

Auditorías de Contraloría a Subpesca y Sernapesca en Materia de Acuicultura

Autores:
Ignacio Martínez Jadue
Elizabeth Soto Muñoz

I. Introducción

El año 2010, tras una enorme crisis sanitaria de la industria del salmón, la Ley General de Pesca y Acuicultura¹ fue modificada por la Ley N° 20.434. Esta normativa introdujo cambios relevantes en el modelo productivo de la salmonicultura enfocados en el manejo sanitario y ambiental de la actividad².

Producto de esta ley, la autoridad de pesca y acuicultura ha debido desarrollar e implementar reglamentos necesarios para aplicar dicha normativa, encontrándose todavía algunos inconclusos. Aun así, una nueva normativa se encuentra en operación por ya casi 6 años al alero de una industria que ha recuperado y aumentado sus niveles de producción.

Las cifras permiten establecer que históricamente las cosechas de salmónidos han crecido un 73%, pasando de 482.388 toneladas el año 2002 a 834.168 toneladas el año 2015, observándose solo bajas significativas los años 2009 y 2010 producto de las crisis del virus ISA. Misma situación ocurre en para el caso de las exportaciones, los volúmenes muestran un crecimiento de un 113%, pasando de 330.366 toneladas el año 2003 a las 705.135 toneladas el año 2015³.

Con todo, el desarrollo de la industria del salmón ha demostrado estar lejos de ser una actividad de bajo impacto en los ecosistemas de la Patagonia chilena. Solo cabe recordar lo ocurrido el mes de febrero del presente año, cuando miles de salmónidos murieron producto de un florecimiento inusual de microalgas del tipo *Chatonella*.

Bajo este contexto nos parece relevante hacer una revisión de dos auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, relativas al cumplimiento de las obligaciones normativas de las dos principales instituciones públicas competentes en materia de regulación y fiscalización de la acuicultura, que son la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca).

Ambos estudios, N°210 y N°211, analizan el cumplimiento por parte de las dos instituciones mencionadas de las funciones encomendadas por la Ley General de Pesca y Acuicultura y sus reglamentos, en relación a la actividad acuícola desarrollada en las regiones X, XI y XI, durante el periodo comprendido entre los años 2011 al 2015.

¹ El D.S N°430 de 1991 del Ministerio de Economía fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, como Ley General de Pesca y Acuicultura

² La Ley 20.434 constituye una de las principales modificaciones a la Ley N° 18.892 de 1989 en materia de acuicultura.

³ Toledo (2016) "Producción y Exportaciones de la Salmonicultura Chilena: Actualización y Análisis". Fundación Terram.

II. Justificación de las Auditorías N° 211 a la Subsecretaría de Pesca y N° 210 a Servicio Nacional de Pesca

Entre los años 2009 y 2014, las regiones X, XI y XII concentraron el 95% de la producción acuícola a nivel nacional, según informe ambiental de acuicultura de Subpesca. Proyectos acuícolas aprobados a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable, representan el 20% del total aprobado, lo que demuestra la alta tasa de inversión que el sector acuícola aporta.

Desde el punto de vista de la calidad ambiental de las áreas afectas a actividades acuícolas, en el sitio web de Sernapesca se disponen antecedentes que muestran aparición de áreas anaeróbicas, que eventualmente podrían generar el detrimento de la calidad ambiental para las áreas de concesión. Dicha situación se traduce en la disminución de oxígeno disponible para la sustentación de los recursos hidrobiológicos presentes de manera natural en el área, como para el sustento de la producción acuícola.

Durante el período comprendido entre los años 2013 al 2015, el 8% de las Informaciones Ambientales, en adelante INFA, presentadas en la X región, 32% de las presentadas en la XI región y 53% de las correspondientes a la XII región, fueron declaradas en condiciones anaeróbicas por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, lo que da cuenta que en los casos señalados la capacidad de carga de los cuerpos de agua afectos a actividades acuícolas se estaría viendo superada, según detalle en la Tabla N° 1.

Tabla 1
Condición Ambiental 2013-2015

Región	Centros	Total INFA	INFA Aeróbicas	%	INFA Anaeróbicas	%
X	1195	1416	1303	92	113	8
XI	465	768	519	68	249	32
XII	48	75	35	47	40	53

Fuente: Elaboración CGR según información de Sernapesca.

Adicionalmente, el Comité de Defensa del Borde Costero de Puerto Montt ha solicitado que se investigue sobre eventuales infracciones ambientales en centros acuícolas de la X región, los cuales no estarían operando de acuerdo a la ubicación estipulada en las resoluciones que las autorizan.

La Contraloría advierte del eventual enriquecimiento orgánico de la columna de agua y fondo marino, como consecuencia de altas tasas de biodeposición (fecas) y por el frecuente desprendimiento de organismos de los sistemas de cultivo, lo cual alteraría de manera considerable la composición química del sedimento, además de reducir la cantidad de oxígeno disponible.

Este proceso físico-químico, denominado “eutrofización”, se caracteriza por la incorporación de nutrientes que promueven la generación de materia orgánica en el medio, aumentando la demanda biológica de oxígeno en el mismo, y consecuentemente, deteriora la calidad ambiental del sector afectado.

Asimismo, advierte que esta variable no es evaluada en una INFA, ya que no se miden nutrientes. No obstante, la ausencia de dichas mediciones no descarta su ocurrencia.

III. Antecedentes Generales

El decreto con fuerza de ley N° 34 de 1931, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 5 de 1983 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, crea la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) y al subsecretario de Pesca. Dicho subsecretario tiene entre sus funciones, proponer las normas de protección, control y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos y de su medio.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), conforme al artículo 25 del decreto con fuerza de ley N° 34, de 1931, del Ministerio de Economía que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados, es el organismo al que le corresponde ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento, y en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos. En la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) Ley N° 18.892 de 1989 la entidad pasa a denominarse Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura.

Por su parte, Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) establece que su objetivo es la conservación y uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, mediante la aplicación de un enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos (Artículo 1° B, LGPA).

Para la consecución del objetivo recién mencionado, se deberá tener en consideración, al adoptar las medidas de conservación y administración, así como al interpretar y aplicar la ley, lo siguiente (Artículo 1° C, LGPA):

- Aplicar en la administración y conservación de los recursos hidrobiológicos y la protección de sus ecosistemas, el principio precautorio, entendiendo por tal:

- i. Se deberá ser más cauteloso en la administración y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta.
- ii. No se deberá utilizar la falta de información científica suficiente, no confiable o incompleta como motivo para posponer o no adoptar medidas de conservación y administración.

- Fiscalizar el efectivo cumplimiento de las medidas de conservación y administración.

El artículo 67 bis de la misma ley, indica que al titular de las concesiones acuícolas solo se le permitirá realizar aquellas actividades para las cuales le han sido otorgadas, de manera armónica y sustentable con otras que se desarrollen en el área comprendida en la respectiva concesión.

Enseguida, el artículo 69 dispone que la concesión o autorización de acuicultura tienen por objeto único la realización de actividades de cultivo en el área concedida, respecto de las especies hidrobiológicas indicadas en la resolución o autorización que las otorgan.

El artículo 87 de dicha ley, menciona que se deberán reglamentar las medidas de protección del medio ambiente para que los establecimientos que exploten concesiones de acuicultura operen en niveles compatibles con las capacidades de carga de los cuerpos de agua lacustres, fluviales y marítimos, que aseguren la vida acuática y la prevención del surgimiento de condiciones anaeróbicas en las áreas de impacto de la acuicultura.

En el artículo 122 de la LGPA, se estipula que la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de la ley, sus reglamentos y medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, será ejercida por funcionarios del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura y por personal de la Armada y de Carabineros de Chile, según corresponda.

Luego, el artículo 122 bis indica que será Sernapesca quien elaborará la información ambiental (INFA) del centro de cultivo, que acredite que esté operando de conformidad con lo previsto en el anotado artículo 87.

La letra e) del artículo 142 de la LGPA, establece que son causales de caducidad de las autorizaciones de acuicultura, no iniciar operaciones del centro de cultivo dentro del plazo de un año contado desde la entrega material de la concesión o autorización; o paralizar actividades por dos años consecutivos, sin perjuicio de la ampliación de plazo otorgada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 bis. Añade que los plazos antes señalados se suspenden en los casos que la autoridad hubiese dispuesto descanso obligatorio, conforme al reglamento respectivo.

La ley N° 20.434, que Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de acuicultura, en su artículo 2° señala que, desde la fecha de promulgación de dicha ley, se suspende en las regiones de Los Lagos y de Aysén, el ingreso de solicitudes y el otorgamiento de nuevas concesiones de acuicultura, cuyo proyecto técnico considere peces, salvo las solicitudes que a dicha fecha, cuenten con proyecto técnico aprobado por la Subsecretaría. Añade que, en las regiones antes señaladas, se permitirá la relocalización de las concesiones de conformidad con el artículo 5° de la misma ley.

El artículo 3° del decreto N° 320, de 2001, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA), señala que constituyen instrumentos para la conservación y evaluación de las capacidades de los cuerpos de agua, los requisitos de operación previstos en las normas generales y especiales del mismo, así como la Caracterización Preliminar de Sitio (CPS) y la Información Ambiental (INFA), en los casos que resulten procedentes. Añade que se supera la capacidad de un cuerpo de agua cuando el área de sedimentación presenta condiciones anaeróbicas.

El inciso sexto del artículo 19 del citado cuerpo normativo, indica que no podrán ingresarse nuevos ejemplares a los centros de cultivo mientras no se cuente con los resultados de la INFA que acrediten que el centro está operando en niveles compatibles con la capacidad de carga del cuerpo de agua.

Asimismo, el inciso sexto del artículo 16 del decreto N° 319, de 2001, del mismo origen, que aprueba el Reglamento de Medidas de Protección, Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las Especies Hidrobiológicas, señala que el servicio deberá emitir informes semestrales de los resultados de la aplicación de programas sanitarios.

En relación con lo anterior, el artículo 18 indica que, en base a los informes antes mencionados, Sernapesca podrá establecer una zonificación en función del estado sanitario. Luego, su artículo 19 prescribe que, en virtud de dicha zonificación, se podrán dictar programas sanitarios específicos.

La resolución exenta N° 3.612, de 2009, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que aprueba la Resolución que Fija las Metodologías para Elaborar la Caracterización Preliminar de Sitio, CPS, y la Información Ambiental, INFA, prescribe en el numeral 31, que un centro evaluado en condición anaeróbica, solo podrá reanudar sus operaciones si se demuestra a través de una INFA, tomando las muestras en las mismas estaciones donde se realizó la última de éstas, que se restablecieron las condiciones aeróbicas de las variables cuyos límites se hayan incumplido.

La Subsecretaría de Pesca dictará una resolución que contendrá la clasificación de enfermedades de alto riesgo en lista 1, 2 y 3, según lo establecido en la misma disposición para cada una, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial. Luego, su artículo 8° C, señala que deberá establecer un programa de investigación de especies silvestres, en base al cual elaborará un informe anual de los resultados obtenidos, de carácter público y que podrá ser considerado por el servicio en la zonificación que realice y en las labores de control y fiscalización que lleve adelante.

Cabe mencionar que mediante el oficio N° 41.117, de 2016, se remitió a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, con carácter reservado, el pre-informe de observaciones N° 211, de 2016, con el objeto de que tomara conocimiento y formulara los alcances y precisiones que, a su juicio procediera, lo que se concretó mediante oficio N° 002, de 2016. Asimismo, mediante el oficio N° 41.119, de 2016, se remitió a Sernapesca, con carácter reservado, el pre-informe de observaciones N° 210, de 2016, con el objeto de que tomara conocimiento y formulara los alcances y precisiones que, a su juicio procediera, lo que se concretó mediante su oficio N° 94.558, de esta anualidad.

IV. Auditoría N° 211 a la Subsecretaría de Pesca

a. Objetivo de la Auditoría

Practicar una auditoría a la labor de la Subsecretaría de Pesca (Subpesca) sobre el cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley General de Pesca y Acuicultura y sus reglamentos, respecto al desarrollo de la actividad acuícola en la X, XI y XII regiones, durante el período comprendido entre los años 2011 al 2015.

b. Preguntas de la Auditoría

¿Se están realizando los estudios, reportes e informes técnicos a fin de evaluar y proteger los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente?

¿Se está dando cumplimiento a las disposiciones tendientes a la protección del medio ambiente, respecto del uso sustentable de los recursos hidrobiológicos y la salvaguarda de los ecosistemas?

¿Se está aplicando la caducidad a aquellas concesiones que no se ajustan a la normativa?

c. Metodología

El examen se realizó de acuerdo con la metodología de auditoría de la Contraloría, dispuesta en la resolución N° 20 de 2015, fija normas que regulan las auditorías efectuadas por la Contraloría General de la

República (CGR) y los procedimientos contenidos en la resolución exenta N° 1.485 de 1996 que aprueba las normas de control interno de la CGR.

d. Universo y Muestra

El universo de esta auditoría consideró las concesiones para la acuicultura que cuentan con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable, localizadas en las regiones X, XII y XII obtenidas en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015, las que totalizaron 56. Del total se determinó una muestra de 38 concesiones acuícolas.

Además, la revisión consideró aquellos centros acuícolas en proceso de trámite de relocalización al año 2016, que ascienden a 341, determinándose una muestra de 91 concesiones.

Conjuntamente se constató el total de 11 Agrupaciones de Concesiones de Salmónidos (ACS) existentes a la fecha.

Por último, se revisaron los 15 centros acuícolas denunciados por el Comité de Defensa del Bordes Costero de Puerto Montt.

Tabla 2
Detalle del Universo y Muestra

Materia Específica	Universo	Muestra	% Muestra
Concesiones Acuícolas con RCA	56	38	67,9%
Relocalizaciones en Trámite	341	91	26,7%
Agrupación de Concesiones de Salmónidos	11	11	100%
Centros Acuícolas Denunciados	15	15	100%

Fuente: Datos proporcionados por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

e. Resultados de la Auditoría

i. Aspectos de Control Interno:

- 1. Falta de auditorías sobre la materia auditada:** Se constató que en el año 2011 la unidad de auditoría interna de la Subsecretaría efectuó una revisión interna en materias relacionadas con la implementación de la LGPA (denominada "Auditoría al Proceso de Gestión de Tramites Sectoriales"), no constando auditorías o exámenes posteriores, que aborden la temática.

Lo anterior constituye una debilidad de control interno que se aparta de lo previsto en la resolución exenta N°1.485 de 1996 de la CGR, normas generales, letra e), vigilancia de los controles, N° 38, en cuanto los directivos deben vigilar continuamente sus operaciones y adoptar medidas ante una eventual irregularidad.

- 2. Ausencia de procedimiento y/o manuales:** La Unidad de Auditoría Interna de la Subpesca no cuenta con procedimientos de carácter formal ni manuales que permitan orientar las auditorías y verificar el grado de cumplimiento de la normativa acuícola.

Las omisiones indicadas constituyen una infracción a lo consignado en los numerales 43, letra a), y 38 del capítulo III de la resolución exenta N°1.485 de 1996 de la CGR, en cuanto a que las estructuras de control interno y todas las transacciones y hechos significativos deben estar claramente documentados y disponibles para su verificación, y respecto de la vigilancia que debe existir de las operaciones de cada entidad.

- 3. Catastro desactualizado e incompleto:** Se verificó que la División de Acuicultura de esa entidad no cuenta con un catastro actualizado y completo de las RCA que aprueban los proyectos acuícolas y sus modificaciones.

La Subpesca como organismo sectorial integrante de la Red Nacional de Fiscalización Ambiental (RENFA), debiera contar con un registro actualizado y completo de las resoluciones de calificación ambiental, considerando que cada año debe elaborar los informes de prioridades de fiscalización que son remitidos a la Superintendencia de Medio Ambiente para efectos del correcto ejercicio de sus funciones.

Se incumple lo dispuesto en el N° 51 de la resolución exenta N° 1.485 de 1996 de la CGR, que prescribe que el registro inmediato y pertinente de la información es factor esencial para asegurar la oportunidad y fiabilidad de toda la información que la institución maneja en sus operaciones y en la adopción de decisiones.

- 4. Ausencia de procedimiento para solicitar la declaración de caducidad de la concesión:** Se corroboró que la Subpesca no dispone de un procedimiento formal para solicitar la declaración de caducidad de las concesiones acuícolas, en caso de cumplirse las causales definidas en la letra e) del artículo 142 de la LGPA.

El sentido de la observación es poner de manifiesto la necesidad de que la Subpesca cuente con un procedimiento formal para solicitar y/o informar a la autoridad competente cuando esté en conocimiento de centros que se encuentren en las situaciones que configuran las causales de caducidad de la LGPA.

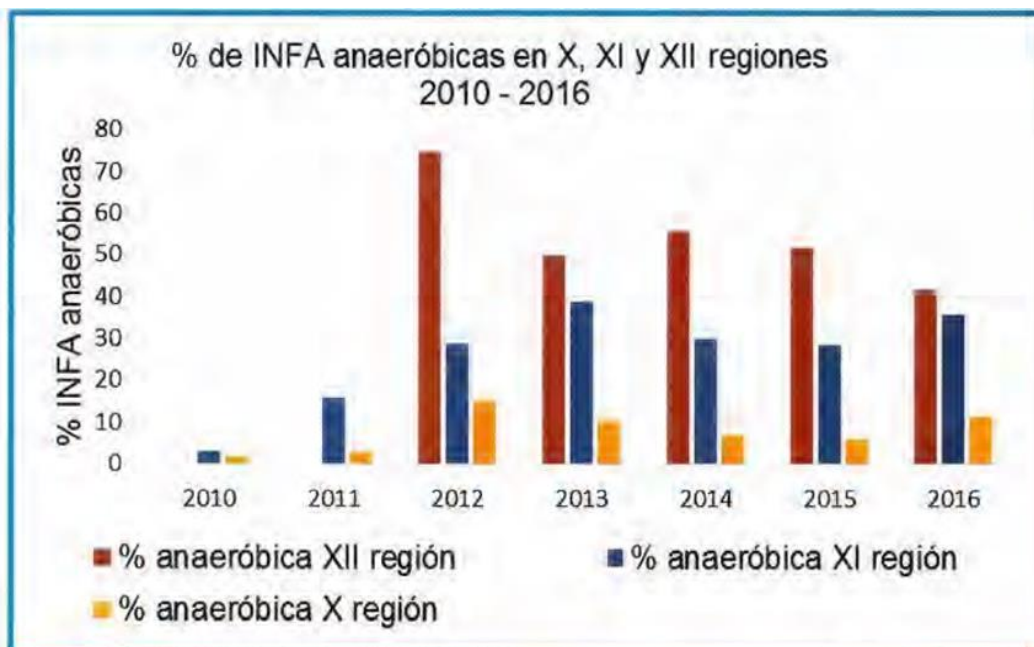
Se incumple: artículo 3° de la N° 18.575 y N° 38 del capítulo III de resolución exenta N° 1.485 de 1996 de la CGR, en cuanto a la vigilancia continua que debe existir de las operaciones de cada entidad.

ii. Examen de la materia auditada:

Desde el año 2012 han aumentado la cantidad de INFA presentadas por los centros en condiciones anaeróbicas.

Figura 1

Gráfico que muestra la evolución porcentual de concesiones declaradas en condiciones anaeróbicas



Fuente: Elaboración CGR con información extraída de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

1. Sobre las resoluciones que fijan la densidad de cultivo: De acuerdo al artículo 86 bis de la LGPA, la Subpesca debe establecer por resolución las densidades de cultivo por especies o grupo de especies para las agrupaciones de concesiones.

Además, el reglamento de medidas de protección control y erradicación de enfermedades de alto riesgo para las especies hidrobiológicas D.S. N° 319 de 2001 (RESA), establece que la densidad de cultivo será fijada una vez cumplido el primer período productivo de las concesiones (58 R RESA).

En ese contexto, la Contraloría verificó que no se ha fijado la densidad de cultivo para las agrupaciones de concesiones de salmónidos ACS 53 y 51. La primera agrupación de concesiones se compone de tres concesiones acuícolas entregadas materialmente el 31 de julio de 2015, el 23 de septiembre de 2015 y el 18 de febrero de 2016, respectivamente. La segunda está compuesta de una concesión entregada materialmente el 2 de noviembre de 2015.

La definición de las densidades de cultivo resulta relevante al considerar que el valor estimado declara un límite de operación respecto a las capacidades de carga de los cuerpos sujetos a actividades acuícolas para prevenir condiciones anaeróbicas de las zonas de producción.

La Subpesca señala que el artículo 5° transitorio del decreto N° 4 de 2013 que introdujo modificaciones al RESA, establece que la fijación de la densidad de cultivo por agrupación entrará en vigencia en las regiones de Los Lagos y Aysén el 1 de enero de 2014, aplicándose sus disposiciones a las agrupaciones

cuyo período productivo se inicie a partir de la fecha mencionada. En el caso de la Región de Magallanes, entrará en vigencia el 1 de enero de 2015.

La Subsecretaría argumenta que en el caso de la ACS 53 las tres concesiones fueron entregadas materialmente el 31 de julio y 23 de septiembre de 2015, y el 18 de febrero de 2016, resultando imposible que las concesiones hayan operado un período productivo completo (18 a 21 meses) antes del 1 de enero de 2015. Tampoco la ACS 51, cuya primera concesión fue entregada el 2 de noviembre de 2015 (en Magallanes los períodos productivos son de 28 y hasta 33 meses) y cuya segunda concesión fue otorgada el 3 de mayo de 2016 (después de la consulta de la Contraloría). En consecuencia, no procedería fijar la densidad de cultivo por ACS, ya que no se habrían dado los supuestos de aplicación de aplicación de la norma.

Además, añade que el hecho que no exista una densidad de cultivo por agrupación, no excluye de la obligación de someterse a la densidad de cultivo por centro fijada en la resolución N° 1449 de 2009 (de acuerdo al artículo 58 R del RESA), dada la relevancia de limitar la cantidad de peces por estructura de cultivo. No obstante, adjunta el oficio donde la Subsecretaría solicita a Sernapesca que fije el periodo de descanso coordinado.

Conforme a los nuevos argumentos y antecedentes, la Contraloría levantó lo observado.

2. Sobre el control en línea que registran los indicadores de conductividad, salinidad, temperatura, profundidad, corrientes, densidad, fluorescencia y turbidez: El artículo 87 ter de la LGPA, señala que para tener un control en línea de los parámetros ambientales de las agrupaciones de concesiones acuícolas, deberán disponer de una tecnología que registre y transmita indicadores de conductividad, salinidad, temperatura, profundidad, corrientes, densidad, fluorescencia y turbidez.

La Subsecretaría no ha implementado el control en línea que registre estos indicadores, pues no se han instalado los equipos que miden las variables. Se comprobó que la tecnología para el control en línea no ha sido implementada porque es necesaria la emisión de un reglamento por parte de Subpesca que establezca sus características técnicas, determine la precisión y exactitud de las mediciones, así como los tiempos de registro y almacenamiento de los datos obtenidos. Esto vulnera el artículo 87 ter de la LGPA.

La elaboración de herramientas de monitoreo cobra relevancia por las contingencias ambientales en el sector acuícola, como las ocurridas el año 2016, donde se han evidenciado alteraciones de temperatura y disponibilidad de oxígeno disuelto, varazones de peces y bivalvos en la I, X y XI regiones. Se hace necesario desarrollar herramientas con objeto de monitorear el comportamiento físico químico de las aguas, para anticiparse a los hechos y saber sus potenciales causas.

La Subsecretaría señala que para realizar el reglamento ejecutó un proyecto en el año 2013 para la factibilidad técnico económica de implementar una red de monitoreo ambiental. Y que requiere un segundo estudio que se presentó al Fondo de Investigación Pesquera y Acuicultura (FIP) el primer semestre de este año, cuyo objetivo es determinar los requerimientos para implementar la red de monitoreo en línea. Con el resultado de este estudio se espera elaborar el reglamento. Además, informa que pese a que no se haya implementado el reglamento de monitoreo en línea, existe un monitoreo de floración de algas nocivas (FAN) desde 2006.

La Contraloría mantiene lo observado, pues han pasado más de 6 años desde que la norma en referencia entró en vigencia (El 8 de abril de 2010 entró en vigencia la ley 20.434 del año 2010 que agregó el artículo 87 ter de la LGPA).

3. Sobre otorgamiento del permiso ambiental sectorial para el ejercicio de la acuicultura: Se verificó que la Subsecretaría no dispone de los antecedentes de 12 centros acuícolas, que acrediten el otorgamiento del Permiso Ambiental Sectorial (PAS) a que se refiere el artículo 74 del decreto N° 95 de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establecía el antiguo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el artículo 116 del decreto N° 40 de 2012 del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el actual Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Además, no fue posible verificar para dichos centros que la Caracterización Preliminar del Sitio (CPS) se haya adjuntado a la Declaración o Estudio de Impacto Ambiental.

La Subpesca indica que las resoluciones de calificación ambiental citadas corresponden a actos rectificatorios de la resolución que aprobó ambientalmente el proyecto, no tienen CPS porque su objetivo es rectificar errores formales. En los casos en que se cita correctamente la resolución de calificación ambiental, existe la CPS.

Conforme a los nuevos antecedentes, la Contraloría levantó la observación.

4. Sobre la dictación del reglamento específico para condiciones de tratamiento y disposición final de los desechos: La Subsecretaría no ha dado cumplimiento al artículo 13 transitorio de la ley N° 20.434, en que en un plazo máximo de dos años a partir de su publicación dictará un reglamento específico de las condiciones sobre tratamiento y disposición final de los desechos sólidos y líquidos, orgánicos e inorgánicos en centros de cultivo, plantas de proceso, centros de acopio, centros de faenamiento y centros de investigación y otras instalaciones destinadas al proceso productivo de la acuicultura, toda vez que han transcurrido 6 años desde la publicación de la citada ley.

Considerando lo suscitado en febrero del año 2016 en que la industria salmonera de la X región junto con Sernapesca y Subpesca, debieron diseñar y planificar mecanismos de recolección, transporte y disposición final de grandes cantidades de mortandad en los centros de producción acuícola de esa zona, producto de la proliferación de microalgas del tipo *Chanttonella*. El reglamento hubiese permitido disponer de una metodología de manejo estandarizada.

La Subsecretaría indica que el RESA ya contiene preceptos referidos al tratamiento de las mortalidades y disposición de material orgánico de cosecha, plantas reductoras y centros de faenamiento. Que el RAMA contiene medidas para evitar el vertimiento de residuos y desechos sólidos y líquidos. Y Sernapesca tiene el programa general de manejo de desechos. Añade que, para avanzar en la complementación del reglamento durante el primer semestre del año 2016, ingresó al Fondo de investigación pesquera, FIP, una investigación cuyo objetivo es describir, analizar y evaluar los distintos sistemas de manejo de residuos y desechos generados por las actividades de acuicultura en Chile. Y que se debería contar con una propuesta de reglamento en el mes de julio de 2017.

Se mantuvo lo observado por la Contraloría, en cuanto a que se debe dictar un reglamento específico que defina las condiciones sobre tratamiento y disposición final de los desechos sólidos y líquidos, orgánicos e inorgánicos en centros de cultivo, plantas de proceso, centros de acopio, centros de faenamiento y centros de investigación y otras instalaciones destinadas al proceso productivo de la

acuicultura. Además, el reglamento debía dictarse en un plazo máximo de dos años a partir de la publicación de la ley, sin perjuicio de las normas vigentes sobre tratamiento y disposición final de desechos.

5. Sobre estudios, programas de investigación y reportes

5.1 Programas de investigación de especies silvestres

Se constató que la Subpesca no ha dado cumplimiento a la elaboración de programas de investigación de especies silvestres, ni a la presentación de los informes de resultados con periodicidad anual, de carácter público que establece el artículo 8° C del RESA.

El artículo 8° C establece que la Subsecretaría deberá establecer un programa de investigación de las especies silvestres, en base al cual deberá elaborar un informe anual de los resultados obtenidos, el que tendrá carácter público. Dichos resultados podrán ser considerados por el servicio en la zonificación que realice y en las labores de control y fiscalización que lleve adelante.

5.2 Sobre resoluciones que establecen enfermedades

La Contraloría no evidenció la existencia de las resoluciones emitidas por Subpesca, previo informe técnico, que determinan las enfermedades respecto de las cuales Sernapesca debe dictar programas específicos en el plazo de un año, según dispone el artículo 10 inciso 3° del RESA.

No obstante, la Contraloría hace presente que la Subsecretaría cuenta con programas específicos dictados para realizar el control y seguimiento de determinadas enfermedades: anemia infecciosa del salmón PSEVC-ISA, Piscirickettsiosis y PSEVC- Caligidosis.

Añade que no se presentan informes técnicos que sustenten que únicamente las citadas enfermedades sean aquellas que deben ser monitoreadas. No consta a su vez, que los programas sean diseñados y/o actualizados según la periodicidad de la norma, que corresponde a un año.

La Subpesca señala que el deber de dictar estas resoluciones, previo informe técnico, como supuesto de los programas sanitarios específicos de enfermedades, fue introducido al artículo 10 del RESA por el decreto N°4 de 2013, cuando los tres programas ya estaban vigentes.

Agrega que la actualización de los programas debe efectuarse como consecuencia de la evaluación que se haga de su aplicación, ya que no tendría sentido actualizar anualmente los programas si ellos cumplen sus objetivos. Más aún, las modificaciones y reemplazo de programa que efectúa Sernapesca dan cuenta que se realiza un análisis de aplicación de ellos, que lleva a su actualización.

Ante la respuesta presentada por la Subsecretaría, la Contraloría levantó observaciones.

5.3 Sobre el reporte bienal de estado ambiental de la acuicultura

Se comprobó que la Subsecretaría no ha emitido el reporte bienal sobre el estado ambiental de la acuicultura, acorde a lo exigido en el artículo 21 decreto N° 320 de 2001 que establece el Reglamento Ambiental para la Acuicultura (RAMA).

Artículo 21 inciso final RAMA: “La Subsecretaría emitirá, con los datos recopilados, un reporte bienal sobre el estado ambiental de la acuicultura”.

Se comprobó que la entidad elaboró el Informe Ambiental de la Acuicultura, que comprende el período entre los años 2009 al 2014, sobre la base de la información proporcionada por los titulares de los centros de cultivo, evaluados por Sernapesca, a través de la Información Ambiental (INFA), y de las acciones de fiscalización desarrolladas por éste último en el período señalado, sin embargo, la periodicidad del reporte presentado no se ajusta a la indicada en la norma reseñada.

Importancia del reporte bienal: permite contar con antecedentes y análisis especializados para el manejo de los aspectos ambientales asociados a la operación de la actividad acuícola, en orden a proteger y prevenir el deterioro del medio ambiente.

6. Denuncia sobre irregularidades en centros acuícolas de la X Región: El día 23 de marzo de 2016, el presidente del Comité de Defensa del Borde Costero Puerto Montt, solicitó investigar eventuales infracciones en centros acuícolas de la X Región, los cuales no estarían operando conforme a las condiciones estipuladas en las resoluciones que los autorizan, específicamente, en materias relacionadas a la localización de las balsas-jaulas de producción.

Según lo informado por el recurrente, la Subpesca habría incurrido en incumplimientos en la evaluación ambiental de tres proyectos ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en cuanto no se habría pronunciado respecto de la localización de los centros acuícolas en operación, informados en declaraciones de impacto ambiental (DIA) presentadas.

Agrega el denunciante que el pronunciamiento referido a que los centros de producción acuícola evaluados ambientalmente estarían operando fuera del área de concesión, debería haber sido notificado, tanto al titular como a los servicios competentes.

Las infracciones señaladas fueron denunciadas para 3 concesiones específicas: RNA 102146; RNA 102115 y RNA 100649.

En el caso de los centros códigos RNA 102146 y RNA 102115 (ampliaciones Centros de engorda de salmones), la Subsecretaría se pronunció conforme y otorgo los respectivos Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), con anterioridad a la recepción de la Información Ambiental (INFA) correspondientes.

Si bien, posteriormente la Contraloría constató que ambos centros operaban dentro del área de concesión, la Subpesca al momento de la tramitación ambiental del proyecto, no disponía de mayores antecedentes para identificar si los centros acuícolas operaban fuera del área de concesión al no contar con los INFA al momento de la aprobación de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS).

Situación distinta ocurrió en el caso del centro código RNA 100649 (ampliación de producción), ya que la Contraloría constató que Subpesca otorgo los permisos ambientales sectoriales pese a que la INFAS que se disponían señalaban que el centro se encontraba operando fuera del área de concesión.

V. Auditoría N° 210 al Servicio Nacional de Pesca

a. Objetivo de la Auditoría

Practicar una auditoría a la labor del servicio respecto al cumplimiento de sus funciones en materia de fiscalización de las actividades de acuicultura y la protección del medio ambiente, en relación con concesiones acuícolas localizadas en las regiones X, XI y XII, en el periodo comprendido entre los años 2011 al 2015.

b. Preguntas de la Auditoría

¿Se ha cumplido con la obligación legal de fiscalizar las concesiones acuícolas?

¿Se está aplicando la caducidad a aquellas concesiones que no se ajustan a la normativa?

c. Metodología

El examen se realizó de acuerdo con la metodología de auditoría de esta entidad fiscalizadora, dispuesta en la resolución N° 20 de 2015, que fija normas que regulan las auditorías efectuadas por la CGR y los procedimientos contenidos en la resolución exenta N° 1.485 de 1996 que aprueba las normas de control interno de la CGR.

d. Universo y Muestra

El universo considerado por el órgano auditor consideró las concesiones acuícolas otorgadas, localizadas en las regiones X, XI y XII, en el periodo comprendido entre los años 2011 al 2015, las cuales totalizaron 125. Del total se determinó una muestra de 62 concesiones.

Conjuntamente se consideró aquellos centros acuícolas con INFA anaeróbica que luego presentaron condición aeróbica, en los años 2011 a 2015, fijándose una muestra de 82 centros.

Además, se revisaron aquellas INFA que presentaron irregularidades en la localización de los centros, determinándose una muestra de 35.

Por último, se revisaron los 15 centros acuícolas denunciados por el Comité de Defensa del Bordes Costero de Puerto Montt.

Tabla 3
Detalle del Universo y Muestra

Materia Específica	Universo	Muestra	% Muestra
Concesiones otorgadas desde el año 2011 en las regiones X, XI y XII	125	62	49,6%
Centros con INFA anaeróbica que luego presentaron una aeróbica	244	82	33,6%
INFA con ubicación irregular	49	35	71,4%
Centros acuícolas denunciados	15	15	100%

Fuente: Datos concesiones proporcionados por Sernapesca.

e. Resultado de la Auditoría

i. Aspectos de Control Interno

1. Manual de fiscalización no considera incumplimiento de los artículos 67 bis y 69 de la LGPA

La Contraloría constató que Sernapesca no disponía de un procedimiento formal para abordar los incumplimientos de los titulares de concesiones acuícolas, respecto de lo previsto en el artículo 69 de la LGPA sobre localización de actividades de cultivo.

Si bien en el Procedimiento de Fiscalización del Reglamento Ambiental para la Acuicultura del Manual Nacional de Fiscalización Integral, se considera la verificación de los puntos de ubicación de los módulos y estructuras de la concesión, no se contemplan medidas a seguir ante el caso de que los centros acuícolas estén operando fuera del área concedida.

La fiscalización de la ubicación y operación de las concesiones permita evitar que se desarrollen condiciones anaeróbicas en áreas que no cuentan con estudios que aseguren que tales operaciones no provocaban deterioro en el medio ambiente.

Ante las observaciones de la Contraloría, Sernapesca informó que modificó el Manual Nacional de Fiscalización Integral, incluyendo el procedimiento de Fiscalización del Reglamento Ambiental de la Acuicultura (RAMA), que en el caso de detectar incumplimientos en la verificación de puntos de ubicación de las estructuras de la concesión, se deberá denunciar a la Autoridad Marítima y a la Superintendencia de Medio Ambiente, si es que el centro cuenta con Resolución de Calificación Ambiental.

Ante la respuesta de Sernapesca, la Contraloría levantó sus observaciones.

2. Inexistencia de procedimiento para informar hallazgos conforme a causales de caducidad

La Contraloría constató que Sernapesca no contaba con un procedimiento formal para informar a la Subpesca y a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, los hallazgos encontrados durante las

fiscalizaciones que configurarían las causales de caducidad descritas en la letra e) del artículo 142 de la LGPA.

Artículo 142.- Son causales de caducidad de las concesiones y autorizaciones de acuicultura las siguientes:

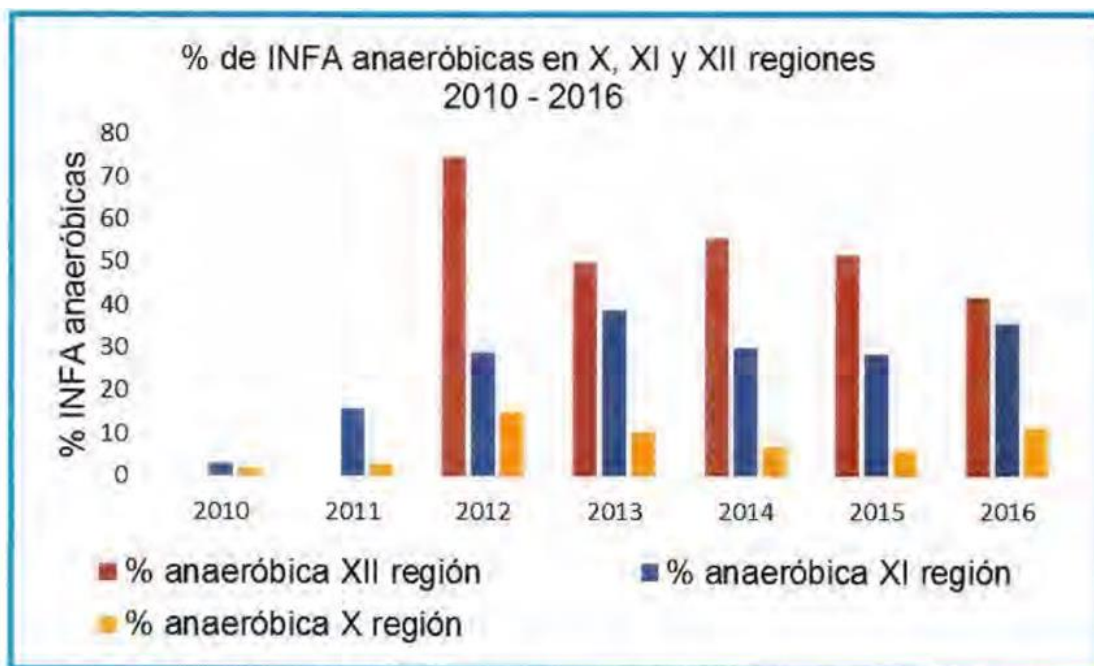
e) No iniciar operaciones en el centro de cultivo dentro del plazo de un año contado desde la entrega material de la concesión o autorización, o paralizar actividades por más de dos años consecutivos, sin perjuicio de la ampliación de plazo otorgada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 bis. Los plazos antes señalados se suspenderán en los casos en que la autoridad hubiese dispuesto descanso obligatorio, de conformidad con el reglamento a que se refiere el artículo.

Ante la observación planteada, Sernapesca argumentó que a través de la resolución exenta N° 5352 de 1 de julio de 2016, se modificó la resolución que aprobó el “Procedimiento para determinar las posibles causales de caducidad según el artículo 142 letra e de la LGPA”, incorporando que en el caso de que Sernapesca detectare centros en causal de caducidad, deberá denunciar por oficio a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Misma acción deberá ejercer en el caso de detectarse una causal de caducidad en un análisis realizado a requerimiento de terceros.

Ante la respuesta de Sernapesca, la Contraloría levantó sus observaciones.

ii. Examen de la Materia Auditada

Desde el año 2012 han aumentado la cantidad de INFA presentadas por los centros en condiciones anaeróbicas.



Fuente: Elaboración CGR con información extraída de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura.

1. Sobre los informes del uso de antimicrobianos

La letra b) del artículo 90 quater de la LGPA, establece que Sernapesca deberá mantener en su sitio de dominio electrónico la información actualizada sobre la situación sanitaria y uso de antimicrobianos por cantidad y tipo de agrupaciones de concesiones e informes sobre el programa nacional de vigilancia de enfermedades de alto riesgo de conformidad con el artículo 86 de la misma ley.

La Contraloría constató que los informes publicados por Sernapesca no incluyen la cantidad por tipo de antimicrobianos ocupados en cada agrupación de concesiones, incumplándose la normativa antes señalada.

Además, comprobó que Sernapesca no dispone en su página web el informe sobre el programa nacional de vigilancia de enfermedades de alto riesgo, el cual debe ser actualizado semestralmente.

Ante las observaciones realizadas por la Contraloría, Sernapesca señaló que con fecha 29 de junio de 2016 se agregó a cada uno de los informes de uso de antimicrobianos que se encuentran en la página web, una tabla con la cantidad de uso por tipo para cada agrupación de concesiones.

Ante la respuesta de Sernapesca, la Contraloría levantó sus observaciones respecto a la información de uso de antimicrobianos, pero mantuvo sus objeciones respecto a la situación del programa nacional de vigilancia, ya que Sernapesca no se pronunció.

2. Inexistencia del Plan Anual de Vigilancia Epidemiológica

El artículo 8 B del reglamento sanitario (DS N° 319 de 2001) establece: “En junio de cada año, el Servicio presentará un plan anual de vigilancia epidemiológica fundado al menos en los datos históricos, en los antecedentes obtenidos de la aplicación de los programas sanitarios del año inmediatamente anterior y en la clasificación de las agrupaciones de concesiones conforme lo señalado en el artículo 58 H”.

Si bien, se comprobó por parte de la Contraloría que Sernapesca dispone de programas sanitarios específicos aplicables a la salmonicultura y realiza esquemas de vigilancia epidemiológica a través de los principales programas sanitarios, no se acreditó la realización del Plan Anual de Vigilancia Epidemiológica que exige el artículo 8 B.

Ante las observaciones realizadas por la Contraloría, Sernapesca señaló que con fecha 28 de junio de 2016 publicó en la página web del servicio el Plan Anual de Vigilancia Epidemiológica para ese periodo.

La Contraloría constató la publicación de dicho plan en la página web de Sernapesca, por lo que levantó sus observaciones.

3. Programa de desinfección en centros de cultivo

Contraloría acreditó que en las actas de fiscalización de Sernapesca no aparece que este servicio compruebe que los centros de cultivo desarrollen un programa de desinfección, según disponía el artículo 22 H del reglamento sanitario, decreto N° 319.

Si bien, Sernapesca admite la omisión, señala que con fecha 4 de mayo de 2016, posterior a la revisión de la Contraloría, se dejó sin efecto la exigencia del artículo 22 H.

No obstante, Contraloría mantuvo lo observado, expresando que aun cuando se haya derogado dicho artículo, durante el periodo auditado la exigencia estaba vigente.

4. Informes sobre aplicación de los programas sanitarios específicos

La Contraloría constató que Sernapesca no envió a la Subpesca los informes semestrales respecto a los resultados obtenidos de la aplicación de los programas sanitarios específicos de los años 2011, 2012, 2013, y 2014, de acuerdo a lo dispuesto al artículo 16 y letra a) de artículo 71 B del reglamento sanitario (RESA), D.S. N°319 de 2001.

Ante las observaciones, Sernapesca respondió que aun cuando no se enviaron formalmente dichos informes, estos fueron comunicados a los actores relevantes, incluyendo Sernapesca.

Además, Sernapesca señaló que con fecha 17 de junio de 2016 mediante oficio ordinario se remitieron a la Subpesca los informes señalados para los referidos años 2011, 2012, 2013 y 2014.

La Contraloría concluyó que, aunque se hayan remitido los respectivos informes, no se cumplió con la oportunidad para presentarlos, razón por la cual mantuvo sus observaciones.

5. Planes de contingencia

El artículo 5 del reglamento ambiental para la acuicultura (D.S N °320 de 2001) dispone que todo centro debe disponer de un plan de acción ante contingencias, que establezca las acciones y responsabilidades operativas en caso de ocurrir circunstancias susceptibles de provocar efectos ambientales negativos o adversos.

La Contraloría constató que el centro de mitílidos RNA 104257 no había enviado su plan de contingencia respectivo, apartándose del artículo 5 del señalado reglamento.

Ante dicha situación, Sernapesca indicó que solicitó al titular del centro N° 104257 el plan de contingencia respectivo, el cual fue recibido con fecha 14 de junio de 2016.

Conforme a lo señalado por Sernapesca, se levantó lo observado por la Contraloría.

6. Sobre evaluación de la Información Ambiental (INFA)

La Contraloría constató que Sernapesca encomendó la labor de elaborar los informes ambientales (INFA) a empresas acreditadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 122 bis de la LGPA. De la revisión de 280 informes ambientales, pertenecientes a 126 concesiones acuícolas, se verificó que algunas estaban operando fuera del área autorizada. Asimismo, se comprobó que los informes respecto de la condición ambiental de los centros de cultivo sobre la base de los resultados de las INFA fueron aprobados, aun cuando la operación se estaba realizando fuera del área concedida.

Es importante indicar que la operación de los centros fuera del área concedida es un aspecto relevante a considerar, ya que en dichas áreas no existen estudios que respalden y permitan asegurar que los recursos hidrobiológicos no están siendo afectados, ni que las capacidades e carga de los sitios aseguren la vida acuática.

Lo situación anterior contraviene una serie de normas en materia acuícola:

- Artículo 67 bis y 69 LGPA, en cuanto solo se permite realizar actividades acuícolas autorizadas dentro del área concedida.
- Artículo 122 de la LGPA, que señala que las INFA deben acreditar que los centros están operando en conformidad con el reglamento ambiental.
- Artículo 32 D letra del DFL N° 34 de 1931, que establece que corresponde a Sernapesca verificar la localización y área utilizada por las concesiones.

Las razones que da Sernapesca a lo observado por Contraloría son las siguientes:

- El desplazamiento puede deberse a que los equipos utilizados para la determinación de la posición geográfica, GPS, poseen un error asociado al instrumento que, dependiendo del modelo y tecnología, puede alcanzar hasta 10 metros.
- Otro factor que puede influir lo constituye las malas condiciones oceanográficas del lugar (mediciones se realizan en la zona estuarina y oceánica del sur de Chile), que se caracterizan por corriente de mares muy fuertes, particularmente en periodos de mayor altura de marea. Estas condiciones impiden que la embarcación de trabajo esté estable en un punto y provocan que experimente una deriva que puede llegar a los 50 metros en condiciones extremas.
- El informe técnico N° 536 del 29 de junio de 2016 de la División de Acuicultura de la Subpesca, establece que las estructuras de cultivo pueden tener una variabilidad máxima de su posición de 50 metros de distancia, respecto al sector en que fueron fondeadas dichas estructuras.

La Contraloría señala que las normas que regulan esta actividad económica expresan que las concesiones de acuicultura están relacionadas a un espacio físico precisamente determinado y que el artículo 69 de la LGPA es taxativo al expresar que la concesión de acuicultura tiene por objeto único la realización de actividades en el área concedida. (Otros artículos que respaldan esta postura: Art. 76 LGPA, Art. 3, 10,14 y 24, Reglamento de Concesiones Decreto N° 290).

Conforme a este razonamiento, la Contraloría estima que no corresponde establecer, a nivel de una resolución, ni menos de un informe técnico como ocurre en este caso, excepciones que no tienen sustento en la ley ni el en reglamento, considerando el principio de legalidad consagrado en la Constitución. En razón de esto, la Contraloría mantuvo lo observado.

7. Sobre información requerida en planos de INFA

La CGR verificó que para 3 INFA no se identificaba la concesión en el plano, en otros 9 no se registraban los módulos de cultivo, y en 29 no estaba la batimetría.

Esto incumple lo dispuesto en la letra a) del numeral 15 de la resolución exenta N° 3.612, de 2009, pues los INFA deben contener el archivo digital o magnético con el plano batimétrico de sustrato, las estaciones y la ubicación de los módulos de cultivo al momento del muestreo y la concesión.

Sernapesca responde que en cuanto a las 3 INFA en que no se identificaba la concesión en el plano, para los centros N°s. 110368 y 110490, las coordenadas de la misma están indicadas en una de las tablas en el plano; y para el centro N° 110401, la última INFA evaluada fue en el año 2008 y desde entonces este centro no ha operado, no registrando realización de dicho informe en 2012.

Conforme a lo expuesto, para las concesiones N° 110368 y 110490 se mantiene lo observado, por cuanto las coordenadas de las concesiones tabuladas en los planos, no justifican la ausencia de la capa o layer que muestre el polígono otorgado en concesión. En cuanto al centro N° 110401, se levanta lo observado.

Respecto a los 9 centros en que no se registraban los módulos de cultivo, el servicio señala que en el caso de los N°s. 110490, 110519, 110402, 110460 y 110536, se trata de preINFA, que son realizadas antes de iniciar un nuevo ciclo productivo y cuando el centro no ha operado por más de un año; por ende, los módulos de cultivo no estaban instalados, lo cual explica que no aparezcan en el plano. Los centros N°s. 110039, 110057 y 110108 corresponden a INFAs postanaeróbicas, que fueron realizadas después de un INFA que resultó anaeróbica, por tanto, no se permite autorizar nuevos ciclos productivos hasta recuperar la condición ambiental aeróbica del sitio, lo que implica que casi en el 100% de los casos no hay módulos de cultivo instalados, por lo que no aparecen en el plano de la INFA. En cuanto al centro N° 110405, el polígono dibujado en el plano y las coordenadas indicadas en la tabla del plano, corresponden al módulo de cultivo y no a la concesión, y que si bien no se encuentra graficada en esa INFA, sí lo está en el plano de la anterior, adjuntando tal antecedente a su respuesta.

Atendido lo expuesto, se levanta lo observado para los 8 centros N°s. 110490, 110519, 110402, 110460, 110536, 110039, 110057 y 110108. Se mantiene lo observado para el centro N° 110405, ya que el que los módulos hayan estado graficados en el INFA anterior, no desvirtúa lo objetado.

En relación con los 29 centros que no incluían batimetría, Sernapesca indica que la batimetría se debe informar al presentar la Caracterización Preliminar de Sitio (CPS) o el primer INFA, en el caso de que el centro no cuente con CPS, lo que se fundamenta en que la batimetría de una concesión se mantiene y no cambia, por lo que no es necesario incorporarla en las INFA sucesivas.

Se mantiene lo observado para los 29 centros, ya que lo argumentado por el servicio no justifica la ausencia de la capa o layer que muestre la batimetría existente (plano batimétrico aprobado) dentro del sector solicitado y fuera de este en el plano de la INFA, tal como lo exige la resolución exenta N° 3.612, de 2009.

8. Sobre los muestreos post INFA anaeróbica

La CGR constató que en 100 INFA no coinciden los puntos de muestreo utilizados con objeto de justificar que las condiciones ambientales de los centros se han restablecido y son propicias para el desarrollo de actividades acuícolas, es decir, la presentación de una INFA con características aeróbicas, después de haber presentado una con características anaeróbicas.

Cabe señalar que los casos objetados son aquellos en que los puntos de monitoreo poseen diferente localización, fueron definidos a diferente profundidad, tienen un margen de diferencia con las mediciones iniciales o faltan mediciones.

Lo expuesto vulnera lo prescrito en el inciso séptimo del numeral 31 de la anotada resolución exenta N° 3.612, de 2009; en el caso que un centro de cultivo sea evaluado en condición anaeróbica, solo podrá reanudar sus operaciones si se demuestra a través de una INFA, tomando las muestras en las mismas estaciones donde se realizó la última de éstas, que se restablecieron las condiciones aeróbicas de las variables cuyos límites se hayan incumplido.

La situación descrita cobra importancia, por cuanto la medición en un punto diferente no permite garantizar que la situación que dio origen a la suspensión haya sido superada, permitiendo el desarrollo de las actividades acuícolas en el área concedida.

Sernapesca esgrime los mismos argumentos aludidos en el numeral 6 de este capítulo, respecto a las mediciones y variabilidad máxima de las posiciones.

Añade que, acreditada la condición anaeróbica del centro de cultivo, y en conocimiento que, de acuerdo a lo informado por la entidad de análisis, el centro de cultivo no estaba operando en el lugar que le correspondía conforme a la resolución respectiva, el servicio solicitó que la INFA post anaeróbica se realizara en el lugar correspondiente a dichas coordenadas. Agrega, que haber adoptado otra decisión implicaría que, en conocimiento de que el centro de cultivo no estaba bien ubicado, se le exigiera hacer la INFA nuevamente en tal ubicación.

Advierte que en conocimiento que el titular del centro no operaba donde le correspondía legalmente, ese servicio levantará la información necesaria para efectos de determinar la procedencia de la denuncia correspondiente ante la autoridad competente (Autoridad Marítima y Superintendencia del Medio Ambiente, en su caso).

Respecto de lo señalado, el servicio, pese a haber constatado una violación a la normativa, respecto a una operación acuícola en un lugar no autorizado, mantuvo una conducta permisiva al validar la información del INFA y constatar la supuesta recuperación de la condición aeróbica, mediante muestreos obtenidos desde un sitio, no dando cumplimiento cabal al rol fiscalizador que le asigna la LGPA y sus reglamentos.

La CGR mantiene la observación formulada, pues lo manifestado por el Sernapesca no desvirtúa las situaciones representadas, se trata de hechos consolidados y las medidas propuestas son de aplicación futura.

9. Fiscalización del inicio de operaciones al primer año desde la entrega

Cabe señalar que el servicio realiza la fiscalización para verificar si las concesiones inician sus operaciones dentro de un año contado desde su entrega material, solo cuando ésta es requerida como parte del análisis de caducidad.

Al respecto, se verificó para 68 concesiones, que sobre 67 de ellas no se ha realizado la fiscalización respecto al inicio de operación dentro de un año desde la entrega material de la concesión, y solo en un caso, del centro código N° 104180, se ejecutó la fiscalización, la cual había sido requerida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, siendo el análisis de caducidad enviado mediante el oficio ordinario N° 84223, de 8 de enero de 2016, de ese servicio.

Además, Sernapesca informó a esta Contraloría General que las concesiones N°s. 104220 y 104276 no iniciaron sus operaciones dentro del primer año, pero no acreditó la realización del análisis de caducidad, ni

que ello haya sido informado a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura para su consideración, como señala el mencionado procedimiento.

En su respuesta, el organismo auditado alude los mismos argumentos que en el numeral 2 del capítulo I, Aspectos de Control Interno, respecto a que habría realizado una modificación del procedimiento para determinar posibles causas de caducidad, según el artículo 142 letra e de la LGPA.

Respecto a los centros N°s. 104220 y 104276, informa que fueron denunciados a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, mediante el oficio ORD.DGA. N° 93877, de 29 de junio de 2016, acompañando los certificados de operación N°s. 12314 y 12316, que acreditan la causal de caducidad.

Conforme a las acciones correctivas implementadas, se subsana lo observado para los recién anotados centros.

No obstante, se mantiene respecto de las restantes 65 concesiones, por cuanto, sin perjuicio de la medida adoptada, que tendrá efectos a futuro, se reconoce el hecho objetado y, además, en tales casos se trata de hechos consolidados.

10. Fiscalizaciones de niveles mínimos de operación

Se constató que para 68 concesiones, el servicio no realizó la fiscalización respecto al cumplimiento de los niveles mínimos de operación, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo de la letra e) del artículo 142 de la LGPA, en atención a que solo ejecuta la fiscalización cuando es requerida.

No obstante lo anterior, el servicio señaló que las concesiones N°s. 104235, 104278, 104289 y 104300, incumplieron los niveles mínimos de operación, sin que se acompañaran antecedentes que lo acreditaran.

Al respecto, se reitera el análisis contenido en el numeral precedente, dado que no se acredita la realización del análisis de caducidad para los 4 casos expuestos, ni haber informado, según el procedimiento para determinar posibles causales de caducidad, a la Subpesca para su consideración.

En su respuesta, el servicio manifiesta análogos argumentos a los empleados en el caso anterior.

Añade que, al revisar nuevamente la información del centro N° 104278, había considerado mal la fecha de inicio, la cual correspondería al 11 de octubre de 2013, por ende, al 11 de octubre de 2014 estaría dentro del primer año y cumpliría con los niveles mínimos de operación.

Agrega que, en cuanto a los centros N°s. 104235, 104289 y 104300, se realizó una denuncia a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, mediante el oficio ORD.DGA. N° 93877, de 29 de junio de 2016.

Respecto a los tres centros mencionados en el párrafo anterior, se subsana lo observado, y se mantiene para el centro N° 104278, por cuanto la entidad no adjunta información de respaldo que acredite que cumplió con los niveles mínimos de operación.

A su vez, se mantiene lo observado para las restantes 64 concesiones, por cuanto las acciones informadas son de efectos futuros.

11. Sobre denuncia del Comité de Defensa del Borde Costero Puerto Montt

El día 23 de marzo de 2016, el presidente del Comité de Defensa del Borde Costero Puerto Montt, organización comunitaria funcional de esa comuna, solicitó investigar eventuales infracciones en centros acuícolas de la X región, los cuales no estarían operando conforme a las condiciones estipuladas en las resoluciones que los autorizan, específicamente en materias relacionadas a la localización de las balsas-jaulas de producción.

De las validaciones efectuadas sobre la materia, se advirtieron las siguientes situaciones:

11.1. Concesiones cuyas coordenadas no coinciden con los INFA

La CGR constató que en 3 INFA de dos centros de cultivo, códigos N°s. 100649 y 102207, existen diferencias significativas entre las coordenadas que marcan el polígono de la concesión otorgada en la resolución y las que marcan el polígono de la concesión en el respectivo INFA.

Cabe señalar que la INFA de esos centros fue aprobada por Sernapesca, aun cuando señalaba coordenadas diferentes a las que las resoluciones autorizan.

Lo expuesto, se aparta de lo establecido en los artículos 67 bis y 69 de la LGPA, que establecen que solo se permite realizar aquellas actividades para las cuales han sido otorgadas en el área comprendida en la respectiva concesión, y que esta tiene por objeto único la realización de actividades de cultivo en el área concedida, respecto de las especies hidrobiológicas indicadas en la resolución. A su vez, se infringe lo señalado en el artículo 122 bis de la misma ley, que señala que las INFA deben acreditar que los centros están operando de conformidad con el artículo 87 de la LGPA. Se vulnera lo previsto en el artículo 122 de la aludida ley, en cuanto a que las fiscalizaciones al cumplimiento de la ley y sus reglamentos serán ejercidas por los funcionarios del referido servicio.

En respuesta, Sernapesca expresa que para los centros N°s 100649 y 102207, tanto la resolución exenta N° 303 de 1991, como la resolución exenta N° 1595, de 1998, no señalan para las coordenadas de dichas concesiones, la carta de referencia, ni el Datum de proyección cartográfica, por lo que corresponderían a Datum local, desconociéndose los parámetros utilizados para georreferenciar los polígonos de las concesiones.

Se mantiene lo objetado, por cuanto ese servicio aprobó la INFA de operaciones acuícolas con planos cuyas coordenadas y Datum no corresponden a las de las resoluciones exentas que las autorizaban.

11.2. Operación acuícola fuera de la concesión autorizada

Se verificó que 9 de las 15 concesiones denunciadas presentaron 15 INFA, de los cuales 14 evidencian operación fuera del área de concesión, aun cuando las coordenadas mencionadas en las mismas reconocían la concesión en otro sector.

La situación descrita transgrede lo previsto en los artículos 67 bis, 69 y 122 bis de la LGPA. Asimismo, se vulnera lo previsto en la letra j) del artículo 32 D del mencionado decreto con fuerza de ley N° 34, de 1931, en orden a que corresponderá al servicio verificar la localización y área utilizada por las concesiones de acuicultura.

Sobre la materia, Sernapesca responde que respecto de los INFA con planos que muestran módulos de centros de cultivo en diferentes porcentajes fuera del área de la concesión, el desplazamiento observado puede deberse, por una parte, a que los equipos utilizados para la determinación de la posición geográfica (GPS), poseen un error asociado al instrumento (precisión y exactitud) que, dependiendo del modelo y tecnología utilizada, mantención y calibración del instrumental, puede alcanzar hasta los 10 metros.

Agrega que otro factor que influye de manera considerable en todo tipo de mediciones que se realizan en la zona estuarina y oceánica del sur de Chile, lo constituyen las malas condiciones oceanográficas del lugar, que se caracterizan por corrientes de mareas muy fuertes, sobre todo en período de mayores alturas de marea. En ambos casos, estas condiciones impiden que la embarcación de trabajo esté estable en un punto y provocan que experimente una deriva que puede llegar a 50 metros en condiciones extremas.

Al respecto, cabe consignar que las normas que regulan esta actividad económica expresan que las concesiones de acuicultura están relacionadas a un espacio físico precisamente determinado y que el artículo 69 de la Ley General de Pesca y Acuicultura es taxativo al expresar que la concesión o autorización de acuicultura tiene por objeto único la realización de actividades de cultivo en el área concedida.

Conforme a lo señalado, y tal como se precisó en el numeral 6 del presente capítulo, no corresponde establecer, a nivel de una resolución, ni menos de un informe técnico como ocurre en la especie, excepciones que no tienen sustento en la ley ni en el reglamento, considerando el principio de legalidad señalado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, conforme al cual los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

En consecuencia, se mantiene lo observado.

VI. Conclusiones

Los resultados obtenidos en ambas auditorías realizadas por la Contraloría General de la República son preocupantes, ya que presentan diversas omisiones tanto en tareas de implementación y desarrollo de la actual normativa acuícola, vigente hace ya más de 6 años, como en la realización de adecuadas labores de vigilancia y fiscalización encomendadas por la Ley General de Pesca y Acuicultura y sus respectivos reglamentos.

En relación a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, el órgano auditor constató que la autoridad acuícola no ha implementado el control en línea que registre los indicadores de salinidad, temperatura, profundidad, corrientes, fluorescencia y turbidez, ni ha dictado el reglamento específico sobre la materia. Dicha herramienta de monitoreo cobra relevancia a la hora analizar el comportamiento generalizado de las aguas en las regiones que se desarrolla la actividad acuícola, donde se ha evidenciado alteraciones en la temperatura y disponibilidad de oxígeno, haciendo imprescindible contar con este tipo de herramientas que evalúen el comportamiento físico químico de las aguas, a fin de anticiparse a los hechos y dilucidar a tiempo las alteraciones que se desarrollen y sus posibles causas.

Además, se acreditó que este organismo no ha dictado el reglamento específico que establezca las condiciones sobre tratamiento y disposición final de los desechos sólidos y líquidos, orgánicos e inorgánicos de la acuicultura, habiendo transcurrido 6 años desde la publicación de la ley N° 20.434. Dicho reglamento permitiría disponer de una metodología de manejo estandarizada para hacer frente contingencias, como la

gran mortandad de salmones ocurrida en febrero de este año en la X región, producto de la proliferación de microalgas tipo *Chatonella*.

Asimismo, se corroboró que la Subpesca no dispone de un procedimiento formal para solicitar la declaración de caducidad de las concesiones acuícolas, en caso de cumplirse las causales definidas en la letra e) del artículo 142 de la LGPA.

Dentro de las otras omisiones constadas en la auditoría, podemos destacar la no emisión del reporte bienal sobre el estado ambiental de la acuicultura con la periodicidad que exige la normativa; la ausencia de un catastro actualizado y completo de las resoluciones de calificación ambiental que aprueban proyectos acuícolas y sus modificaciones; y la inexistencia de programas de investigación de especies silvestres.

Respecto a la denuncia realizada por el Comité de Defensa del Borde Costero Puerto Montt, el órgano auditor corroboró que la Subpesca otorgó el permiso ambiental sectorial a uno de los centros denunciados, pese a que la información ambiental señalaba que aquel centro estaba operando fuera del área concedida. Esta situación demostró la debilidad de los mecanismos de control durante la evaluación ambiental de los proyectos acuícolas y la necesidad contar con un procedimiento que considere la verificación de localización de los centros.

En relación al informe del funcionamiento del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, podemos mencionar que producto de las observaciones realizadas por Contraloría, la mencionada autoridad suplió diversos vacíos que presentaba previo a la realización de la auditoría, tales como el desarrollo de un Manual de Fiscalización que contemple medidas a seguir por parte del servicio en caso de que los centros acuícolas estén operando fuera de la concesión; la implementación de procedimiento para informar posibles causas de caducidad; y la existencia de un Plan Anual de Vigilancia Epidemiológica.

Conjuntamente, se verificaron una serie de deficiencias de control del servicio relativas a la revisión del contenido de los informes ambientales; el análisis de los muestreos post informe ambiental anaeróbico; la fiscalización del efectivo inicio de operaciones al primer año de entrega; y la supervisión de los niveles mínimos de operación.

Los resultados más preocupantes de esta auditoría dicen relación con la correcta vigilancia y fiscalización de la operación de las concesiones acuícolas. La Contraloría constató -de la revisión de cierto número de informes ambientales- que varias concesiones estaban operando fuera del área concedida, y que el servicio -pese al haber estado en conocimiento de tales incumplimientos- no denunció a las autoridades competentes.

Lo anterior cobra relevancia, ya que en las áreas no autorizadas para la operación del centro, no existen estudios que respalden y permitan asegurar que los recursos hidrobiológicos no están siendo afectados, ni que las capacidades de carga de los sitios aseguren la vida acuática.

Auditorías de Contraloría a Subpesca y Sernapesca en Materia de Acuicultura

Edición de Contenido: **Flavia Liberona**

Edición Periodística: **Ricardo Bustamante**

APP: Análisis de Políticas Públicas

Con la colaboración de:

the David &
Lucile Packard
FOUNDATION

 FUNDACIÓN
Terram