

Auditoría Ambiental

Paulo Affonso Leme Machado
Especialista, Medio Ambiente.
Brasil

1. NOMENCLATURA

El término “auditor” es empleado en el siglo XVI y “auditoría” en el siglo XVII.¹ La expresión proviene del Latín *auditor*, *auditoris* – oyente.

“*Auditoria* – s.f. (*auditor* + *ia*) 1. Cargo de auditor. 2. Casa o tribunal donde el auditor desempeña sus funciones. 3. Función de auditor ante las empresas comerciales”.² Auditoría, según la contabilidad, “es el examen analítico y pericial realizado después del desarrollo de las operaciones contables, desde el inicio hasta el balance”.³

En Inglés: “1. *An examination of records or accounts to check their accuracy.* 2. *An adjustment or correction of accounts.* 3. *An examined and verified account.* 4. ‘Rare’ – *an audience or hearing*”.⁴ en Francés: “Audit – de l’anglais *internal auditor* – dans une entreprise, personne dont la fonction est de s’assurer que les directives de la direction sont suivies et que le patrimoine de l’entreprise est préservé”.⁵

2. CONCEPTO DE AUDITORÍA AMBIENTAL

Auditoría ambiental es el procedimiento de examen y evaluación periódica u ocasional del comportamiento de una empresa con relación al medio ambiente.

La auditoría ambiental puede ser pública o privada, según sea determinada y/o realizada por el Poder Público o por la propia empresa.

La auditoría ambiental privada ha sido impulsada por la “toma de conciencia de las ventajas de la competencia, que puede conferir a ciertas empresas la adopción de medidas testimoniando su “conciencia ecológica” en el plano de la estrategia de competencia, de los nuevos productos, nuevas tecnologías y de los nuevos sistemas de gestión”.⁶ Además de esto, en la fusión de sociedades o en la venta de empresas, inclusive estatales, actualmente, se pasó a auditar ambientalmente para la constatación de

1 Antonio G. da Cunha, Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, p. 83.

2 Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa, Mirador Internacional, p. 222.

3 Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, p. 160.

4 The American Heritage Dictionary of the English Language, p. 86.

5 Petit Larousse Illustré, p. 82.

6 Benoît Boivin, “La verification environnementale”, in *Développements Récents en Droit de l’Environnement*, p. 81. 1992.

3. LA AUDITORÍA AMBIENTAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

E

El desarrollo sostenible o sustentado es el que se propone llegar a las generaciones presentes y futuras. La novedad del concepto es la introducción de las generaciones futuras no sólo como interesadas, sino como titulares de derechos con relación al desarrollo.

un posible pasivo ambiental. “Algunas de las mayores corporaciones transnacionales – al menos en parte como respuesta al choque de Bhopal – ahora colocaron en ejecución auditorías ambientales regulares para garantizar que las exigencias de los reglamentos y que las responsabilidades ambientales a largo plazo (como los deberes legales de disposiciones de residuos) estén reflejadas con precisión en los balances de sus subsidiarias”.⁷

En el sistema jurídico ambiental norteamericano el banco que haya financiado empresas responsables de la degradación de los suelos – teniendo el financiamiento una garantía hipotecaria –, en caso de insolvencia del deudor puede convertirse en propietario del suelo contaminado, pasando a ser, también, responsable de la contaminación.⁸ En este caso, resulta oportuno el seguimiento, a través de una auditoría ambiental, de la actividad de la empresa que recibe el préstamo.

La Directiva 1.836/93 de la Comunidad Económica Europea define a la auditoría ambiental como el “instrumento de gestión que incluye la evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de la organización del sistema de gestión y de los procesos de protección del medio ambiente”.

Las diferentes legislaciones darán otras características de la auditoría ambiental, particularmente, sobre las personas habilitadas para realizarla y su grado de publicidad.

La Constitución Federal de 1988 introdujo el concepto en el art. 225, *caput*.

Antes del advenimiento del concepto del desarrollo sostenible, la planificación económica, inclusive cuando observaba una vertiente ambiental, se limitaba a planificar el cronograma – corto, mediano y largo plazo – con la mirada colocada en la generación presente, es decir, en la generación que inmediatamente iría usufructuar el desarrollo planeado.

Para que las generaciones futuras puedan encontrar recursos ambientales utilizables, que no hayan sido agotados, corrompidos o contaminados por las generaciones presentes, nuevos mecanismos de control ambiental fueron concebidos y están siendo introducidos en las legislaciones.

“La adopción de nuevas formas de certificados y de comunicación de la información a terceros, como así también, la adopción, en la gestión interna, de nuevos sistemas de información de la gestión son inevitables e indispensables para las empresas que adhieran a los principios del desarrollo sostenible o del desarrollo durable. Los concejos de administración, los gerentes, las partes interesadas y las autoridades reglamentadoras desean obtener esta información, y ellos quieren que dicha información sea fidedigna y pertinente. Los dirigentes de empresa, sensibles a las transformaciones, van a querer participar en la elaboración de los nuevos tipos de información y de comunicación de la información, tanto para la toma de decisiones como para el examen de las cuentas. Estos dirigentes insistirán en que se tome debidamente en cuenta el aspecto de la rentabilidad de los sistemas de información y de comunicación de la información y de los sistemas conexos.”⁹

⁷ Peter H. Sand, *Lesson Learned in Global Environmental Governance*, p. 33. 1990

⁸ Patrick Thieffry, “L’opportunité d’une responsabilité communautaire du pollueur — Les distorsions entre les États-membres et les enseignements de l’expérience américaine”, *Revue Internationale de Droit Comparé* 1103-123, 1994.

⁹ Benoît Boivin, ob. cit.

La Carta Empresarial para el Desarrollo Sostenible de la Cámara de Comercio Internacional, divulgada durante la II Conferencia Mundial de la Industria sobre la Gestión del Ambiente (WICEM II, París, 1991), en su Principio 1 reconoce que la gestión del medio ambiente en la empresa es un factor determinante del desarrollo sostenible y señala otro principio fundamental - “Cumplimiento de la reglamentación e información: medir el desempeño de las acciones sobre el ambiente, llevar a cabo regularmente auditorías ambientales y evaluar el cumplimiento de las exigencias internas de la empresa, de los requisitos legales y de estos principios; y, periódicamente, suministrar las informaciones pertinentes al concejo de administración, a los accionistas, al personal, a las autoridades y al público”.

4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

En el Estado de Rio de Janeiro deben realizar auditoría ambientales anuales: “I - las refinerías, oleoductos y terminales de petróleo y sus derivados; II - las instalaciones portuarias; III - las instalaciones destinadas al almacenamiento de sustancias tóxicas y peligrosas; IV - las instalaciones de procesamiento y de disposición final de residuos tóxicos o peligrosos; V - las unidades de generación de energía eléctrica a partir de fuentes térmicas y radioactivas; VI - las instalaciones de tratamiento y los sistemas de disposición final de residuos cloacales domésticos; VII - las industrias petroquímicas y siderúrgicas; VIII - las industrias químicas y metalúrgicas” (art. 5º de la Ley 1.898, de 26.11.1991).

“Para que las generaciones futuras puedan encontrar recursos ambientales utilizables, que no hayan sido agotados, corrompidos o contaminados por las generaciones presentes, nuevos mecanismos de control ambiental fueron concebidos y están siendo introducidos en las legislaciones.”

El párrafo único del referido art. 5º permite que la Comisión Estadual de Control Ambiental-CECA, de acuerdo con una propuesta de la Fundación Estadual de Medio Ambiente-FEEMA, “concede dispensa de auditoría ambiental en las instalaciones de tratamiento y en los sistemas de disposición final de residuos cloacales domésticos; en las industrias químicas y metalúrgicas”.

El sistema previsto en el Estado de Rio de Janeiro es mixto en lo que se refiere a la obligatoriedad, porque solamente las actividades comprendidas en los incs. I a V están obligadas a realizar auditorías ambientales, no pudiendo el órgano ambiental estadual eximir de dicha exigencia. En lo que se refiere a las otras actividades licenciadas por el órgano ambiental, la auditoría ambiental será voluntaria, es decir, su realización es una opción de la empresa.

El Estado de Espírito Santo, por la Ley 4.802, del 2.8.1993, publicada en el *DOE* del 16.8.1993, tiene las exigencias de los incs. I a VIII de la Ley del Estado de Río de Janeiro, añadiendo otros tres: “IX - industrias de celulosa y papel; X - basura hospitalaria; y XI - minería”.

5. CONTENIDO DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

5.1. DERECHO BRASILEÑO

La Ley 1.898/91 del Estado de Río de Janeiro establece que la auditoría ambiental, a través de sus estudios y evaluaciones, determine: “I - los niveles efectivos o potenciales de contaminación o de degradación ambiental provocados por actividades de personas físicas o jurídicas; II - las condiciones de operación y de mantenimiento de los equipos y sistemas de control de la contaminación; III - las medidas que deben ser adoptadas para restaurar al medio ambiente y proteger la salud humana; IV - la capacitación de los responsables de la operación y mantenimiento de los sistemas, procedimientos de rutina, instalaciones y equipos de protección del medio ambiente y de la salud de los trabajadores” (art. 1º).

La ley del Estado de Rio de Janeiro determina que sea considerada no sólo la contaminación encontrada sino también la potencial. Además de la contaminación, abarca la degradación ambiental, incluyendo a la fauna y la flora. Por lo tanto, los recursos ambientales

utilizados por una empresa (como, por ejemplo, una fábrica de papel y celulosa) serán considerados. No sólo serán analizadas las condiciones de operación de los equipos y sistemas de control de la contaminación, sino también, las condiciones de mantenimiento de dichos equipos y sistemas.

La ley del Estado de Río de Janeiro insiere en su tutela las medidas de reparación al medio ambiente y a la salud humana, independientemente de cualquier acción judicial exigiendo dicha reparación. La auditoría ambiental constatará lo que se hace efectivamente para reparar los daños, inevitables o no, causados a la salud humana y al medio ambiente, recordándose que vigora el principio de responsabilidad civil independientemente de culpa.

La auditoría ambiental de Rio de Janeiro, de Espírito Santo y de Paraná, que mencionamos a continuación, no se limitó al examen de las medidas de prevención de los daños específicos al medio ambiente, sino que tratando de la salud humana contemplará los sistemas, procedimientos de rutina, instalaciones, equipos con relación a la salud y a la seguridad del trabajador. La formulación de hipótesis de accidentes muestra la salud del medio profesional no disociada del medio ambiente interno y externo de la empresa.

La Ley 4.802, del Estado de Espírito Santo, del 2.8.1993, persigue los mismos objetivos de la ley del Estado de Rio de Janeiro, añadiendo finalidades que cabe destacar (art. 2º): "I - estimar la calidad del desempeño de las funciones de la gestión ambiental, los sistemas y los equipos utilizados por empresa o entidad; ... IV - verificar la dirección que está siendo dada a las directrices y a los estándares de la empresa o entidad, con el objetivo de preservar el medio ambiente y la vida; ... VI - proponer soluciones que permitan minimizar la probabilidad de exposición de operadores y del público a riesgos provenientes de accidentes hipotéticos, pero probables, y de emisiones continuas que puedan afectar directa o indirectamente su salud o seguridad".

La Ley 11.520/2000 - Código Estadual del Medio Ambiente del Estado de Rio Grande do Sul, en su capítulo XII - de las Auditorías Ambientales, en su art. 98, prescribe que, entre los aspectos que deben abordados en la auditoría ambiental, sea hecha una comparación con los impactos ambientales previstos en el EIA/RIMA



y los impactos ambientales efectivamente constatados, sean evaluados los impactos ambientales no previstos en el EIA/RIMA y sea presentado un cronograma de acciones correctivas y preventivas.

La Ley 13.448 del 11/01/2002, del Estado del Paraná, determina que sean evaluados los riesgos de accidentes y planes de contingencias, para la evacuación y protección de los trabajadores y de la población ubicada en el área de influencia; cuando sea necesario; la evaluación de los efectos de los contaminantes sobre los trabajadores y la población circundante, así como también el análisis de alternativas disponibles, de procesos, sistemas y tratamiento y monitoreo, para la reducción de los niveles de emisión de contaminantes.

5.2. DERECHO COMPARADO

La Resolución 1.836/93 de la que en aquel momento era Comunidad Europea-CE (actualmente Unión Europea),¹⁰ del 29.6.1993, propone como temas que deben ser abarcados por la auditoría ambiental: 1) evaluación, control y reducción de los impactos de la actividad en cuestión sobre los diferentes sectores del ambiente; 2) gestión, economía y selección de la energía; 3) gestión, economía, selección y transporte de materias primas; gestión y economía del agua; 4) reducción, reciclaje, reutilización, transporte y eliminación de residuos; 5) evaluación, control y reducción de ruidos dentro y fuera de las instalaciones; 6) selección de los nuevos métodos de producción y alteración de los métodos existentes; 7) planificación de los productos (concepción, embalaje, transporte, utilización y

¹⁰ Publicada en el Jornal da Comunidade Econômica Européia.

eliminación); 8) comportamiento ambiental y prácticas de los contratantes, subcontratantes y proveedores; 9) prevención y limitación de los accidentes de medio ambiente; 10) procesos de emergencia en caso de accidentes de medio ambiente; 11) información y formación del personal en cuestiones ambientales; 12) informaciones externas sobre cuestiones ambientales.

La norma de la CE prevé en su Anexo I que deberá ser presentada una “lista de disposiciones legislativas, reglamentarias y otras de política de ambiente”. De esta forma, es necesaria la evaluación, bajo el prisma jurídico, del comportamiento de la empresa, pero dentro de un enfoque interdisciplinario.

En los EE.UU. la auditoría ambiental abarca, entre otras materias: “la planificación financiera de los inversiones en materia ambiental; efectividad financiera de la reglamentación ambiental; toma de conciencia y motivación de los empleados en materia ambiental; adquisición y fusión de sociedades; anticipación concerniente a las evoluciones legislativas y reglamentarias federales y locales futuras de medio ambiente”.¹¹ Subraya Lepage Jessua que las empresas utilizaban las auditorías con el objetivo de precaverse contra las acciones judiciales.

La norma británica BS 7.750/92 aconseja que “los procedimientos deben incluir, cuando sea apropiado, consideraciones sobre: a) emisiones controladas y no controladas a la atmósfera; b) descargas controladas y no controladas de agua; c) deyecciones sólidas y otros; d) contaminación de la tierra; e) uso de la tierra, agua, combustible y energía y otros recursos naturales; f) impacto sonoro, olfativo, de polvo, de vibración y visual; g) efectos sobre partes específicas del medio ambiente y de los ecosistemas”.

La norma mencionada prevé también que los procedimientos deben incluir efectos derivados, o pasibles de derivar de: a) condiciones normales de operación; b) condiciones anormales de operación; c) incidentes, accidentes y situaciones potenciales de emergencia; d) actividades pasadas, actuales y planeadas.

La auditoría ambiental analizará, también, la política ambiental y el programa de medio ambiente, cuando la empresa explícitamente haya elaborado estos dos documentos. La inexistencia de los mismos o el hecho de encontrarse en fase de preparación no impide la realización de la auditoría. Resulta oportuno señalar los conceptos de estos términos en la Directiva 1.836/93-CE: “Política de Medio Ambiente” que retrata los objetivos y principios globales de acción de una empresa en materia de ambiente, incluyendo la observancia de todas las disposiciones reglamentarias pertinentes, y “Programa de Medio Ambiente”, la descripción de los objetivos y actividades específicas de la empresa para asegurar una mayor protección del ambiente en una determinada instalación industrial, incluyendo la descripción de las medidas adoptadas o previstas para el cumplimiento de estos objetivos y, si fuera adecuado, los plazos para la aplicación de tales medidas.

6. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL-EIA Y AUDITORÍA AMBIENTAL

En Brasil, tenemos dos tipos de Estudio de Impacto Ambiental-EIA: el que es previo a la instalación de actividad o de obra y el estudio exigido antes de la autorización y/o licencia de funcionamiento o de operación.

La auditoría ambiental será siempre posterior al Estudio Previo de Impacto Ambiental-EPIA exigido constitucionalmente para la instalación de una obra o actividad potencialmente causadora de significativa degradación del medio ambiente (art. 225, § 1º, IV, de la CF). La auditoría deberá evaluar si las orientaciones contenidas en el estudio están siendo observadas y si los métodos de control ambiental están siendo eficaces.

Diferente es la situación del EIA para la concesión de una nueva autorización y/o licencia de funcionamiento. En este caso, la auditoría ambiental podrá anteceder al EIA/RIMA y fundamentar algunas de sus consideraciones.

Ambos institutos jurídicos-ambientales tienen semejanzas, porque los mismos serán realizados a expensas de la empresa y/o del emprendedor. En lo que se refiere a la independencia de los auditores, lo comentaremos en un tópico posterior.

¹¹ Corinne Lepage Jessua, *Audit d'Environnement*, p. 288.



7. LICENCIAMIENTO Y AUDITORÍA AMBIENTAL

Para la Licencia de Instalación y/o para la Autorización de Instalación, la fase de auditoría será posterior al licenciamiento. Sin embargo, para la concesión de Licencia de Operación y/o Autorización de Operación, la auditoría ambiental podrá anteceder a esta fase, como también será de gran importancia en la renovación del licenciamiento.

La renovación del licenciamiento se ha convertido en una actividad administrativa sin un compromiso de la persona física o jurídica interesada. La auditoría ambiental evitará que dicho procedimiento sea meramente una rutina y podrá dar otra dimensión a la intervención del órgano público de medio ambiente.

En el caso de la Licencia de Instalación y/o Autorización de Instalación, la auditoría que sea llevada a cabo *a posteriori* deberá verificar el cumplimiento de las condiciones que constan en el licenciamiento.

8. MONITOREO Y AUDITORÍA AMBIENTAL

El monitoreo es un procedimiento de medición de las emisiones y del lanzamiento de los efluentes, registrándose continuamente o en períodos predeterminados. La elaboración del registro es indispensable para la información de la propia empresa y del órgano público ambiental, como también para el procedimiento de la auditoría.

El monitoreo ambiental puede ser realizado tanto por la propia empresa, en una acción autofiscalizadora, como por el propio órgano público ambiental. El hecho de que la empresa o el emprendedor realice el automonitoreo, no elimina el deber del órgano público ambiental de verificar la exactitud de los datos oriundos de este monitoreo.

La auditoría ambiental no puede dispensar el monitoreo ambiental, porque sin sus datos una idónea evaluación ambiental se dificulta a tal punto, que la

auditoría se transforma en una inspección ambiental, es decir, evaluará las condiciones presentes, sin abarcar el período anterior. La auditoría ambiental tiene el objetivo de analizar las actividades de la empresa en un determinado período anterior de tiempo, y si no existieran datos ambientales veraces y amplios, dicha evaluación se vería perjudicada. Por lo tanto, la empresa que no se monitoree regularmente, no está en condiciones de presentar como válida una auditoría ambiental integral.

9. INSPECCIÓN Y AUDITORÍA AMBIENTAL

La inspección ambiental se caracteriza por su no periodicidad y por no estar todavía sometida a una programación vinculante para el órgano público ambiental. Sin la inspección ambiental el Poder Público no tiene la posibilidad de acompañar y verificar el licenciamiento.

La inspección utilizará los datos del monitoreo ambiental, pero, si los mismos no existieran, intentará obtener datos, aunque sea con miras a la realidad del medio ambiente actual, es decir, de la época de su realización.

La auditoría ambiental, por el contrario, dependerá del examen y de la evaluación de datos cogidos y documentados a lo largo del tiempo, es decir, abarcando un determinado período anterior, como, también, la realidad actual del medio ambiente.

Interesa mencionar la reglamentación del Estado de Rio de Janeiro de la auditoría ambiental, que en su art. 5º afirma que “la presentación de los resultados de la auditoría ambiental no implica la suspensión de ninguna acción fiscalizadora o de las obligaciones de control ambiental de las actividades”. Por lo tanto, la auditoría no exime al Poder Público de inspeccionar, y si constatará que su omisión o inercia fiscalizadora hubiera colaborado con la creación de una situación de peligro para la incolumidad humana, vegetal o animal, o hubiera colaborado para causar un daño irreversible a la fauna, flora y al medio ambiente, los funcionarios públicos responderán, inclusive penalmente, tal como lo aclara el art. 15, § 2º, de la Ley 6.938/81, con la alteración dada por la Ley 7.804/89.

“La auditoría ambiental no puede dispensar el monitoreo ambiental, porque sin sus datos una idónea evaluación ambiental se dificulta a tal punto, que la auditoría se transforma en una inspección ambiental, es decir, evaluará las condiciones presentes, sin abarcar el período anterior.”

10. EL ÓRGANO PÚBLICO AMBIENTAL Y LA AUDITORÍA

No todas las auditorías ambientales serán obligatorias en virtud de la legislación o determinadas por el órgano público ambiental. En la raíz de la auditoría se constata una gran libertad de realización, pero se encuentran otros sistemas legales que determinan la obligatoriedad de algunas auditorías.

En el caso de las auditorías obligatorias, a semejanza de lo que ocurre con los Estudios de Impacto Ambiental, el órgano público ambiental podrá elaborar un “término de referencia”, conteniendo orientaciones que deben ser seguidas en casos concretos o de forma genérica en el procedimiento.

Las auditorías facultativas o voluntarias no están sometidas a la intervención del órgano público ambiental. Ellas tienen validez en sí mismas, no dependiendo de aprobación administrativa. Sin embargo, en la utilización de dichas auditorías, principalmente para el disfrute de los beneficios de sellos de certificación de calidad, deberán ser obedecidas las exigencias de la legislación.

11. AUDITOR AMBIENTAL

11.1 CONCEPTO DE AUDITOR

La Directiva 1.836/93-CE define al auditor como “la persona o equipo, perteneciente o no a los cuadros de la empresa, actuando en nombre del órgano superior de la empresa, que disponga, individual o colectivamente de las competencias referidas en el punto C del Anexo II y sea suficientemente independiente con relación a las actividades que inspecciona para poder formular un juicio objetivo”.

11.2 CAPACITACIÓN DEL AUDITOR

La Directiva 1.836/93-CE, en el Anexo II, C, dice que: “Las auditorías de ambiente deben ser ejecutadas por personas o grupo de personas con un conocimiento adecuado de los sectores y áreas sobre los cuales incidirá la auditoría, incluyendo conocimiento y experiencia en materia de gestión de ambiente y cuestiones técnicas de ambiente y reglamentarias relevantes y de la necesaria formación y competencias específicas para la conducción de auditorías, para que puedan llegar a los objetos fijados. Los recursos y el tiempo consagrados a la auditoría deben ser adecuados al ámbito y a los objetivos de la auditoría”.

11.3 LA INDEPENDENCIA DE LOS AUDITORES

11.3.1 LA INDEPENDENCIA DE LOS AUDITORES EN LA AUDITORÍA AMBIENTAL PÚBLICA¹²

La Ley 1.898/91 del Estado de Rio de Janeiro dice:

“Art. 4º. Siempre que así lo juzguen conveniente para asegurar la idoneidad de la auditoría, los órganos gubernamentales pueden determinar que sean conducidas por equipos técnicos independientes.”

“§ 1º. En los casos a los que se refiere el caput de este artículo las auditorías deberán ser realizadas preferentemente por instituciones sin fines lucrativos, siempre y cuando sea garantizadas la capacitación técnica, las condiciones de cumplimiento de los plazos y valores globales compatibles con los propuestos por otros equipos técnicos o personas jurídicas.”

La Ley 11.520/2000 – Código Estadual del Medio Ambiente del Estado de Rio Grande do Sul, en su capítulo XII _ de las Auditorías Ambientales, con once artículos, determina:

Art.90. “La auditoría ambiental será realizada por un equipo multidisciplinario habilitado, registrado en el órgano ambiental competente, no dependiente directa ni indirectamente del proponente del emprendimiento o actividad y que será responsable técnicamente por los resultados presentados”.

La independencia no es una conquista fácil para los auditores, inclusive en la auditoría ambiental pública, porque son pagados por la persona física o jurídica que va a ser objeto de auditoría. Como la imparcialidad es fundamental para la credibilidad de todo el procedimiento, nos parece que, a semejanza del EIA, se vuelve necesaria la realización de audiencia pública. De esta forma, el público, incluyendo a las asociaciones ambientales y a otras organizaciones no-gubernamentales, podrá fiscalizar más de cerca todo el procedimiento de la auditoría ambiental pública.

La Directiva 1.836/93-CE, en el citado Anexo II, C, afirma que: “Los auditores deben ser suficientemente independientes con relación a las actividades que examinan, para actuar con objetividad e imparcialidad”. Cabe subrayar que la Directiva de la Comunidad Económica Europea creó un auditor externo independiente, con el nombre de verificador ambiental. Éste está sometido a un régimen de certificación supranacional, válido en todos los países de la CE (actualmente Unión Europea).

11.3.2. LA INDEPENDENCIA DE LOS AUDITORES EN LA AUDITORÍA AMBIENTAL PRIVADA

Tal como ya se afirmó, la auditoría ambiental privada es la realizada voluntariamente por la persona física o jurídica objeto de auditoría. De acuerdo con el propio concepto de auditor de la Directiva de la antigua Comunidad Europea (actualmente Unión Europea), está permitido utilizar como auditor a una persona perteneciente a los cuadros de la empresa.

Corinne Lepage Jessua acentúa que “si el auditor ambiental forma parte de la empresa, encontrará las dificultades comunes a todos los auditores internos, dificultades aumentadas en la medida en que el medio ambiente todavía es, en la mayoría de los casos, el pariente pobre de la empresa. En estas condiciones, el auditor interno de medio ambiente corre el riesgo de no disponer de toda la independencia y de todos los poderes que necesita para ejecutar bien su misión. Efectivamente, en el nivel jerárquico, el auditor de medio ambiente no deberá estar subordinado a otro director o superior que esté fuera de una dirección de medio ambiente o de auditoría”.¹³

Para que haya eficacia en la auditoría ambiental, la CE recomendó en el mencionado Anexo II, C, que “la administración de la empresa, en su más alto nivel, debe apoyar la auditoría”.

La reglamentación de la ley del Estado de Rio de Janeiro de auditoría afirma en su art. 4º:

“La auditoría ambiental podrá ser realizada por equipo de la propia empresa, por firma contratada, de carácter privado o no, con o sin fines lucrativos, así como por auditores autónomos.

“Párrafo único. La empresa que realice su propia Auditoría Ambiental no podrá integrar su equipo con técnicos responsables de la operación de la misma.”

11.4 RESPONSABILIDAD DE LOS AUDITORES

La responsabilidad civil ambiental es objetiva o independiente de culpa, tal como lo prevé el art. 14 de la Ley 6.938/81. Esa es la responsabilidad del emprendedor o de la empresa, que no se exime de la misma por el hecho de someterse a una auditoría.

El emprendedor o la empresa objeto de auditoría podrá, sin embargo, volverse regresivamente contra los auditores independientes que la hayan aconsejado con negligencia, impericia, imprudencia y/o dolo. La responsabilidad de los auditores independientes se inscribe en el sistema de responsabilidad subjetiva o con culpa y, por lo tanto, cabrá a los autores de la acción judicial (emprendedor o empresa objeto de auditoría) el peso de probar la culpa.

En la auditoría ambiental privada, realizada por auditores internos, no me parece clara la posibilidad de que el emprendedor o la empresa se vuelvan regresivamente contra sus empleados, a no ser en caso de dolo, porque está presente el vínculo de subordinación, innegable en la escala jerárquica de cualquier empresa.

¹² V. De las auditorías bienales independientes y la ley 9.966 de 28 de abril del 2000 en el punto 11.1.5.del Cap. Único del Tit. XII. V. Resolución 306 del 5.7.2002 (DOU de 19.7.2002, sección 1, p.75)

¹³ Ob. cit., p. 147.

12. PERIODICIDAD DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

La auditoría ambiental privada o pública debe ser repetida dentro de determinados plazos. No es normalmente episódica, generada solamente por catástrofe ambiental, aunque pueda ser realizada una auditoría extraordinaria.

La rutina temporal de una auditoría está relacionada con la idea del seguimiento de las medidas propuestas, haciendo que ese procedimiento no quede aislado dentro de la cadena de producción de una empresa.

La Ley 1.898/91 del Estado de Río de Janeiro, en su art. 5º, *caput*, establece, para las actividades allí previstas, la obligatoriedad de audiencia anual. La Ley 848, de 10.4.1992, del Municipio de São Sebastião/SP, establece auditorías ambientales cada dos años (art. 3º, § 7º). La ley municipal de Vitória (Ley 3.968, de 15.9.1993) prevé el plazo máximo de dos años entre las auditorías, y la Ley 4.802/93, del Estado de Espírito Santo, establece un plazo máximo de tres años (la ley del Municipio de Vitória se encuentra plenamente dentro de la autonomía constitucional del Municipio). La Ley 13.448 del 11.1.2002, del Estado de Paraná dice que las auditorías ambientales compulsorias deben ser realizadas con un intervalo máximo de 4 años (art. 4º).

Las auditorías ambientales privadas se sujetarán a la política ambiental de la empresa y, especialmente, a los plazos de validez de los certificados de calidad que le sean otorgados.

13. DOCUMENTACIÓN DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

La norma británica BS 7.750/92 sugiere en el punto 4.4, “efectos sobre el medio ambiente”:

“4.4.1 Informe de especificaciones legales, reglamentarias y otros: la empresa deberá crear y mantener procedimientos para registrar todas las especificaciones legales, reglamentarias y otras, pertinentes a los aspectos ambientales de sus actividades, productos y servicios.

“4.4.2 Comunicaciones: la empresa deberá crear y mantener procedimientos para la recepción, documentación y respuesta a las comunicaciones (internas y externas) de las

partes interesadas de relevancia, relativas a los efectos ambientales y su control.

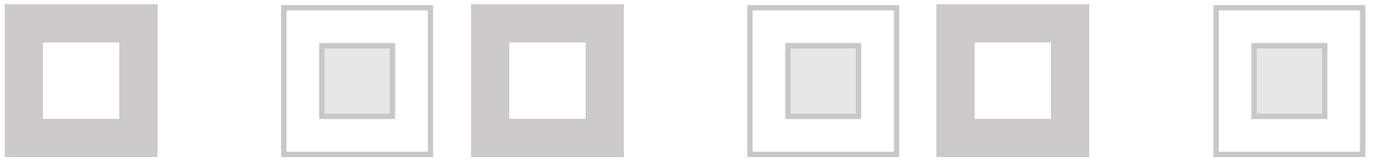
“4.4.3 Evaluación y registro de los efectos sobre el medio ambiente: la empresa deberá crear y mantener procedimientos para examinar y evaluar los efectos sobre el medio ambiente, tanto directos como indirectos, de sus actividades, productos y servicios, tales como mantener un registro de los efectos que sean identificados como importantes.”

14. PUBLICIDAD Y/O CONFIDENCIALIDAD DE LA AUDITORÍA AMBIENTAL

La transmisión de los datos de la auditoría ambiental al público puede contener “riesgos de perversión de un sistema de publicidad muy exigente o mal concebido de la auditoría. La preocupación con la comunicación y con el mercadeo no debe sobrepasar a la preocupación con el análisis objetivo y serio del desempeño ambiental, haciendo que las deficiencias sean ocultadas y ofreciendo una imagen deformada, porque podría ser excesivamente optimista. No se deberá, igualmente, ocultar los verdaderos riesgos bajo el pretexto de que hacerlos aparecer en la auditoría significaría denunciar al presidente de la empresa o a los responsables”, afirma correctamente Corinne Lepage Jessua.¹⁴

Cabe subrayar que en los países de la Unión Europea, como en otros, inclusive en Brasil, no está impedida ni desvalorizada la auditoría ambiental confidencial. La empresa puede voluntariamente utilizar este instrumento de evaluación para fines de auto-orientación, teniendo el derecho de conservar los datos de dicha auditoría en sigilo. Insisto en que la confidencialidad abarca el procedimiento de la auditoría y no los datos que constan en el auto-monitoreo que la empresa efectúa regularmente.

La Directiva 1.836/93-CE solamente previó auditorías ambientales voluntarias. Sin embargo, la adhesión de las empresas al sistema de ecogestión incluirá siempre la “prestación de informaciones al público en la materia” (art. 1º, § 1º). De esta manera, en la reglamentación de la Comunidad Económica Europea, en especial para la obtención de la “Declaración sobre el Medio Ambiente” emitida por las empresas, no hay auditorías sigilosas o confidenciales.



La auditoría ambiental en que se preconiza la confidencialidad es la que está orientada hacia la realización de ajustes y a aconsejar internamente a la empresa. Es diferente la situación en la que la auditoría busca obtener la certificación de su calidad ambiental. En esta situación, es relevante la participación del público. En este sentido, es que el Código del Medio Ambiente del Municipio de Franca/SP (Ley Complementaria 9/96) previó: “cuando las personas físicas o jurídicas realicen auditorías privadas facultativas, destinadas a la obtención de certificado o etiqueta de calidad ambiental, el Informe de la auditoría será sometido al procedimiento de audiencia pública, que consta en el art. 18 de este Código”.¹⁵

15. LA AUDITORÍA AMBIENTAL Y LAS ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES

Se menciona la experiencia de los “Amigos de la Tierra” en el Reino Unido, que en el ámbito municipal, desde 1988, ha efectuado auditorías ambientales.

Me parece que son posibles dos tipos de auditoría ambiental realizadas por organizaciones no-gubernamentales-ONGS.

El primer tipo de auditoría sería realizado en áreas fuera del límite de la propiedad de la empresa objeto de auditoría, midiéndose los efectos externos de la actividad en las aguas, en la atmósfera, en la biota y

en el suelo. Esta auditoría no exigiría la concordancia de la empresa; podría ser hecha con su cooperación e inclusive con su discordancia.

El segundo tipo de auditoría ambiental sería una actividad de las ONGS dentro de la empresa objeto de auditoría, colaborando con el órgano público ambiental, pero con la expresa e indispensable concordancia de la empresa objeto de auditoría. De esta forma, no debe ser confundirse una visita de una ONG a una empresa con una auditoría. En la visita, se ve y se recorre lo que la empresa desee libremente mostrar, no habiendo un derecho formal de inspección.

16. ACCIÓN CIVIL PÚBLICA Y AUDITORÍA AMBIENTAL

El Ministerio Público Federal o Estadual tiene el derecho irrefutable de requerir un informe de auditoría ambiental, cuando dicha auditoría haya sido realizada en observancia de las exigencias de la legislación. No se trata, por lo tanto, de requisición de auditoría ambiental realizada voluntaria o facultativamente por la empresa, de acuerdo con la Ley 7.347/85.

En los casos previstos en las leyes estatales y municipales citadas, si las auditorías ambientales no fueran realizadas, podrá invocarse el cumplimiento de la obligación de hacer en acción civil pública por todos los legitimados que actúan en esa acción judicial. Se podrá también buscar el cumplimiento de la obligación de no hacer, cuando la auditoría sea hecha por personas declaradas no idóneas o que no cumplen con las exigencias de la legislación. ■

¹⁴ Ob. y loc. citis.

¹⁵ El Autor actuó como Consultor Jurídico en la preparación del anteproyecto de ley, que tramitó en la Cámara Municipal de Franca, basado en el proyecto de auditoría del médico Dr. Joaquim Pereira Ribeiro.