

CORREA SQUELLA

En lo principal, téngase presente; otrosí, acompaña documentos.

SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO REGIÓN DEL MAULE

CLAUDIA FERREIRO VÁSQUEZ, en representación de “**AGRÍCOLA SOLER CORTINA S.A.**” (Agrícola Soler), en el expediente administrativo REQ-011-2019 seguido antes la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA o la Superintendencia), respetuosamente digo:

Que, al tenor de los artículos 4º, 10 y 17 de la Ley N°19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (Ley de Procedimiento Administrativo), vengo a hacer presente una serie de consideraciones en virtud del Ordinario N°3.118 dictado el 12 de noviembre de 2020 por la SMA (Ord. 3.118), mediante el cual se ofició a este servicio para pronunciarse respecto del recurso de reposición interpuesto por esta parte en contra la resolución exenta N°1.417 del 13 de agosto de 2020 dictada por la Superintendencia (Resolución 1.417), que requirió el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de las modificaciones implementadas al proyecto “Plantel Porcino Los Castaños” (indistintamente, el Proyecto o Plantel).

I) ANTECEDENTES

1) Informe de fiscalización del SAG de 2016

El 3 de mayo de 2016 se desarrolló una visita inspectiva por parte del Servicio Agrícola Ganadero (SAG) a las instalaciones del Plantel.

El informe concluyó que el titular implementó las siguientes modificaciones al Plantel posteriores a 1997, sin sometimiento a evaluación ambiental¹:

- i) Año 2004: construcción de 2 pabellones de maternidad con capacidad para albergar 1.200 hembras (ejemplares sobre 25 kg.)

¹ SMA: Informe de Fiscalización Ambiental (DFZ-2016-856-VII-SRCA-IA) al Plantel Porcino Los Castaños. Disponible en Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), expediente administrativo REQ-011-2019.

- ii) Año 2012: construcción de 5 pabellones de engorda con sistema de camas calientes y con capacidad de albergar 1.000 ejemplares cada uno, es decir, 5.000 cerdos en total (ejemplares de alrededor de 75 kg).
- iii) Entre 2007 y 2010: construcción de un total de 4 lagunas de estabilización en Castaños 1 y en Castaños 2 para el tratamiento de purines.

Acorde al informe, las modificaciones por sí solas cumplen los requisitos de ingreso al SEIA por configurarse las causales contempladas en los subliterales I.3.3)² y o.7.1)³ del artículo 3º del Decreto Supremo N°40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que contiene el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (el Reglamento o RSEIA)⁴.

2) Apertura del proceso de requerimiento de ingreso al SEIA

El 24 de septiembre de 2019 la Superintendencia dictó la resolución exenta N°1.348 sobre la base de —supuestos— cambios de consideración ocurridos en el Plantel -a la luz de lo expuesto en el informe de fiscalización de 2016- que podrían justificar su ingreso al SEIA.

Específicamente, consideró que: (i) la construcción de los pabellones de maternidad y engorda, cada una por si misma, supera los umbrales de 3.000 animales porcinos menores de 25 kg o 750 animales porcinos mayores de 25 kg. establecidos en el subliteral I.3.3); y que (ii) las lagunas de estabilización forman por sí mismas parte de un sistema de tratamiento de residuos industriales líquidos de aquellos contenidos en el subliteral o.7.1.).

3) Traslado evacuado en enero de 2020

Mi representada evacuó traslado el 21 de enero pasado, expresando, en síntesis, lo siguiente:

² El artículo 3º del Reglamento establece que los proyectos o actividades que deberán someterse al SEIA, son los siguientes: “I.3. Planteles y establos de crianza, lechería y/o engorda de animales, donde puedan ser mantenidos en confinamiento en patios de alimentación, por más de un mes continuado, un número igual o superior a: I.3.3. Tres mil (3.000) animales porcinos menores de veinticinco kilos (25 kg) o setecientos cincuenta (750) animales porcinos mayores de veinticinco kilos (25 kg)”.

³ El artículo 3º del Reglamento establece que los proyectos o actividades que deberán someterse al SEIA, son los siguientes: “o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de agua o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos. o.7.1. Contemplen dentro de sus instalaciones lagunas de estabilización”.

⁴ La norma citada dispone que se entenderá que un proyecto o actividad sufre cambios de consideración —en la especie— cuando “para los proyectos que se iniciaron de manera previa a la entrada en vigencia del sistema de evaluación de impacto ambiental, si la suma de las partes, obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad de manera posterior a la entrada en vigencia de dicho sistema que no han sido calificados ambientalmente, constituye un proyecto o actividad listado en el artículo 3 del presente Reglamento”.

i) Respecto a la construcción de pabellones (2004 y 2012): desde su origen en 1974, el plantel ha sufrido modificaciones en su superficie, pero no ha aumentado deliberadamente su masa animal, cuya ocupación histórica es de 37 mil animales. En efecto, las modificaciones estructurales fueron consecuencia de una reasignación funcional de las instalaciones en 2004 (demoliciones y reconstrucciones equivalentes) y de un cambio en la técnica de producción en 2012 por el llamado sistema Deep Bedding o de camas calientes que exige ampliación de superficies, en ambos casos sin aumentar la capacidad productiva del Plantel.

ii) Respecto a la construcción de lagunas de estabilización (2007-2012): al ser el Plantel una actividad primaria dedicada a la crianza y engorda de cerdos que genera purines, no desarrolla procesos industriales ni tampoco descarga residuos industriales líquidos (RILES) para efectos de aplicar el subliteral o.7.1.).

Además, la construcción de las lagunas fue una mejora ambiental que en aquella época las autoridades ambientales, sanitarias y pecuarias consideraban la solución al problema de la disposición directa de los purines al suelo. Como tal, fue comprometida por todo el sector de producción porcina a través de la suscripción de un Acuerdo de Producción Limpia (APL) en 2007, a cuya firma concurrieron la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el SAG y el Ministerio de Salud. Es más, la firma del APL conllevó a la obtención de la aprobación de un Plan de Aplicación de Purines (PAP) por el Servicio Agrícola y Ganadero (indistintamente SAG o Servicio) en 2007⁵.

Finalmente, la Secretaría Regional Ministerial de Salud del Biobío (Seremi de Salud), entregó un pronunciamiento en el que sostuvo que el sistema de tratamiento de purines del Plantel no debía ingresar al SEIA, pues: (i) el PAP se encontraba aprobado por el organismo competente; (ii) el año de inicio de funcionamiento del plantel en 1976⁶; (iii) se había suscrito un APL; y (iv) no existían variaciones en la localización y forma de operación⁷.

4) Resolución 1.417 de la SMA: requerimiento de ingreso al SEIA

⁵ En septiembre de 2007, el SAG dictó la Resolución Exenta N°1.226, que aprobó el PAP correspondiente al plantel de cerdos “Castaños I y II”.

⁶ Cabe hacer presente que el funcionamiento del plantel comenzó en 1958, sin embargo, es probable que se comprendiera que este se inició en los 70, pues en 1974 la familia Soler compró el plantel a don Eduardo Alessandri Rodríguez.

⁷ Oficio Ordinario N°2.256.

Finalmente, la Superintendencia dictó la Resolución 1.417 en agosto de este año, concluyendo que las modificaciones antes tratadas debían ingresar al SEIA, desestimando nuestras alegaciones.

En síntesis, la Superintendencia concluyó que:

- i) La habilitación de nuevos pabellones tras 1997 aumentó la capacidad de confinamiento del plantel superando los umbrales establecidos en el RSEIA.
- ii) La capacidad histórica del plantel (37 mil animales) no fue acreditada, constando únicamente en el PAP que al 2006 existían 37.842 cerdos.
- iii) No existen dudas de la construcción de las lagunas de estabilización, las que forman parte de un sistema de tratamiento de RILES. Para estos efectos también analiza la naturaleza jurídica del purín -en consideración a la definición de residuos industriales otorgada por el Código Sanitario- concluyendo que son RILES toda vez que: (a) es producto de un proceso industrial realizado en el plantel de cerdos⁸; y que (b) las características del purín no permiten asimilarlo a los residuos domésticos⁹.
- iv) Los APL, como impulsores de los cambios a los sistemas de tratamientos de purines, si bien tienen valor ambiental, no cumplen los objetivos propios del SEIA en cuanto evaluación de los impactos ambientales de la actividad.
- v) El pronunciamiento de la Seremi de Salud no puede considerarse como equivalente a una consulta de pertinencia ni garantiza el cumplimiento de los objetivos del SEIA, sino que es un pronunciamiento sectorial y no uno que emana de la autoridad ambiental.

5) Recurso de reposición y el Ord. 3.118 de la SMA

El 7 de septiembre de 2020, mi representada dedujo recurso de reposición en contra de la Resolución 1.417 alegando -principalmente- que (i) no existió un debido cotejo que permita concluir que la construcción de pabellones implicó a la vez un aumento de masa animal -a efectos de lo cual se acompañaron antecedentes esenciales que presentamos nuevamente ante este Servicio- y que

⁸ Cita para ello el artículo 1º literal b) del D.S. N°235 de 2001 de Ministerio de Agricultura (MINAGRI), reglamento para la erradicación del síndrome disgenésico y respiratorio de cerdos, y el artículo 2º del D.S. N°29 de 2013 del mismo ministerio, reglamento para la protección de los animales durante la protección industrial, ambos en relación al artículo 18 inciso 2º del Código Sanitario y al D.S. N°609 de 1998 del Ministerio de Obras Públicas que define RILES.

⁹ Cita para estos efectos la resolución exenta N°774 de 2018 del SEA que interpretó el D.S. N°235 de 2011 del MINAGRI.

(ii) la naturaleza jurídica del purín no se condice con los RILES, por lo que no se cumplen los requisitos normativos para exigir el ingreso del proyecto al SEIA.

Pues bien, el 12 de noviembre de 2020 y previo a resolver el referido recurso, la SMA decidió oficiar al SAG a la luz de las dudas que suscitaron los errores de información aportadas por este Servicio y que esta parte dio a conocer. En el oficio la Superintendencia solicita al SAG pronunciarse sobre el recurso interpuesto y, en particular, manifestarse sobre:

- i) Las declaraciones de existencia y cantidad de ejemplares porcinos pertenecientes al plantel;
- ii) La naturaleza jurídica de los purines en el sentido de definir si pueden ser considerados RILES.

En lo que sigue expondremos, por una parte, cuáles fueron los errores presentes en el informe de fiscalización de 2016 que influyeron tanto en el pronunciamiento del SEA como de la SMA, los que de corregirse permiten concluir que no se cumplen los presupuestos normativos que justificarían el requerimiento de ingreso del Plantel al SEIA.

II) LA IMPROCEDENCIA DE INGRESO AL SEIA DE LOS PABELLONES DE CERDOS

En lo que sigue pasaremos a concluir que es incuestionable que los pabellones construidos en 2004 fueron meramente reemplazados por otros equivalentes y que aquellos construidos en 2012 implicaron una mejora tecnológica y un aumento en la superficie, en ambos casos, esas modificaciones no son sustantivas al no estar asociadas a un aumento de masa animal.

1.1.) Sobre los pabellones de maternidad construidos en 2004: reemplazo de pabellones y error en el número de hembras.

Del informe de fiscalización que data de 2016, se desprende que durante el año 2004 Agrícola Soler habrían construido dos pabellones de maternidad con una existencia de 1.200 hembras en total, aumentando la capacidad de animales¹⁰.

¹⁰ SMA: Considerando 13º Resolución 1.417; apartado 4.1. del Informe de Fiscalización (2016).

CORREA SQUELLA

Acorde al mismo informe, durante la inspección no fueron presentados registros ni antecedentes históricos del plantel, sino que la información fue obtenida por entrevistas a algunos funcionarios y por la inspección en terreno¹¹. En efecto, la información relativa a las declaraciones de existencia animal del Plantel, fueron recién remitidas a la SMA en 2020, registro que en cualquier caso inicia en 2007.

Ahora bien, es posible observar que las fotografías N°3 y N°4 obtenidas durante la fiscalización de los pabellones de maternidad en Castaños 1, únicamente muestran dichos pabellones desde el exterior¹²:

Registros			
			
Fotografía 3.-	Fecha: 03-05-2016	Fotografía 4.-	Fecha: 03-05-2016
Descripción Medio de Prueba: Fotografía con vista general de los pabellones en el sector Los Castaños 1.		Descripción Medio de Prueba: Fotografía de los pabellones de maternidad en el sector Los Castaños 1.	

En consideración a lo anterior, la Dirección Regional del Maule del SEA concluyó que la modificación en 2004 “implicó un aumento en la capacidad de los galpones de maternidad asociado a 1.200 ejemplares hembras”, lo que supera el umbral de capacidad y permite exigir su evaluación ambiental obligatoria¹³.

Finalmente, en la Resolución 1.417 la SMA agregó fotografías obtenidas en Google Earth que datan de abril de 2007 en adelante¹⁴ y determinó que las obras realizadas en 2004 modificaron sustancialmente el Proyecto al haberse producido un aumento en la capacidad de confinamiento según se deduce de los registros remitidos por el SAG¹⁵, aunque reconoce que estos existen solo a partir de 2007.

¹¹ SMA: apartado 3.3.1. del Informe de Fiscalización (2016).

¹² SMA: página 11 del Informe de Fiscalización (2016).

¹³ SMA: Considerando 16º Resolución 1.417.

¹⁴ SMA: Considerando 24º Resolución 1.417.

¹⁵ SMA: Considerando 29º Resolución 1.417.

CORREA SQUELLA

Pues bien, mi representada no ha negado que en 2004 se construyeron dos pabellones de maternidad en Los Castaños 1, pero ello no implicó un aumento en la capacidad del mismo.

En primer lugar, la finalidad de separar en un solo sitio la maternidad de la crianza y engorda -actividades que hasta entonces se encontraban mezcladas en Castaños 1 y Castaños 2- fue evitar o disminuir la mortalidad asociada al desarrollo de ciertas enfermedades, es decir, por razones de índole sanitaria.

Se trató de una reestructuración funcional¹⁶ que implicó la habilitación de los referidos pabellones y la demolición de otros, lo que se evidencia de la secuencia de fotografías accesibles a través de en Google Earth:



¹⁶ Por capacidad no fue posible ejecutar el cambio en su totalidad. Por ende, un porcentaje menor de la engorda se mantuvo en Los Castaños 1.

CORREA SQUELLA

Es posible observar la evolución consistente en la transformación de las maternidades de Los Castaños 2 en crianzas o recrías, al mismo tiempo que se desmantelaron pabellones de crianza equivalentes en Los Castaños 1 y se construyen maternidades en este último sitio, equivalentes a las transformadas anteriormente en Los Castaños 2.

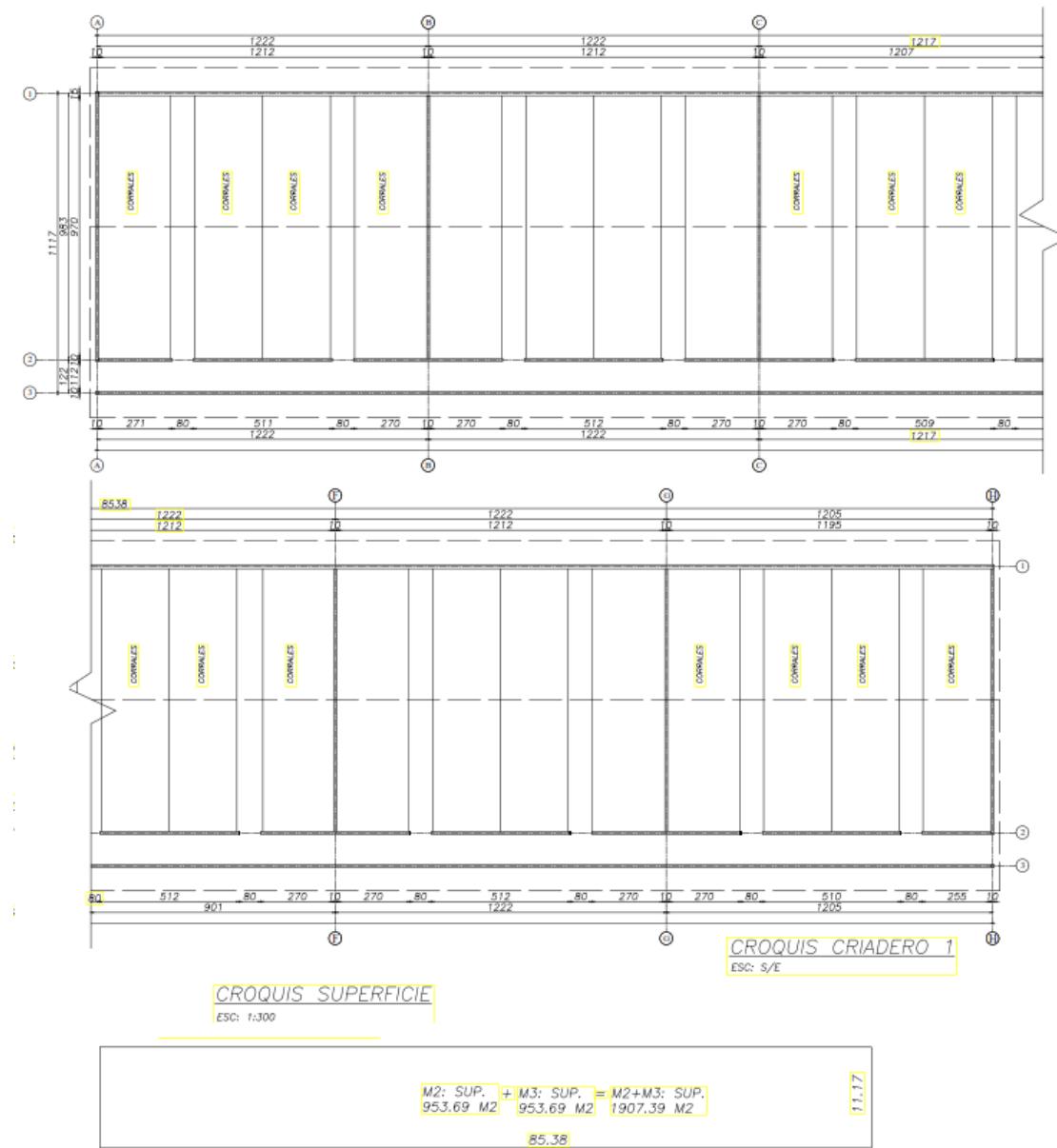
En segundo lugar, las modificaciones descritas no implicaron un aumento en la capacidad del plantel, toda vez que los pabellones solo tienen la capacidad de albergar 336 hembras en total y no 1.200 como informó el SAG, lo que no supera el umbral de capacidad establecida en el Reglamento.

En efecto, en enero del presente año, presentamos el permiso de edificación N°815 y el respectivo certificado de recepción definitiva N°374, ambos aprobados o emitidos por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Curicó (DOM) el año 2016, correspondientes al “Proyecto Regularización Planta Porcino, Los Castaños”.

En los Planos Arquitectónicos asociados, en particular, el identificado como lámina N°25, muestra el diseño de los pabellones de maternidad 2 y 3 emplazados en el Criadero 1 o Castaños 1. En ella se evidencia que ambos pabellones tienen idéntico diseño: cada uno de una superficie total de 950,69 m², compuestos -cada uno- por 7 departamentos identificados con las letras A-B, B-C, C-D, D-E, E-F, F-G, G-H. Cada departamento se compone de 8 corrales que son los que albergan las jaulas individuales. Lo expuesto se observa a continuación¹⁷:

¹⁷ El plano se acompaña a esta presentación a efectos que sea posible ver en detalle esta imagen.

CORREA SQUELLA



Pues bien, a esta presentación también se acompañan fotografías que dan cuenta que en cada departamento existen 3 jaulas por corral, lo que implica que existen 24 jaulas individuales por departamento. Por tanto, del plano que se acompaña junto a las fotografías mencionadas es posible concluir que cada pabellón de maternidad alberga a 168 madres (jaulas individuales) y que en conjunto la capacidad de los pabellones es de 336 animales, no 1.200.

Además, lo expresado anteriormente ha sido debidamente certificado por notario público, antecedente que se acompaña a este escrito y que también fue presentado junto al recurso de reposición ante la SMA, y que permite despejar toda duda relativa a lo afirmado por Agrícola Soler.

En tercer lugar, es relevante señalar que de haber sido efectivo que los referidos pabellones de maternidad tienen la capacidad para alojar a 1.200 hembras, la capacidad total de hembras del Plantel habría aumentado deliberadamente. No obstante, el número de hembras desde 1974 se ha mantenido casi constante en 2.500. Si bien, no existen registros del SAG de aquella época ni del año 2004 -carencia que no le puede ser imputable a mi representada- si es posible observar de las declaraciones de masa animal presentadas al SAG¹⁸, que efectivamente la cantidad de hembras no ha variado considerablemente existiendo 2.272 en 2009 y 2.439 en 2018.

Por tanto, el vicio de base en el Informe de Fiscalización simplemente se mantuvo a lo largo del proceso de requerimiento de ingreso al SEIA al no haber sido cuestionado por el SEA en su informe ni tampoco por la SMA. Sin embargo, ha sido posible acreditar que las modificaciones implementadas en 2004 no estuvieron asociadas a un aumento de masa animal, sino que solo fue un cambio estructural.

1.2.) Sobre los pabellones de engorda y la adopción del sistema de camas calientes en 2012: mejora ambiental por la reducción de purines crudos.

Del informe de fiscalización de 2016, también se desprende que durante el año 2012 Agrícola Soler habría construido 5 pabellones de engorda con capacidad para 5 mil animales asociándolo a un aumentando en la capacidad productiva del plantel¹⁹. Nuevamente, sin que se haya tenido a la vista registros ni antecedentes históricos del plantel durante la fiscalización²⁰, sino que solo incorporando fotografías laterales de algunos de estos pabellones²¹.

Basándose en lo expuesto en el informe de fiscalización, la Dirección Regional del Maule del SEA nuevamente concluye que supera el umbral de capacidad establecido para exigir evaluación ambiental obligatoria, pues se “amplió

¹⁸ Agrícola Soler: formularios acompañados en el otrosí del traslado evacuado en enero 2020. Disponible en Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), expediente administrativo REQ-011-2019.

¹⁹ SMA: Considerando 13º Resolución 1.417; apartado 4.1. del Informe de Fiscalización (2016).

²⁰ SMA: apartado 3.3.1. del Informe de Fiscalización (2016).

²¹ SMA: página 10 del Informe de Fiscalización (2016).

CORREA SQUELLA

la capacidad en 5.000 animales a través de la implementación de un sistema de camas calientes”²².

La SMA en su Resolución 1.417 arrastrando el error, adhiere a dicha conclusión basándose además en los registros remitidos por el SAG.

Pues bien, esta parte no cuestionó la efectiva construcción de las engordas en los Castaños 1, pero si sostuvo hasta la saciedad que ello no implicó un aumento en la masa animal, sino solo un incremento en las superficies construidas por la adopción de la técnica Deep Bedding.

En primer lugar, la conclusión del informe de fiscalización no se desprende ni de los registros remitidos por el SAG en 2020, ni de ningún otro medio de prueba. Por el contrario, en dichos registros se observa que en el año 2011 la capacidad informada de Los Castaños 1 y 2 era de unos 32.235 animales, cantidad que aumentó en 2012 apenas a 32.784 y en 2013 a 32.822²³:

AÑO	RUP			TOTAL
	07.3.01.0004	07.3.01.0286	07.3.01.0287	
2007	27.326			27.326
2008	26.579			26.579
2009	29.265			29.265
2010	30.392			30.392
2011	32.235			32.235
2012		14.001	18.783	32.784
2013		13.121	19.701	32.822
2014		12.196	19.507	31.703
2015		14.146	23.530	37.676
2016		15.834	17.706	33.540
2017		15.819	17.156	32.975
2018		16.340	14.732	31.072
2019		14.557	17.793	32.350

Fuente: Oficio Ordinario SAG N°589/2020

Es decir, hubo en realidad un aumento de solo 587 animales desde el 2011 e incluso en 2014 se registra una caída en el total existencias a 31.703.

En consecuencia, no es efectivo que los 5 pabellones de engorda construidos hayan aumentado la capacidad del plantel ni que se haya superado el umbral establecido por el Reglamento.

²² SMA: Considerando 16º Resolución 1.417.

²³ SMA: Considerando 31º Resolución 1.417.

El error en la conclusión en cuestión radica en que el sistema de camas calientes exige aumentar los metros cuadrados por cada animal, lo que contrasta con el reducido espacio que utilizan las técnicas tradicionales. Se trata entonces de un necesario aumento de superficie, pero que no necesariamente implica aumento en la población animal.

En segundo lugar, la adopción del Deep Bedding no es por si sola una actividad o proyecto que deba ingresar a evaluación ambiental.

Esta tecnología constituye en realidad una mejora ambiental ampliamente aceptada por tratarse de un sistema que permite un ahorro considerable de agua, baja emisión de residuos, reducción considerable de malos olores²⁴, entre otros beneficios²⁵.

Es reconocido como una mejora ambiental incluso a nivel normativo y de política pública. En efecto, se encuentra contemplado en el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) de la Región Metropolitana, aprobado en su versión más reciente mediante D.S. N°31 de 2017 del Ministerio de Medio Ambiente, al regular las exigencias destinadas a reducir las emisiones de amoniaco (NH3), generadoras de olores²⁶.

También, es concebido de esta forma en el Anteproyecto de la norma de emisión de olores para planteles de cerdos que el MMA se encuentra elaborando para reducir las emisiones de contaminantes²⁷.

En tercer lugar, la fluctuación en la masa animal es un cambio de consideración solo cuando supera la capacidad total autorizada expresamente para un determinado plantel. Es decir, si estuviéramos frente a un plantel que cuenta con calificación ambiental favorable, el titular habría tenido que indicar la capacidad máxima que tendrá dicho establecimiento a efectos de ser evaluado, la que evidentemente deberá considerar todas las posibles fluctuaciones de masa animal, sea por proyección de número de nacimientos, muertes, enfermedades, entre otros.

²⁴ Cruz, Elizabeth; Almaguel, Ramiro Ernesto; Mederos, Carmen María; y, González Araujo, Carlos: "Sistema de cama profunda en la producción porcina a pequeña escala" en: Rev. Cient. (Maracaibo) [online]. 2009, vol.19, n.5, pp. 495-499 (disponible en: <https://bit.ly/35VBHcw>—ISSN 0798-2259).

²⁵ Kruger, Ian; Taylor, Graeme; Roesel, y, Payne, Hugh: "Deep-litter housing for pigs" en: PRIMEFACT—Profitable & Sustainable Primary Industries, N°68, p. 1 (disponible en: <https://bit.ly/36WTWj7>).

²⁶ Específicamente su artículo 70 establece que los planteles de engorda, crianza y reproducción deberán cumplir con las medidas de reducción de NH3 en cualquiera de las etapas de la cadena de manejo, incluyendo los pabellones. Sin embargo, se exceptúan de la medida precisamente aquellos que posean método de crianza de camas calientes (como aquellos sistemas de tratamiento de purines aerobios y/o biodigestores).

²⁷ El anteproyecto fue publicado el pasado 22 de julio pasado para someterlo a consulta pública. Establece que toda fuente emisora existente que incluya lagunas en su proceso productivo, deberá reducir sus emisiones en hasta un 75%, salvo que cuente con un sistema de camas calientes y biodigestores como forma de tratamiento de purines.

El plantel de cerdos Los Castaños es de aquellos proyectos iniciados con anterioridad a la vigencia del SEIA y hemos sostenido que su capacidad de confinamiento no ha superado históricamente los 37 mil y fracción de cerdos. Si bien no existe registro público al que pueda aludirse para acreditarlo -por haberse iniciado en 2007- el mismo SAG aprobó el Plan de Aplicación de Purines (PAP) en 2006 -es decir, un año antes del primer registro público de existencias- el que da cuenta de dicha capacidad.

La SMA no ha ponderado en absoluto este factor a pesar de que la falta de registro público no puede pesar sobre los administrados, sino que es la Administración quien debe demostrar que el aumento efectivamente se produjo a efectos de exigir el ingreso al SEIA. Nada de eso ha ocurrido.

En cualquier caso, de la declaración de existencias registradas por el SAG, la cantidad de cerdos existentes en el plantel tampoco se ha elevado abruptamente, sino que ha tendido a mantenerse (ronda en los 32 mil y fracción) no superando la capacidad de confinamiento histórica (37 mil)²⁸.

Por tanto, el vicio de base en el Informe de Fiscalización simplemente se mantuvo a lo largo del proceso de requerimiento de ingreso al SEIA en el mismo sentido que las modificaciones ejecutadas en 2004. Sin embargo, ha sido posible acreditar que la construcción de pabellones en 2012 no estuvo asociada a un aumento de masa animal, sino que solo fue un aumento de superficie.

III) LA IMPROCEDENCIA DE INGRESO AL SEIA DEL SISTEMA DE MANEJO DE PURINES; LAGUNAS DE ACUMULACIÓN TEMPORAL

En lo que sigue pasaremos a concluir que mandatar el ingreso de las lagunas de estabilización al SEIA implicaría obviar: (i) que en Los Castaños no se generan propiamente RILES en los términos exigidos por el subliteral 0.7. del artículo 3º del RSEIA; (ii) que aquellas son parte de un sistema de tratamiento de purines que tuvieron como origen un APL instrumento netamente ambiental, al que concurrieron diversas autoridades con competencia ambiental, incluido el SAG, y

²⁸ Excepcionalmente en el año 2015 el número de animales informados al SAG es levemente más alto a la capacidad de confinamiento (37 mil), lo que ocurrió por razones comerciales que exigieron puntualmente mantener a los cerdos un mayor tiempo en engorda para ser vendido con mayor peso, pero el número de madres siguió siendo constante.

(iii) que forman parte de un PAP aprobado por el SAG en 2007, sin que este Servicio haya exigido su ingreso al SEIA, cuestión confirmada posteriormente por la propia Seremi de Salud.

Pero además de todo ello, la acumulación temporal de purines constituye sin duda una mejora ambiental en relación a la descarga directa a suelo que era la técnica utilizada hasta la suscripción del APL. En consecuencia, si las lagunas fueran ilegales entonces el plantel debe volver a la situación autorizada que es el riego directo con purines, pues no cabe duda que el plantel se construyó y comenzó su operación con anterioridad a abril de 1997, fecha en que entró en vigencia el SEIA.

3.1.) El sistema de manejo de purines no constituye tratamiento de RILES en los términos del subliteral o.7. del artículo 3° del Reglamento.

El informe de fiscalización de 2016 concluyó sin más que la construcción de 4 lagunas de estabilización con posterioridad a la vigencia del SEIA constituye por si solo un tipo de obra o proyecto que debe ser evaluada al ser una tipología consagrada en el subliteral o.7.1 del art. 3° del Reglamento²⁹.

No obstante, del encabezado de la norma cabría entender que las lagunas de estabilización de purín forman parte de un sistema de tratamiento de RILES. Sin embargo, el Plantel no genera residuos líquidos que provengan de un proceso industrial.

En primer lugar, la reproducción, crianza, engorda y venta de cerdos es una actividad económica primaria acorde a nuestra legislación³⁰, en que se utiliza un producto natural (no materia prima) para su consumo final (como en la agricultura) y no una secundaria donde efectivamente la materia prima es transformada mediante un proceso de elaboración, cuestión que ocurre emblemáticamente en las industrias.

En segundo lugar, la SMA intenta fundar una conclusión contraria citando al Decreto Supremo N°609 de 1998, del Ministerio de Obras Pública, que en realidad

²⁹ SMA: páginas 14 y 23 del Informe de Fiscalización (2016).

³⁰ Artículo 2° del Decreto Supremo N°484 de 1980.

define “establecimiento industrial” -que coincidiría con el Plantel- pero para regular exclusivamente la descarga a sistemas de alcantarillado.

Con el mismo objeto cita el Decreto N°235 de 2001 de Ministerio de Agricultura, que regula materias de enfermedades porcinas, pero que define la palabra plantel “industrial” claramente para aludir al tamaño del complejo porcino, en el mismo sentido que el subliteral I.3.3) del Reglamento del SEIA al referirse a la evaluación de planteles en consideración a sus “dimensiones industriales”. Cabe observar que si efectivamente un plantel de cerdos generara RILES, lo haría con independencia de sus dimensiones, por lo que la normativa citada es insuficiente para concluir que los purines son RILES.

En suma, del hecho que los purines no sean asimilables a los residuos, tampoco se desprende que sean RILES, sino a lo sumo que puedan tratarse como RILES para efectos legales. Esto tampoco admitiría concluir que efectivamente sean RILES para efectos de aplicar el subliteral o.7.1 del art. 3º del Reglamento.

En tercer lugar, la descarga de RILES se encuentra estrictamente regulada por normas de emisión que establece parámetros según el cuerpo receptor (alcantarillado, cuerpos de agua superficial o aguas subterráneas). Por tanto, en el caso particular no aplican. En definitiva, el rubro carece de una norma de emisión.

3.2.) Las lagunas fueron una mejora ambiental con origen en un APL

La aplicación de la tipología en cuestión supone -así como todas las establecidas en el artículo 3º del Reglamento- que el proyecto o actividad sea de aquellas “susceptibles de causar impactos ambientales”.

Sin embargo, las lagunas constituyen una mejora ambiental implementada con el respaldo y promoción de la Administración -incluyendo al SAG- para revertir precisamente la contaminación del suelo y las napas subterráneas producida por la antigua práctica de disposición del purín de forma directa al suelo, la que era extendida y era legalmente tolerada.

El APL que motivó la construcción de lagunas en Los Castaños pretendía precisamente mejorar el tratamiento de los residuos, disminuir y controlar los

impactos ambientales producidos por la actividad³¹, realizar un manejo adecuado de los purines e implementar medidas de control de olores³².

A diferencia de lo sostenido por la SMA, el APL es un instrumento voluntario de gestión netamente ambiental, que promovió implementación de mejores prácticas para una producción más “ limpia”. Su finalidad es la incorporación acelerada de nuevas tecnologías más amigables con el medio ambiente para cumplir anticipadamente una norma obligatoria que establece gradualidad o para que no sea necesario regular una determinada externalidad ambiental negativa.

El APL en cuestión, fue uno transversalmente promovido en la época, firmado por todas las autoridades con competencias ambientales del modelo pre-reforma institucional del 2010 que tenían injerencia en el sector pecuario, entre ellas, el Director del SAG, la Directora Ejecutiva de la CONAMA (cuyo continuador legal para estos efectos es el MMA y el SEA), el Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción Limpia, la Subsecretaria de Salud, el Superintendente de Servicios Sanitarios.³³

Es de la mayor relevancia que el SAG haya concurrido a celebrar el APL, pues -como veremos a continuación- la autorización otorgada por este Servicio para la implementación de un PAP implicó, por una parte, pleno conocimiento del contexto que rodea las mejoras implementadas por Agrícola Soler y, por otra parte, una decisión administrativa que emana de una autoridad que tenía plenas competencias ambientales para requerir a la vez el ingreso de las modificaciones del Proyecto al SEIA.

3.3.) Las lagunas fueron autorizadas acorde al criterio legal aplicable a la época. En el informe de fiscalización de 2016, consta que al momento de la inspección no se tuvieron a la vista permisos asociados a la operación del Plantel ni respecto de la generación de purines³⁴.

³¹ APL II, p. 3 y 4. Disponible en: <https://www.ascc.cl/pagina/apl>

³² APL II, p. 11.

³³ APL I, p. 1.

³⁴ SMA: página 20 del Informe de Fiscalización (2016).

Sin embargo, las lagunas forman parte esencial de un PAP aprobado por el SAG en 2007, oportunidad en que no se exigió evaluación ambiental. Ello es consecuencia del contexto de la celebración del APL en 2005.

Es más, el PAP aprobado por el SAG, se encontraba definido en el señalado APL³⁵ y su objeto era precisamente “minimizar los impactos o efectos propios de dicha actividad pecuaria, sobre los recursos naturales renovables”³⁶.

En ese contexto, la aprobación del PAP por parte del SAG, sin exigir el ingreso de las mejoras propuestas al SEIA y, posteriormente, la manifestación de la Seremi de Salud de forma expresa en ese mismo sentido, dan cuenta que: (i) existía un entendimiento transversal de que la implementación de estas lagunas era sin duda una mejor práctica ambiental para el manejo de purines; y que (ii) la construcción de las lagunas sin evaluación ambiental previa fue tolerada por la institucionalidad ambiental de entonces, que incluía a los organismos sectoriales con competencia ambiental.

La SMA resta valor a esto último con el objeto de justificar que el SAG y la Seremi de Salud no eran competentes para pronunciarse sobre el deber de ingreso del sistema de manejo de purines al SEIA, pero lo cierto es que no puede desconocerse que en aquella época -previo a la entrada en vigencia de la SMA en 2012- existía el modelo coordinador pre-reforma. Este se caracterizaba por la multiplicidad de normas ambientales y, en lo relevante, por la multiplicidad de instituciones públicas con competencias sobre la materia³⁷. Cabe recordar que precisamente se crearon las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAS)³⁸ para coordinar a los organismos y servicios con competencia ambiental, además los procesos de autorización de nuevos proyectos³⁹.

En definitiva, esa implementación se sustenta incuestionablemente en el hecho que los organismos sectoriales conservaban el uso de sus facultades legales

³⁵ APL II, p. 10.

³⁶ APL II, p. 10.

³⁷ Mensaje del Ejecutivo, historia de la Ley N°19.300 de 1994, p. 7.

³⁸ Artículos 69 y 80 de la Ley N°19.300 de 1994.

³⁹ Mensaje del Ejecutivo, historia de la Ley N°19.300 de 1994, p. 8. (en relación con los artículos 70 letra c) y 85 de la Ley 19.300 de 1994).

y de fiscalización de la normativa ambiental⁴⁰, en el entendido que eran servicios que intervenían en el marco del SEIA, pudiendo otorgar sus permisos sectoriales si estimaban que no era procedente el ingreso al SEIA.

Por tanto, los pronunciamientos del SAG y de la Seremi de Salud, se enmarcaron en la celebración de un APL que suponía la implementación de mejoras ambientales -incluyendo la implementación de un PAP- y además fueron decisiones administrativas emanadas de una autoridad que tenía plenas competencias ambientales para eximir el ingreso de las lagunas al SEIA.

Tan cierto es lo anterior, que no existen planteles de cerdos de antaño que hayan sometido las lagunas implementadas al alero del APL al SEIA, lo que no es una casualidad, sino un entendimiento que se condice con el criterio que la Administración sostuvo por años.

Por último, desconocer esos pronunciamientos vulneraría el principio de confianza legítima, el que tal como ha sostenido la SMA en la resolución recurrida, protege al regulado del poder estatal procurando dar estabilidad a una situación jurídica basada en actuaciones administrativas que han generado confianza digna de protección⁴¹.

III) CONCLUSIONES

- 1) No es posible exigir el ingreso al SEIA de los pabellones construidos en 2004 y 2012 en el Plantel de cerdos en virtud del literal I.3) del artículo 3º del Reglamento, pues ha quedado acreditado en este procedimiento que: i) los galpones de maternidad construidos en Los Castaños 1 albergan únicamente a 336 hembras y no a 1.200 como sostuvo este Servicio, no siendo dicha modificación una de consideración al no ser efectivo el aumento de masa animal por sobre los umbrales de capacidad regulados; y ii) la construcción de 5 pabellones de engorda con sistema deep bedding si bien aumentó la superficie del Plantel, no aumentó por esa razón el número de cerdos.

⁴⁰ Artículo 64 de la Ley 19.300 de 1994.

⁴¹ SMA: considerando 49º de la Resolución 1.417.

CORREA SQUELLA

- 2) El subliteral o.7. del artículo 3º del Reglamento no es aplicable al caso, en el entendido que solicitar el ingreso al SEIA de las mejoras implementadas al sistema de tratamiento de purines implica obviar que: (i) Los Castaños no generan propiamente RILES en los términos exigidos por el subliteral; y (ii) aún cuando se concluyera que lo producido por el plantel fueren RILES, el alcance de la normativa que regula la descarga de este tipo de residuos permite concluir que los efluentes producidos por Los Castaños no se enmarcan en las distintas hipótesis contempladas en las normas de emisión existentes.
- 3) No se configura el subliteral o.7.1. del artículo 3 del Reglamento, pues la construcción de lagunas de estabilización como parte del sistema de tratamiento de purines, fue: (i) una mejora ambiental implementada a raíz de un APL, instrumentos que van más allá del marco regulador vigente, o incluso, adelantan el cumplimiento de normativa aún no vigente. En ese sentido, su suscripción acredita que los compromisos no eran obligaciones legales; (ii) dicha mejora se encontraba autorizada por el SAG, quien no exigió el ingreso del sistema de tratamiento al SEIA; (iii) la propia Seremi de Salud sostuvo expresamente que las lagunas y el sistema de manejo de purines no debían ingresar al SEIA. Desconocer valor a la mencionada autorización, implica desconocer la lógica de funcionamiento de la institucionalidad ambiental de la época previo a la entrada en vigencia de la Superintendencia en el año 2012.

POR TANTO, en mérito de lo expuesto,

AL SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO RESPETUOSAMENTE PIDO: Tener presente los antecedentes de hecho y de derecho descritos en lo principal, solicitando se rectifique la información que este Servicio ha remitido a la SMA.

OTROSÍ: Al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que dispone que los interesados podrán —en cualquier momento del procedimiento— aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio, en relación con la letra f) del artículo 17 de la misma ley, acompaña al efecto la documentación que si bien fue parte del recurso de reposición presentado ante

CORREA SQUELLA

la SMA en contra de la Resolución 1.417, no se encuentra disponible en el expediente⁴²:

- 1) Copia timbrada de Plano de arquitectura, “Proyecto Regularización Planta Porcino, Los Castaños”, Maternidad 2-3, lámina 25/39, aprobado junto al permiso de edificación N°815 el día 5 de octubre de 2016 por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Curicó⁴³.
- 2) Copia Plano de arquitectura, “Proyecto Regularización Planta Porcino, Los Castaños”, Maternidad 2-3, lámina 25/39, aprobado junto al permiso de edificación N°815 el día 5 de octubre de 2016 por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Curicó⁴⁴.
- 3) Acta notarial del 3 de septiembre 2020, René León Manieu, notario público titular de la Segunda Notaría de Curicó, certificando capacidad de pabellones de maternidad en Castaños 1.

⁴² En punto 11, página 3, del Ordinario N°3118, la SMA indica el enlace en el que se encuentra disponible el expediente REQ-011-2019, sin embargo, hemos corroborado que no se encuentran visibles los documentos presentados junto al recurso de reposición.

⁴³ El Permiso de Edificación N°815 de octubre de 2016 y el certificado de Recepción Definitiva N°374, fueron acompañados en el otrosí (sección V) del evacúa traslado presentado a la SMA con fecha 24 de enero de 2020.

⁴⁴ Este Plano se presenta además de la versión timbrada con el objeto de que pueda verse con nitidez el detalle relativo a los 2 pabellones para maternidad en cuestión, cuya capacidad es de 336 hembras cada uno (no las 1200 hembras).