

## Oficio N° 17650

Quito, D.M., 10 de febrero de 2022

Señor ingeniero  
Gustavo Rafael Manrique Miranda,  
**MINISTRO DEL AMBIENTE, AGUA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA.**  
Ciudad.-

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. MAAE-MAAE-2021-1157-O de 3 de diciembre de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, mediante el cual usted formuló la siguiente consulta:

**“¿Conserva la Contraloría General del Estado la competencia para auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios de impacto ambiental, así como para realizar el examen y evaluación de los aspectos ambientales de la ejecución de proyectos y programas con impacto ambiental, según lo establecido en los artículos 19, 22 y 27 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, a pesar de haberse derogado la Ley de Gestión Ambiental, y por ende su artículo 25, por mandato del Código Orgánico del Ambiente; o debe entenderse que estas normas de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, así como las demás de la misma Ley referidas al ámbito ambiental han sido derogadas tácitamente por cuanto el liderazgo del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental le corresponde al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, según el artículo 23 del Código Orgánico del Ambiente, produciendo como evidente consecuencia la imposibilidad jurídica de la Contraloría General del Estado de ejecutar las normas indicadas de su Ley, en cuanto a lo ambiental, así como toda norma regulatoria o desarrolladora de la competencia de controlar aspectos ambientales, pues este control le corresponde al Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica?”.**

### 1. Antecedentes. -

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficio No. 16844 de 8 de diciembre de 2021, este organismo solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante CGE) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta; requerimiento que fue atendido por el Director Nacional Jurídico de la CGE, con oficio No. 562-DNJ-2021 de 23 de diciembre de 2021, recibido en el correo institucional único de este organismo el mismo día.

**1.2.** El informe jurídico de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, subrogante, del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (en adelante MAAE), contenido en memorando No. MAAE-CGAJ-2021-1447-M de 2 de diciembre de 2021, cita los artículos 82, 211, 212, 226, 227, 396 y 399 de la Constitución de la República del Ecuador<sup>1</sup> (en adelante CRE); el primer y tercer artículos innumerados de la Sección VI de la derogada codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador<sup>2</sup> (en adelante Codificación de la Constitución de 1979); los artículos 86 y 87 de la derogada Constitución Política del Ecuador de 1998<sup>3</sup> (en adelante Constitución de 1998); 3, 12, 14, 23 y la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico del Ambiente<sup>4</sup> (en adelante COAM); 4, 10, 15, 19, 22 y 27 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado<sup>5</sup> (en adelante LOCGE); y, 25 de la derogada Ley de Gestión Ambiental<sup>6</sup> (en adelante LGA), con fundamento en los cuales concluye:

“Al respecto se puede verificar la gran similitud entre el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y el derogado artículo 25 de la Ley de Gestión Ambiental. Evidentemente, este artículo 22 es una consecuencia del artículo 25, que se incluyó en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. **Hay, pues, una clara relación de causalidad entre el artículo 25 de la Ley de Gestión Ambiental y el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**, expedida hace casi 20 años (el resaltado me corresponde).

(...)

En consecuencia, **El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental** al que alude el artículo 399 de la Constitución vigente se encuentra desarrollado a partir del artículo 12 del Código Orgánico del Ambiente, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 983 del 12 de abril de **2017**. Según el artículo 23 del Código Orgánico del Ambiente, *‘El Ministerio del Ambiente será la Autoridad Ambiental Nacional y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental’* (el resaltado corresponde al texto original).

(...)

Según ha quedado claro de la lectura del artículo 14 del Código Orgánico del Ambiente, la Contraloría General del Estado no ejerce competencias ambientales. Es un organismo de control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos, al tenor del artículo 211 de la Constitución de la República.

<sup>1</sup> CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Codificación de la Constitución de 1979, publicada en el Registro Oficial No. 969 de 18 de junio de 1996.

<sup>3</sup> Constitución 1998, Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

<sup>4</sup> COAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 983 de 12 de abril de 2017.

<sup>5</sup> LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

<sup>6</sup> LGA, derogada, publicada en el Registro Oficial No.1 de 30 de julio de 1999.

(...) la Contraloría General del Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales puede controlar los procedimientos administrativos y financieros del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, como de cualquier institución del Estado, **pero ya no puede incursionar en la realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental** que lleva adelante el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, **por la sencilla razón de que la norma que respaldaba esa facultad, esto es, la Ley de Gestión Ambiental, fue derogada por la disposición derogatoria primera del Código Orgánico del Ambiente, y porque el respaldo de esa norma derogada, esto es, del artículo 25 de la Ley de Gestión Ambiental, se eliminó** (...) (el resaltado corresponde al texto original).

(...) La Contraloría General del Estado no es un órgano de control en materia ambiental. No está concebida para ello. Lo que sí puede hacer, es auditar los procedimientos administrativos que conducen a la aprobación de instrumentos ambientales, pero no puede auditar ni juzgar los aspectos materiales o de fondo de esas aprobaciones y autorizaciones, ni los criterios materiales o de fondo considerados por las respectivas autoridades competentes de este Ministerio para aprobar o autorizar tales instrumentos ambientales.

(...) las competencias de auditoría de aspectos ambientales de la cual gozaba la Contraloría General del Estado han dejado de existir, en función de lo cual esta dependencia no deberá ejecutar auditorías ambientales donde se analice el alcance material del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado ni de la tutela del derecho de la naturaleza, ya que **la competencia de control y fiscalización ambiental contenida en los procedimientos de seguimiento ambiental y regularización ambiental, son atribuciones privativas del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica** por mandato legal y constitucional y en función de la derogatoria expresa a la antigua atribución que le facultaba para ello a la Contraloría General de Estado, contenida en el Art. 25 de la antigua Ley de Gestión Ambiental (el resaltado me pertenece).

Así, todas las normas relativas a esta facultad quedarían derogadas de pleno derecho, y con ellas las referencias concordantes de los artículos 10, 19 y 27 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”.

**1.3.** De su parte, el criterio jurídico de la CGE, además de las normas invocadas por la entidad consultante, cita los artículos 1, 5, 7, 8, 19, 31 y 42 de la LOCGE; y, 1 y 24 del COAM, con base en los cuales concluye:

“(...) se colige que **el examen y evaluación de los aspectos ambientales, forman parte de la fiscalización o auditoría externa que se realiza a una institución ejecutora de proyectos y programas con impacto ambiental y, en consecuencia, le son aplicables las normas técnicas que rigen a esta clase de auditoría, complementadas con las normas específicas en materia ambiental.**

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en los artículos citados, no ha sido reformada y constituye ley especial en todo lo referente a control gubernamental.

De otro lado, según dispone el Código Orgánico del Ambiente, la **Autoridad Ambiental Nacional es el Ministerio del Ambiente y en esa calidad le corresponde** la rectoría planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, entidad a la cual, entre otras atribuciones le corresponde establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural, así como el ejercicio de competencias ambientales en materia de calidad ambiental, cambio climático, zona marino y marino costera, y demás ámbitos relacionados (...) (el resaltado me corresponde)

Por lo expuesto, el control que realiza la Contraloría General del Estado mediante el Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría el Estado –cuya finalidad consiste en examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos- difiere del control que realiza el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, Portafolio que ejerce competencias estrictamente ambientales enmarcadas en el objeto y fines previstos en los artículos 1 y 3 del Código Orgánico del Ambiente, como ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Consecuentemente, la **Contraloría General del Estado es plenamente competente para practicar acciones de control respecto de los procedimientos de realización y aprobación de los estudios de impacto ambiental, así como para realizar el examen y evaluación de los aspectos ambientales de la ejecución de proyectos y programas con impacto ambiental, en razón de que el marco normativo constitucional y legal que sustenta sus actuaciones se encuentra vigente y no ha sido derogado**” (el resaltado me corresponde).

**1.4.** De lo expuesto se observa que los criterios jurídicos citados coinciden en precisar que al MAAE, en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control, gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

Sin embargo, para el MAAE, a partir de la vigencia del COAM, cuya Disposición Derogatoria Primera derogó la LGA, quedaron derogadas tácitamente las facultades de la CGE para auditar los aspectos materiales o de fondo de la realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, así como su competencia para realizar los exámenes y evaluaciones de los aspectos ambientales en la ejecución de proyectos y programas con impacto ambiental, facultades que le corresponden actualmente al MAAE.

Por su parte, la CGE plantea que la competencia para examinar y evaluar los aspectos ambientales forma parte de la fiscalización o auditoría externa que debe realizar ese organismo de control de acuerdo con su ley orgánica y las normas técnicas que rigen a esa clase de auditoría, las cuales a su criterio se complementan con las normas específicas en materia ambiental. Agrega que, la LOCGE no ha sido reformada y constituye ley especial en todo lo referente a control gubernamental.

## 2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* competencias de la CGE; *ii)* las competencias de control ambiental en el vigente ordenamiento jurídico; y, *iii)* la Auditoría ambiental como mecanismo de control y seguimiento ambiental.

### 2.1. Competencias de la CGE. -

#### 2.1.1. Las competencias de la CGE en la CRE y la LOCGE. -

El artículo 211 de la CRE determina que la CGE es un organismo técnico encargado *“del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”*. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 212 *ibídem*, la CGE tiene entre otras funciones, las siguientes:

**“1. Dirigir el sistema de control administrativo** que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos.

**2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control,** sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” (el resaltado me corresponde).

En armonía con lo indicado, el artículo 1 de la LOCGE prevé que esa ley tiene por objeto establecer y mantener bajo la dirección de la CGE *“el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento”* con el fin de *“examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos”*<sup>7</sup> (el resaltado me corresponde).

De conformidad con el artículo 6 de la LOCGE, la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realiza por medio del control interno y el control externo<sup>8</sup> y tiene como objeto, examinar, verificar y evaluar las gestiones *“administrativas, financiera, operativa; y cuando corresponda gestión medio ambiental de las instituciones del Estado y la actuación de sus servidores”*, según el artículo 8 *ibídem*.

<sup>7</sup> La definición de recursos públicos consta en el artículo 3 de la LOCGE, cuyo inciso primero señala: *“Art. 3.- Recursos Públicos.- Para efecto de esta Ley se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales”*.

<sup>8</sup> LOCGE, Art. 6.- *“Componentes del Sistema. - La ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se realizará por medio de: 1.- El control interno, que es de responsabilidad administrativa de cada una de las instituciones del Estado a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley; y, 2.- El control externo que comprende: a. El que compete a la Contraloría General del Estado; y, b. El que ejerzan otras instituciones de control del Estado en el ámbito de sus competencias”*.

En relación al alcance y ejecución de la auditoría gubernamental, el artículo 18 de la LOCGE señala que el control externo que realiza la CGE lo ejercerá mediante la auditoría gubernamental y el examen especial, *“utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría”*. El mismo artículo define a la auditoría gubernamental como *“un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos”*, la cual no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, *“pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la ley”* (el resaltado me corresponde).

#### 2.1.2. El control ambiental en la derogada LGA. -

En el marco del control externo que compete a la CGE, respecto a la auditoría en materia ambiental, los artículos 22 y 27 de la LOCGE se remiten expresamente a la LGA, actualmente derogada, y prevén en su orden:

**“Art. 22.- Auditoría de aspectos ambientales.** - La Contraloría General del Estado podrá en cualquier momento, **auditar los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley de Gestión Ambiental**, publicada en el Registro Oficial No. 245 del 30 de julio de 1999 y en el artículo 91 de la Constitución Política de la República” (el resaltado me corresponde).

**“Art. 27.- Normas del control ambiental.** - El examen y evaluación de los aspectos ambientales, forman parte de la fiscalización o auditoría externa que se realiza a una institución ejecutora de proyectos y programas con impacto ambiental y en consecuencia, le son aplicables las normas técnicas que rigen a esta clase de auditoría, complementadas con las normas específicas en materia ambiental”.

En la derogada LGA, el control ambiental estaba regulado en el Título III *“INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL”*, capítulo II *“DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y DEL CONTROL AMBIENTAL”*. Así, el artículo 19 de la derogada LGA establecía que las obras públicas, privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que podían causar impactos ambientales debían ser calificados previamente a su ejecución *“por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será el precautelatorio”*. En este contexto, el artículo 25 de la derogada LGA señalaba:

“La Contraloría General del Estado, podrá en cualquier momento, **auditar los procedimientos** de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, determinando la validez y eficacia de éstos, de acuerdo con la Ley y su Reglamento Especial. También lo hará respecto de la eficiencia, **efectividad y economía de los planes de prevención, control y mitigación de impactos negativos** de los

proyectos, obras o actividades. Igualmente podrá contratar a personas naturales o jurídicas privadas para **realizar los procesos de auditoría de estudios de impacto ambiental**” (el resaltado me corresponde).

Con estos antecedentes, es necesario advertir que la derogada LGA, en su glosario de términos, definía a la *“Auditoría Ambiental”* como el conjunto de métodos y procedimientos de carácter técnico que tienen por objeto *“verificar el cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente en obras y proyectos de desarrollo y en el manejo sustentable de los recursos naturales. Forma parte de la auditoría gubernamental”* (el resaltado me corresponde).

Cabe destacar que estas normas guardaban relación con el mandato del derogado artículo 87 de la Constitución<sup>9</sup> de 1998, que señalaba que a la LGA le correspondía tipificar las infracciones y determinar los procedimientos para el establecimiento de las responsabilidades administrativas, civiles y penales por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente; es decir, que la norma concordaba con la potestad de la CGE *“para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal”* y realizar *“el seguimiento permanente y oportuno para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y controles”* al tenor del derogado artículo 212 de la Constitución de 1998 y que conserva ese organismo en la actualidad según el artículo 212 numeral 2 de la CRE.

Sin embargo, actualmente ni la CRE ni el COAM confieren a la CGE el carácter de órgano de control ambiental, con competencia para realizar procedimientos de control en la materia<sup>10</sup>, conforme lo preveían la Constitución de 1998 y LGA, actualmente derogadas.

De lo expuesto se desprende que: *i)* según la derogada LGA y la LOGCE, el alcance material de la auditoría de *“aspectos ambientales”* a cargo de la CGE se refería a los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental, en los términos establecidos en la LGA, que otorgaba a la CGE facultades de control ambiental; y, *ii)* actualmente, el COAM prevé que las facultades de control y seguimiento ambiental corresponden al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, cuya rectoría y control compete al MAAE.

## 2.2. Las competencias de control ambiental en el vigente ordenamiento jurídico. -

El inciso segundo del artículo 14 de la CRE declara de interés público *“la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”*. Para el efecto, el artículo 399 ibídem establece que: *“El ejercicio integral de la tutela estatal sobre el ambiente y la*

<sup>9</sup>Constitución 1998, Art.87.- *“La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, por las acciones u omisiones en contra de las normas de protección al medio ambiente”* (el resaltado me corresponde).

<sup>10</sup>LGA, Glosario, *“Control Ambiental. - Es la vigilancia, inspección y aplicación de medidas para mantener o recuperar características ambientales apropiadas para la conservación y mejoramiento de los seres naturales y sociales”*.

*corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental*”, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza. (el resaltado me corresponde)

En este marco constitucional, el segundo inciso del artículo 1 del COAM prevé que su objeto es regular los derechos, deberes y garantías ambientales contenidos en la CRE, *“así como los instrumentos que fortalecen su ejercicio, los que deberán asegurar la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines”*. (el resaltado me corresponde)

En cuanto al ámbito de aplicación del COAM, el inciso primero de su artículo 2 establece que las normas contenidas en ese código, así como las reglamentarias y demás disposiciones técnicas vinculadas a la materia son de cumplimiento obligatorio para *“todas las entidades, organismos y dependencias que comprenden el sector público, personas naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, que se encuentren permanente o temporalmente en el territorio nacional”* (el resaltado me corresponde).

El numeral 11 del artículo 3 del COAM incluye entre sus fines: *“Determinar las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional como entidad rectora de la política ambiental nacional, las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”* y la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental (el resaltado me corresponde).

De acuerdo con el inciso primero del artículo 12 del COAM, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental permite *“integrar y articular a los organismos y entidades del Estado con competencia ambiental con la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias”*, mediante normas e instrumentos de gestión y constituye el *“mecanismo de orientación, coordinación, cooperación, supervisión y seguimiento entre los distintos ámbitos de gestión ambiental y manejo de recursos naturales”*. En este sentido, el artículo 13 ibídem establece que: *“En los casos de concurrencia de atribuciones, facultades o competencias entre las instituciones del Estado relacionadas con la materia ambiental, deberá existir coordinación interinstitucional para evitar la duplicación de actividades y funciones”*, así como el incremento no justificado de exigencias administrativas a las personas. (el resaltado me corresponde)

El artículo 14 del COAM determina que el ejercicio de las competencias ambientales comprende las facultades de *“rectoría, planificación, regulación, control y gestión”* concernientes *“al patrimonio natural, la biodiversidad, calidad ambiental, cambio climático, zona marino y marino costera, y demás ámbitos relacionados de conformidad con la Constitución y la ley”*.

Al efecto, el artículo 23 del COAM prevé que el MAAE es la Autoridad Ambiental Nacional *“y en esa calidad le corresponde la rectoría, planificación, regulación, control,*

*gestión y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental*". En este orden de ideas, según los numerales 2 y 5 del artículo 24 ibídem, el MAAE tiene atribuciones para: ***"Establecer los lineamientos, directrices, normas y mecanismos de control y seguimiento para la conservación, manejo sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural"*** y ***"Emitir lineamientos y criterios para otorgar y suspender la acreditación ambiental, así como su control y seguimiento"*** (el resaltado me corresponde).

De acuerdo con el artículos 179 del COAM, los estudios de impacto ambiental deben ser elaborados en aquellos proyectos, obras y actividades que causen mediano o alto impacto o riesgo ambiental, y deben contener la previsión de los impactos *"basada en estudios científicos y técnicos"*, lo que corresponde verificar a la Autoridad Ambiental Competente, a fin de *"observar o improbar"* el estudio ambiental y comunicar aquello al operador, mediante la resolución motivada correspondiente, según el tenor del inciso final de esa norma.

Concordante, el artículo 182 del COAM confiere a la Autoridad Ambiental Competente atribución para requerir al operador que efectúe modificaciones y actualizaciones al plan de manejo ambiental aprobado *"de existir razones técnicas suficientes y motivadas"*; y el artículo 185 ibídem prevé que la autorización administrativa que otorga la Autoridad Ambiental Competente al operador, debe detallar las condiciones a las que se somete el proyecto, obra o actividad, cuyo cumplimiento corresponde controlar a dicha autoridad, facultada a suspender la actividad o revocar el permiso ambiental, en los casos previstos por los artículos 187 y 188 ibídem, en el evento de determinar *"no conformidades mayores que impliquen el incumplimiento al plan de manejo ambiental"*.

Según el tenor del artículo 199 del COAM, el objeto del control es ***"verificar el cumplimiento de la normativa y las obligaciones ambientales correspondientes, así como la efectividad de las medidas para prevenir, evitar y reparar los impactos o daños ambientales"***, para cuyo propósito el artículo 200 ibídem señala que la autoridad ambiental competente realizará ***"el control y seguimiento a todas las actividades ejecutadas o que se encuentren en ejecución de los operadores"***<sup>11</sup>, que generen o puedan generar riesgos, impactos y daños ambientales, tengan o no la correspondiente autorización administrativa (el resaltado me corresponde).

Por su parte, el numeral 5 del artículo 201 del COAM incluye entre los mecanismos de control y seguimiento ambiental a las *"Auditorías Ambientales"*. Al respecto, cabe destacar que antes de la expedición del COAM<sup>12</sup>, promulgado en el año 2017, el artículo 8 de la derogada LGA establecía que el Ministerio del Ambiente actuaría *"como instancia rectora,*

<sup>11</sup>COAM, Glosario, ***"Operador.- Toda persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, u organización que a cuenta propia o a través de terceros, desempeña en el territorio nacional y de forma regular o accidental, una actividad económica o profesional que tenga el potencial de afectar la calidad de los recursos naturales como resultado de sus acciones u omisiones o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico. Para su determinación se tendrá en cuenta lo que la legislación estatal o municipal disponga para cada actividad sobre los titulares de permisos o autorizaciones, licencias u otras autorizaciones administrativas"***.

<sup>12</sup>La Disposición Derogatoria Primera derogó la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental.

*coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental*”, sin incluir el control ambiental o la aprobación de auditorías ambientales.

De lo manifestado se observa que, el COAM derogó a la LGA y otorgó expresamente al MAAE, en su calidad de Autoridad Nacional del Ambiente, facultades de control y seguimiento para verificar que los operadores de las actividades económicas o profesionales que tengan el potencial de afectar la calidad de los recursos naturales como resultado de sus acciones u omisiones cumplan la normativa y las obligaciones ambientales y la efectividad de las medidas para prevenir, evitar y reparar los impactos o daños ambientales, atribuciones que esa secretaría de Estado no tenía de acuerdo con la legislación anterior contenida en la LGA.

Es decir que, a la Autoridad Ambiental corresponde aprobar los estudios de impacto ambiental y otorgar las autorizaciones administrativas o permisos ambientales, en función de consideraciones esencialmente técnicas, así como aplicar los mecanismos de control y seguimiento ambiental establecidos en el COAM, entre ellos la auditoría ambiental, según el numeral 5 de su artículo 201, lo que podrían dar lugar a la suspensión o revocatoria de los permisos ambientales por parte de dicha autoridad.

En ese contexto, se observa que las competencias de la autoridad ambiental se rigen por el COAM y se deben sustentar en decisiones de naturaleza esencialmente técnica de competencia de dicha autoridad, por lo que una evaluación de aspectos exclusivamente ambientales por parte de la Contraloría General del Estado daría lugar a una duplicación de actividades y funciones.

### **2.3. La Auditoría ambiental como mecanismo de control y seguimiento ambiental. -**

En referencia al impacto ambiental<sup>13</sup>, el inciso primero del artículo 396 de la CRE señala que el Estado *“adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño”* y que, en caso de duda sobre el impacto ambiental por acción u omisión, *“aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas”*.

El segundo inciso del citado artículo 396 de la CRE prevé la responsabilidad objetiva por daños ambientales y ordena que todo daño al ambiente *“además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas”*.

En este contexto, el COAM, en el TÍTULO III *“RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL”*, en su artículo 10 establece la obligación jurídica del Estado, las personas

<sup>13</sup> El COAM define en su glosario de términos, al *“Impacto ambiental”* de la siguiente forma: *“Son todas las alteraciones, positivas, negativas, directas, indirectas, generadas por una actividad obra, proyecto público o privado, que ocasionan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características al sistema natural.”*

naturales y jurídicas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado, de conformidad con las normas y principios ambientales previstos en ese código. El artículo 11 *ibídem* prevé la responsabilidad objetiva de toda persona natural o jurídica que cause daño ambiental “*aunque no exista dolo, culpa o negligencia*”. Dicho artículo en su segundo inciso determina que los operadores de las obras, proyectos o actividades deberán “*mantener un sistema de control ambiental permanente e implementarán todas las medidas necesarias para prevenir y evitar daños ambientales, especialmente en las actividades que generan mayor riesgo de causarlos*”. Al efecto, el artículo 203 del COAM expresamente confiere a la Autoridad Ambiental competencia para inspeccionar, en cualquier momento, las obras, actividades y proyectos de los operadores, en concordancia con el segundo inciso del artículo 205 *ibídem*.

Respecto a la auditoría ambiental, el artículo 204 del COAM, ubicado en el TÍTULO III “*CONTROL Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL*”, Capítulo III “*AUDITORÍAS AMBIENTALES*”, incluye entre sus objetivos los siguientes:

1. Determinar y verificar si las actividades cumplen con el plan de manejo ambiental, autorizaciones administrativas, legislación y normativa ambiental vigente; y,
2. Determinar si existen nuevos riesgos, impactos o daños ambientales que las actividades auditadas hayan generado”.

En este sentido, el primer inciso del artículo 207 *ibídem* prevé que, una vez que el operador presente la auditoría ambiental, la autoridad ambiental competente “*deberá emitir un informe para aprobar, observar o rechazar la auditoría ambiental y las modificaciones al plan de manejo ambiental, según sea el caso*”, para lo cual, el operador se obliga al cumplimiento de lo aprobado en la auditoría ambiental.

Por lo tanto, se aprecia que el COAM contempla a las auditorías ambientales como un mecanismo de control y seguimiento ambiental, sujeto a la revisión y aprobación de la “*autoridad ambiental competente*”, y que tiene un alcance material distinto de la auditoría gubernamental prevista por la derogada LGA, que se refería a la gestión de las entidades públicas y a la determinación de responsabilidades de sus servidores.

Se observa que el mencionado artículo 13 del COAM, para evitar la duplicación de funciones en materia ambiental, impone a las instituciones del Estado el deber de coordinar el ejercicio de sus competencias, lo que debe ser entendido en armonía con el artículo 226 de la CRE que dispone:

*“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución”.*

### 3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, según lo previsto en los artículos 199, 200, 203, 205 y 207 del Código Orgánico del Ambiente, el examen y evaluación de los aspectos ambientales de la ejecución de proyectos y programas con impacto ambiental, que tiene por finalidad verificar que los operadores cumplan la normativa y las obligaciones ambientales, y adopten las medidas de mitigación de los impactos o daños ambientales, es materia esencialmente técnica de competencia del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional. Mientras que, según el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, compete a este organismo de control realizar únicamente la auditoría de los procedimientos administrativos que la Autoridad Ambiental Nacional deba realizar para la aprobación de los estudios de impacto ambiental así como para la aplicación de los mecanismos de control y seguimiento ambiental.

El presente pronunciamiento deberá ser entendido en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante, su aplicación a los casos institucionales específicos.

Atentamente,

IÑIGO FRANCISCO  
ALBERTO

Firmado digitalmente por IÑIGO FRANCISCO ALBERTO  
SALVADOR CRESPO  
Número de reconocimiento (DN): c=EC,  
serialNumber=170638855, sn=SALVADOR CRESPO,  
cn=IÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO,  
email=iñigo.francisco.alberto,  
email=iñigo.francisco.alberto@pge.gob.ec, st=PYCHINCHA,

SALVADOR CRESPO

I=QWZ...-Certificado de Clase 2 de Persona Física EC  
Fecha: 2022.02.10 09:33:01 -0500

Dr. Íñigo Salvador Crespo  
**PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**

C.C. Ing. Carlos Alberto Riofrío González,  
Contralor General del Estado, Subrogante.