



Objetivo de la auditoría :	Medir y evaluar la efectividad de los controles del Sistema de Control Interno del proceso PC.0340 Gestión Ambiental en el Territorio, teniendo como herramienta la auditoría basada en riesgos																														
Alcance de la auditoría :	Realizar auditoría al cumplimiento del marco normativo interno y externo, aplicable a los Procedimientos PT.0340.13 Imposición de Medidas Preventivas y PT.0340.14 Trámite Sancionatorio Ambiental, para las vigencias 2022, 2023 y hasta marzo 30 de 2024.																														
Criterios de auditoría o parámetros normativos :	<p>Ley 99 de 1993 (Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones), Ley 1333 de 2009 (Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones), Ley 23 de 1973 (Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones), Decreto Ley 2811 de 1974 (Código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente) , Decreto 1076 de 2015 (Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible), Ley 1437 de 2011 (Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).</p> <p>Cumplimiento de acciones correctivas y oportunidades de mejora Auditoría 2022</p>																														
Metodología :	Presencial – Virtual																														
	<p style="text-align: center;">PRINCIPALES SITUACIONES DETECTADAS</p> <p>La presente auditoría se adelantó bajo el criterio establecido en la Guía de Auditoría Interna Basada en Riesgos para Entidades Públicas emitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública versión 4 de 2020, por consiguiente, el equipo auditor procedió a aplicar Cuestionario, a fin de identificar las acciones llevadas a cabo por parte de las Direcciones Ambientales Regionales (DAR) para mitigar los riesgos evidenciados en las auditorías vigencias 2021 y 2022 al Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.</p> <p>ASPECTOS POSITIVOS:</p> <ul style="list-style-type: none">Se evidencia el interés que se ha puesto desde la Alta Dirección al disponer al Asesor Dr. Humberto Ovalle para realizar acciones de seguimiento para que las Direcciones Ambientales Regionales prioricen y adelanten acciones con la finalidad de cerrar expedientes de vigencias anteriores al 2019 y poner al día los expedientes tanto física como digitalmente.En las Direcciones Ambientales Regionales se vienen adelantando jornadas de estudio, con análisis de causas y efectos de la normatividad ambiental, a fin de disponer los mecanismos y distribuir el recurso humano para adelantar los trámites de procesos donde se evidencian actuaciones pendientes. Lo anterior, se encuentra debidamente documentado en actas de reuniones de los equipos de trabajo.Por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se han dispuesto jornadas de trabajo con los abogados de las DAR, procurando definir estrategias para atender de manera oportuna las situaciones de afectación a la normatividad ambiental y que conllevan al inicio de los trámites sancionatorios ambientales en la jurisdicción territorial donde la CVC tiene incidencia en el Departamento del Valle del Cauca. <p>TABLAS DE ANÁLISIS</p> <p>De las actividades adelantadas en esta auditoría el equipo auditor resalta en tablas de resultados las principales situaciones detectadas así:</p> <p style="text-align: center;">Tabla 1. Muestra auditada</p> <table border="1"><thead><tr><th>DAR</th><th>Procedimiento Sancionatorio Ambiental</th><th>Medidas Preventivas</th></tr></thead><tbody><tr><td>Norte</td><td>17</td><td>3</td></tr><tr><td>BRUT</td><td>20</td><td>4</td></tr><tr><td>Centro Norte</td><td>17</td><td>3</td></tr><tr><td>Centro Sur</td><td>18</td><td>3</td></tr><tr><td>Pacífico Oeste</td><td>19</td><td>4</td></tr><tr><td>Pacífico Este</td><td>17</td><td>3</td></tr><tr><td>Suroriente</td><td>20</td><td>0</td></tr><tr><td>Suroccidente</td><td>20</td><td>1</td></tr><tr><td>SUBTOTAL</td><td>148</td><td>21</td></tr></tbody></table> <p style="text-align: center;">Fuente propia - Equipo auditor</p>	DAR	Procedimiento Sancionatorio Ambiental	Medidas Preventivas	Norte	17	3	BRUT	20	4	Centro Norte	17	3	Centro Sur	18	3	Pacífico Oeste	19	4	Pacífico Este	17	3	Suroriente	20	0	Suroccidente	20	1	SUBTOTAL	148	21
DAR	Procedimiento Sancionatorio Ambiental	Medidas Preventivas																													
Norte	17	3																													
BRUT	20	4																													
Centro Norte	17	3																													
Centro Sur	18	3																													
Pacífico Oeste	19	4																													
Pacífico Este	17	3																													
Suroriente	20	0																													
Suroccidente	20	1																													
SUBTOTAL	148	21																													

Tabla 2. Tiempo Imposición de Medidas Preventivas

PT.0340.13 IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS				
DAR	Tiempo Promedio para Legalización (expedición resolución)	Tiempo Promedio para comunicación MP impuesta	Tiempo Promedio para Concepto Técnico	Tiempo Promedio PT.0340.13
DAR NORTE	16	16	23	45
DAR BRUT	26	3	45	121,8
DAR CENTRO NORTE	12	2	30	44
DAR SUROCCIDENTE	1	66	342	407
DAR CENTRO SUR	20	1,5	45	95
DAR PACIFICO OESTE	19	24	565	579
DAR PACIFICO ESTE	34	219	313	699
PROMEDIO	18,5	5,625	35,75	76,45

Fuente propia – Equipo auditor

Tabla 3. Procesos Auditados para aplicación Sentencia CE 2011-01455

DAR	Expedientes con Doble Combo o Triple Combo	¿Se han corregido las actuaciones?		%
		SI	NO	
DAR NORTE	5	4	1	80%
DAR BRUT	7	2	5	28,5%
DAR CENTRO NORTE	2	2	0	100%
DAR CENTRO SUR	7	4	3	57%
DAR PACIFICO OESTE	10	0	9	0%
DAR PACIFICO ESTE	8	4	4	50%
DAR SURORIENTE	7	2	5	28,5%
DAR SUROCCIDENTE	3	0	3	0%

Fuente propia – Equipo auditor

Tabla 4. Tiempo trámite proceso sancionatorio ambiental (1)

PT.0340.14 Trámite Sancionatorio Ambiental (1)								
DAR	Tiempo promedio en días hábiles para inicio del PSA	Tiempo promedio comunicación Auto de Inicio PSA	Tiempo Promedio de diligencias administrativas (1ª Diligencia) desde su comunicación	Tiempo Promedio para Auto formulación de Cargos	Tiempo comunicación Auto formulación de cargos	Tiempo para evaluar descargos y ordena práctica de pruebas	Tiempo para resolución de responsabilidad y sanción o exoneración / Auto de cierre	Promedio Total días
DAR NORTE	69	7	500	472	6	10	444	804
DAR BRUT	191	15	53,5	105	5	57	111	338
DAR CENTRO NORTE	66,5	4	392	115	57	10	219	593
DAR CENTRO SUR	6,5	21	202	202	5	367	N/A	261
DAR PACIFICO ESTE	290	2	173	491	13	211	98	807
DAR SUROCCIDENTE	191	55	164	740	8	16	19	1028
DAR SURORIENTE	187	96	208	143	32	N/A	N/A	709
DAR PACIFICO OESTE	82	63	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente propia – Equipo auditor

Tabla 5. Tiempo trámite proceso sancionatorio ambiental en expedientes con 1 acto administrativo para dos etapas procesales

PT.0340.14 Trámite Sancionatorio Ambiental (2)						
El universo de estos tiempos, provienen de los PSA que se deben retrotraer y que a la fecha de la auditoria no ha ocurrido						
DAR	Tiempo promedio en días hábiles para inicio del PSA y formulación de cargos	Tiempo promedio citación	Tiempo Promedio De Diligencias Administrativas (1er Diligencia) desde comunicación	Tiempo para evaluar descargos y ordena práctica de pruebas	Tiempo para resolución de responsabilidad y sanción o exoneración	Promedio total días
DAR NORTE	32	10	43	132	926	1108
DAR BRUT	170	16	180	15	147	201
DAR CENTRO SUR	8	43	201	201	204	393
DAR PACIFICO OESTE	165	7	27	27	122	1551
DAR PACIFICO ESTE	124,2	4,5	409	919	161	951
DAR SUROCCIDENTE	104	5	440	0	0	478
DAR SURORIENTE	49	174	97	312	738	2214

Fuente propia – Equipo Auditor

Por lo anterior, el presente informe corresponde al análisis que ha realizado el equipo auditor de la muestra tenida en cuenta de manera objetiva, frente al cumplimiento en las Direcciones Ambientales Regionales de la Corporación de los procedimientos PT.0340.13 y PT.0340.14 al tenor del marco normativo constitucional, la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, que le permiten a la Corporación dentro del marco del Debido Proceso, atender las diferentes situaciones que conlleven afectaciones al medio ambiente en el territorio de su competencia, para lo cual dentro de sus facultades legales y constitucionales se adelantan los trámites sancionatorios ambientales correspondientes por parte de la CVC.

En tal sentido, el equipo auditor adelantó el ejercicio de revisión documental teniendo en cuenta la muestra evidenciada en la tabla 1. del presente informe, que contiene la cantidad expedientes auditados de los procedimientos PT.0340.13 Imposición de medidas preventivas y PT.0340.14 Trámite sancionatorio ambiental.

Por lo que, en lo concerniente a la muestra auditada se evidenció:

1. PROCEDIMIENTO PT. 0340.13 IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS.

Situaciones Detectadas:

- Contexto normativo y Política Interna.

Incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011 (CPACA) y actividades Procedimiento PT.0340.13

El Procedimiento PT.0340.13 Imposición de medidas preventivas se encuentra alineado con el marco normativo establecido en la Ley 1333 de 2009, no obstante, el equipo auditor pudo evidenciar conforme a la *Tabla 2. Tiempo Imposición de Medidas Preventivas*, que el tiempo transcurrido entre el momento de conocimiento del hecho o la situación de riesgo y la legalización de la medida preventiva es mayor al dispuesto en la norma tomándose un promedio de 18.5 días, período superior a lo establecido en el inciso final del art. 15 de la Ley 1333 de 2009. De la misma manera la precitada norma determina 10 días para continuar la actuación, esto es, a partir de la comunicación de la medida preventiva emitir concepto técnico donde se evalúa si existe mérito para iniciar el proceso sancionatorio ambiental, para este caso se evidenció un promedio de 76.45 días hábiles para la realización de este trámite.

Si bien la Ley 1333 de 2009 establece términos perentorios para la imposición de medidas preventivas, no es menos cierto que estas deben imponerse atendiendo los principios de economía, celeridad y eficacia, de manera que se garantice la oportuna intervención de la autoridad ambiental en la prevención de riesgos y en la suspensión de afectaciones ambientales.

La medida preventiva debe observar su objeto e imponerse con estricta proporcionalidad y racionalidad, teniendo en cuenta que, a excepción de la amonestación escrita, las medidas preventivas implican la limitación temporal de un derecho particular y concreto, generalmente de contenido económico. La imposición procede independientemente de las sanciones a que haya lugar como consecuencia del agotamiento del proceso sancionatorio.

Se evidencia materializado el riesgo de incumplimiento de los principios constitucionales Art. 209 y legales Art. 3 Ley 1333 de 2009 y art. 3 Ley 1437 de 2011, al demorar la toma de decisiones.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, que da lugar a que se evidencie el incumplimiento normativo de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, como se ha mencionado en el presente informe, pero muy especialmente en lo dispuesto en los siguientes artículos:

- **ARTÍCULO 13.** *Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas.*
- **ARTÍCULO 16.** *Continuidad de la actuación.*
- **ARTÍCULO 32.** *Carácter de las medidas preventivas.*

Artículos que trae la norma, donde se establecen la competencia de la autoridad ambiental al momento de conocer los hechos constitutivos de infracción ambiental, la imposición de la medida preventiva mediante acto administrativo si la misma así lo requiere, los términos para adelantar las respectivas actuaciones y la temporalidad de las mismas en cuanto a su ejecución y carácter para evitar la continuidad del daño ambiental conocido por parte de la autoridad ambiental en el territorio de su competencia.

De igual manera, se pudo establecer por el equipo auditor en cumplimiento del marco normativo reglado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone el cumplimiento de los principios constitucionales por parte de todas las autoridades en sus respectivas actuaciones, para el caso en concreto de lo evidenciado en la presente Auditoría, tiene especial preponderancia en lo relacionado con el incumplimiento del principio de publicidad, dispuesto en el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y la actividad 6 del procedimiento PT.0340.13

Lo anterior, por cuanto en 16 expedientes, de los 21 auditados, no se evidencia la comunicación por escrito (memorando o email) donde solicitan la publicación y/o la información de la fecha de publicación en el Boletín de Actos Administrativos, siendo este un porcentaje del 76% de la muestra, que no cumplen con los registros de salida donde se debe evidenciar la publicación en el boletín de los actos administrativos.

Del total de los expedientes revisados, 5 expedientes es decir el 24% no se encuentran publicados en el Boletín de Actos Administrativos de la Corporación.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2. PT.0340.14 TRÁMITE SANCIONATORIO AMBIENTAL

Situaciones Detectadas:

2.1. Contexto normativo y política interna.

Incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009.

2.1.1. Indagación preliminar. Al tenor de lo establecido en el siguiente Artículo:

ARTÍCULO 17. *Indagación preliminar.* ... "(...) El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación (...)".

Se evidenció por parte del equipo auditor que, se adelantaron procesos con indagación preliminar dejando vencer el plazo máximo de 6 meses que determina el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 traído a conocimiento, para resolver la situación del presunto infractor, lo cual conllevó al vencimiento de términos para continuar con el trámite del proceso sancionatorio ambiental, debiendo ordenarse su respectivo archivo.

Conforme lo anterior, se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

NOTA 1. En tanto, es menester indicar que, aunque la indagación preliminar según el legislador es una etapa optativa, no obstante, su no aplicación en los diferentes procesos, genera reprocesos cuando posteriormente a iniciado el trámite sancionatorio ambiental, se identifica que no existe conducta constitutiva de infracción ambiental.

2.1.2. Descargos y Práctica de Pruebas. Al tenor de lo establecido en los artículos 25 y 26 de la Ley 1333 de 2009, que señalan los términos para su presentación, aporte y práctica de pruebas, que en el marco del debido proceso le otorga el legislador al presunto infractor y a su vez le permite a la autoridad ambiental en un término inicial de 30 días prorrogable por una sola vez y hasta por 60 días más la debida práctica de pruebas, siempre y cuando exista un concepto técnico que así lo

Desarrollo de la auditoría :

amerite.

En este orden, se evidencia por parte del equipo auditor en la parte resolutive del acto administrativo de inicio al proceso sancionatorio ambiental, ordenanza de práctica de pruebas, lo cual es violatorio del debido proceso, en virtud a que el Auto de inicio (apertura de investigación) no es objeto de recursos, en tanto que el auto de apertura de pruebas sí lo es. Por lo que, al estar consignado en el acto administrativo de inicio para adelantar el trámite del proceso sancionatorio ambiental, esto da lugar a retrotraer actuaciones con pérdida considerable de tiempos procesales y oportunidad de ejercer las acciones de carácter sancionatorio a lugar por parte de la Corporación a los posibles infractores.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.1.3. Sanción. La ley 1333 de 2009 en lo relacionado con la determinación de la responsabilidad y sanción enunciada en el artículo 27 de la norma, establece que, en un término de quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.

En este estado, se evidencian expedientes donde para determinar la responsabilidad y sanción a lugar, se tomaron tiempos superiores a lo establecido en el Artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, lo cual va en sentido contrario a los principios de celeridad y eficiencia que debe primar en las actuaciones adelantadas por la administración pública.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.2. Contexto normativo y política interna.

Incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, Actividades Procedimiento PT.0340.14

2.2.1. Notificaciones. Al tenor de lo establecido en las siguientes normas:

- **ARTÍCULO 19 de la Ley 1333 de 2009.** En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior se traduce, en que nos debemos dirigir a la norma general en la materia que no es otra que la relacionada con la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que, en lo relacionado con las notificaciones de los actos y documentos administrativos expedidos por la administración, así lo contiene en los artículos:

- **ARTÍCULO 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.**
- **ARTÍCULO 67. Notificación personal.** El cual, establece entre otros las diligencias y las formalidades de la notificación personal lo cual, también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: i) medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera y ii) estrados.
- **ARTÍCULO 68. Citaciones para notificación personal.** Señala el término para el envío y la constancia de la citación dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto emitido por la administración y determina la acción a seguir cuando se desconozca la información sobre el destinatario, permitiendo que la citación sea publicada en la página electrónica o en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días.
- **ARTÍCULO 69. Notificación por aviso.** Donde se establece términos y condiciones para hacerse la notificación por este mecanismo cuando no pudiere hacerse la notificación personal

En tal sentido, el equipo auditor evidenció en los expedientes auditados actuaciones adelantadas para tramitar la notificación de actos administrativos por fuera de los términos señalados en los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 así:

- Citación y/o notificación por aviso para comunicación de la Resolución por imposición de medidas preventivas
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de indagación preliminar
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de inicio del proceso sancionatorio ambiental
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de cierre o cese de procedimiento
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de formulación de cargos
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de práctica de pruebas
- Citación y/o notificación por aviso del Auto de cierre de investigación y traslado para alegatos
- Citación y/o notificación por aviso de Resolución sanción

Lo anterior, se traduce en incumplimiento de las Actividades 6, 11, 14, 15, 18 y 21 del Procedimiento PT.0340.13, en lo relacionado con las notificaciones que se deben surtir en el trámite del proceso sancionatorio ambiental por parte de la Corporación.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.2.2. Comunicaciones. Al tenor de lo establecido en la Ley 1437 de 2011 en su artículo 47 que en su inciso segundo señala:

“(…) Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado (…).” (subrayado fuera de texto)

Igualmente, las actividades 3 y 15 del procedimiento PT.0340.14 Trámite sancionatorio ambiental así lo establece, para efectos de comunicar las actuaciones correspondientes a: i) Auto de indagación preliminar y ii) Auto de práctica de pruebas.

En el mismo sentido se debe advertir en lo concerniente a las comunicaciones que deben ser allegadas al ministerio público al tenor de lo establecido en el artículo 56 de la ley 1333 de 2009 que, en su Inciso final establece: “Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales”.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 el Procedimiento PT.0340 dispuso en las actividades 8, 10 y 23 el cumplimiento de lo allí establecido, en los siguientes términos:

Actividad 8. Enviar comunicación del inicio del procedimiento sancionatorio ambiental al Procurador Judicial Ambiental y Agrario.

Nota 5: En caso de que los hechos objeto de investigación sean constitutivos de delitos, faltas disciplinarias, administrativas u cualquier otra índole, remitir copias de los documentos pertinentes a las autoridades competentes.

Actividad 10. Enviar comunicación de la terminación del trámite sancionatorio ambiental al Procurador Judicial Ambiental y

Agrario.

Actividad 23. Elaborar, revisar y firmar la comunicación a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, de conformidad con el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

Así, es deber comunicar por parte de la Corporación a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria la información relacionada con los autos de inicio de los procesos sancionatorios ambientales (actividad 8) adelantados en la Corporación y demás actuaciones contempladas en tal sentido en las actividades 10 y 23 del Procedimiento PT.0340.14, lo cual no fue evidenciado su ejecución en varios de los expedientes auditados.

En este contexto, se evidenció el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.2.3. Publicación. Al tenor de lo establecido en el Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la cual establece el "deber de publicación de los actos administrativos de carácter general", por lo que, cuando no fuere posible la comunicación en debida forma de los actos administrativos relacionados con los: i) Auto de indagación preliminar y ii) Auto de práctica de pruebas. Estos deberán ser publicados en la página web de la Corporación.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en la Actividad 7 del Procedimiento PT.0340.14, donde la evidencia objetiva corresponde a: la emisión de correo electrónico con información de la fecha de publicación del Auto de inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en el boletín de actos administrativos.

En ese orden, se pudo evidenciar por parte del equipo auditor:

- Que al no haberse podido comunicar de forma personal los actos administrativos, tampoco fue posible su debida comunicación al no haber sido publicados los mismos en la página web de la Corporación o en su defecto se presentó falta celeridad en su respectiva comunicación.
- Inexistencia de evidencia del correo electrónico con información de la fecha de publicación del Auto de inicio del procedimiento sancionatorio ambiental en el boletín de actos administrativos.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso:0340 - Gestión Ambiental en el Territorio.

2.3. Contexto jurisprudencial.

Incumplimiento de lo dispuesto en la **Sentencia CE 2011-01455** del 15 de agosto de 2019.

2.3.1. Acatamiento de sentencias judiciales.

La Sentencia **CE 2011-01455** del 15 de agosto de 2019 cuyo contenido hace relación al Proceso Sancionatorio Ambiental, señala que, "es nulo por expedición irregular si la autoridad ambiental fusiona en una misma decisión del procedimiento administrativo el acto que da inicio a la investigación y el de formulación de cargos".

En este estado conforme la citada sentencia, el Consejo de Estado trae a instancia la definición del Debido Proceso en los siguientes términos:

DEBIDO PROCESO – Definición: El debido proceso, además de ser un límite al ejercicio del poder público, representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso: "como un conjunto de lineamientos, parámetros o exigencias consagradas por una Ley, de aplicación obligatoria en cualquier actuación del Estado, bien sea judicial o administrativa".

Así las cosas, se pudo evidenciar que pasados casi cinco (5) años desde la emisión de la citada **Sentencia CE 2011-01455** de fecha 15 de agosto de 2019, aun se evidencian procesos sancionatorios ambientales donde no se han retrotraído las actuaciones adelantadas por la Corporación en violación al Debido Proceso, al haberse emitido actos administrativos que no guardan conformidad con lo dispuesto en la citada sentencia, donde incluso durante las vigencias 2022, 2023 y hasta marzo 30 de 2024, se evidencian actuaciones con dos y hasta tres etapas incluidas en un solo acto administrativo, lo cual contraviene a las garantías que debe otorgar la autoridad ambiental en este caso a los sujetos procesales traídos a instancia en los respectivos procesos sancionatorios ambientales adelantados por la CVC.

En tal sentido, se solicitó mediante memorando 0120.644182024 a la líder del Proceso de Asesoría y Representación Jurídica, evidencias de la directriz dada y de las acciones implementadas por parte de la Corporación para el cumplimiento de la Sentencia CE 2011-01455, se recibió respuesta mediante memorando 0112-644182024, mediante el cual se anexan las evidencias solicitadas.

No obstante, del material traído a conocimiento del equipo auditor se desprende que, por parte del Proceso de Asesoría y Representación Jurídica, se ha dado directriz para el acatamiento de la Sentencia **CE 2011-01455** de fecha 15 de agosto de 2019, al instar a "los abogados de las Direcciones Ambientales Regionales a no iniciar el procedimiento sancionatorio ambiental y formular cargos en un solo acto administrativo, como medida de prevención del daño antijurídico y prevenir fallos adversos a la CVC en el marco de los procesos judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho". Pero, hasta la presente no se evidencia directriz alguna evidenciada por parte del equipo auditor a efectos de retrotraer todos los procesos que se encontraban en contravía de lo dispuesto en la citada Sentencia CE 2011-01455, con una fecha específica para su debido acatamiento y cumplimiento.

Por lo anterior, se ha dejado a libre albedrío y discrecionalidad en el tiempo por parte de las Direcciones Ambientales Regionales su acatamiento, el cual desde su fecha de expedición 15 de agosto de 2019, no se ha surtido en la totalidad de los expedientes que contienen actuaciones de trámites de procesos ambientales sancionatorios que deben ser sujetos de su debida corrección, evitando dilaciones que ponen en riesgo a la Corporación por indebida aplicación del Debido Proceso.

Ver Tabla 3. Procesos Auditados para aplicación Sentencia CE 2011-01455, traída a conocimiento de los auditados.

Por tanto, se evidencia materialización de: Riesgo 1. Pérdida de las demandas o imposibilidad de recaudo (Violación del debido proceso) y Riesgo 4 Pérdidas económicas (Ausencia de articulación entre el Proceso Asesoría y Representación Jurídica y otros procesos de la Corporación) asociado al Mapa de Riesgos del Proceso 0550 Asesoría y Representación Jurídica.

2.4. Contexto normativo y Política Interna

Incumplimiento de actualización de información en Aplicativo corporativo Arq. Utilities

2.4.1. Operación y administración de aplicativo de gestión documental corporativa.

El equipo auditor al realizar la verificación de la información relacionada con los trámites adelantados en las diferentes Direcciones Ambientales Regionales, que debe estar articulada de manera física y digital, evidencia que el cargue documental en el aplicativo Arq. Utilities presenta las siguientes situaciones:

- Se evidencia cargue parcial de la información contenida físicamente en el Aplicativo Arq. Utilities.

- Se evidencia cargue de documentos en el aplicativo los cuales corresponden a borradores de actos o documentos administrativos los cuales se encuentran subidos en archivos Word, sin firmas y sin fecha de su respectiva expedición.

Lo anterior conlleva a que la información que se evidencia en el Aplicativo Arq. Utilities no se encuentre debidamente actualizada en concordancia con lo que se evidencia documentalmente en los respectivos expedientes.

Se evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.5. Contexto normativo y política interna

Incumplimiento de los principios rectores de la administración pública.

2.5.1. Informes entes externos.

La Contraloría General de la República, al presentar el Informe final de la Auditoría Financiera vigencia 2023, consignó:

"Se evidenció en algunos expedientes de los Procesos Administrativos Sancionatorios Ambientales falta de celeridad y oportunidad en las actuaciones procesales. Criterios Decreto 403 de 2020, Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. («...») n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal".

En este sentido, en la tabla 4. El análisis se basa en expedientes considerados en el alcance de la Auditoría (vigencias 2022, 2023 hasta 30 de marzo de 2024), donde se evidenció que el tiempo del trámite en el proceso sancionatorio ambiental, tiene un promedio de 649 días hábiles, equivalente a 948 días calendario o 2.6 años aproximadamente. En el que es importante mencionar que la DAR Pacífico Oeste no se tuvo en cuenta en el promedio registrado anteriormente, toda vez, que, desde la emisión de la comunicación del inicio del Procedimiento Sancionatorio Ambiental no se ha realizado ninguna actuación procesal. Debiendo señalar que las DAR suroccidente, DAR Pacífico Este y DAR Norte registran los tiempos más prolongados en las actividades procesales.

Igual situación se presenta en la Tabla 5. Donde los tiempos hasta la última actuación procesal registrada en expedientes que deben subsanar en cumplimiento del debido proceso al tenor de lo dispuesto en la sentencia del Consejo de Estado CE 2011-01455 del 15 de agosto de 2019, son significativamente amplios, se destaca la DAR Centro Norte que no cuenta con ningún expediente pendiente de retrotraer.

Lo anterior, evidencia el riesgo materializado y que no ha sido identificado, analizado y valorado en el mapa de riesgos del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, lo que se traduce en que no se ha gestionado el riesgo al tenor de la política institucional de administración de riesgos de la Corporación, es decir, impacto, valoración, controles, evaluación del control y manejo del riesgo.

Lo anterior, se origina por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

2.6. Contexto normativo y política interna

Incumplimiento de la Ley 594 de 2000, normas concordantes y actividades procedimiento PT.0340.14

2.6.1. Hoja de Control.

Las actividades 2 y 5 del procedimiento PT.0340.14 relacionan como evidencia objetiva: Expediente con FT.0730.14 Hoja de Control, la cual corresponde a una actividad que debe ser la inicial en el procedimiento y no encontrarse inserta con una actividad de tipo procesal que nada tiene que ver con la gestión documental.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo 001 del Archivo General de la Nación Artículo 1.3.2. *Recibo y entrega de documentos de archivo. "(...) Parágrafo 2. El inventario documental para la entrega y recibo de los documentos y archivos se hará de conformidad con el Formato Único de Inventario Documental- FUID. (Ver anexo 3 "Formato Único de Inventario Documental - FUID"). Los documentos deben estar registrados en la respectiva hoja de control o índice electrónico.* y enunciado en la Circular 0002 del 22/01/2024 emitida por el Coordinador del Grupo de Gestión Documental

La disposición de este registro en el procedimiento en las actividades 2 y 5 ha conllevado a que se evidencien expedientes con Hojas de Control insertas y foliadas entre documentos del proceso, lo cual no corresponde a la directriz dada desde el Proceso CP.0730 Gestión Documental Corporativa.

Se evidencia materialización de: Riesgo 9. Inadecuada identificación de documentos en las áreas asociado al Mapa de Riesgos del Proceso 0730 Gestión Documental Corporativa.

3. SEGUIMIENTO A LAS NO CONFORMIDADES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA AUDITORIA INTERNA 2022

3.1. Cumple.

Se evidencia cumplimiento a las acciones correctivas Nos. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 y oportunidades de mejora 2,3,4,5,7,8 dispuesto mediante la validación de las acciones formuladas con fecha de cumplimiento al 29 de diciembre de 2023, donde no obstante el cumplimiento evidenciado a las No conformidades y oportunidades de mejora a las cuales se les ha adelantado el respectivo seguimiento, el equipo auditor al evidenciar que se reitera en la presente auditoría situaciones que han sido objeto de su seguimiento, no le permite una medición positiva frente a la efectividad de las acciones adelantadas por el Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio.

3.2. No cumple.

Sin evidencia del cumplimiento a las acciones correctivas números 6 y 7 y oportunidades de mejora No.1 y 6 dispuesto mediante la validación de las acciones formuladas con fecha de cumplimiento al 29 de diciembre de 2023; La cuales hacen referencia a la formulación de una herramienta para el seguimiento de la gestión sancionatoria ambiental, socializar la política de comunicaciones y lo señalado en el procedimiento PT.0340.14 y la actualización del mapa de riesgos del proceso Gestión Ambiental en el Territorio, en lo relacionado con la gestión sancionatoria ambiental

El informe detallado del seguimiento se encuentra en los papeles de trabajo de la presente auditoría.

Análisis de riesgo :	Imposibilidad de realizar las visitas a las DAR por orden público o por disponibilidad de transporte Inoportunidad o falta de entrega expedientes a inspeccionar fallas en el servicio de intranet de la entidad

<p>Conclusiones, hallazgos y/o recomendaciones :</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● CONCLUSIONES <ul style="list-style-type: none"> ● La Corporación ha venido realizando gestiones encaminadas a la mejora continua del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, en lo que compete a la ejecución de las actividades de los procedimientos PT.0340.13 Imposición de medidas preventivas y PT.0340.14 Trámite sancionatorio ambiental; sin embargo, se requiere que estas acciones sean más eficaces, para alcanzar una mejora continua. ● La capacidad operacional en materia de funcionarios y contratistas que se encuentran dispuestos en las diferentes Direcciones Ambientales Regionales, debido a la alta rotación de personal y el no aprovisionamiento oportuno de las vacantes en cada DAR, conlleva a que se atrasen las actividades desarrolladas, impactando en términos legales, que son los determinados para realizar las funciones encomendadas. ● Aunque se desarrollan actividades de encuentros con los diferentes abogados de las diferentes DAR por parte de la Dirección de Gestión Ambiental y la Oficina Asesora Jurídica, se evidencia que aún subsisten diferencias conceptuales, que permiten colegir la inexistencia de unas líneas definidas para adelantar los procesos sancionatorios ambientales en una línea similar por parte de las diferentes dependencias involucradas. ● No Conformidad: <p>Se eleva la No Conformidad por la debilidad en la gestión de riesgos por parte del Proceso 0340 Gestión Ambiental en el Territorio, evidenciado en los siguientes puntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Incumplimiento de los principios aplicables al proceso sancionatorio ambiental dispuestos en la Constitución Política, la ley 1437 de 2011 y la Ley 1333 de 2009, se evidencia falta de celeridad y oportunidad en las actuaciones procesales. ○ Incumplimiento de los Art. 18 y 24 de la Ley 1333 de 2009, al consignar en un acto administrativo; dos etapas procesales, así mismo dos actuaciones procesales como son el Auto de inicio y se decretan pruebas. ○ Inobservancia de los Art. 4, 5, 36 de la Ley 1333 de 2009, en cuanto a la imposición de medidas preventivas no adecuadas al hecho generador, así como la emisión de conceptos técnicos que van en contravía de los hechos constitutivos de la infracción ambiental. ● Se reitera la No Conformidad: <p>Incumplimiento en los términos legales para el trámite de medidas preventivas, indagación preliminar y notificación de los actos administrativos.</p> ● Se reitera la No Conformidad: <p>Incumplimiento en el deber de publicar actos administrativos (art. 65 ley 1437 art. 3 ley 1333 de 2009).</p> ● Se reitera la No Conformidad: <p>Omisión del deber de comunicar a la Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria, conforme lo manifiesta la ley 1333 de 2009 y los procedimientos internos</p> ● Oportunidad de Mejora <p>Se recomienda que al tenor de la potestad sancionatoria en cabeza de la Corporación, al emitirse conceptos técnicos por parte de los funcionarios que les corresponde tal función en el marco de sus competencias, los mismos sean realizados alineados a la normatividad vigente en materia ambiental teniendo como base lo dispuesto en los Art. 4 y 5 de la Ley 1333 de 2009, a fin de evitar exonerar de responsabilidad a presuntos infractores, cuando se evidencia la infracción ambiental o la ejecución de una actividad que impacta el medio ambiente en el territorio sin el cumplimiento de los requisitos legales.</p> ● Oportunidad de Mejora <p>Se recomienda actualizar los procedimientos PT.0340.13 y PT.0340.14, al tenor de la normatividad vigente en la materia, con las líneas de tiempo establecidas por el legislador en la Ley 1333 de 2009, Ley 1437 de 2011, Ley 594 de 2000 y las directivas trazadas en las políticas internas de la Corporación.</p> ● Oportunidad de Mejora <p>Se recomienda tener en cuenta lo dispuesto por el Grupo de Gestión Documental, en lo relacionado con el diligenciamiento de las hojas de control, la cual siempre debe estar dispuesta al inicio de los respectivos expedientes y debe contener la información que se encuentre dispuesta en los mismos con su respectiva foliación tal como ha sido requerido por el citado grupo a las diferentes áreas de la Corporación.</p> ● Se reitera la No Conformidad: <p>Incumplimiento de las actividades y los registros de salida consignados en los procedimientos internos.</p> ● Se reitera la No Conformidad: <p>Inobservancia del diligenciamiento y uso parcial del sistema de información ARQ.</p>
<p>Firmas :</p>	<p>ALBERTO ARENAS ALZATE - Coord. G. Evaluación y Fortalecimiento del SCI JAIME ALBERTO ESCUDERO JIMENEZ - Jefe Oficina de Control Interno</p>

Firmas	Nombre	Cargo	Fecha
Coodinador	ALBERTO ARENAS ALZATE	PROFESIONAL ESPECIALIZADO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Coodinador	JAIME ALBERTO ESCUDERO JIMENEZ	JEFE DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO (C)	
Auditado	LUZ MERY GUTIERREZ CORREA	DIRECTOR TERRITORIAL DAR CENTRO-SUR	
Auditado	MARIA FERNANDA MERCADO RAMOS	DIRECTOR TERRITORIAL DAR CENTRO NORTE (E)	
Auditado	PEDRO NEL MONTOYA MONTOYA	DIRECTOR DE GESTION AMBIENTAL	
Auditor	PAULA ANDREA POSSU CATACOLI	PROFESIONAL ESPECIALIZADO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditado	HELEM ALEXANDER RUIZ PALACIOS	DIRECTOR TERRITORIAL DAR PACIFICO OESTE (C)	
Auditor	ALEXIS TRIANA GARCIA	PROFESIONAL ESPECIALIZADO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditado	JULIAN RAMIRO VARGAS DARAVIÑA	DIRECTOR TERRITORIAL DAR BRUT (C)	
Auditor	HECTOR ADELIO ZAMBRANO	PROFESIONAL ESPECIALIZADO DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditor	DIEGO RAFAEL GALLON JORDAN	PERSONAL DE APOYO OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditor	BYRON HANS SUAREZ MARIN	PERSONAL DE APOYO OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditor	CAROLINA SERRA PALACIO	PERSONAL DE APOYO OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditor	JUAN MANUEL TORO MONTOYA	PERSONAL DE APOYO OFICINA DE CONTROL INTERNO	
Auditado	ANA BEIBA MARQUEZ CARDONA	DIRECTOR TERRITORIAL DAR SURORIENTE	
Auditado	CAROLINA ANDREA CORDOBA CANO	DIRECTOR TERRITORIAL DAR NORTE	
Auditado	HERNANDO VENDE AMU	DIRECTOR TERRITORIAL DAR SUROCCIDENTE	
Auditado	RIGOBERTO LASSO BALANTA	DIRECTOR TERRITORIAL DAR PACIFICO ESTE	