efecto invernadero a través de las *Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas* (NAMAs, por su sigla en inglés) y que estas se realizarán de una manera Medible, Reportable y Verificable (MRV)⁹⁴

A través de un estudio externo realizado, el Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL), en la actualidad Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO, cuantificó el impacto en las reducciones de gases de efecto invernadero producto de las medidas comprometidas en 16 Acuerdos de Producción Limpia, “los resultados obtenidos fueron positivos, pues identificaron una reducción de 4.050.973,36 toneladas de CO2 equivalente, en esos 16 sectores, al comparar el antes y el después de la implementación del APL”⁹⁵.

Es así como el 22 de octubre de 2012, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) validó internacionalmente a los Acuerdos de Producción Limpia como la primera *Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada* (NAMA) para Chile⁹⁶.

En consecuencia, los Acuerdos de Producción Limpia se transformaron en la primera acción de mitigación chilena en reportar reducciones de gases de efecto invernadero a Naciones Unidas⁹⁷.

El Protocolo de Kyoto nace a propósito de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, pues es esta última la que en su Artículo 17 señala que la Conferencia de las Partes podrá, en cualquier período ordinario de sesiones, aprobar protocolos de la Convención. Entró en vigor para Chile el día 16 de febrero de 2005.

⁹³ Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO, “Se firma Acuerdo de Colaboración entre CPL y Chile Menos CO2”, 16 de mayo de 2011, <http://www.cpl.cl/Noticias/noticia.php?id=497>

⁹⁴ Ministerio del Medio Ambiente, <http://portal.mma.gob.cl/acciones-nacionales-de-mitigacion-apropiadas-namas/>

⁹⁵ Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO, “Se firma Acuerdo de Colaboración entre CPL y Chile Menos CO2”, 16 de mayo de 2011, <http://www.cpl.cl/Noticias/noticia.php?id=497>

⁹⁶ Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, “Acuerdos de Producción Limpia (APL), [http://www.cpl.cl/Acuerdos\(APL\)/](http://www.cpl.cl/Acuerdos(APL)/)

⁹⁷ *Ibíd.*

3. LOS CONTENIDOS DE LA LEY DE ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA.

Al abordar lo que se estudiará a continuación es importante tener presente que los Acuerdos de Producción Limpia se encuentran regidos por principios básicos, a saber⁹⁸:

- A. Cooperación público – privada,
- B. Gradualidad,
- C. Complementariedad con los instrumentos regulatorios de gestión ambiental,
- D. Prevención de la contaminación,
- E. Responsabilidad del productor sobre sus residuos o emisiones,
- F. Utilización de las mejores tecnologías disponibles,
- G. Transparencia de los mercados de bienes y servicios.

Como se señaló en un principio, los Acuerdos de Producción Limpia fueron consagrados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Ley N° 20.416 que Fija normas especiales para las Empresas de Menor Tamaño, publicada en el Diario Oficial el 03 de febrero de 2010. En su Artículo Décimo se establece su regulación y nos entrega un concepto para estos instrumentos:

A. Concepto:

Los Acuerdos de Producción Limpia comenzaron a gestarse a partir del año 2000, a través de un Comité de la Corporación de Fomento de La Producción, bajo el nombre de Consejo Nacional de Producción Limpia, actualmente Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático.

“Artículo 2º.- Concepto. Para efectos de esta ley, se entenderá por Acuerdo de Producción Limpia el convenio celebrado entre un sector empresarial, empresa o empresas y él o los órganos de la Administración del Estado con competencia en materias ambientales, sanitarias, de higiene y seguridad laboral, uso de la energía y de fomento productivo, cuyo objetivo es aplicar la producción limpia a través de metas y acciones específicas.

Los Acuerdos de Producción Limpia considerarán las siguientes etapas: diagnóstico general; propuesta del Acuerdo; adhesión; implementación y evaluación final de cumplimiento. Un reglamento dictado por el Ministerio Secretaría General de la

⁹⁸ “Acuerdo de Producción Limpia: Sector Construcción, Región Metropolitana” (2000), www.agenciasustentabilidad.cl

Presidencia y firmado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y el Ministro de Hacienda, definirá los elementos de cada una de estas etapas.”

A través de dicho concepto, podemos entender que los APL mezclan una especial técnica de regulación, y en dicha dinámica se mueven también, pues por una parte tenemos la intervención del sector público el cual define, en conjunto con el sector privado, objetivos y acciones destinados a limitar las externalidades ambientales negativas de procesos productivos, asociadas con la contaminación, es decir, a través de este instrumento se satisface una necesidad pública, esto es, cautelar el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y por la otra, existen mecanismos de autorregulación en virtud de la cual las empresas contribuyen a establecer las bases para aportar al desarrollo sustentable⁹⁹ dentro del margen de la actividad económica que desempeñan o el sector económico en el cual se encuentran. Bajo esta lógica, se ha señalado que el desarrollo de estos instrumentos, cuyo contenido y compromisos es fruto de una concertación entre el sector público (regulador) y el sector privado (regulado) genera una responsabilidad más generalizada, y con ello una garantía del logro de la política ambiental y productiva pretendida¹⁰⁰.

Se afirma que los Acuerdos de Producción Limpia son un *instrumento de gestión ambiental*, no obstante lo anterior, el Título II de la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300 se refiere a los instrumentos de gestión ambiental y va regulando cada uno de ellos, en un primer análisis se observa que los Acuerdos de Producción Limpia no se encuentran consagrados en dicha ley como un instrumento de gestión ambiental, la pregunta que cabe hacerse ahora es si el Título II de la Ley N° 19.300 es taxativo respecto de estos instrumentos, la respuesta a lo anterior debiese necesariamente ser que dicho título no tiene la característica de ser taxativo, principalmente por dos motivos, el primero porque entre ellos no están algunos instrumentos de gestión ambiental importante, como son la Ordenación del Territorio u Ordenamiento ecológico, las Cuentas del Patrimonio Natural o el Estudio de Manejo de Cuencas Hidrográficas¹⁰¹ y, segundo, porque una de las características más relevantes de la gestión ambiental es su aplicación transversal, es decir, se hace presente a través de toda la administración del Estado y

⁹⁹ Álvarez Piñones A. (sin año). “Acuerdos de Producción Limpia: Nuevo instrumento de Política y Gestión ambiental y productiva”, P. 10. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, P. 9.

¹⁰¹ Fernández Bitterlich P. (2013). “Manual de Derecho Ambiental Chileno”, P. 187. Santiago, Chile.

ninguna autoridad podría marginarse de prestar colaboración en dicho sentido¹⁰², pero ¿qué es la gestión ambiental? la hemos entendido como “*el conjunto de acciones destinadas a administrar el ambiente con el fin de alcanzar el cumplimiento de una política nacional ambiental que contribuya al logro del desarrollo sustentable*”¹⁰³. En consecuencia, cuando hablamos de los APL podemos decir que efectivamente se trata de un instrumento de gestión ambiental, pero también es un instrumento de gestión productiva, pues se encarga de dicho proceso en una empresa o empresas determinadas, dependiendo del rango de extensión que tenga, lo analiza y sugiere cambios en pos de aumentar su competitividad, productividad y minimizar las externalidades ambientales negativas que dicho proceso genera, aparte de encargarse de aspectos como la seguridad laboral (sociales), entre otros.

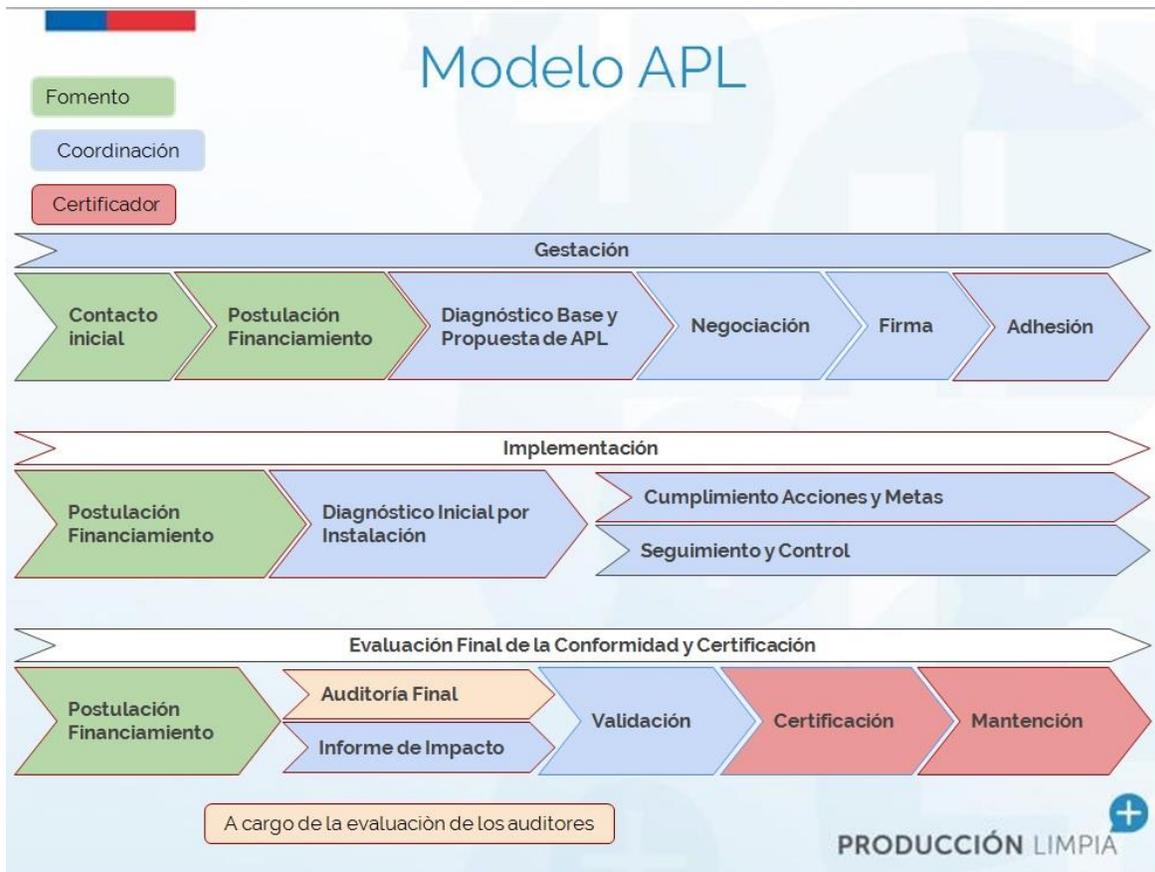
El inciso segundo del Artículo 1 del Artículo Décimo nos señala: “Los Acuerdos de Producción Limpia tienen por finalidad contribuir al desarrollo sustentable de las empresas a través de la definición de metas y acciones específicas, no exigidas por el ordenamiento jurídico en materias ambientales, sanitarias, de higiene y seguridad laboral, uso eficiente de la energía y de fomento productivo.”

De acuerdo a lo señalado en el inciso segundo del Artículo 2, los APL consideran etapas: Diagnóstico general, propuesta del Acuerdo, adhesión, implementación y evaluación final de cumplimiento, como una forma ilustrativa de explicar lo anterior, se pueden observar de mejor forma sus etapas con el siguiente diagrama¹⁰⁴:

¹⁰² *Ibíd.*, P. 186.

¹⁰³ *Ibíd.*, P. 185.

¹⁰⁴ Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, www.agenciasustentabilidad.cl



B. Partes:

Más adelante en la norma, el Artículo 3 nos señala quiénes pueden celebrar estos acuerdos:

“Artículo 3º.- Partes que suscriben el Acuerdo. Estos convenios podrán suscribirse voluntariamente entre los órganos de la Administración del Estado que tengan competencias en materias ambientales, sanitarias, de higiene o seguridad laboral, uso de la energía y de fomento productivo, por una parte, y las empresas, ya sea individual o colectivamente, y con las asociaciones gremiales u otras entidades sectoriales o multisectoriales de dichas empresas, si éstas existieren, por la otra parte (...)”

De acuerdo a lo señalado en dicho artículo, los órganos de la Administración del Estado que pueden celebrar estos acuerdos son aquellos que tienen competencias en materias: **ambientales, sanitarias, de higiene o seguridad laboral, uso de la energía y de fomento productivo**, por una parte.

Por la otra parte, pueden participar en su celebración las empresas, individual o colectivamente, y asociaciones gremiales u otras entidades sectoriales o multisectoriales de dichas empresas.

Importante es poder desarrollar la idea de qué se entiende por “órganos de la Administración del Estado” pues son éstos lo que pueden concurrir a la celebración de los Acuerdos de Producción Limpia, por la parte pública. Para comprender lo anterior es importante responder algunas interrogantes:

¿Qué órganos integran la Administración del Estado?

Se entiende por la doctrina que la Administración comprende a todos aquellos órganos que no forman parte del Poder Legislativo o del Poder Judicial¹⁰⁵.

El Artículo 1 inciso segundo de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases generales de administración del Estado señala que: “La administración del Estado estará constituida por los **Ministerios**, las **Intendencias**, las **Gobernaciones** y los **órganos y servicios públicos** creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos, la **Contraloría General de La República**, el **Banco Central**, las **Fuerzas Armadas** y las **Fuerzas de Orden y Seguridad pública**, los **Gobiernos Regionales**, las **Municipalidades** y las **Empresas públicas** creadas por ley.”

El Artículo 28 de la misma Ley señala que: “Los Servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua”.

En consecuencia, ¿cualquier Órgano de la Administración del Estado puede celebrar Acuerdos de Producción Limpia? No, según lo señalado por el Artículo Décimo, 3° de la Ley N° 20.416, los órganos de la administración del Estado facultados para celebrar APL, son aquellos que tengan competencias en materias **ambientales**, **sanitarias**, de **higiene o seguridad laboral**, **uso de la energía** y de **fomento productivo**.

¹⁰⁵ “La Contraloría General de La República – 85 años de vida institucional” (2012), P. 17. Contraloría General de La República,
<https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/1902464/85+a%C3%B1os.pdf/95421b18-9a16-050d-335d-56f67b68b436>

El Artículo 4 señala el marco reglamentario de los APL: “Reglamentos. Los Acuerdos de Producción Limpia se regirán por las normas de esta ley y por los términos pactados voluntariamente que se establezcan en el respectivo Acuerdo.

El reglamento que establece las etapas de estos acuerdos determinará, además, los requisitos, características, clasificación, condiciones, efectos, informes de cumplimiento basados en auditorias y las etapas de desarrollo de los Acuerdos de Producción Limpia, incluyendo las de información y consulta pública.”

Respecto a este artículo y sobre lo señalado en el Artículo 2 acerca del Reglamento dictado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y firmado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y el Ministro de Hacienda, que definirá los elementos de cada una de estas etapas, es importante señalar que a la fecha de la presente investigación dicho Reglamento no ha sido tramitado.

C. Naturaleza Jurídica de los Acuerdos de Producción Limpia

La temática que se pretende abordar a continuación no cuenta con una doctrina zanjada en la materia, y para ello, se ha optado por realizar un análisis para lograr vislumbrar cuál es la naturaleza jurídica del Acuerdo de Producción Limpia.

Para lograr lo anterior, se cree necesario entrar de lleno en el análisis de qué se entiende por “contrato administrativo”, toda vez que el Acuerdo de Producción Limpia, como ya se indicó con anterioridad, es un convenio celebrado entre los órganos de la administración del Estado y empresas, y es precisamente la palabra “convenio” en la definición de APL la que permite encontrar alguna relación con la noción de contrato administrativo, y de esta manera se estima importante involucrarse con la terminología de éste.

Si bien no existe una definición legal de lo que se entiende por contrato administrativo, la doctrina tanto nacional como extranjera, nos provee de múltiples definiciones, para ello, y dado nuestro objeto de estudio, se ha optado por la siguiente:

“Es aquel contrato celebrado entre un organismo de la administración pública que sea ejecutor directo de las políticas y directrices de las autoridades públicas y que además actúe dentro de las atribuciones y esfera de competencia específica dadas por la ley, y un

particular u otro ente público, con el objeto de satisfacer una necesidad colectiva en que esté presente el interés general”¹⁰⁶.

Por otra parte, la doctrina ha señalado las características de todo contrato administrativo, que para el objeto de dilucidar la naturaleza jurídica de los Acuerdos de Producción Limpia, resulta importante detenerse a estudiarlos:

- a) “En el Contrato Administrativo hay desigualdad de intereses pero no contrapuestos. La Administración del Estado persigue un interés público mientras que el contratante particular busca un interés individual.
- b) Una parte (Administración del Estado) se encuentra en una situación supraordenadora frente a otra que se sitúa en una esfera subordinada. Quién contrata con la administración deviene en un colaborador.
- c) Sujeto al régimen de derecho público (...)¹⁰⁷

En relación a las características doctrinarias anteriormente señaladas, es posible concluir que los Acuerdos de Producción Limpia cumplen con todas ellas, pues, en efecto, se trata de un instrumento donde hay desigualdad de interés pero no contrapuestos, toda vez que la Administración del Estado persigue un interés público (aplicación por parte del sector privado de la estrategia de Producción Limpia y todo lo que ello conlleva desde una perspectiva ambiental, sanitaria, de higiene y seguridad laboral, uso de la energía y de fomento productivo), y el particular un interés individual (mejorar su proceso productivo, eficiencia, mejorar relaciones con la comunidad).

Por otra parte, la Administración del Estado se encuentra en una situación supraordenadora, esto es así, pues es la Administración del Estado la que asume un rol coordinador, facilitador y que evalúa el cumplimiento o no de estos instrumentos.

Para explicar de mejor forma el sentido y alcance del significado de esta característica se ha considerado menester citar lo dicho por el Profesor Osvaldo Oelckers Camus respecto de las cláusulas exorbitantes y el Contrato administrativo: *“Son cláusulas exorbitantes aquellas presentes en un contrato que escapan a la órbita del Derecho privado y colocan a la Administración no sólo en una situación de privilegio, que es lo usual, sino que en*

¹⁰⁶ Oelckers Camus O. (1979). “En torno al concepto de contrato administrativo”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 3. Valparaíso, Chile.

¹⁰⁷ Lara Arroyo J. (2017). *“Contratación administrativa del Estado”*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

*virtud de ellas puede también la Administración sacrificarse en aras del interés público y pactar condiciones tan desventajosas que serían inconcebibles encontrar en un particular que contrata*¹⁰⁸. Resulta muy interesante lo señalado por el Profesor Osvaldo Oelckers, toda vez que una de las características que más llama la atención de los Acuerdos de Producción Limpia es precisamente las sanciones establecidas en caso de incumplimiento, las que, en su mayoría, se limitan únicamente a señalar que las sanciones serán las que eventualmente pueda establecer el Comité Coordinador del Acuerdo, también se indica que “El CPL en caso de incumplimiento grave e injustificado por parte de una empresa de las acciones comprometidas en los plazos estipulados, podrá poner término unilateral al presente Acuerdo con dicha empresa, previa invitación a dar cumplimiento”¹⁰⁹, ambas son cláusulas exorbitantes, la primera se sacrifica en aras del interés público, pues deja las sanciones en manos de un Comité Coordinador y asume el riesgo de no establecerlas expresamente al momento de la celebración del APL, y la segunda es claramente una situación supraordenadora, pues puede dar término al instrumento unilateralmente, y las empresas se subordinan a ello.

Continuando con nuestro estudio acerca de la Naturaleza Jurídica del Acuerdo de Producción Limpia, es importante tener presente otra característica del contrato administrativo, y que lo distinguen del contrato privado:

“El objeto del contrato a través del servicio público: Aquellos que tienden de alguna manera a la satisfacción de una necesidad pública”¹¹⁰, en efecto, con la celebración de un APL se busca satisfacer una necesidad pública, que puede ser aplicar técnicas y estrategias acordes con el desarrollo sostenible, desarrollar prácticas de Producción Limpia en un proceso productivo determinado, etc.

D. Otros contenidos de especial consideración

Eximir el cumplimiento de nuevas exigencias: “Los órganos públicos que tengan la facultad de dictar actos administrativos relativos a las materias contenidas en los Acuerdos de Producción Limpia podrán eximir del cumplimiento de nuevas exigencias a

¹⁰⁸ Oelckers Camus O. (1979). “En torno al concepto de contrato administrativo”, P. 148. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 3. Valparaíso, Chile.

¹⁰⁹ “Acuerdo de Producción Limpia: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2011). Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL). Valparaíso – Región de Valparaíso.

¹¹⁰ Oelckers Camus O. (1979). “En torno al concepto de contrato administrativo”, P. 150. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 3. Valparaíso, Chile.

las empresas que hayan suscrito este tipo de acuerdos por un plazo determinado, conforme a la normativa dictada por el respectivo órgano público, sujetas a condiciones que no importen discriminaciones entre empresas suscriptoras de los mismos, en la medida que desarrollen actividades similares en cuanto al giro principal, zonas en que se encuentren ubicadas u otros criterios distintivos establecidos en la ley, y siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a.- La nueva normativa, dictada durante la vigencia del Acuerdo de Producción Limpia, aborde exactamente alguna o algunas de las materias contenidas en el Acuerdo de Producción Limpia. Sólo respecto de estas materias regirá la liberación del cumplimiento de las nuevas exigencias;

b.- Las metas, acciones y compromisos contenidos en el Acuerdo respectivo se cumplan en los plazos fijados en el mismo acuerdo, y

c.- Que la nueva normativa no se haya dictado para facilitar la aplicación de una ley dictada con posterioridad al acuerdo¹¹¹, resulta interesante lo dispuesto por el legislador, toda vez que establece expresamente que respecto de los órganos públicos que tengan la facultad de dictar actos administrativos relativos a las materias contenidas en los Acuerdos de Producción Limpia, éstos podrán eximir del cumplimiento de nuevas exigencias a las empresas que hayan suscrito este tipo de acuerdos por un plazo determinado. Se estima que lo anterior viene a confirmar lo señalado anteriormente en relación a la presencia de cláusulas exorbitantes, toda vez que por ley se está eximiendo del cumplimiento de nuevas exigencias a determinados sectores que celebren un Acuerdo de Producción Limpia, por ejemplo, nuevas exigencias ambientales, y cumpliendo ciertos requisitos.

Reducciones voluntarias de emisiones y Programas de Promoción al cumplimiento: También resulta menester detenernos en el Artículo 7 y 8¹¹², debido a que en la práctica

¹¹¹ Artículo 5° del artículo décimo de la Ley N° 20.416

¹¹² “Artículo 7º.- Reducciones voluntarias de emisiones. Al momento de elaborarse un plan de prevención y,o descontaminación, la autoridad competente deberá considerar las reducciones de emisiones de carácter voluntario, que en forma anticipada o por sobre la norma de emisión vigente al dictarse el plan, hayan realizado determinadas fuentes en el marco de un Acuerdo de Producción Limpia, salvaguardando siempre el cumplimiento de las metas fijadas por el respectivo plan de prevención y,o descontaminación. Lo anterior, sin perjuicio de otras medidas de incentivo que puedan establecerse en dicho plan, que deberá indicar el tratamiento de las emisiones, la forma y modalidad de su reconocimiento. Con todo, la aplicación del Acuerdo de Producción Limpia no obsta a que las empresas de menor tamaño puedan ser parte de un proyecto de desarrollo limpio según lo dispongan los tratados internacionales que regulen la materia,

se dio el caso particular de un Acuerdo de Producción Limpia con Programa de Promoción de Cumplimiento Normativo (PPC) en la ciudad de Coyhaique, a través de este APL “se apoyará a las empresas adheridas a dar cumplimiento al Plan de Descontaminación Atmosférica, que establece la prohibición de uso de calefactores unitarios a leña en establecimientos comerciales y en dependencias de organismos de administración del Estado y municipales, emplazados en la zona saturada”¹¹³, en el acto de celebración del acuerdo el Superintendente del Medio Ambiente, Cristián Franz, señaló lo siguiente: *“Invitamos a los establecimientos comerciales de Coyhaique a que puedan adherir dentro de los próximos dos meses a este APL con Programa de Promoción del Cumplimiento y cumplan con la obligación voluntaria de recambio de calefactores. Mientras eso ocurra vamos a suspender nuestra acción fiscalizadora y sancionadora”*¹¹⁴. En este sentido, observamos el caso en donde ambos artículos en análisis se aplican en la práctica, pues tenemos un Acuerdo de Producción Limpia con Programa de Promoción al Cumplimiento Normativo, establecido en el Artículo 8 del Artículo Décimo de la Ley N° 20.416, y el deber de consideración de las reducciones de emisiones de carácter voluntario por parte de la autoridad competente, relativas al Artículo 7 del Artículo Décimo del mismo cuerpo normativo.

ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. En ningún caso podrá invocarse el Acuerdo de Producción Limpia para excluirse de normas de producción más estrictas contempladas en una ley posterior a la celebración del convenio, siempre que dicho cuerpo legal sea de carácter general, al menos respecto de las actividades productivas desarrolladas por la empresa suscriptora del Acuerdo.”

“Artículo 8º.- Programas de Promoción. Además de las metas y acciones específicas de carácter voluntario no exigidas por el ordenamiento jurídico, los Acuerdos de Producción Limpia podrán contemplar programas de promoción del cumplimiento de la normativa en dichas materias, sólo para las empresas de menor tamaño, y que se encuentren en incumplimiento de las exigencias establecidas en las normas. Para efectos de esta ley, se entenderá por programa de promoción del cumplimiento el plan de acciones y metas, para que en el marco de un Acuerdo de Producción Limpia y dentro de un plazo fijado por los órganos de la Administración del Estado competentes, las empresas cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental, sanitaria y de higiene y seguridad laboral que se indique. Durante la implementación del acuerdo se identificarán las empresas de menor tamaño que formarán parte del programa de promoción del cumplimiento, para lo cual, el organismo fiscalizador competente emitirá las resoluciones y dictará las instrucciones que estimen necesarias para la formalización de dichos programas, con indicación expresa del plazo dentro del cual deberán dar cumplimiento al mismo, plazo que deberá dar cuenta el Acuerdo de Producción Limpia. Los organismos públicos competentes en las materias específicas, velarán por el cumplimiento del programa de promoción del cumplimiento de la normativa. En caso de incumplimiento de este programa, los órganos fiscalizadores competentes en la materia podrán imponer las sanciones que correspondan a la infracción de la normativa, de conformidad con sus respectivos procedimientos sancionatorios, debiéndose considerar dicho incumplimiento como una agravante que autorice a aplicar el rango máximo o la sanción más grave que se contemple para la infracción.

¹¹³ “En Coyhaique: Firman Acuerdo que impulsa recambio de calefactores en sector comercial” (2017), http://www.agenciasustentabilidad.cl/noticias/en_coyhaique_firman_acuerdo_que

¹¹⁴ *Ibíd.*

E. Consejo Nacional de Producción Limpia

A la luz de lo señalado por el Artículo 9¹¹⁵, se encarga la labor de coordinación de los Acuerdos de Producción Limpia al Consejo Nacional de Producción Limpia, un comité de la Corporación de Fomento de la Producción, que fue formalmente creado en el año 2000.

Actualmente, dicho comité ha cambiado de nombre por el de **Agencia de Fomento de la Producción Sustentable** o **Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático**, manteniendo su misión institucional, esto es, impulsar, desarrollar y ejecutar la Política de Fomento a la Producción Limpia, desarrollando incentivos que fomenten el uso de prácticas de Producción Limpia a través de la incorporación de las tecnologías limpias en los procesos productivos, en un marco de diálogo y participación público-privado¹¹⁶.

Las normas, dentro del marco administrativo, que regulan a la actual Agencia son las siguientes: Decreto Supremo N° 160 del 28 de noviembre de 2011 sobre Reglamento del Consejo Nacional de Producción Limpia, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Resolución Afecta N° 303 de 2007 de CORFO que fija el texto refundido del “Comité Consejo Nacional de Producción Limpia” y Resolución Afecta N° 242 de 30 de diciembre de 2016 de CORFO, que modifica Resolución Afecta N° 303 de 2007 de CORFO.

Desde el punto de vista de la Ley N° 20.416, a la actual Agencia se le atribuyen las siguientes tareas:

¹¹⁵ “Artículo 9°.- Consejo Nacional de Producción Limpia. Corresponde al Consejo Nacional de Producción Limpia de la Corporación de Fomento de la Producción realizar las actividades de coordinación entre los órganos de la Administración del Estado y las empresas o entidades del sector privado que correspondan, en cualesquiera de las etapas de elaboración de los Acuerdos de Producción Limpia. Asimismo, emitirá las certificaciones de cumplimiento que sean necesarias durante el tiempo de ejecución del respectivo acuerdo, como en su evaluación final. Las empresas que no cumplan las acciones y metas de tipo voluntario, referidas a materias no contenidas en normas obligatorias al momento de suscribir un Acuerdo de Producción Limpia, no podrán optar al certificado de cumplimiento de dichos acuerdos. Lo mismo se aplicará en caso que no se cumpla con el programa de promoción de cumplimiento. El Consejo tendrá a su cargo los registros que sean necesarios para la correcta aplicación de este artículo, en particular el de los auditores de evaluación de cumplimiento de los Acuerdos de Producción Limpia, de conformidad a lo establecido en el Sistema Nacional de Normalización Técnica. Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo podrá coordinar otro tipo de acciones tendientes a fomentar la producción limpia, entre ellos impulsar el avance de mecanismos de desarrollo limpio u otros instrumentos económicos aplicados internacionalmente, en los términos señalados por un reglamento dictado por decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y firmado por el Ministro Secretario General de la Presidencia. El Consejo estará integrado por órganos públicos con competencias ambientales, sanitarias y de fomento productivo, así como por representantes del sector privado, de conformidad al reglamento señalado en el inciso anterior.”

¹¹⁶ Resolución Afecta N° 242 de 30 de diciembre de 2016 de CORFO, que modifica Resolución Afecta N° 303 de 2007 de CORFO.

- a) Actividades de coordinación entre los órganos de la Administración del Estado y las empresas o entidades del sector privado que correspondan, en cualquiera de las etapas de elaboración de los Acuerdos de Producción Limpia.
- b) Emitirá las certificaciones de cumplimiento que sean necesarias durante el tiempo de ejecución del respectivo acuerdo, como en su evaluación final.
- c) Tendrá a su cargo los registros que sean necesarios, en particular el de los auditores de evaluación de cumplimiento de los Acuerdos de Producción Limpia, de conformidad a lo establecido en el Sistema Nacional de Normalización Técnica.
- d) Podrá coordinar otro tipo de acciones tendientes a fomentar la producción limpia, entre ellos impulsar el avance de mecanismos de desarrollo limpio u otros instrumentos económicos aplicados internacionalmente, en los términos señalados por un reglamento dictado por decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y firmado por el Ministro Secretario General de la Presidencia.

Además, está integrado por órganos públicos con competencias ambientales, sanitarias y de fomento productivo y por representantes del sector privado, en el caso de esta última, a modo de ejemplo, la Sociedad de Fomento Fabril.

Es importante señalar que cuando la ley se refiere que dicho comité podrá emitir las certificaciones de cumplimiento que sean necesarias, se refiere a las certificaciones de cumplimiento de los Acuerdos de Producción Limpia, la que se relaciona directamente con la labor de estar a cargo del Registro de Auditores de Evaluación de cumplimiento de los Acuerdos de Producción Limpia.

F. Régimen de Sanciones

El **Artículo 6º** de la Ley de APL nos interioriza acerca de qué es lo que sucede en caso de incumplimiento de un Acuerdo de Producción Limpia: *“El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Producción Limpia que no sean exigibles de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, se sujetarán exclusivamente a los efectos derivados del incumplimiento previsto en el respectivo acuerdo”*, por “ordenamiento jurídico vigente” se debiese entender también el Reglamento que la norma mandata elaborar o cualquier otra normativa dictada en la materia, como pudiese ser el caso de las NCH 2797.Of2003 "Acuerdos de Producción Limpia (APL)- Especificaciones", NCH 2807.Of2003 "Acuerdos de Producción Limpia (APL)- Diagnóstico, Seguimiento y

Control, Evaluación final y Certificación de cumplimiento", NCH 2825, sobre "Requisitos para los auditores de evaluación final", NCH 2796, sobre "Vocabulario".

Es importante también dilucidar a qué se refiere la ley con "*ordenamiento jurídico*", para ello se ha optado por la siguiente definición: "Conjunto de normas jurídicas (derecho objetivo) que, formando un sistema, tiene vigencia en cierta época en un determinado grupo social, homogéneo y autónomo"¹¹⁷. En consecuencia, cuando la ley se refiere al "ordenamiento jurídico vigente" para referirse a todos aquellos casos cuyo incumplimiento de las disposiciones contenidas en un APL sean exigibles en conformidad a él, se está refiriendo a todo el conjunto de normas jurídicas que forman un sistema y que tienen vigencia dentro de cierta época, llama la atención la amplitud de lo dispuesto en el artículo 6°, pues es el ordenamiento jurídico vigente el llamado a solucionar el incumplimiento de las disposiciones contenidas en un APL, siempre respetando, claro está, la especialidad de las leyes y el ámbito de su aplicación.

En esta materia, también, debemos inmediatamente tener presente cuál es la naturaleza jurídica de un Acuerdo de Producción Limpia, pues lo estudiado nos servirá para comprender el régimen de sanciones de estos instrumentos. Respecto a lo anterior, es necesario recordar que a la luz de lo estudiado en esta investigación, se llegó a la conclusión que un Acuerdo de Producción Limpia es en su esencia un contrato administrativo, sin perjuicio que, como ya hemos visto, también reúne las características de ser un instrumento de gestión ambiental y productiva.

Al margen de lo anterior, es importante tener presente que cuando analizamos en derecho administrativo el contrato administrativo en general, entre unas de las causales de término de un contrato administrativo tenemos a la llamada "*Resolución*", existe consenso en la doctrina y en la Contraloría General de La República, tanto de los aspectos que rodean a todo contrato administrativo, como de las causales de extinción de éstos¹¹⁸, que unas de las causales de extinción de un contrato administrativo es la llamada "*Resolución*", esta causal opera, entre otras, por incumplimiento grave de las obligaciones.

¹¹⁷ Alessandri Rodríguez A., Somarriva Undurraga M. y Vodanovic Haklicka A. (2005). "Tratado de Derecho Civil: Partes preliminar y general" Tomo I, P. 18. Santiago, Chile.

¹¹⁸ Latorre Vivar P. (2012). Curso de Capacitación: El Contrato administrativo. Contraloría General de La República,
http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Capacitacion/Cursos/2012/Gestion_Tecnica_OOPP/1_Patricio_Latorre.pdf

Tengamos presente que la doctrina, así como también el órgano contralor, nos señala que la resolución por causa de incumplimiento grave de las obligaciones opera, en efecto, para el caso de los contratos administrativos, entonces debemos a entrar a analizar cuál es la forma de hacer exigible ese incumplimiento, al no tener una norma jurídica que nos señale expresamente cuál será la vía de exigibilidad posible para el caso de incumplimiento de un APL, ello no significa que estos instrumentos carezcan de posibilidad de coerción, pues tenemos el artículo 6° que nos señala precisamente lo contrario, entonces, se deberían hacer aplicables las normas del derecho común, es decir, si no contamos con un procedimiento administrativo/público específico para hacer exigibles las disposiciones contempladas en un APL, debiésemos aplicar las normas del derecho común, en otras palabras, las normas del derecho civil.

Lo anterior no quiere decir que se le debe restar importancia a lo que expresamente señale el propio APL para estos casos, dado que es el mismo artículo 6° que posteriormente señala que lo que no sea exigible conforme al ordenamiento jurídico vigente, se sujetará exclusivamente a los efectos derivados del incumplimiento previsto en el respectivo acuerdo.

En consecuencia, lo primero es establecer un régimen de sanciones en el propio instrumento, pues lo que no sea exigible aplicando el ordenamiento jurídico vigente, se sujetará a lo señalado en el propio APL. Lo importante en esta parte es destacar la amplitud con que el legislador estableció la norma del artículo 6°, en el sentido que hace un llamado a todo el ordenamiento jurídico vigente para resguardar las disposiciones contempladas en un Acuerdo de Producción Limpia.

G. Estudio cuantitativo de los Acuerdos de Producción Limpia

A continuación, corresponde hacer un breve estudio cuantitativo de los Acuerdos de Producción Limpia.

A la fecha de la presente investigación, existen en total **141** Acuerdos de Producción Limpia celebrados. El primero de ellos correspondió al APL: Construcción Región Metropolitana, del año 2000, celebrado entre la Cámara Chilena de la Construcción, el Servicio de Salud Metropolitana y la, en ese entonces, Secretaría Ejecutiva de Producción Limpia del Ministerio de Economía. El APL N° 141 corresponde a “Recambio de Calefactores en Sector Comercial - Coyhaique” de fecha 13 de junio de 2017, celebrado

entre la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, la SEREMI de Economía, Fomento y Turismo de la Región de Aysén, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía, Intendencia Regional de Aysén, Corporación de Fomento de La producción, Superintendencia del Medio Ambiente, SEREMI de Salud de la Región de Aysén, Cámara de Comercio, Servicios, Industria y Turismo de Coyhaique, Cooperativa de Barrios Comerciales y la Asociación Cámara de Turismo.

Existen aproximadamente 6 proyectos de APL en curso de los más variados sectores productivos.

Los principales sectores que buscan la celebración de este tipo de Acuerdos, son los siguientes:

- a) Agropecuario: Comprende la explotación de recursos naturales vegetales y animales; es decir, las actividades de cultivo, la cría y reproducción de animales, y la recolección de otras plantas, de animales o de productos animales en explotaciones agropecuarias o en sus hábitat naturales¹¹⁹.
- b) Silvicultura: Corresponde a aquél sector que se ocupa de la explotación maderera¹²⁰
- c) Acuícola: Utilización de los recursos pesqueros marinos, de agua salada y de agua dulce, con la finalidad de capturar o recolectar peces, crustáceos, moluscos y otros organismos y productos marinos¹²¹
- d) Actividades de extracción minera: Extracción de minerales que se encuentran en la naturaleza en estado sólido (carbón y minerales), líquido (petróleo) o gaseoso (gas natural)¹²²
- e) Industrias manufactureras: Abarca la transformación física o química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos, así como también la alteración, renovación o reconstrucción de productos¹²³

¹¹⁹ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 63. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciiu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²⁰ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 63. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciiu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²¹ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 77. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciiu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²² CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 83. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciiu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²³ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 93. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciiu4-2012.pdf?sfvrsn=4

- f) Construcción: Actividades corrientes y especializadas de construcción de edificios y obras de ingeniería civil¹²⁴
- g) Comercio al por mayor y al por menor: Comprende la venta al por mayor y al por menor (sin transformación) de todo tipo de productos y la prestación de servicios accesorios a la venta de esos productos. La venta al por mayor y la venta al por menor son los estados finales de la distribución de productos¹²⁵
- h) Transporte y Almacenamiento de mercaderías: Comprende las actividades de transporte de pasajeros o de carga, regular o no regular, por ferrocarril, por carretera, por vía acuática y por vía aérea, y de transporte de carga por tuberías, así como actividades conexas como servicios de terminales y de estacionamiento, de manipulación y almacenamiento de la carga, etc. Abarca también el alquiler de equipo de transporte con conductor u operador. Se incluyen también las actividades postales y de mensajería¹²⁶
- i) Servicio gastronómico y alojamiento: Actividades de unidades que ofrecen a sus clientes servicios de alojamiento para estancias cortas y de preparación de comidas completas y bebidas para su consumo inmediato¹²⁷
- j) Administración Pública: Actividades que suelen correr a cargo de la administración pública, entre las que se cuentan la promulgación de leyes, su interpretación judicial y la administración de los reglamentos de aplicación y programas correspondientes, las actividades legislativas, tributarias, de defensa nacional y de orden público y seguridad, los servicios de inmigración, las relaciones exteriores y la administración de programas gubernamentales¹²⁸
- k) Enseñanza: Comprende la enseñanza de cualquier nivel y para cualquier profesión, oral o escrita, así como por radio y televisión o por otros medios de

¹²⁴ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 201. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²⁵ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 213. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²⁶ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 235. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²⁷ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 249. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹²⁸ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 313. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

comunicación. Está comprendida tanto la enseñanza pública como la privada¹²⁹

Como puede apreciarse todas estas actividades económicas, que resultan de las más interesadas en celebrar Acuerdos de Producción Limpia, corresponden a aquellas cuyos procesos impactan el medio ambiente, de manera que su concientización en materia ambiental y de eficiencia en los recursos resulta en extremo vital. Si lo analizamos desde un punto de vista más profundo, y no únicamente práctico, nos percataremos que la intervención, por ejemplo, de la actividad *Enseñanza* en estos instrumentos resulta del todo provechosa, toda vez que a través de los establecimientos de educación, cualesquiera sean estos, se hace posible fomentar el conocimiento y la difusión de la Producción Limpia, de criterios de sustentabilidad, acciones para adaptación y mitigación al Cambio Climático, entre otros.

A continuación, y dado lo analizado anteriormente, se mostrará un cuadro comparativo¹³⁰ en donde se señala el N° total institucional de Acuerdos de Producción Limpia al año 2016, por sector económico:

N° APL Firmados por Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1	0	0	2	1	1	1	0	2	2	2	3	2	3	5	3	5	6	40
A01 Agricultura y Ganadería	1	0	0	1	0	0	1	0	2	2	2	1	1	3	5	2	3	5	30
A02 Silvicultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	4
A03 Pesca	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	6
B Explotación de minas y canteras	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	5
C Industrias manufactureras	4	1	0	0	2	5	4	2	2	1	4	2	5	2	3	0	4	3	49
C10 Elaboración de productos alimenticios	0	0	0	0	0	1	3	1	0	1	1	1	2	2	2	0	1	1	18
C11 Elaboración de Bebidas Alcohólicas y No alcohólicas	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	4
C12 Elaboración de productos de tabaco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C13 Fabricación de productos textiles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C14 Fabricación de prendas de vestir	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C15 Fabricación de productos de cuero y productos conexos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C16 Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	5

¹²⁹ CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, P. 321. www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

¹³⁰ Agencia de sustentabilidad y Cambio Climático (2017), www.agenciasustentabilidad.cl

y de materiales trenzables																				
C17 Fabricación de papel y de productos de papel	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3	
C18 Impresión y reproducción de grabaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	
C19 Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
C20 Fabricación de sustancias y productos químicos	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	
C21 Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C22 Fabricación de productos de caucho y de plástico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	
C24 Fabricación de metales comunes	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	5	
C25 Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	3	
C26 Fabricación de productos de informática, de electrónica y de óptica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C27 Fabricación de equipo eléctrico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C29 Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C30 Fabricación de otros tipos de equipo de transporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C31 Fabricación de muebles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C32 Otras industrias manufactureras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
D Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
E Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
F Construcción	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	2	7	
H Transporte y almacenamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2	3	8	
I Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	0	0	0	0	0	1	1	3	1	0	1	2	1	1	3	3	4	0	24	
J Información y comunicaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
K Actividades financieras y de seguros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
L Actividades inmobiliarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
N Actividades de servicios administrativos y de apoyo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
O Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
P Enseñanza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Q Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
R Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
S Otras actividades de servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

T Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
U Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Anual	5	2	0	2	3	9	7	7	6	5	8	8	9	9	12	8	17	14	141

Por otra parte, si bien el Artículo 3, Artículo Décimo de la Ley N° 20.416 señala que celebrarán un Acuerdo de Producción Limpia, por el sector privado, las empresas, ya sea individual o colectivamente, y las asociaciones gremiales u otras entidades sectoriales o multisectoriales de dichas empresas, existe en la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO el **Fondo de Producción Limpia**, se trata de un fondo que promueve la Producción Limpia a través de un mecanismo de co-financiamiento, para facilitar de esta forma que el sector privado pueda implementar la estrategia de Producción Limpia, en el evento que no cuente con los recursos financieros para ello. Se divide en 4 líneas, cada una de esas líneas tiene un foco de financiamiento distinto, siendo el más utilizado por el sector privado la **Línea N° 1** “Proyectos de Acuerdos de Producción Limpia, Seguimiento y Control, Evaluación de Conformidad y Evaluación de Impactos del Fondo para la promoción de Producción Limpia”¹³¹.

En la Línea N° 1 del Fondo de Producción Limpia, en su N° 4 se señala lo siguiente:

“Podrán postular a esta Línea de Cofinanciamiento las Asociaciones Gremiales o Asociaciones Empresariales de un sector o subsector productivo determinado, de alcance regional o nacional, una asociación económica de empresas de dicho sector o subsector, constituidas como Consorcio empresarial; asimismo las Corporaciones y Fundaciones de Derecho Privado y, en general, cualquier otra institución que posea personalidad jurídica y tenga por objeto el desarrollo, el fomento productivo, o el incremento de la eficiencia y la productividad de un sector o subsector económico determinado, o asimismo el apoyo a empresas productivas o de servicios en el sentido a que alude el numeral 1° de las presentes bases.

Se excluyen expresamente la presentación de proyectos por parte de empresas nacionales o extranjeras a título individual.”¹³²

¹³¹ Resolución Exenta N° 328/2015 de 30 de abril de 2015 del Consejo Nacional de Producción Limpia.

¹³² *Ibíd.*

En consecuencia, si bien la Ley N° 20.416 establece un marco genérico de quiénes son los actores del sector privado que pueden celebrar un Acuerdo de Producción Limpia, tenemos también que el Fondo de Producción Limpia desarrolla la idea de quiénes son dichos actores, en el sentido siguiente:

- a) Consorcio de Empresas
- b) Corporaciones de Derecho Privado y Fundaciones
- c) Otras Instituciones y Organizaciones
- d) Asociaciones Gremiales.

A mayor abundancia, es posible señalar que los actores del sector privado que más buscan la celebración de los Acuerdos de Producción Limpia son las Asociaciones gremiales y los consorcios de empresas.

En este segundo capítulo hemos estudiado qué son los Acuerdos de Producción Limpia, pasando por una descripción y catálogo de la Producción Limpia en materia internacional, además del estudio de la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.416 y sus aspectos más relevantes al momento de averiguar sobre el instrumento. Hemos estudiado que el Acuerdo de Producción Limpia corresponde a un instrumento de gestión ambiental y que cuya naturaleza jurídica obedece a la de un contrato administrativo, además existen en la actualidad 141 Acuerdos de Producción Limpia celebrados en total y su evolución ha sido bastante clara, lo anterior lo observamos sobre todo, cuando notamos que la temática de éstos acuerdos va creciendo hacia aspectos más amplios que la Producción Limpia propiamente tal, como es el caso de tocar materias propias de sostenibilidad, de manera que, si bien, no lo observaremos en los APL que existen hasta la fecha, es importante señalar que los objetivos del Desarrollo Sostenible son materia constante en sede administrativa a la hora de discutir el futuro y evolución de los Acuerdos de Producción Limpia.

Una vez analizado lo anterior, es necesario conocer la estructura de un APL en la práctica, sus objetivos y metas, además de lo que señalan sus respectivos informes de avance o finales en relación a dichas metas. De ello se tratará el próximo capítulo, que busca describir en el ámbito práctico a éstos instrumentos y lo que específicamente consagran.

CAPÍTULO III: ESTUDIO CUALITATIVO DE TRES ACUERDOS DE PRODUCCIÓN LIMPIA

I. PREÁMBULO:

A modo de resumen, nos hemos detenido en el estudio acerca de la relación existente entre los Acuerdos de Producción Limpia y la dimensión ambiental de la Constitución Política, además hemos visto el marco jurídico de los Acuerdos de Producción Limpia, su historia y hemos tratado de dilucidar cuál es la naturaleza jurídica de estos instrumentos, considerando el escaso estudio en la materia. Corresponde, en consecuencia, a continuación realizar un estudio cualitativo de tres Acuerdos de Producción Limpia, ello nos permitirá conocer su contenido en la práctica, qué dicen sus correspondientes Informes Finales de Evaluación e Impacto o Informes de Avance, según corresponda.

Los Acuerdos de Producción Limpia que se estudiarán a continuación fueron elegidos en base a la temática que predominaba en ellos y su historia dentro de la institución que los fomenta, pues observaremos que en todos ellos se decidió intervenir de forma voluntaria territorios con una problemática socioambiental profunda o cuyos niveles de contaminación han superado lo tolerado por las respectivas normas del rubro. En definitiva, se seleccionaron por estar directa y estrechamente relacionados con el Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, observándose cómo el deber de protección del Estado entra en ejecución a través de estos instrumentos.

II. ACUERDO DE PRODUCCIÓN LIMPIA: COMERCIANTES DE LEÑA DE LOS PRINCIPALES CENTROS DE CONSUMO DEL SUR DE CHILE.

Este APL fue celebrado el 24 de agosto de 2010 en Temuco – Región de la Araucanía, quienes concurren a su celebración fueron el Ministerio de Salud, Corporación de Fomento de La Producción, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Corporación Nacional Forestal, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Innova Chile CORFO, Consejo Nacional de Producción Limpia, Corporación de Certificación de Leña¹³³.

¹³³ “Acuerdo de Producción Limpia: Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2010), http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/478/apl_comerciantes_de_leña_de_los_principales_centros_de_consumo_del_sur_chile.pdf

La problemática ambiental que se presenta en la Región de La Araucanía, específicamente en el sector de Temuco y Padre Las Casas, dice relación precisamente con la calidad del aire, debido al uso que en la región se hace de la leña para fines de calefacción, cocina, entre otros, debido a lo anterior, nos encontramos que desde el año 2000 comenzó sus operaciones para medir la calidad del aire la estación de monitoreo Las Encinas (Temuco)¹³⁴, en el año 2005 se declaró a las comunas de Temuco y Padre Las Casas saturadas por superación de la norma diaria de MP10, y en el año 2010 se estableció un Plan de Descontaminación, no obstante lo anterior en el año 2013 el Ministerio del Medio Ambiente declaró a estas mismas comunas saturadas por superación de la norma diaria de MP2.5 y en el año 2015 se estableció un Plan de Descontaminación respecto a dicha norma y entre las medidas incorporadas tenemos la restricción del uso de chimeneas a leña en determinados sectores¹³⁵. No obstante los planes establecidos, se continúa superando la norma diaria, tanto de MP10 como de MP2.5, pues el uso de leña es de tal magnitud que hacen insuficientes las medidas tomadas, pues se debe tener presente que el principal aporte de MP10 y MP2.5 es precisamente la quema de leña¹³⁶.

Debido a lo anterior, es que la autoridad ha comprendido que el problema radica específicamente en el uso de la leña para fines de calefacción y cocina, entre otros, y que mientras no asuma medidas respecto a lo anterior, las normas seguirán estando saturadas, debido a ello se decidió intervenir directamente a esta actividad, en este caso, como podemos ver, con la celebración de un Acuerdo de Producción Limpia.

En el artículo segundo del texto, en lo relativo a Fundamentos y Antecedentes se señala lo siguiente: La leña experimenta un crecimiento sostenido, no sólo en Chile, donde es la segunda fuente de energía después del petróleo, sino también en otras partes del mundo. En nuestro país es la segunda fuente de energía, después del petróleo.

La leña tiene un precio relativo más económico, que el resto de los combustibles y accesible en comparación con la electricidad, el gas y el petróleo, lo cual permite satisfacer adecuadamente las necesidades de calefacción y cocina de gran parte de la población en el sur de Chile, en especial en los estratos socioeconómicos medio y bajo, sin embargo existen externalidades negativas asociadas a su uso y consumo, entre ellas

¹³⁴ “Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile, comparación 1999 – 2015” (2016). P. 95. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile.

¹³⁵ *Ibíd.*, P. 95.

¹³⁶ *Ibíd.*, P. 97.

la contaminación atmosférica que produce enfermedades respiratorias, y la degradación del bosque nativo y evasión de impuestos entre otras.

Anualmente, en el país, se consumen alrededor de 15.000.000 m³ de leña, de los cuales más de dos tercios provienen de los bosques nativos.

El comercio de leña es altamente informal y, en consecuencia, poco visible, siendo los comerciantes el eslabón principal de la cadena de valor del comercio de leña, ya que determinan los precios, el origen del producto, la calidad y las condiciones de entrega al consumidor. Entre ellos destacan tanto productores, transportistas como comerciantes ambulantes y establecidos. Este mercado informal genera dos grandes problemas:

1. La intervención en los bosques, que en determinados casos, se hace sin plan de manejo y sin acompañamiento profesional adecuado, lo que causa la degradación de importantes superficies forestales.
2. El uso masivo y en forma ineficiente de la leña causa la contaminación atmosférica por material particulado PM 10 y PM2.5, fenómeno que se puede observar en la mayoría de las ciudades del sur del país, provocando enfermedades respiratorias y cardiovasculares a la población.
3. Evasión de impuestos que alcanza cerca de 14 a 16 millones de dólares anualmente.

Desde el año 2004 se comenzó a trabajar en el diseño de una herramienta que permitiera regular el mercado de este combustible. De esta forma surge el Sistema Nacional de Certificación de Leña (SNCL), Institución a cargo de certificar el proceso de comercialización, considerando aspectos de origen, formalidad del negocio, calidad del producto y servicio al consumidor.

El Estándar de Certificación del SNCL está compuesto por cuatro principios:

1. Cumplimiento de toda la legislación relacionada con la producción y comercialización de leña, destacando la legislación forestal, tributaria, ambiental, de transporte y laboral.
2. Origen de la leña comercializada, verificando la existencia y cumplimiento de planes de manejo en los bosques donde se origina.
3. Calidad de la leña y principalmente con el secado del producto, el cual debe comercializarse con un contenido de humedad menor o igual al 25%.

4. Informar al consumidor acerca de las principales características de la leña comercializada (volumen, especie y contenido de humedad).

El cumplimiento de este estándar ha sido difícil, y se espera a través del APL incentivar el ingreso de nuevos productores y comerciantes al sistema voluntario de certificación, generando así un mercado formal, diferenciado, que agregue valor al producto y mejore la rentabilidad de la actividad forestal, aspecto considerado clave para el manejo y conservación de los bosques nativos.

Actualmente, existen 50 comerciantes de leña certificados por el SNCL, distribuidos en 7 ciudades (Talca, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Castro, Coyhaique)¹³⁷.

En cuanto a su objetivo general, el instrumento indica que “El presente Acuerdo de Producción Limpia tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la gestión productiva y ambiental del sector comerciantes de leña de los principales centros de consumo en Chile, a fin de lograr un producto de calidad, que responda a las exigencias ambientales y de mercado”¹³⁸.

Continúa el Acuerdo de Producción Limpia en estudio indicándonos sus objetivos específicos¹³⁹, a saber:

1. Potenciar la creación de un mercado formal y diferenciado de leña, agregando valor al producto.
2. Asegurar que la leña comercializada provenga de recursos forestales que cumplan con planes de manejo aprobados por CONAF. Si la leña proviene de otras fuentes (frutales), ésta debe cumplir con la normativa vigente que las regula.
3. Mejorar la calidad de la leña, a través del secado del producto, el cual debe comercializarse con un contenido de humedad menor o igual al 25% en base seca.
4. Establecer condiciones de higiene y seguridad que permitan disminuir el riesgo de accidentes en los trabajadores que participan en todo el proceso de la leña (producción-transporte-comercialización).

¹³⁷ “Acuerdo de Producción Limpia: Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2010), P.P 3, 4 y 5. Consejo Nacional de Producción Limpia, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/478/apl_comerciantes_de_leña_de_los_principales_centros_de_consumo_del_sur_chile.pdf

¹³⁸ *Ibíd.*, P.P 9 y 10.

¹³⁹ *Ibíd.*, Artículo Quinto, P. 10.

5. Establecer condiciones básicas que permitan disminuir las molestias a la comunidad.

Es importante tener presente, en virtud de lo anteriormente analizado, que el instrumento tiene un alcance, es decir, está dirigido a los productores y comercializadores de leña, de los principales centros de consumo del sur de Chile: Rancagua, Talca, Chillán, Concepción, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Castro, Coyhaique y Puerto Aysén¹⁴⁰.

Corresponde ahora elaborar un listado de las metas y acciones más relevantes del instrumento, en relación con el tema central de la investigación:

1. **Meta 1:** Incrementar en al menos un 20% el número de comerciantes formalizados y que cumplen la normativa, tomando como base el registro de la Corporación de Certificación de Leña del año 2009.

Acción 1.1: Los comerciantes de leña suscritos al APL deberán acreditar la iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, con un giro acorde a la comercialización de leña.

2. **Meta 2:** Aumentar en un 50% el número de comerciantes cuyos proveedores de leña cuenten y cumplan con planes de manejo forestal aprobados por CONAF, tomando como base el registro de la Corporación de Certificación de Leña del año 2009.

Acción 2.2: Los comerciantes de leña identificarán a sus proveedores y se abastecerán de aquellos que cumplen con sus respectivos Planes de Manejo aprobados por CONAF.

Acción 2.3: CONAF priorizará la emisión de informes de cumplimiento de Planes de Manejo forestales, de aquellos comerciantes o proveedores que lo soliciten, en el marco del presente Acuerdo.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, Artículo Sexto, P. 10.

3. **Meta 3:** Disminuir la emisión de material particulado, producto de la combustión de leña.

Acción 3.1: La Corporación de Certificación de Leña estimará el nivel de emisiones de material particulado por m³ de leña vendida, antes del APL y después del APL, a través de factores de emisión. La metodología para realizar las estimaciones será concordada con MINSAL y CONAMA.

Acción 3.2: La Corporación de Certificación de Leña monitoreará trimestralmente la humedad de la leña de los productores y comerciantes adheridos al APL y generará un informe consolidado por centros de consumos.

Acción 3.3: Los productores y comerciantes, según corresponda implementan un sistema de secado.

Acción 3.4: INDAP, apoyará a los productores de leña que califiquen como usuarios del Instituto, en el marco del presupuesto y normativa vigente, con recursos para la implementación y mejoras de la infraestructura de almacenamiento de leña.

Acción 3.5: La Corporación de Certificación de Leña y el CPL, a través de sus representantes regionales, identificarán fuentes de financiamiento y diseñarán propuestas para y con los comerciantes, con el propósito de lograr acceso a infraestructura de almacenamiento de leña. Además, se podrán considerar otras iniciativas dirigidas a fomentar la asociatividad, la asistencia técnica y la innovación y transferencia tecnológica (p.10 a 15)¹⁴¹.

4. **Meta 5:** Aumentar el reciclaje y reutilización de residuos producto de la comercialización de leña.

5. **Meta 6:** Aumentar el nivel de información de los usuarios de leña respecto de la importancia y ventajas del consumo de leña seca certificada.

¹⁴¹ *Ibíd.*, Artículo Sexto.

Acción 6.1: La Corporación de Certificación de Leña realizará una campaña de difusión, dirigida al consumidor residencial, grandes consumidores e Instituciones Públicas, incentivando el uso de leña seca certificada¹⁴².

En relación a las sanciones establecidas en el APL, se estableció que “Las sanciones por incumplimiento de los contenidos del acuerdo que se procede a detallar son complementarias entre ellas, y consisten en:

1. La Corporación de Certificación de Leña establecerá sanciones a las empresas, en función de lo que señalen los estatutos de la organización. Estas pueden ir desde amonestación, multa, hasta eliminación del Sistema Nacional de Certificación de Leña.
2. En caso que el acuerdo tenga asociado instrumentos de fomento del Estado, el incumplimiento de los contenidos del mismo, hará aplicable las sanciones establecidas en el contrato del instrumento de fomento respectivo.
3. Una componente del seguimiento y control de los acuerdos es la publicación de los resultados del mismo. En tal sentido, el CPL podrá publicar en su página web u otro medio, la nómina de instalaciones que cumplen el Acuerdo y las que no lo cumplen”¹⁴³.

En cuanto al plazo total del Acuerdo de Producción Limpia, este tuvo una duración de **14 meses**¹⁴⁴.

Finalmente, a lo largo del estudio del Acuerdo de Producción Limpia: Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile, fue posible detectar que las principales garantías constitucionales que se buscaban proteger fueron el **Derecho a la protección de la Salud** y el **Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación**.

En esta segunda parte del estudio del APL: Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile, nos enfocaremos en las conclusiones alcanzadas por su Informe Final de Evaluación de Impactos, este último se trata de un Informe elaborado, en este caso en concreto, por la Asociación Gremial de Combustibles Sólidos

¹⁴² *Ibíd.*, Artículo Sexto, P.P. 17 y 18.

¹⁴³ *Ibíd.*, Artículo Décimoprimer, P. 26.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, Artículo Décimotercero, P. 27.

de Madera – CSM AG, y en donde se da cuenta del estado del APL, el desarrollo de sus metas y sus avances alcanzados.

Se deja constancia que el estudio de dicho informe, se enfocará únicamente en el resultado de las metas estudiadas con anterioridad, y no con la totalidad de las metas establecidas en el APL mismo, pues, como ya se señaló, se seleccionaron las metas más relevantes, en relación con el tema central de la investigación.

Cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el APL:

A. Meta 1: Formalización de los comerciantes de leña.

La meta tuvo un grado de cumplimiento promedio de 87% en base al avance logrado por las 115 instalaciones¹⁴⁵.

El siguiente recuadro¹⁴⁶ indica el grado de cumplimiento de la Acción 1.1:

Acción	Cumplimiento		Cumplimiento				Grado de mejora logrado total instalaciones
	Antes APL		Después del APL				
	Nº	%	Nº (total)	%	Nº (auditadas)	%	
Acción 1.1 Los comerciantes de leña suscritos al APL deberán acreditar la iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, con un giro acorde a la comercialización de leña.	102	89	108	94	41	95	5%

B. Meta 2: Origen y transporte de leña.

La meta tuvo un grado de cumplimiento promedio de 81% en base al avance logrado por las 115 instalaciones¹⁴⁷.

El siguiente recuadro¹⁴⁸ indica el grado de cumplimiento de la Acción 2.2:

¹⁴⁵ “Informe de Evaluación de Impactos: APL Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2013), Parte 2 (p.46), Asociación Gremial de Combustibles Sólidos de Madera – CSM AG.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, Parte 2 (p.47).

¹⁴⁷ *Ibíd.*, Parte 2 (p.48).

Acción	Cumplimiento		Cumplimiento				Grado de mejora logrado total instalaciones
	Antes APL		Después del APL				
	Nº	%	Nº (total)	%	Nº (auditadas)	%	
Acción 2.2: Los comerciantes de leña identificarán a sus proveedores y se abastecerán de aquellos que cumplen con sus respectivos planes de manejo aprobados por CONAF.	68	72	80	78	32	74	6%

C. Meta 3: Sistema de almacenamiento y secado:

La meta tuvo un grado de cumplimiento promedio del 71% en base al avance logrado por las 115 instalaciones¹⁴⁹.

El siguiente recuadro¹⁵⁰ indica el grado de cumplimiento de la Acción 3.3:

Acción	Cumplimiento		Cumplimiento				Grado de mejora logrado total instalaciones
	Antes APL		Después del APL				
	Nº	%	Nº (total)	%	Nº (auditadas)	%	
Acción 3.3: Los productores y comerciantes, según corresponda implementan un sistema de secado, cuya implementación dependerá de las condiciones climáticas y geográficas.	54	47	86	75	39	91	28%

D. Meta 5: Generación y disposición de residuos:

La meta tuvo un grado de cumplimiento promedio de un 50% en base al avance logrado por las 115 instalaciones¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ibíd.

¹⁴⁹ Ibíd., Parte 2 (p.49).

¹⁵⁰ Ibíd., Parte 2 (p.50).

El siguiente recuadro¹⁵² indica el grado de cumplimiento de la Meta 5:

Acción	Cumplimiento		Cumplimiento				Grado de mejora logrado total instalaciones
	Antes APL		Después del APL				
	Nº	%	Nº (total)	%	Nº (auditadas)	%	
Acción 5.1: Los productores y comerciantes suscritos, deben almacenar el aserrín, la corteza y las astillas en sacos u otro receptáculo especialmente destinado para dicho fin y realizar un aprovechamiento, ya sea a través de la venta a terceros, como un subproducto de la leña, o como autoconsumo.	12	11	55	50	31	78	44%
Acción 5.2: El aceite de residuo que se genere en los cambios de aceite, debe ser manejado adecuadamente, y según lo recomendado en el Acuerdo.	12	14	34	49	10	67	35%

Es importante tener presente que en el Informe de Evaluación Final tenido a la vista para este caso en concreto, no todas las acciones fueron objeto de una medición objetiva como las analizadas con anterioridad, es por ello, que se considera relevante, para tener una visión más genérica del APL, las conclusiones alcanzadas por el respectivo informe acerca de la implementación general del instrumento:

“El APL Leña se implementa a partir del año 2010 hasta el año 2012 entre las ciudades de Rancagua y Coyhaique, abarcando en estos dos años un universo de 115 empresas, casi todas micro y pequeñas aunque también de tamaño mediano, quienes implementan acciones acordadas con instituciones públicas que adhieren al presente APL con la finalidad de mejorar el desempeño productivo, higiene, seguridad y aspectos ambientales de su empresa”¹⁵³.

¹⁵¹ *Ibíd.*, Parte 2 (p.52).

¹⁵² *Ibíd.*, Parte 2 (p.53).

¹⁵³ *Ibíd.*, Parte 3 (p.78).

Posteriormente señala que “no existen impactos de mayor o menor envergadura, si consideramos que el universo de 115 empresas adheridas al APL Leña es en extremo heterogéneo y territorialmente muy disperso. Todos los impactos evaluados resultan importantes, incluso aquellos con un modesto grado de verificación por falta de información estadística sectorial de fuentes oficiales.

Las empresas demostraron un desempeño muy interesante en cuanto al uso o reutilización de residuos y disposición final de residuos peligrosos. Este tema era totalmente desconocido al inicio y es aquí en donde se notaron los mayores avances tanto cualitativos como cuantitativos”¹⁵⁴.

Para concluir, el informe nos entrega una mirada final acerca del APL: “Considerando que el sector requiere una mayor visibilidad, es necesario ahora mostrar los atributos que merecen ser destacados, que tienen incidencia en la economía local y que poseen gran potencial productivo y comercial. Por un lado, se debe hacer factible la implementación de Acuerdos de PL en regiones, ajustados a los requerimientos de cada realidad más específica. Y, por otro lado, se requiere de la implementación de un programa de difusión de las empresas certificadas en producción limpia, con la finalidad de promover e incentivar el consumo de sus productos.

El APL ha demostrado ser una herramienta eficaz para introducir mejoras ambientales, productivas y de seguridad laboral e higiene a nivel de las empresas. Nivelando a un gran número de empresas hacia el cumplimiento de normas básicas para el ejercicio de esta actividad económica, caracterizada por su informalidad en muchos aspectos. Este APL Leña ha sido indudablemente una nueva herramienta de gestión para el sector, que contribuye a su modernización”¹⁵⁵.

III. “ACUERDO DE PRODUCCIÓN LIMPIA: ZONA INDUSTRIAL PUCHUNCAVÍ – QUINTERO”:

Ya desde el año 1996 que se habla de un conflicto socioambiental en la zona de Puchuncaví – Quintero, principalmente producto de la fundición y refinación de cobre Ventanas, pues los campesinos del valle de Puchuncaví, en la V Región, veían como sus

¹⁵⁴ “Informe de Evaluación de Impactos: APL Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2013), Parte 3 (p.78), Asociación Gremial de Combustibles Sólidos de Madera – CSM AG.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, Parte 3 (p.79).

tierras sufrían los efectos de la contaminación atmosférica a causa de dicha actividad¹⁵⁶, consideremos que en 1993, la zona circundante al Complejo Industrial Ventanas (Comunas de Puchuncaví y Quintero) fue declarada como zona saturada para anhídrido sulfuroso (SO₂) y material particulado. Ya para el año 2011 se da inicio al desarrollo de normativas que regulan las industrias de fundiciones y termoeléctricas en la zona¹⁵⁷, no obstante lo anterior, la instalación del Centro Industrial de Ventanas se remonta en los años sesenta perteneciente a la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), y la que en 2005 pasa a manos de la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO). Con la instalación del Centro Industrial de Ventanas, la zona sufre importantes cambios no solo desde el punto de vista ambiental, sino que también sociales y culturales, pues dicho territorio se transforma en un centro de desarrollo industrial, en donde encontramos empresas como AES Gener, Endesa Chile, Gasmar, entre otras, pero dicha categoría de centro de desarrollo industrial no se refleja en su población, considerando que al año 2011, el 85% de los habitantes de Quintero dependía de políticas sociales y los pescadores perdieron sus fuentes de trabajo a causa de la contaminación de las aguas¹⁵⁸, todo lo anterior ha llevado inevitablemente a que la zona sea un foco de conflictos socioambientales, como por ejemplo, la contaminación con azufre en la escuela La Greda¹⁵⁹.

Antes de comenzar a entrar en el análisis del contenido del APL, es importante señalar que de acuerdo al Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile del Instituto Nacional de Derechos Humanos, específicamente para la zona de Puchuncaví, tenemos a las

¹⁵⁶ Mena F., Sabatini F. y Vergara P. (1996). "El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia", P. 30. Ambiente y Desarrollo, <http://porelbuenvivir.cl/wp-content/uploads/2015/12/13.-Conflicto-Ambienta-Puchuncavi-Bajo-la-Democracia.pdf>

¹⁵⁷ "Informe Final: Comunicación del Riesgo Ambiental para las sustancias potencialmente contaminantes en el aire, suelo y agua, en las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví" (2014), P. 16. Greenlab UC Gestión y Política Ambiental DICTUC – Instituto de Sociología UC, http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55902_InformeFinal_DICTUC.pdf

¹⁵⁸ "Las comunas más contaminadas de Chile" (2011). El Mercurio, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=81914>

¹⁵⁹ "Informe Final: Comunicación del Riesgo Ambiental para las sustancias potencialmente contaminantes en el aire, suelo y agua, en las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví" (2014), P.P. 18-19. Greenlab UC Gestión y Política Ambiental DICTUC – Instituto de Sociología UC, http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55902_InformeFinal_DICTUC.pdf

empresas **Fundición Ventanas** y **Central termoeléctrica Campiche** como aquellas que se encuentran en el foco de éstos conflictos¹⁶⁰.

Habiendo comprendido brevemente el contexto socioambiental de la Zona Puchuncaví y Quintero, hemos de entrar en el estudio del APL celebrado en dicho territorio. Este Acuerdo de Producción Limpia fue celebrado el **1 de diciembre de 2011**, en Valparaíso – Región de Valparaíso, los organismos que concurrieron a su celebración fueron el Ministerio del Medio Ambiente, Intendencia de la Región de Valparaíso, Subsecretaría del Medio Ambiente, Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Valparaíso, Secretaría Regional Ministerial de Energía de la Región de Valparaíso, Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de Valparaíso, Servicio Nacional de Pesca de la Región de Valparaíso, Gobernación Marítima de Valparaíso, Asociación de Empresas V Región – ASIVA, Consejo Nacional de Producción Limpia, CODELCO CHILE - División Ventanas, Puerto Ventanas S.A., ENAP Refinerías, GNL Quintero S.A., GASMAR, Melón, Oxiquim, Catamutun Energía S.A., AES Gener, ENDESA Chile.

En su **Artículo Segundo**, relativo a *Fundamentos y Antecedentes*, se señala que: “Hoy existe una urgente y legítima preocupación por parte de las autoridades, las empresas y de la población en general, por los diversos impactos que ha generado la actividad industrial en el territorio y sus residentes. De esta forma, la comunidad está demandando el conocer los niveles de riesgo a que se ven sometidos, tanto la población como su entorno, así como la generación de medidas concretas para establecer planes de mitigación y minimización de residuos”¹⁶¹.

Posteriormente continúa señalándonos que “la materialización de un APL en el sector de Puchuncaví - Quintero, representa un importante aporte a todas las comunas involucradas, ya que permitirá a través de un esfuerzo conjunto (público y privado), movilizar recursos para lograr procesos más limpios y productivos, eficiencia en el uso de los recursos, avanzar más allá de la normativa exigida por el ordenamiento jurídico vigente, y el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salud de las personas.

¹⁶⁰ Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile – Instituto Nacional de Derechos Humanos, <http://mapaconflictos.indh.cl/>

¹⁶¹ Acuerdo de Producción Limpia: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2011), P. 4. Consejo Nacional de Producción Limpia, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/184/apl_zona_industrial_puchuncavi_-_quintero.pdf

El presente APL representa un instrumento de gestión productiva y ambiental complementario a otros instrumentos de gestión ambiental, que se encuentran desarrollando las autoridades en conjunto con las empresas, para abordar las temáticas ambientales en la Zona Industrial y sus impactos en las comunas aledañas.”¹⁶².

En cuanto a su objetivo general el instrumento señala que: “El presente APL tiene por objeto incorporar medidas y tecnologías de producción limpia, en las empresas firmantes, para reducir la contaminación y aumentar la eficiencia productiva y así generar acciones que prevengan y remedien los efectos ambientales de la actividad industrial en la zona Puchuncaví-Quintero”¹⁶³.

En relación a los objetivos específicos del APL estos son:

- “a. Incorporar las mejores técnicas disponibles (MTD) a los procesos productivos que se definan, a fin de mitigar las emisiones actuales.
- b. Contribuir al desarrollo de un plan de manejo de los riesgos ambientales en los suelos aledaños a la zona industrial.
- c. Mejorar la información para el control de las emisiones atmosféricas
- d. Prevenir las emisiones atmosféricas
- e. Implementar sistemas de gestión con opciones de producción limpia y alternativas de valorización para los residuos sólidos
- f. Fortalecer la protección de la salud y seguridad ocupacional
- g. Implementar programas de eficiencia energética, orientados a reducir el consumo de energías no renovables
- h. Promover acciones de responsabilidad social hacia la comunidad
- i. Promover acciones de protección de la biodiversidad presente en las aguas de la Bahía de Quintero y Estero Campiche

¹⁶² *Ibíd.*, P. 4.

¹⁶³ *Ibíd.*, P. 11.

j. Difundir y transferir a la comunidad, particularmente de la zona Puchuncaví-Quintero los compromisos y resultados del APL”¹⁶⁴.

En dicho Acuerdo de Producción Limpia encontramos en el **Artículo Cuarto** algunos conceptos relevantes, tales como:

1. **Biodiversidad o Diversidad Biológica:** “La variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todo los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas”¹⁶⁵.
2. **Contaminante:** “Todo elemento, compuesto, sustancia, derivado químico o biológico, energía, radiación, vibración, ruido, o una combinación de ellos, cuya presencia en el ambiente, en ciertos niveles, concentraciones o períodos de tiempo, pueda constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”¹⁶⁶.
3. **Reciclaje:** “Recuperación de residuos o de materiales presentes en ellos para ser utilizados en su forma original o previa transformación, en la fabricación de otros productos en procesos productivos distintos al que los generó”¹⁶⁷.
4. **Responsabilidad social:** “Una visión de negocios, necesaria para sustentabilidad y competitividad de las empresas, que integra armónicamente el desarrollo económico con el respecto por los valores éticos, las personas, la comunidad y el medio ambiente, en toda la cadena de valor”¹⁶⁸.

A continuación corresponde elaborar un listado de las metas y acciones más relevantes del instrumento en estudio, a saber:

1. **META 1: MEJORAR LA GESTION AMBIENTAL E INCORPORAR MEJORES TECNICAS DISPONIBLES (MTD) A SUS PROCESOS.**

“**Acción 1.0.1:** Las empresas deberán contar con un plan de implementación de todas las metas y acciones del APL.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, P.P. 11 y 12.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, P. 8.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ *Ibíd.*, P. 10.

¹⁶⁸ *Ibíd.*

Acción 1.0.2: Las empresas definirán a un encargado del APL, el que llevará registro de todas las acciones comprometidas en el Acuerdo.

Acción 1.0.3: Las empresas informarán al personal en la comprensión y alcances de la aplicación integral de este APL y en especial de sus compromisos¹⁶⁹.

Empresa CODELCO División Ventanas: Estas acciones se encuentran dentro de la Meta 1 y dicen relación con acciones que debe realizar específicamente la empresa CODELCO, para lograrla:

“Acción 1.1.1: CODELCO elaborará un Estudio de diagnóstico del comportamiento del humedal o espejo de agua Campiche y desarrollará un Plan de Manejo Integral para mejorar, conservar y proteger la biodiversidad presente en dicha área.

Acción 1.1.2: Elaborar e implementar un plan de gestión del manejo de la escoria, que considere una mejora, conservación y protección de la biodiversidad presente en el humedal o espejo de agua Campiche.

Acción 1.1.3: Remover suelo contaminado por derrame de hidrocarburos en terrenos correspondientes a estanques de petróleo fuel N° 6 en desuso y realizar plan de mejora y recuperación de los suelos del sector impactado con hidrocarburos¹⁷⁰.

“Acción 1.1.13: implementar un sistema de captación de materia particulado generado en chimeneas de horno eléctrico y planta de secado.”¹⁷¹.

Empresa ENAP Refinería S.A: Las siguientes corresponden a las acciones para la empresa ENAP, correspondientes a la Meta 1:

“Acción 1.2.1: Realizar estudio que permita mejorar el sistema de Tratamiento de RILes del Terminal Quintero¹⁷².

“Acción 1.2.3: Realizar inspecciones periódicas al patio de acopio de carbón de petróleo a fin de controlar las emisiones fugitivas¹⁷³.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, P. 13.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, P.P. 13 y 14.

¹⁷¹ *Ibíd.*, P. 15.

¹⁷² *Ibíd.*, P. 16.

¹⁷³ *Ibíd.*

Empresa AES Gener, Central Ventanas: Para el estudio de las acciones de esta empresa, se ha seleccionado una acción en específico que manifiesta de forma expresa la intención de los Acuerdos de Producción Limpia de ir más allá de lo exigido por la normativa aplicable en materias ambientales, sanitarias, de higiene y seguridad laboral, uso eficiente de la energía y de fomento productivo, a saber:

“**Acción 1.10.2:** Adelantar el plazo de 2 años que establece el DS N° 13 para instalar y certificar el sistema de monitoreo continuo de emisiones”¹⁷⁴.

Esta acción se refiere al **Decreto N° 13 de fecha 23 de junio de 2011 del Ministerio del Medio Ambiente**, y que establece Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas, en el **artículo 9°** se señala que “Las fuentes emisoras existentes tendrán un plazo de dos años para instalar y certificar el sistema de monitoreo continuo de emisiones, contado desde la fecha de entrada en vigencia del presente decreto. Mientras que las fuentes emisoras nuevas deberán incorporar el sistema de medición continuo desde su puesta en servicio”.

Lo anterior deja de manifiesto la intencionalidad de la acción en análisis para que la empresa en cuestión cumpla cuanto antes con la norma anteriormente singulariza, no obstante no serle obligatoria a la fecha de celebración del Acuerdo de Producción Limpia.

2. META 2: CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE UN PLAN DE MANEJO DE LOS RIESGOS AMBIENTALES QUE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA GENERÓ EN LOS SUELOS.

Acción 2.1: Las empresas suscriptoras colaborarán suministrando la información disponible sobre potenciales contaminantes en suelos asociados a la actividad industrial para el estudio de línea base conducente a la evaluación de riesgo ambiental y formulación del Plan de manejo respectivo, que está desarrollando el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), para definir la calidad de los suelos del área de influencia del complejo industrial Puchuncaví- Quintero.

Acción 2.2: Las empresas suscriptoras realizarán un estudio sobre mejores tecnologías disponibles (MTD) que apunten a la recuperación de suelos con presencia de contaminantes asociados a la actividad industrial actual.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, P. 23.

3. META 4: MEJORAR LA INFORMACIÓN PARA EL CONTROL DE LAS EMISIONES ATMOSFÉRICAS.

Acción 4.1: Aquellas empresas que cuenten con monitoreo continuo de emisiones en sus fuentes, enviarán a la Seremi de Salud en “TIEMPO REAL” la información de sus emisiones, previa certificación de los sistemas de medición conforme a un protocolo elaborado por la Seremi de Salud. Los sistemas de información en “tiempo real” de emisiones que se implementen, deberán ser coherentes con las iniciativas que se desarrollen en el marco de la actualización del Plan de Descontaminación Atmosférica del Complejo Industrial Ventanas y las exigencias contenidas en las nuevas y futuras normas de emisión tanto para Centrales Termoeléctricas, Fundiciones de Cobre y otras.

Se incluirá en este sistema de información los antecedentes de calidad del aire, los parámetros y pronósticos meteorológicos de aquellas empresas que cuentan con estaciones de monitoreo y/o unidad meteorológica, tanto dentro como fuera de sus instalaciones.

Las empresas suscriptoras y que posean estaciones de monitoreo incorporarán la totalidad de éstas al Sistema Nacional de Información de Calidad del Aire (SINCA) administrado por el Ministerio de Medio Ambiente.

4. META 5: IMPLEMENTAR PROGRAMAS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA, ORIENTADOS A REDUCIR EL CONSUMO DE ENERGÍAS NO RENOVABLES.

Acción 5.1: Cada empresa desarrollará un Programa de Eficiencia Energética priorizado y con plazos.

5. META 8: PROMOCIÓN DE ACCIONES DE PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD PRESENTE EN LAS AGUAS DE LA BAHÍA DE QUINTERO Y ESTERO CAMPICHE.

Acción 8.1: Las empresas suscriptoras colaborarán suministrando la información disponible sobre potenciales contaminantes en el recurso agua, sedimentos y biota para el estudio de línea base conducente a la evaluación de riesgo ambiental y formulación del plan de manejo respectivo, que está desarrollando el Ministerio de Medio Ambiente, para definir la calidad ambiental del área de influencia del Complejo Puchuncaví – Quintero.

Acción 8.2: El Ministerio Medio Ambiente con la colaboración de las empresas elaborará un estudio de diagnóstico que dé cuenta del estado de los ecosistemas terrestres y marinos presentes en el área de influencia del complejo industrial Puchuncaví-Quintero.

Acción 8.3: Las empresas que tienen planes de vigilancia realizarán, en conjunto con Directemar, una evaluación de factibilidad técnica, económica y legal, para diseñar e implementar un Plan de Vigilancia Ambiental Integrado (PVAI).

En el Artículo Décimoprimer o se establecen las sanciones del APL, bajo el título de “Medidas aplicables en caso de incumplimiento”, el que señala que:

“Las medidas por incumplimiento de los contenidos que están por sobre la normativa en el APL, que se procede a detallar, son complementarias entre ellas, y consisten en:

El Comité coordinador del Acuerdo establecerá las medidas en caso de incumplimiento. El CPL en caso de incumplimiento grave e injustificado por parte de una empresa de las acciones comprometidas en los plazos estipulados, podrá poner término unilateral al presente Acuerdo con dicha empresa, previa invitación a dar cumplimiento.

Una componente del seguimiento y control de los acuerdos es la publicación de los resultados del mismo. En tal sentido, el CPL podrá publicar en su página web u otro medio, la nómina de instalaciones que cumplen el Acuerdo y las que no lo cumplen”¹⁷⁵.

El plazo total del APL se encuentra establecido en el Artículo Décimosegundo y corresponde a **24 meses**.

Cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el APL:

Para ahondar en lo anterior se estudiará el respectivo Informe consolidado de evaluación de impacto del APL, para ello llama la atención lo señalado en la primera parte de su introducción al indicamos que “El presente informe tiene como objetivo presentar la evaluación de impactos generados por el Acuerdo de Producción Limpia según lo que establece como requisito el Consejo Nacional de Producción Limpia en la normativa chilena NCh2807.Of2009 “Acuerdos de Producción Limpia (APL) Seguimiento y control, evaluación de la conformidad y certificación”, en este se presentan los efectos económicos, ambientales y sociales como resultado de la implementación del APL con relación a los objetivos, acciones y metas comprometidas en el acuerdo, utilizando para

¹⁷⁵ *Ibíd.*, P. 39.

ello las pautas metodológicas señaladas por el CPL” (p.5)¹⁷⁶, lo anterior es relevante, toda vez que nos indica que un Acuerdo de Producción Limpia puede tener efectos tanto en los ámbitos económicos, ambientales como sociales.

Resulta interesante tener presente que dicho informe realiza un análisis de cada aspecto, es así como en el Punto 1.2.2 “Aspectos ambientales del sector” nos señala el análisis de la calidad del aire que se hizo en el sector, además de determinar su cumplimiento con la normativa ambiental, respecto a las concentraciones de SO₂, NO_x CO, MP₁₀ y MP_{2,5} en la zona¹⁷⁷. En relación al suelo, se determinó que se identificaron depósitos de cenizas y escorias, y en cuanto a la calidad de las aguas, específicamente a las de Bahía Quintero, se concluyó que se cumple con el Decreto N° 144 / 2009, por lo tanto las aguas de dicha bahía eran aptas para actividades recreativas que involucraran un contacto directo con éstas.

Posteriormente, el informe elabora un análisis de los aspectos sociales del entorno en donde se desarrolló el Acuerdo de Producción Limpia, esto es, la proyección de la población, situación de pobreza, ingresos, protección laboral, vivienda, etc.¹⁷⁸

El informe aclara que de la totalidad de las metas y acciones del APL, el 79% corresponde a acciones del tipo “no cuantificables” de las cuales el 64% corresponden a acciones individuales por empresa mientras que el 36% restante corresponde a acciones comunes. A su vez de las acciones no cuantificables el 85% corresponde a acciones con impacto ambiental, mientras que el 15% restante corresponde al impacto social¹⁷⁹.

Ahora bien, respecto del impacto ambiental nos señala que el análisis fue dentro de los parámetros cuantificables, y en dicho marco se observa una reducción tanto de los consumos de energía como de la gestión de residuos sólidos, así como también una reducción de material particulado, el anterior dato que nos entrega el informe es importante, pues recordemos que el Acuerdo de Producción Limpia también se considera

¹⁷⁶ “Informe Consolidado: Estudio de Evaluación de impacto Acuerdo de Producción Limpia Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2015), Núcleo Biotecnología Curauma – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ “Informe Consolidado: Estudio de Evaluación de impacto Acuerdo de Producción Limpia Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2015), P. 11. Núcleo Biotecnología Curauma – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, P. 82.

para Chile una *Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada* (NAMA, por su sigla en inglés), dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Así, el impacto ambiental global generado por las empresas, se traduce de la siguiente forma¹⁸⁰:

- “ - Reducción Material Particulado: 212,16 toneladas/año
- Reducción Gases Efecto invernadero: 159.524 toneladas CO2/año
- Residuos reciclados: 54.478 toneladas/año”

Posteriormente el informe se enfoca en la Meta 7, es decir, en la promoción de acciones de responsabilidad social hacia la comunidad, en donde se realizaron distintos programas como por ejemplo “Programa de Relacionamiento Comunitario” enfocado en actividades sobre la mejora de la calidad de vida de la comunidad¹⁸¹.

IV. ACUERDO DE PRODUCCIÓN LIMPIA: INDUSTRIALES DE LA PROVINCIA DE HUASCO.

Este APL fue celebrado el 16 de noviembre de 2015 en Vallenar – Región de Atacama, quienes concurren a su celebración fueron la Intendencia de la Región de Atacama, la Subsecretaría del Medio Ambiente, Subsecretaría de Energía, Gobernación de la Provincia del Huasco, Municipalidad de Vallenar, Corporación de Fomento de la Producción, Consejo Nacional de Producción Limpia, Secretaría Regional Ministerial de Economía, Fomento y Turismo de la Región de Atacama, Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región de Atacama, Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama – CORPROA y Asociación Gremial de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de Vallenar.

Antes de entrar en el análisis del instrumento en específico, es necesario considerar el contexto ambiental y productivo de la Provincia del Huasco, pues ello nos permitirá comprender por qué fue necesaria la celebración del APL en dicho territorio. Para empezar, se debe destacar que para el desarrollo de nuestro objeto de estudio, resulta muy interesante utilizar el ejemplo de este APL, relacionado con el territorio que alcanza, para comprender la función ambiental de los Acuerdos de Producción Limpia al momento

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ *Ibíd.*, P. 84.

de relacionarlos con la dimensión ambiental de la Constitución Política, esto se debe porque el contexto ambiental y productivo de la Provincia del Huasco nos da luces acerca de qué forma el Estado chileno cumple y ejecuta el deber de protección correspondiente, que le encomienda la Constitución Política. Es así como los datos históricos nos indican que el contexto ambiental y productivo de la Provincia del Huasco más determinante se remonta al año 1987, debido a una instalación de Planta peletizadora de hierro, posteriormente en el año 1997 se instaló la termoeléctrica Guacolda, debido a las emisiones de Material particulado respirable (MP10), se sobrepasó la norma primaria en el año 2005¹⁸². En la Provincia del Huasco conviven la agricultura, la pesca artesanal, la generación de energía y la minería, entre otras actividades económicas relevantes desde la mirada ambiental, de manera que ante esta situación no es muy difícil imaginar el escenario socioambiental que rodea a dicha provincia, pues existe en ella una sensación generalizada de desmedro al desarrollo local, considerando el desarrollo de industrias de generación eléctrica con capital extranjero¹⁸³, por lo tanto, como se puede concluir, el territorio está fuertemente presionado por las exigencias propias del crecimiento económico.

En la Provincia del Huasco podemos observar, principalmente, la problemática ambiental en las siguientes categorías¹⁸⁴: Contaminación atmosférica, contaminación hídrica, inadecuado manejo y disposición de residuos sólidos domésticos e industriales, amenazas a los ecosistemas naturales, entre otros.

Antes de comenzar a entrar en el análisis del contenido del APL, es importante señalar que de acuerdo al Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile del Instituto Nacional de Derechos Humanos, específicamente para la zona de Huasco, tenemos a las empresas **Central termoeléctrica Guacolda** y **Central termoléctrica Punta Alcalde** como aquellas que se encuentran en el foco de éstos conflictos¹⁸⁵.

¹⁸² “Huasco: Saturada de contaminación por gases y materiales químio-tóxicos” (2012), <http://freirinaconciente.blogspot.cl/2012/05/problematicas-ambientales-en-la-comuna.html>

¹⁸³ Vargas Aceituno F. (2014). “Tesis Magíster Geografía: El Valle del Huasco, Territorio dinámico entre la resistencia y el sacrificio”, P. 116. Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad de Chile, <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/134365/el-valle-del-Huasco-territorio-dinamico-entre-la-resistencia-y-el-sacrificio.pdf;sequence=4>

¹⁸⁴ “Política ambiental de la Región de Atacama” (2010), Sistema Nacional de Información Ambiental, <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-26205.html>

¹⁸⁵ Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile – Instituto Nacional de Derechos Humanos, <http://mapaconflictos.indh.cl/>

En cuanto al instrumento propiamente tal, los motivos o fundamentos tomados en cuenta para celebrar el APL corresponden principalmente a la cantidad de empresas que desarrollan su actividad en la provincia, la mayoría de ellas correspondientes a los rubros de explotaciones de minas y canteras, Industrias manufactureras metálicas y no metálicas, servicios, construcción y Transporte, almacenamiento y comunicaciones¹⁸⁶.

En el APL también se distinguen los principales problemas ambientales del territorio, los que a juicio del instrumento son:

- Niveles de contaminación atmosférica en concentraciones cercanas a las máximas toleradas por las normas de calidad ambiental.
- Desequilibrio creciente en la disponibilidad de agua.
- Existencia de un ecosistema con gran biodiversidad, pero vulnerable.
- Disminución de la calidad de vida de la población.
- Aumento de los niveles de conflictos sociales.

Posteriormente, se señala, lo que a juicio de esta investigación, es el verdadero espíritu del instrumento, esto es que “se requiere contar con una estrategia que permita lograr el desarrollo sustentable de la provincia, por medio de compatibilizar, en el mediano plazo, el crecimiento económico, con la equidad y progreso social y el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, a través de un proceso que promueva la efectiva participación de todos los actores sociales en la toma de decisiones”¹⁸⁷, el problema que podemos observar en lo anteriormente transcrito, y conforme a lo ya mencionado respecto al contexto ambiental de la Provincia del Huasco, es si realmente se puede conciliar el crecimiento económico con el uso racional de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente en un territorio que se encuentra saturado por las actividades económicas que en él se desarrollan, y no tan solo desde un punto de vista económico sino que también social, pues numerosos movimientos sociales se han desarrollado entorno a la problemática ambiental que vive la zona.

Más adelante, el APL nos señala que éste viene a complementar el Plan de Recuperación Ambiental y Social de Huasco, desarrollado por el Ministerio del Medio Ambiente, el que

¹⁸⁶ “Acuerdo de Producción Limpia: Industriales de la Provincia de Huasco” (2015), Artículo Segundo, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/503/apl_industriales_de_la_provincia_de_huasco.pdf

¹⁸⁷ *Ibíd.*

tiene por objeto liderar un trabajo cuyo punto de partida es el diálogo entre el sector público, ciudadano y empresarial, que permita definir los mecanismos que aseguren a los ciudadanos vivir un proceso de recuperación ambiental y social definiendo la gradualidad de su implementación¹⁸⁸.

Su objetivo general es “Contribuir al mejoramiento de la gestión productiva y ambiental de la Provincia de Huasco, a fin de introducir de manera permanente en sus actividades una gestión ambiental integral y de calidad de servicio, que permita mejorar las condiciones de vida de la población de las comunas de la Provincia y aumentar la competitividad de las empresas adheridas en este APL”¹⁸⁹, no obstante lo anterior, es necesario tener presente que el alcance de un Acuerdo de Producción Limpia se circunscribe únicamente a quienes lo celebren, de manera que dicho objetivo general debe entenderse que alcanzará a quienes lo suscriban y a las empresas que posteriormente se adhieran a éste.

En cuanto a sus objetivos específicos¹⁹⁰ son los siguientes:

- a. Disminuir las emisiones de material particulado.
- b. Implementar mejoras en la gestión del manejo de los residuos industriales, residuos domésticos y residuos líquidos considerando alternativas para su minimización, reciclaje y valorización.
- c. Implementar medidas de eficiencia energética que permitan a las empresas adherentes disminuir sus consumos y las emisiones de gases de efecto invernadero generadas en los procesos productivos.
- d. Mantener, perfeccionar e implementar prácticas de trabajo seguras para los trabajadores en las empresas del sector.
- e. Promover acciones de responsabilidad social hacia la comunidad que habita las comunas que conforman la Provincia del Huasco.
- f. Difundir y transferir a la comunidad los compromisos y resultados del APL.
- g. Definir e implementar medidas de gestión y capacitación del personal en materias de Producción Limpia.

¹⁸⁸ *Ibíd.*

¹⁸⁹ *Ibíd.*, Artículo Sexto.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

- h. Incorporar las Mejores Técnicas Disponibles en la gestión productivo – ambiental de las empresas adheridas al presente APL.

Como se puede observar de los objetivos específicos anteriormente transcritos, todos son bastantes atingentes con la realidad ambiental de la Provincia del Huasco, pues tenemos gestión de residuos, que como se sabe, es una gran problemática de la provincia, además de promover acciones de responsabilidad social hacia la comunidad, la que podría permitir una mejor relación entre el sector privado (empresa) y la comunidad de la provincia, dado todos los movimientos sociales que han surgido en la zona debido precisamente a los altos niveles de contaminación que se encuentran presentes en el territorio.

Ahora pasaremos entonces a identificar las metas más importantes, con sus respectivas acciones, en relación con nuestro foco de estudio¹⁹¹:

1. META 2: MINIMIZAR LA GENERACIÓN DE EMISIONES ATMOSFÉRICAS DE MATERIAL PARTICULADO

Acción 2.1: CORPROA capacitará a los encargados del APL en metodologías de estimación de emisiones de material particulado sedimentable y en suspensión, basadas en los modelos de la Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos (*Environmental Protection Agency*, en adelante “EPA”).

Indicador de desempeño: Registro de asistencia y copia de material entregado.

Acción 2.3: Las empresas grandes propondrán una mejora técnica a sus planes de vigilancia ambiental, incluyendo el monitoreo de material particulado sedimentable (MPS) y análisis químico de emisiones de interés (MPS y MP10).

Indicador de desempeño 1: Plan de Vigilancia Ambiental presentado a las autoridades competentes.

Acción 2.4: Las empresas que trasladan productos mineros deberán evaluar su sistema de limpieza de carga e incorporar, si corresponde, las mejores tecnologías para el lavado a alta presión de los chasis y vagones, implementando procedimientos de control. Estas mejoras se deben implementar, tanto el punto de carga como en la descarga de los materiales.

¹⁹¹ *Ibíd.* P.P 11 a 21.

2. META N° 4: REDUCIR EN UN 5% LOS CONSUMOS DE AGUA EN LAS INSTALACIONES ADHERIDAS AL ACUERDO

Acción 4.1: Las empresas registrarán los consumos mensuales de agua, diferenciando a lo menos las áreas administrativas y de proceso, identificando además las fuentes de aprovisionamiento.

Acción 4.5: Las empresas realizarán una evaluación técnica y de costos de la implementación de opciones de optimización del uso de aguas de proceso.

Acción 4.6: Las empresas implementarán aquellas opciones evaluadas factibles de la acción 4.5.

Acción 4.7: Las empresas medirán el porcentaje de reducción de agua consumida, considerando como base el año 2015 y como término la finalización del período de implementación del APL.

3. META N° 5: IMPLEMENTAR MEDIDAS DE EFICIENCIA ENERGETICA Y DISMINUIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO GENERADAS EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS DE LAS DISTINTAS EMPRESAS

Acción 5.1: Las empresas designarán un responsable de la gestión energética de sus instalaciones.

Acción 5.4: Las empresas registrarán los consumos mensuales de energía (combustibles y energía eléctrica), diferenciando, a lo menos, el área administrativa y de proceso.

Acción 5.5: En base a los registros de consumo identificados, las empresas elaborarán una línea base de consumo energético

Acción 5.6: Cada empresa elaborará un Plan de Medidas de Eficiencia Energética con metas y plazos, en base a resultados acción 5.5, identificando mejoras que se puedan implementar en un periodo de 18 meses.

Acción 5.8: Las empresas medirán la variación del consumo de energía obtenida por las medidas de mejora en eficiencia energética en valores absolutos (litros o m³ combustible) y por unidad de consumo/ton procesada.

4. META N° 6. LAS EMPRESAS GRANDES MEDIRÁN SU HUELLA DE CARBONO

Acción 6.2: Las empresas cuantificarán y actualizarán anualmente su huella carbono, en base a la herramienta Huella Chile desarrollada por el Ministerio de Medio Ambiente (<http://www.huellachile.cl/huellachile/>) o una metodología equivalente. El año definido para comenzar la medición corresponderá al 2015.

Indicador de desempeño 1: Informe de evaluación de huella de carbono

En relación a las sanciones expresamente establecidas en el instrumento, encontramos en su artículo duodécimo lo siguiente: “Las sanciones por incumplimiento de los contenidos del acuerdo que se procede a detallar son complementarias entre ellas, y consisten en:

- CORPROA establecerá sanciones a las empresas, en función de lo que señalen los estatutos de la organización. Estas pueden ir desde amonestación, multa, hasta eliminación de sus respectivas asociaciones gremiales.
- En caso que el acuerdo tenga asociado instrumentos de fomento del Estado, el incumplimiento de los contenidos del mismo, hará aplicable las sanciones establecidas en el contrato del instrumento de fomento respectivo.
- Una componente del seguimiento y control de los acuerdos es la publicación de los resultados del mismo. En tal sentido, el CPL podrá publicar en su página web u otro medio, la nómina de instalaciones que cumplen el Acuerdo y las que no lo cumplen”

En cuanto al plazo total de APL, corresponde a **dieciocho meses (18)**, contados desde que finalice el período preliminar de adhesión al mismo¹⁹².

Respecto al nivel de cumplimiento de este instrumento, es importante señalar que a la fecha de la presente investigación éste se encuentra en ejecución, por lo tanto aún no es posible contar con un Informe Final, pero si existe el Informe Consolidado de Diagnósticos Iniciales del APL, que nos da luces en cómo van las metas comprometidas y en qué porcentaje de cumplimiento se encuentran durante este período de ejecución.

¹⁹² Ibíd. Artículo Décimocuarto.

Del estudio del Informe Consolidado de Diagnósticos Iniciales del APL¹⁹³, se concluye que el cumplimiento promedio del sector, en dicho período, corresponde a un 10%, principalmente porque se observaron que sólo 2 de las 4 instalaciones asociadas a grandes empresas presentan estructura de registros mensuales de indicadores de residuos, pero ninguna PYME registra generación de residuos, además sólo 3 PYMES presentaron control de consumo de variables de agua y energía, no llevan un control mensual que permita analizar ni hacer balances ni proponer eficiencias, para el caso del recurso hídrico, algunas PYMES declararon que el recurso agua de proceso proviene de un canal, desde el cual se extrae el agua en forma artesanal, sin tener equipos que permitan medir caudal de extracción, y finalmente, en cuanto a las grandes empresas y sus instalaciones, solo 2 presentaron control de registros de generación de residuos. Ninguna de éstas presenta balances hídricos ni energéticos¹⁹⁴. Es importante señalar que este era el escenario al año 2016, de manera que habrá que esperar los informes futuros que nos den luces de cómo sigue la situación y el nivel de cumplimiento con este APL.

Para concluir, se elaboró un cuadro comparativo en donde se puedan observar de forma resumida los aspectos más relevantes de los 3 instrumentos analizados, el cual se enseña a continuación:

CUADRO COMPARATIVO EJECUTIVO			
ASPECTOS RELEVANTES DE LOS INSTRUMENTOS ESTUDIADOS			
APL:	“Comerciantes de Leña de los principales centros de consumo del sur de Chile”	“Zona industrial Puchuncaví – Quintero”	“Industriales de la Provincia de Huasco”
Objetivo General	Contribuir al mejoramiento de la gestión productiva y ambiental del sector	Incorporar medidas y tecnologías de Producción Limpia en las empresas firmantes, para reducir la	Contribuir al mejoramiento de la gestión productiva y ambiental de la Provincia de Huasco, a fin de

¹⁹³ Peña Gómez C., Villalobos Gaete I., Hurtado Alcota H. y Aguirre Aguirre R. (2016). “Informe Consolidado de Diagnósticos Iniciales: Seguimiento y Control APL Huasco L1-14/2016”. Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama.

¹⁹⁴ *Ibíd.* P. 35.

	comerciantes de leña en el sur de Chile, a fin de lograr un producto de calidad, que responda a las exigencias ambientales y de mercado.	contaminación y aumentar la eficiencia productiva y así generar acciones que prevengan y remedien los efectos ambientales de la actividad industrial en la zona Puchuncaví – Quintero.	introducir de manera permanente en sus actividades una gestión ambiental integral y de calidad de servicio, que permita mejorar las condiciones de vida de la población de las comunas de la Provincia.
Metas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formalizar comerciantes 2. Proveedores de comerciantes que cumplan con Planes de Manejo Forestal, aprobados por CONAF 3. Disminuir emisión de Material Particulado. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la gestión ambiental e incorporar Mejores Técnicas Disponibles a sus procesos. 2. Contribuir al desarrollo de un plan de manejo de los riesgos ambientales que la actividad productiva generó en los suelos. 3. Mejorar la información para el control de las emisiones atmosféricas. 4. Implementar Programas de Eficiencia Energética. 5. Promoción de acciones de protección de la biodiversidad presente en las aguas de la Bahía de Quintero y Estero Campiche. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Minimizar la generación de emisiones atmosféricas de material particulado. 2. Reducir en un 5% los consumos de agua en las instalaciones adheridas. 3. Implementar medidas de eficiencia energética y disminuir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero generados. 4. Grandes empresas adheridas medirán su huella de carbono.

<p>Sanciones</p>	<p>Corporación de Certificación de Leña: Amonestación, Multa, Eliminación u otro.</p> <p>Las establecidas en el contrato del instrumento de fomento respectivo, si existiese.</p> <p>Publicar en la página web (CPL), las empresas que incumplen.</p>	<p>Comité coordinador del Acuerdo establecerá las medidas que correspondan.</p> <p>El CPL podrá poner término unilateral al APL.</p> <p>Publicar en la página web (CPL), las empresas que incumplen.</p>	<p>CORPROA: Amonestación, Multa, Eliminación u otro.</p> <p>Las establecidas en el contrato del instrumento de fomento respectivo, si existiese.</p> <p>Publicar en la página web (CPL), las empresas que incumplen.</p>
<p>Nivel de cumplimiento</p>	<p>Porcentaje de cumplimiento entre el 50% y el 87% según la meta.</p> <p>Se consideró al instrumento como una herramienta eficaz para introducir mejoras ambientales, productivas, de higiene y seguridad laboral a nivel de empresas.</p>	<p>Respecto a la calidad del aire se determinó el cumplimiento de la normativa ambiental respecto a SO₂, NO_x CO, MP10 y MP2,5.</p> <p>Se observa una reducción tanto de los consumos de energía como de la gestión de residuos sólidos.</p> <p>Reducción de emisiones de material particulado y disminución de los Gases de Efecto Invernadero.</p>	<p>El instrumento se encuentra en ejecución, no obstante, a la fecha, el cumplimiento promedio del sector corresponde a un 10%.</p> <p>2 de 4 instalaciones asociadas a Grandes Empresas cuentan con un registro mensual de indicadores de residuos.</p> <p>Algunas PyMES declaran que el recurso agua proviene de un canal, del cual se extrae agua de forma artesanal.</p>

Como se puede observar, en los 3 APL encontramos un objeto general similar, en el sentido que todos ellos se refieren a mejorar la gestión productiva y ambiental de las empresas adheridas, así como aplicar medidas para reducir la contaminación.

Llama la atención también que en el caso del APL: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero, se estableció una meta que dice relación con fomentar acciones de protección de la biodiversidad presente en las aguas de la Bahía de Quintero y Estero Campiche, este dato nos da claras luces acerca de la función ambiental de los Acuerdos de Producción Limpia, pues está íntimamente ligado con el deber de protección del Estado.

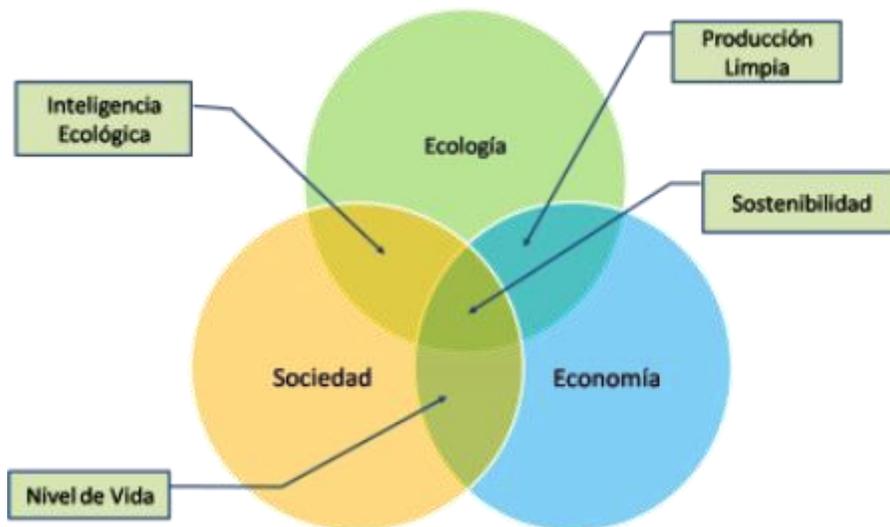
CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación hemos analizado la dimensión ambiental de la Constitución Política y los deberes de protección y de qué forma ambos aspectos se relacionan con los APL, además de estudiar el régimen jurídico de los Acuerdos de Producción Limpia y se elaboró un estudio cualitativo de tres de estos instrumentos.

Los Acuerdos de Producción Limpia son instrumentos de gestión ambiental y productiva, no obstante lo anterior se estima que su naturaleza jurídica corresponde a la de un contrato administrativo, pues en su esencia el APL cumple con todas las características de éste, además de existir una correspondencia entre la definición de contrato administrativo y la definición y efectos que persiguen los APL. Se analizó también, entre otras cosas, el régimen de sanciones del instrumento para concluir que lo primero es establecer un régimen de sanciones en el propio APL, pues lo que no sea exigible aplicando el ordenamiento jurídico vigente, se sujetará a lo señalado en el propio APL. Lo importante en esta parte es destacar la amplitud con que el legislador estableció la norma del artículo 6° del artículo décimo de la Ley N° 20.416, en el sentido que hace un llamado a todo el ordenamiento jurídico vigente para resguardar las disposiciones contempladas en un Acuerdo de Producción Limpia.

La Producción Limpia entendida como una estrategia de gestión productiva y ambiental, comenzó a aplicarse en el ámbito internacional una vez que fue vista como una alternativa válida para reducir los efectos nocivos en el medio ambiente de las actividades económicas que se desarrollan. Por su parte, Chile comenzó a practicar dicha estrategia a finales de los años 90' hasta llegar a ser oficialmente reconocida con la dictación de la Ley N° 20.416 de 2010, sin perder de vista que nuestro país se ha comprometido a aplicar esta estrategia incluso con instrumentos internacionales que así lo consagran o consagraban expresamente. Importante resulta todo lo estudiado, pues la Producción Limpia se ubica entre la *ecología* y la *economía* al momento de estudiar un modelo de desarrollo sostenible, como lo podemos observar en la siguiente imagen¹⁹⁵:

¹⁹⁵ “¿Desarrollo Sustentable o Sostenible?” (2016). Planeta Vital, <http://tuplanetavital.org/actualidad-planetaria/%C2%BFdesarrollo-sustentable-o-sostenible/>



Si bien, la sostenibilidad se ubica entre la *Ecología*, la *Economía* y la *Sociedad*, mientras que la Producción Limpia únicamente entre las dos primeras, no es menos cierto, que el concepto está cambiando y el modelo al cual está avanzando nuestro país, es ubicar a la Producción Limpia entre los tres, caminando hacia una identificación con el concepto de sostenibilidad.

Respecto a lo anterior, se estima que la evolución del instrumento hacia ese sentido es el adecuado, como observamos en el capítulo III es posible notar que muchas de sus metas dicen relación con la elaboración de estudios determinados en circunstancia que los 3 instrumentos analizados se ubicaban en zonas saturadas por la contaminación, y dos de ellas (Puchuncaví – Quintero y Huasco) se trata de territorios en donde el conflicto socioambiental se encuentra en la palestra pública dada la circunstancia en que los niveles de contaminación y el detrimento ambiental han llegado, de manera que las metas de los APL deben necesariamente diferenciarse y destacarse sobre todo si se ubican dentro de territorios que son focos de conflictos socioambientales.

No obstante, no se debe pensar que la responsabilidad de ello se debe al instrumento o a la forma en cómo este ha sido reglamentado en nuestra legislación sino que el Acuerdo de Producción Limpia es un instrumento que se debe a su tiempo y la circunstancias sociales, económicas y ambientales que rodean al país. Recordemos que dicha estrategia empezó a aplicarse en Chile a finales de los años 90', cuando la realidad ambiental en Chile y los conflictos que a causa de ella se derivaban aún no eran un asunto de interés nacional, y el avance ha sido lento pero hoy vemos cómo los resultados han llevado al Acuerdo de Producción Limpia a un instrumento que está lejos de desaparecer.

Ha logrado quedarse y evolucionar hacia un concepto de desarrollo sostenible, buscando un camino posible hacia la conciliación entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, logrando acuerdos entre la mirada más economicista de las empresas con el deber de protección del Estado, tanto del Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación como de tutelar la preservación de la naturaleza.

Si analizamos la evolución del instrumento, nos encontraremos que los primeros Acuerdos de Producción Limpia tenían una participación mucho más baja de actores, en comparación con el número de participantes que intervienen actualmente en éstos, también observamos una evolución necesaria en las temáticas ambientales a tratar, mientras los primeros decían relación más bien con gestión productiva y Producción Limpia, actualmente se busca avanzar hacia una mirada que integre criterios de sostenibilidad.

Lo anterior guarda bastante coherencia con las demandas que observamos en los conflictos socioambientales que enfrenta el país, pues hoy avanzamos hacia una mirada en donde sea posible conciliar el respeto al Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber de tutelar la preservación de la naturaleza con el crecimiento económico.

El instrumento ha sido capaz de percatarse de estas exigencias y se está preocupando de integrarlas a su contenido, he ahí la importancia del Acuerdo de Producción Limpia, pues no obstante de tratarse de un acuerdo voluntario, busca satisfacer una necesidad del país, como es el reunir en él criterios de sostenibilidad, además de ejercer su labor como Acción de Mitigación Nacionalmente Apropriada (NAMA, por su sigla en inglés).

Para concluir, se recomienda avanzar hacia una modificación legislativa que reconozca esta nueva arista sostenible de los Acuerdos de Producción Limpia, así como también modificar su régimen de sanciones, toda vez que, tal y como observamos en el caso del APL: Industriales de la Provincia de Huasco, existe la posibilidad de incumplimiento respecto de sus metas, y en esa medida el instrumento debiese ser capaz de indicar claramente sanciones más fuertes en caso de incumplimiento, dado principalmente porque las temáticas que abordan requieren de un mayor nivel de compromiso y presión para todos aquellos que concurren a su celebración. Además la modificación legislativa debiese avanzar hacia un modelo que permita la participación activa de la comunidad en

la celebración de éstos, y que pueda ser dicha comunidad la que pueda comprometer metas y acciones específicas en su caso.

Es menester, también, avanzar hacia un modelo de acuerdo más amplio en relación con las partes llamadas a su celebración, así como también establecer incentivos que resulten atractivos para los sectores económicos, pero también es necesario ser capaces de establecer sanciones específicas en caso de incumplimiento, en un sentido que exista una equivalencia armónica entre los incentivos y las sanciones por incumplimiento.

BIBLIOGRAFÍA

A

“Acuerdo de Producción Limpia: Sector Envases y Embalajes” (2015). Consejo Nacional de Producción Limpia, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/516/apl_sector_envases_y_embalajes.pdf

“Acuerdo de Producción Limpia: Sector Construcción, Región Metropolitana” (2000), www.agenciasustentabilidad.cl

“Acuerdo de Producción Limpia: Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2010), http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/478/apl_comerciantes_de_leña_de_los_principales_centros_de_consumo_del_sur_chile.pdf

“Acuerdo de Producción Limpia: Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2011), Consejo Nacional de Producción Limpia, http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/184/apl_zona_industrial_puchuncavi_-_quintero.pdf

“Acuerdo de Producción Limpia: Industriales de la Provincia de Huasco” (2015), http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/503/apl_industriales_de_la_provincia_de_huasco.pdf

“Acuerdo de Producción Limpia: Turismo Sustentable y biodiversidad Isla Robinson Crusoe, Archipiélago Juan Fernández” (2017), http://www.agenciasustentabilidad.cl/resources/uploads/documentos/archivos/593/apl_turismo_sustentable_y_biodiversidad_isla_robinson_crusoe_archipelago_juan_fernandez.pdf

Albuquerque Llorens F. (2004). “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”, Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

Alessandri Rodriguez A., Somarriva Undurraga M. y Vodanovic Haklicka A. (2005). "Tratado de Derecho Civil: Partes preliminar y general" Tomo I. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

Álvarez Piñones A. (sin año). "Acuerdos de Producción Limpia: Nuevo instrumento de Política y Gestión ambiental y productiva". Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Anuario de Derechos Humanos N° 13 – 2017. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Astorga Jorquera E. (2005). "Derecho Ambiental". Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Central de Chile. Edita: Universidad Central de Chile. Santiago, Chile.

C

CIUU4.CL, Clasificador Chileno de Actividades Económicas (2012). Instituto Nacional de Estadísticas, www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/ciuu4-2012.pdf?sfvrsn=4

D

Dinamarca Gárate J. (1996). "Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente". Cámara de la Producción y del Comercio A.G. Concepción, Chile.

F

Fernández Bitterlich P. (2013). "Manual de Derecho Ambiental Chileno". Legal Publishing Chile. Santiago, Chile.

G

Galdámez Zelada L. (2016). "Medio ambiente, Constitución y Tratados en Chile". Boletín Mexicano de Derecho Comparado – Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Guzmán Rosen R. (2010). “La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos Sustantivos y Adjetivos. Historia, Doctrina y Jurisprudencia”. Legal Publishing Chile. Santiago, Chile.

H

“Historia de la Ley N° 20.416 Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño”. Primer trámite constitucional: Cámara de Diputados. www.bcn.cl.

Humana Iura de Derechos Humanos N° 6 (1996). “El derecho al medio ambiente. De Estocolmo a Sofía”. Universidad de Navarra, España.

I

“Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile, comparación 1999 – 2015” (2016). Centro de Análisis de Políticas Públicas, Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile.

“Informe de Evaluación de Impactos: APL Comerciantes de Leña de los Principales Centros de Consumo del Sur de Chile” (2013), Asociación Gremial de Combustibles Sólidos de Madera – CSM AG.

“Informe Final: Comunicación del Riesgo Ambiental para las sustancias potencialmente contaminantes en el aire, suelo y agua, en las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví” (2014). Greenlab UC Gestión y Política Ambiental DICTUC – Instituto de Sociología UC, http://www.mma.gob.cl/1304/articles-55902_InformeFinal_DICTUC.pdf

“Informe Consolidado: Estudio de Evaluación de impacto Acuerdo de Producción Limpia Zona Industrial Puchuncaví – Quintero” (2015), Núcleo Biotecnología Curauma – Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

J

José Menéndez A. y Oddvar Ericksen E. (2010). “La argumentación y los derechos fundamentales”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

L

Lara Arroyo J. (2017). “*Contratación administrativa del Estado*”. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

Latorre Vivar P. (2012). Curso de Capacitación: El Contrato administrativo. Contraloría General de La República, [http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Capacitacion/Cursos/2012/Gestion Tecnica OOPP/1 Patricio Latorre.pdf](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Capacitacion/Cursos/2012/Gestion_Tecnica_OOPP/1_Patricio_Latorre.pdf)

M

Mena F., Sabatini F. y Vergara P. (1996). “El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia”. Ambiente y Desarrollo, <http://porelbuenvivir.cl/wp-content/uploads/2015/12/13.-Conflicto-Ambienta-Puchuncavi-Bajo-la-Democracia.pdf>

Mendoza R., Ruiz A., Oddo B., Durán V., Irrarrázabal F., Eyzaguirre J., J. e Irrarrázaval J. (2004). “Informe Definitivo: Estudio para la elaboración de un anteproyecto de norma jurídica para la mejor inserción de los Acuerdos de Producción Limpia en el ordenamiento jurídico nacional”. Santiago, Chile.

N

Novo M. (2007). “Mujer y Medio Ambiente: Los caminos de la visibilidad”. Catarata. Madrid, España.

O

Oelckers Camus O. (1979). “En torno al concepto de contrato administrativo”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 3. Valparaíso, Chile.

P

Peña Gómez C., Villalobos Gaete I., Hurtado Alcota H. y Aguirre Aguirre R. (2016). “Informe Consolidado de Diagnósticos Iniciales: Seguimiento y Control APL Huasco L1-14/2016”. Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama.

Q

Quinzio Figueiredo J.M. (2006). “Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II”. LexisNexis. Santiago, Chile.

S

Simón Yarza F. (2012). “Medio ambiente y Derechos fundamentales”. Tribunal Constitucional – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.

T

Tedim Fantina, Vittorio Leone, Gavriil Xanthopoulos (2016). “A wildfire risk management concept based on a social-ecological approach in the European Union: Fire Smart Territory”. International Journal of Disaster Risk Reduction – Elsevier, https://ac.els-cdn.com/S2212420916300322/1-s2.0-S2212420916300322-main.pdf?_tid=c463d448-aa04-11e7-9ff6-00000aab0f27&acdnat=1507232491_d9300bb4bb9e04802b7fbb9f9f1244c1

Toledo Tapia F. (1996). “Ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Historia Fidedigna y Concordancias Internas”, nota N° 5. Santiago, Chile.

V

Vargas Aceituno F. (2014). “Tesis Magíster Geografía: El Valle del Huasco, Territorio dinámico entre la resistencia y el sacrificio”. Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad de Chile, <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/134365/el-valle-del-Huasco-territorio-dinamico-entre-la-resistencia-y-el-sacrificio.pdf;sequence=4>

Verdugo Marinkovic M., Pfeffer Urquiaga E., Nogueira Alcalá H. (2005). “Derecho Constitucional, Tomo I”. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile.

NORMAS:

Constitución Política de La República (1980). Santiago, Chile.

Decreto N° 641 de fecha 05 de agosto de 1995 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Acuerdo Complementario de Cooperación en materia de Medio ambiente, suscrito con Guatemala”.

Decreto N° 20 de fecha 06 de marzo 2001 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Acuerdo con Alemania sobre el proyecto: Fomento de Tecnologías Medioambientales”.

Decreto N° 37 de fecha 19 de mayo del 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Convenio de Rotterdam para la aplicación del Procedimiento de

Consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y sus anexos”.

Decreto N° 349 de fecha 16 de febrero de 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores “Promulga el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus Anexos A y B”.

Ley N° 20.416 Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño, de 2010.
Resolución Afecta N° 242 de 30 de diciembre de 2016 de CORFO, que modifica Resolución Afecta N° 303 de 2007 de CORFO.

Resolución Exenta N° 328/2015 de 30 de abril de 2015 del Consejo Nacional de Producción Limpia.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

Comisión Nacional del Medio Ambiente,
<http://www.vialidad.cl/areasdevialidad/medioambiente/Documents/Normativa/Tratados%20Internacionales/foarticle25995.pdf>

Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO, “Se firma Acuerdo de Colaboración entre CPL y Chile Menos CO2”, 16 de mayo de 2011,
<http://www.cpl.cl/Noticias/noticia.php?id=497>

Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, “Acuerdos de Producción Limpia (APL), [http://www.cpl.cl/Acuerdos\(APL\)/](http://www.cpl.cl/Acuerdos(APL)/)

Comité Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático, www.agenciasustentabilidad.cl
“¿Desarrollo Sustentable o Sostenible?” (2016). Planeta Vital,
<http://tuplanetavital.org/actualidad-planetaria/%C2%BFdesarrollo-sustentable-o-sostenible/>

Educarchile, CICLOS (Educación – Capacitación – Comunicación ambiental), “Producción Limpia”, ww2.educarchile.cl/UserFiles/.../1/43278_179207_Producción%20limpia.doc.

“En Coyhaique: Firman Acuerdo que impulsa recambio de calefactores en sector comercial” (2017), http://www.agenciasustentabilidad.cl/noticias/en_coyhaique_firman_acuerdo_que

“Huasco: Saturada de contaminación por gases y materiales químio-tóxicos” (2012), <http://freirinaconciente.blogspot.cl/2012/05/problematicas-ambientales-en-la-comuna.html>

“La Contraloría General de La República – 85 años de vida institucional” (2012). Contraloría General de La República, <https://www.contraloria.cl/portalweb/documents/451102/1902464/85+a%C3%B1os.pdf/95421b18-9a16-050d-335d-56f67b68b436>

“Las comunas más contaminadas de Chile” (2011). El Mercurio, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=81914>

“Los biomas antropogénicos” (2013), <https://cienciayecologia.wordpress.com/2013/06/08/los-biomas-antropogenicos/>

Mapa de Conflictos Socioambientales en Chile – Instituto Nacional de Derechos Humanos, <http://mapaconflictos.indh.cl/>

Ministerio del Medio Ambiente, www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articulos-29358_recurso_3.doc

Ministerio del Medio Ambiente, <http://portal.mma.gob.cl/acciones-nacionales-de-mitigacion-apropiadas-namas/>

“Política ambiental de la Región de Atacama” (2010), Sistema Nacional de Información Ambiental, <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-26205.html>.

