



Barranquilla, D.E.I.P. Diciembre 01 de 2020

003403

Señor
EDUARDO TAPIAS MARTINEZ
COORDINADOR DE GESTIÓN-SUPERVISOR
Equipo Auditoría de Cumplimiento RH y DC
Contraloría General de la República
Ciudad.

Referencia. Respuesta Observaciones Auditoría cumplimiento de Residuos Hospitalarios y Disposición de Cadáveres. - No. 2020EE0148458 Fol:1 Anex:0 FA:0

Cordial Saludo.

Verificado el contenido del traslado de las *Observaciones de la Auditoría de Cumplimiento de Residuos Hospitalarios y Disposición de Cadáveres*, a cargo de la Contraloría General de la República, esta Corporación remite las consideraciones y argumentos pertinentes, a efectos de dar alcance a cada una de las observaciones y, en consecuencia, que estos sean evaluados y considerados dentro del trámite de auditoría que nos ocupa.

Se presentan nuestros argumentos y consideraciones, conforme al orden en que fueron presentadas las observaciones por parte del equipo auditor, así:

OBSERVACIÓN No. 1 (D)

PLANEACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL SOBRE LA GESTIÓN EXTERNA DE LOS RESIDUOS CON RIESGO BIOLÓGICO GENERADOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD Y SIMILARES. Con presunta incidencia Disciplinaria.

En resumen, esta observación contempla que, la Corporación no realizó un concreto y detallado ejercicio de alistamiento y programación de sus actividades y como consecuencia de ello, no contó con el recurso humano suficiente para dar cumplimiento a sus obligaciones de inspección, vigilancia y control sobre la gestión externa de los residuos peligrosos de atención en salud y similares, durante el primer semestre del 2020. Esto, considerando que la Corporación presuntamente supeditó la programación de las actividades inherentes al cumplimiento de sus funciones y obligaciones a la aprobación del plan de acciones para su período de elección.

Frente a esto, tenemos que decir en primer lugar que, el Plan de Acción es un instrumento de Planificación, en concreto, para el desarrollo de la Planificación Ambiental Regional. Es por ello que este se define como aquel instrumento de planificación estratégica en el que se especifican acciones e inversiones que se van a adelantar en el área de su jurisdicción y a una proyección de cuatro (4) años.

Dentro de este Plan de Acción resulta importante, que la autoridad ambiental establezca prioridades, metas, objetivos y consecución de recursos para cumplir con la gestión de la administración. Lo anterior quiere significar que dentro de ese Plan de Acción se debe trazar un *Plan Financiero* que contenga la estrategia de financiación que indique las fuentes, los mecanismos de articulación de recursos y el mejoramiento en la eficiencia de los recaudos.

En este orden de ideas, no podemos perder de vista entonces que este Plan de Acción es la hoja de ruta sobre la cual la administración traza su gestión, por lo que, sin su debida



elaboración y aprobación, no pueden ejecutarse los objetivos trazados en el mismo y así mismo, no se puede ejecutar el Plan Financiero en él contenido.

Lo anterior no obsta para que esta Corporación durante la etapa de formulación previa a la aprobación del plurimencionado Plan de Acción, no ejecute asuntos prioritarios y de gran necesidad para el funcionamiento de la entidad y para el cumplimiento de su misión.

Así las cosas, de lo descrito podemos establecer que, frente a la observación que nos ocupa, esta Corporación no supeditó el ejercicio de seguimiento y control a la aprobación del Plan de Acción, como quiera que, tal como señalamos anteriormente, su labor esencial no podía suspenderse o condicionarse a la aprobación del referido instrumento, sin embargo, el *Plan de Acción* contempla un *Plan Financiero* que incorpora recursos para la consecución de la gestión de la administración.

Es por ello que el ente de control no puede desconocer que, para una correcta planificación de la gestión y correcto uso de los recursos del Estado, se hace necesario contar con la aprobación del Plan de Acción que determine los recursos disponibles para el cumplimiento de las metas trazadas en el mismo.

Actuar en forma distinta sería ir en desmedro de lo que justamente propende la gestión fiscal que salvaguarda la Contraloría General de la República, puesto que la misma, citando la Ley 610 de 2000, se entiende como *el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realicen los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos*; lo cual quiere significar que para ejercer una correcta gestión fiscal se debe planificar de forma adecuada y administrar de forma correcta los recursos públicos, lo que en este caso aplicó esta Corporación, ya que actuó de forma responsable, adecuada y ajustada a la Ley, al ejecutar las actividades misionales de tipo prioritario y de gran necesidad con los recursos disponibles para ello, mientras se obtenía la aprobación de la hoja de ruteo denominada Plan de Acción.

Ahora bien, aunado a lo anterior, el ente de control no puede desconocer la situación de emergencia por cuenta del Covid 19, la cual además de cobrar vidas y de trastocar nuestro sistema de salud, generó nuevas situaciones y condiciones en el ejercicio de la función pública que conllevaron a la adopción de estrategias y medidas rápidas y de urgencia que evidentemente modificaron las modalidades de trabajo y los mecanismos que se venían llevando a cabo para el ejercicio de las funciones de los distintos entes que componen el sector público.

Afirmar que la pandemia no modificó ni alteró el ejercicio de las funciones en todos los niveles de los sectores públicos y privados es desconocer las consecuencias propias de esta emergencia.

Lo anterior lo hemos traído a colación, toda vez que como es bien sabido, la emergencia sanitaria se declaró en marzo de 2020, con tan solo dos meses de corridos del año 2020, lo que conllevó a que el Gobierno Nacional expidiera el Decreto 491 de 2020, el cual tiene por objeto de que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, entre otras cosas, estableciendo lo siguiente en su artículo 3:

“Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.

Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.

Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y



Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones. En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial. En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional a través de sendos Decretos y regulaciones impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, reglamentando garantías para el aislamiento, permitiendo el derecho de circulación de las personas de ciertos casos o actividades, tal como lo dispone el reciente Decreto No. 0990 del 9 de julio de 2020 en su Artículo 3, a saber:

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

(...)

12. Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado. (...)

Por lo anterior, esta Corporación conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en los Decretos antes mencionados y en las demás normas concordantes, ha adoptado medidas de orden administrativo para el control del riesgo excepcional causado por el COVID 19, para lo cual ha expedido las Resoluciones Nos 123, 124, 132, modificadas por la Resolución No. 0142 de 2020.

Específicamente, estas medidas acogidas por la Corporación obedecen a un análisis de riesgo especial y a las particularidades de la Corporación, en razón de su calidad de entidad autónoma.

Podemos citar entre las medidas principales la suspensión de términos judiciales, límites en la atención al público de forma presencial, habilitación de correo electrónico y línea telefónica para la atención al público, autorizar el teletrabajo a funcionarios que se les facilite el cumplimiento de sus funciones desde sus casas, entre otras.

Respecto a las visitas técnicas, la Corporación mediante la Resolución No. 000123 de 2020, modificada por la Resolución No. 000142 de 2020, adoptó, de acuerdo a los lineamientos del Gobierno Nacional, suspender las comisiones técnicas a los municipios, empresas, entre otros, por lo que solo se podrán llevar a cabo las visitas técnicas que se



requieran de carácter urgente para atender situaciones de afectación a la salud pública en el Departamento del Atlántico y concesiones de aguas subterráneas solicitadas por los municipios o las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto.

Tal como se puede analizar de lo expuesto, encontramos que las visitas técnicas estaban suspendidas, salvo motivos de afectación a la salud pública, circunstancias que NO se presentaron ni configuraron; y la atención de concesiones de aguas por los Municipios o las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Corolario de lo señalado, mal podríamos interpretar que las acciones de seguimiento y control solo conllevan la realización de visitas, toda vez que existen multiplicidad de acciones, directrices y decisiones ejecutadas por la Autoridad Ambiental que conllevan a un adecuado ejercicio de control y vigilancia sin que de suyo se desprenda de esto una visita presencial de seguimiento o control ambiental, tal como a renglones seguidos procederemos a explicar.

Resulta importante aclarar que de acuerdo a la autonomía de esta Corporación, los seguimientos y controles ambientales se realizan una vez al año (mínimo), por lo que el ejercicio de seguimiento puede cumplirse durante toda una vigencia (Enero 1 – Diciembre 31), ya que no existe una norma expresa que establezca el número de seguimiento a realizar dentro de la anualidad, de lo que se entiende que no necesariamente la planeación de seguimiento deba ejecutarse solo en el primer semestre de una vigencia, puesto que esto es discrecional y conforme lo decida planificar la entidad. En suma, no le asiste razón al ente de control cuando manifiesta que existe un aplazamiento en las labores de vigilancia y control de esta Corporación, toda vez que, insistimos, esta Autoridad se encuentra en término para adelantar los seguimientos ambientales de la vigencia 2020.

Por lo dicho, tenemos que decir entonces que esta Corporación no actuó de forma negligente al no haber realizado visitas de seguimiento, todo lo contrario, atendió de forma certera, muy a pesar de las condiciones de Pandemia que imposibilitan la libre circulación y el normal devenir del ejercicio de control y vigilancia de esta Corporación (presencialidad, visitas en campo), las necesidades propias y generadas por la misma Pandemia global.

Prueba de ello y contrario a lo que se ha concluido en el documento que nos ocupa, se cuenta con las siguientes acciones adoptadas por la Corporación en el primer trimestre de 2020:

- Adopción previa y preventiva de la decisión de modificar mediante actos administrativos el horario de cremación de las Funerarias Jardines de la Eternidad y Cetralco, lo que conllevó a que esas dos funerarias ejecutaran sus actividades de cremación cumpliendo con la normativa ambiental vigente y así evitar una crisis en cuanto al manejo de cadáveres. (Se anexan)
- Expedición de Circular No. 002 de 2020, dirigida a las Alcaldías municipales del Departamento del Atlántico, la cual tenía como objetivo reiterar la adopción de medidas para garantizar la óptima gestión y manejo de los residuos generados en atención en salud y conminó las coordinaciones sectoriales pertinentes para enfrentar la emergencia sanitaria.
- Circular No. 003 de 2020 dirigida a los alcaldes municipales del Departamento del Atlántico, mediante la cual solicitó a las alcaldías a que se fomente, diseñe y adelante acciones para prevenir y controlar la propagación del Covid 19, dichas acciones deberán, se manifestó en la Circular, coordinarse con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, gestores de residuos, centros de salud, y con entes territoriales, para que se implementen medidas de contingencias que conlleven a realizar un manejo adecuado de los residuos que se generen en la atención en salud de pacientes con aislamiento domiciliario. Así mismo, reiteró que si se lleva una buena gestión interna de estos residuos se disminuye ostensiblemente el riesgo de



contagio por Covid-29 y por consiguiente, esto redundó en el mantenimiento de las buenas condiciones ambientales.

- Circular No. 06 de 2020, por medio de la cual se dirige a todas las alcaldías de los municipios del Departamento del Atlántico, entidades sanitarias del departamento, a efectos de remitir las orientaciones para la ubicación de nuevos cementerios y lugares de destino final de cadáveres.
- Solicitó de forma preventiva a la empresa Veolia (gestor externo de residuos generados en atención en salud), su situación de capacidad para atender la disposición final de los residuos generados en atención en salud por cuenta de la emergencia por el Covid-19, lo que logró que esta Corporación verificara que la gestión externa no iba a presentar contingencias ya que existía en jurisdicción de esta Corporación, capacidad suficiente instalada para contrarrestar un posible aumento de residuos por cuenta de la emergencia.

Así las cosas, todas estas acciones descritas dan fe del adecuado ejercicio de control y vigilancia a la gestión externa por parte de la Corporación, ya que esta entidad instó a los entes encargados de vigilar la gestión interna de los residuos a que adoptaran medidas para un adecuado manejo de los residuos generados en atención en salud; esto previniendo una posible afectación al medio ambiente y además, en lo que respecta a la gestión externa, que es de su competencia, solicitó reportes de capacidad de atención en disposición final al gestor externo que opera en jurisdicción del Departamento del Atlántico.

Con todo, los riesgos que aduce el ente de control que no fueron tenidos en cuenta por esta Corporación, fueron plenamente identificados por la misma, y por ello, se adoptaron acciones para prevenir una posible crisis ambiental por la inadecuada gestión de los residuos generados en atención en salud.

De la lectura simple de estas acciones, podemos entrever con claridad meridiana que esta Corporación previno los siguientes riesgos:

- Crisis por inadecuado manejo de cadáveres en lo que respecta a lo de su competencia, al prolongar horarios de cremación.
- Crisis ambiental por inadecuada gestión de residuos generados en atención en salud, por tal razón, convocó a los entes que vigilan esta gestión a que adoptaran medidas para que no se presentaran contingencias que pudiesen afectar la gestión externa de dichos residuos.
- Crisis por falta de capacidad de disposición final para atender posible incremento de volumen de residuos generados en atención en salud, ya que al solicitar a VEOLIA el reporte de su capacidad, comprobó que no iba a presentarse una contingencia en este sentido.
- Crisis por falta de disposición de cadáveres, en cementerios, por lo que les recordó a los entes sanitarios, la competencia de esta Corporación, en cuanto a la solicitud de viabilidad ambiental para nuevos sitios de disposición para operación de cementerios.

Frente a lo expuesto, es importante aclararle al grupo auditor que la competencia exclusiva de esta Corporación radica en la **gestión externa de los residuos generados en atención en salud**, con lo cual, los manejos internos de los residuos no son de nuestra competencia, siendo de competencia de las autoridades sanitarias, así mismo, podríamos decir que los asuntos sanitarios no son resorte de esta Corporación, por lo que otros riesgos asociados a la pandemia y que pudiesen presentar crisis sanitaria, no pueden ser evaluados por esta Autoridad Ambiental, ya que esta solo tiene competencia en la gestión externa de los residuos generados en atención en salud, puntualmente en "...relación con las autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables".

Es por ello que, consideramos que podemos estar frente a una errada interpretación normativa en cuanto a las funciones que puede o debe ejercer esta Corporación respecto



a los residuos generados en atención en salud, especialmente, producto de la Pandemia por Covid-19.

Al respecto, nos permitimos mencionar el Artículo 2.8.10.10 del Decreto 760 de 2016: “Obligaciones de las autoridades ambientales. Las autoridades ambientales ejercerán la inspección, vigilancia y control de la gestión externa en el marco de la gestión integral de los residuos generados en las actividades de salud y otras actividades en relación con las autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables”.

De este artículo se desprende que el control que debe ejercer la autoridad ambiental a la gestión externa de residuos generados en atención en salud es en relación a las autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo que se traduce, en estricto sentido, qué asuntos de índole sanitario no son de su conocimiento, constituyéndose exclusivamente dentro de su órbita competencial, lo que tiene relación con permisos o autorizaciones que esta entidad ambiental haya otorgado por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; a título de ejemplo: *Licencia Ambiental* y *permisos* aprobados al gestor externo, presupuesto que se cumple en este caso, ya que, tal como hemos manifestado, esta entidad conocía de primera mano el estado de la capacidad del gestor externo para atender la disposición final de los residuos generados en atención en salud. Así mismo, permiso de emisiones atmosféricas otorgados a los Cementerios.

OBSERVACIÓN No. 2 (D)

ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL SOBRE LA GESTIÓN EXTERNA DE CEMENTERIOS Y FUNERARIAS. Con presunta incidencia Disciplinaria.

Señala el Grupo Auditor que a corte 30 de septiembre de 2020, la Autoridad Ambiental solo ha realizado 13 visitas de inspección a los cementerios ubicados en su jurisdicción, las cuales están soportadas en actas suscritas por los funcionarios adscritos a la Subdirección de Gestión Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – C.R.A. -, y a juicio del ente de control, no constituye una garantía de la gestión (inspección, vigilancia y control) dado que estos establecimientos incumplen con la normatividad en el manejo de almacenamiento, tratamiento recolección, transporte y disposición de residuos peligrosos.

Sea lo primero precisar que, en cuanto a los cementerios, la acción planificadora supone el conocimiento pleno de la realidad que será objeto de planificación, así como el análisis prospectivo de las acciones a realizar para lograr un propósito determinado, de igual manera, una vez concebido el plan, el reto es ponerlo en marcha, y para ello los servicios de la administración deberán contar con la experticia y los recursos necesarios a fin de lograr que lo proyectado en el papel se materialice.

Entonces resulta claro que el éxito de nuestro plan de seguimiento y control a los generadores de residuos peligrosos no solo puede valorarse de conformidad con un logro de los objetivos trazados, para este caso la verificación *in situ* de las condiciones ambientales de los cementerios Municipales, puesto que será necesario la interacción de otros elementos, tales como la revisión del expediente y la valoración de los profesionales (el equipo interdisciplinario) que participa en la elaboración del informe técnico y posterior actuación administrativa, de manera que estos últimos se constituyen el instrumento que traza el camino a seguir ante las situaciones actuales y que fijan las obligaciones ambientales que requiera cumplir determinada actividad.

Conforme a lo expuesto, encontramos que las actas de visita son un insumo que hace parte del proceso de seguimiento y control. Lo reflejado en ella es apenas una peldaño o



etapa dentro de todo el proceso y por tal razón las decisiones de la autoridad se circunscriben o soportan sobre la base de una integralidad de elementos que componen el proceso de seguimiento y control, tal como hemos mencionado, esto es, visita *in situ*, acta de visita, evaluación del expediente, informe técnico, evaluación jurídica y proyección del acto administrativo que impone obligaciones. Así las cosas, la visita no es el “*pilar fundamental*” del proceso como lo manifiesta la CGR, es apenas uno de los insumos que componen el proceso de seguimiento y control.

En cuanto a las otras consideraciones planteadas por el Grupo Auditor de la CGR, relacionadas con establecer un procedimiento de seguimiento específico para cada actividad regulada por esta autoridad, encontramos poco conveniente tener un formato especial para cada seguimiento ambiental, en razón a que en términos generales los aspectos relevantes a la normatividad ambiental atañen al uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, es decir que, el formato debería ser el mismo para todas las actividades que componen el seguimiento ambiental, variando únicamente las especificidades de cada actividad, obra o proyecto y los permisos ambientales que involucran las mismas.

Ahora bien, para esta Corporación no cabe duda que las condiciones ambientales de los cementerios generan una enorme preocupación ante la emergencia sanitaria desencadenada por el Covid 19, lo que hace reconocer posibilidades de una acción eficiente y construir herramientas que permitan el logro y el cumplimiento de la protección del medio natural y por ende el bienestar de la población.

Es por ello que en aras de propender por lo anteriormente dicho y dar una detallada explicación, procedemos a describir la labor de complementación y ajuste realizada, así:

Complementación y ajustes de la información aportada por la Autoridad Ambiental

Efectivamente, esta autoridad subsanó el error involuntario, desagregando la información correspondiente para el Cementerio Municipal de Palmar de Varela- Atlántico y el Cementerio Nuevo de la misma municipalidad, para ello, se allegan el contenido de cada acta de visita por separado y su respectivo anexo (lista de chequeo).

Adicionalmente, se informa al ente de control que las visitas de inspección fueron realizadas de manera presencial, adicionalmente se pudo ajustar la información relacionada con la prestación de los servicios de aseo para residuos peligrosos de los tres (3) cementerios descritos.

Ahora bien, resulta imperativo detenernos en algunas consideraciones realizadas por la CGR, respecto de los aspectos auditados en el siguiente orden:

1. Empresa de servicio público especial de aseo

Con fundamento en la información levantada en la visita y con base a la información documental que reposa en el expediente, los funcionarios y personal de apoyo de la C.R.A. elaboran un Informe Técnico que refleja la totalidad del estado del proyecto, obra o actividad sometido (a) a seguimiento y orientado a una serie de recomendaciones que son acogidas a través de actos administrativos que imponen obligaciones al generador con fin de lograr el acatamiento de la norma.

Ahora bien, resulta importante señalar que si del análisis integral de la obra, proyecto a actividad resultare como conclusión que existen conductas presuntamente violatorias a de la normatividad ambiental, debemos acudir al procedimiento sancionatorio ambiental



contemplado en la Ley 1333 de 2009¹, con lo cual se iniciará un procedimiento distinto y aparte de tipo sancionatorio administrativo.

2. Caracterización de vertimientos líquidos

Respecto de este ítem es indispensable aclarar que las aguas residuales generadas de la operación de los cementerios provienen de sistemas sanitarios, por lo tanto, sus aguas residuales son vertidas al alcantarillado público o a los pozos sépticos como sistema primario de recolección de dichas aguas según el caso. Cabe señalar que los usuarios conectados al alcantarillado están exceptuados de tramitar el permiso de vertimiento (Ley 1955 de 2019).

Ahora bien, de manera general encontramos un (1) solo establecimiento que cuenta con el servicio de morgue, el Cementerio Municipal de Baranoa- Atlántico, conectado al alcantarillado Municipal, y sujeto a la presentación de caracterizaciones físico químicas y al cumplimiento de parámetros establecidos en la Resolución 631 de 2015.

3. Seguimiento y monitoreo de residuos peligrosos generados

Esta autoridad con fundamento en la información levantada en la visita y con base a la información documental que reposa en el expediente, los funcionarios de la C.R.A. elaboran un Informe Técnico que refleja la totalidad del estado del proyecto, obra o actividad sometido a seguimiento y orientado a una serie de recomendaciones que son acogidas a través de actos administrativos que imponen obligaciones al generador.

Ahora bien, resulta importante señalar que si del análisis integral de la obra, proyecto a actividad resultare como conclusión que existen conductas presuntamente violatorias a de la normatividad ambiental, debemos acudir al procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en la ley 1333 de 2009, con lo cual se iniciará un procedimiento distinto y aparte de tipo sancionatorio administrativo.

4. Registro de Generadores de Residuos o Desechos Peligrosos **5. Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares - PGRH**

Frente a estos ítems, con fundamento en la información levantada en la visita y con base a la información documental que reposa en el expediente, los funcionarios de la C.R.A. elaboran un Informe Técnico que refleja la totalidad del estado del proyecto sometido a seguimiento y orientado a una serie de recomendaciones que son acogidas a través de actos administrativos que imponen obligaciones al generador.

Ahora bien, resulta importante señalar que si existen conductas presuntamente violatorias a de la normatividad ambiental debemos acudir al procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en la ley 1333 de 2009.

6. Condiciones de almacenamiento **7. Programas de formación y educación**

En cuanto a estos requerimientos, según lo establecido por Decreto 780 de 2016, debemos precisar que la gestión externa, se describe como la acción desarrollada por el gestor de residuos peligrosos que implica la cobertura y planeación de todas las actividades relacionadas con la recolección, almacenamiento, transporte, tratamiento, aprovechamiento y/o disposición final **de residuos fuera de las instalaciones del generador,**

Con lo anterior queda claro que las condiciones del almacenamiento temporal de residuos peligrosos es competencia de la Autoridad Sanitaria y no de la ambiental, en virtud de la

¹ Por la cual se establece el Procedimiento Sancionatorio Ambiental y se dictan otras disposiciones.



vigilancia y control que se debe ejercer por esta a la Gestión interna. Es la acción desarrollada por el generador, que implica la cobertura, planeación e implementación de todas las actividades relacionadas con la minimización, generación, segregación, movimiento interno, almacenamiento interno y/o tratamiento de residuos dentro de sus instalaciones.

8. **Plan de Contingencia**
9. **Registros de entrega a gestor externo de residuos peligrosos.**

Tal y como se consignó en líneas anteriores, con fundamento en las observaciones evidenciadas en la visita de inspección técnica y con base a la información documental que reposa en el expediente, los funcionarios de la C.R.A. elaboran un Informe Técnico que refleja la totalidad del estado del proyecto sometido a seguimiento y orientado a una serie de recomendaciones que son acogidas a través de actos administrativos que imponen obligaciones al generador.

Se reitera que, de existir conductas presuntamente atentatorias al orden ambiental, debemos acudir al procedimiento sancionatorio contemplado en la Ley 1333 de 2009.

Procesos Sancionatorios Ambientales **Cementerio Municipal de Repelón**

Verificado las observaciones de la CGR, esta autoridad procedió emitir el Auto 745 de noviembre 26 de 2020, por medio del cual se aclara y corrige un error formal de digitación del Auto 993 de 2018. En cuanto a la apertura de la investigación del Auto de 748 del 5 de Junio de 2018 “Por medio del cual se inicia una investigación sancionatoria ambiental contra del Municipio de Repelón Atlántico - La Corporación en cumplimiento del principio de eficacia y de economía contemplados en el artículo 3º de la ley 1437 de 2011, procederá a dejar sin efectos jurídicos dicho pronunciamiento y en consecuencia procederá con el proceso sancionatorio iniciado mediante el auto 933 de 2018.

Con la finalidad de ilustrar nuestra labor investigativa, resulta importante indicar que, desde el punto de vista procesal, la autoridad suele expedir por lo menos tres informes o conceptos técnicos en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental: *i) el que sustenta el auto de apertura de la investigación sancionatoria ambiental; ii) el que se señala la motivación técnica del auto de formulación de cargos iii) y el que contiene la argumentación técnica de la resolución que pone fin a la actuación administrativa.* Estos conceptos técnicos se basen en criterios del personal técnico de la autoridad ambiental e inclusive en ciertas oportunidades incluyen los resultados de mediciones, los muestreos o las caracterizaciones que ha practicado tanto autoridad como los allegados por los presuntos infractores, lo cuales sirven para adoptar las decisiones de fondo a través de los respectivos actos administrativos.

Ahora dada la manera como se ha estructurado el procedimiento sancionatorio ambiental, los presuntos infractores gozan de la garantía constitucional del Derecho de defensa y contradicción, lo que con lleva a unos escenarios prolijos en las distintas actuaciones que promueve la Corporación en virtud de las funciones de máxima autoridad ambiental en esta jurisdicción.

Es importante señalar que la gestión ambiental de control seguimiento por infracción ambiental, con lleva efectivamente a prevenir las causa deterioro ambiental, lo que necesariamente se traduce en brindar todas las garantías al involucrado, realizar juicios de valor, las valoraciones probatorias y, si es del caso imponer las sanciones legales a quienes incumplan la normatividad o causen daño.



Otros cementerios

Revisada la base de datos de la Corporación se pudo establecer que como consecuencia de la violación de una norma jurídica que impone el acatamiento de un deber o el cumplimiento de una obligación impuesta por esa Autoridad ambiental, se tramitaron los procesos sancionatorios ambientales que se relacionan a continuación:

1. RESOLUCIÓN 132 del 15 de febrero de 2019, Por medio del cual se resuelve una investigación sancionatoria ambiental de Santa Lucía- Atlántico.
2. RESOLUCION 806 del 26 de octubre de 2018, Por medio del cual se resuelve una investigación al Municipio de Luruaco- Atlántico.
3. RESOLUCION 891 del 3 de marzo de 2017, por medio del cual se resuelve una investigación al Municipio Usiacurí- Atlántico.
4. RESOLUCION 291 del 24 de abril de 2019, Por medio del cual se resuelve investigación al Municipio de Piojo – Atlántico.

A partir de los procesos enlistados se puede evidenciar que existen una inminente labor de seguimiento y control por parte de la autoridad, lo que se traduce en la materialización de tomar las decisiones desde punto de vista jurídico y procesal que reflejan imparcialidad ante aquellas conductas trasgresoras de la ley.

Coordinación con la información de la Autoridad Sanitaria

Si bien es cierto, tal y como lo conceptúa el Grupo Auditor, que se debe fortalecer esa articulación entre las gestiones que materializa tanto la autoridad ambiental, como la autoridad sanitaria, no podemos desconocer que la exigencia primaria es el cumplimiento de las obligaciones misionales a cargo de cada una de las mencionadas autoridades. Es así como resulta pertinente insistir en que la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – C.R.A. – da cumplimiento cabal a sus deberes funcionales al dar aplicación a lo señalado en el artículo 2.8.10.10 del Decreto 780 de 2016, el cual reza:

- Obligaciones de las autoridades ambientales. Las autoridades ambientales ejercerán la inspección, vigilancia y control de la **gestión externa** en el marco de la gestión integral de los residuos generados en las actividades de salud y otras actividades en relación con las autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El resultado de la materialización de estas exigencias normativas, se traduce en el insumo que nutre esa *gestión integral* de los residuos generados en las actividades de salud y otras actividades en relación con las autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Por tal razón, no se comparte la observación concretada por el Ente Auditor, en el sentido de señalar categóricamente que “... (...) *la visión parcializada de cada una de ellas (Autoridad Ambiental – Autoridad Sanitaria) conduce a la exclusión del concepto de gestión integral de residuos peligrosos...*”

Destacando que no estamos frente a una exclusión de dicho concepto, de lo que se trata es de fortalecer los puentes entre las autoridades enunciadas que permitan mejor articulación, pero sí se cuenta en la actualidad con las gestiones que cada una de las Autoridades en comento, adelanta con ocasión de sus deberes funcionales, aspecto que a todas luces ilustra sobre el cumplimiento de los mismos a partir del marco competencial a su cargo.

A. Funerarias

El equipo auditor frente a esta punto, concreta que *del análisis de la información anterior se concluye que, la Corporación a 30 de septiembre de 2020 no atendió la*



recomendación de vigilar los protocolos de las funerarias en lo de su competencia y por otro lado, ignoró la necesidad de requerir y evaluar la información relacionada con la capacidad de lotes en los cementerios, desatendiendo las costumbres, prácticas y preferencias culturales de amplio conocimiento y expresamente presentadas durante la citada reunión.

A efectos de presentar nuestros argumentos frente a este aspecto, resulta pertinente hacer las siguientes precisiones:

Como es de conocimiento, la Resolución No. 5194 de 2010, reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Dicha resolución establece todos los procedimientos que deben cumplir estos establecimientos para prestar los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres en cementerios.

Frente al tema de inhumación que involucra la preocupación del equipo auditor, sea preciso señalar que el control y vigilancia le corresponde a la autoridad sanitaria, en virtud de lo contemplado en la Resolución anteriormente señalada, que dispone en su Artículo 3, que contempla: “Autorización Sanitaria: Procedimiento administrativo surtido por la autoridad sanitaria competente, mediante el cual se autoriza a personas naturales o jurídicas para prestar los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres en cementerios”.

Así las cosas, los protocolos para la inhumación son de resorte exclusivo de la autoridad sanitaria, por lo que mal podría esta autoridad, ejercer una vigilancia y control que no le corresponde, en virtud de lo dispuesto en el Artículo tercero de la mencionada resolución que reza: “Autoridad Sanitaria: Son aquellas autoridades competentes que tienen asignadas funciones en materia de prevención, inspección, vigilancia y control sanitario en sus respectivas jurisdicciones, para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución”.

Ahora bien, a esta Corporación le corresponde en lo que respecta a las Funerarias ejercer seguimiento y control sobre actividades que involucrar el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, que en este caso, se traduce en las emisiones al aire producto de las actividades de cremación.

Esto se encuentra contemplado en el Artículo 33 de la pluricitada resolución, que reza: “En caso de contar con hornos crematorios, el cementerio debe dar cumplimiento a la normatividad vigente en emisiones atmosféricas”.

A esto, a diferencia del dicho del equipo auditor, esta Corporación le ha realizado estricto seguimiento y control. Prueba de ello, son las siguientes acciones:

- Adopción previa y preventiva de la decisión de modificar mediante actos administrativos el horario de cremación de las Funerarias Jardines de la Eternidad y Cetralco, lo que conllevó a que esas dos funerarias ejecutaran sus actividades de cremación cumpliendo con la normativa ambiental vigente y así evitar una crisis en cuanto al manejo de cadáveres.
- Seguimientos ambientales a los permisos de emisiones atmosféricas a Jardines de la Eternidad y Parque Cementerio Los Olivos.

Por otro lado, a diferencia de lo expresado y concluido por el equipo Auditor, esta Corporación no desatendió la necesidad de requerirse eventualmente la adquisición de nuevos lotes para la disposición de cadáveres, puesto que mediante Circular No. 06 de 2020, por medio de la cual se dirige a todas las alcaldías de los municipios del Departamento del Atlántico, entidades sanitarias del departamento, a efectos de remitir



las orientaciones para la ubicación de nuevos cementerios y lugares de destino final de cadáveres.

Lo anterior denota interés y preocupación de esta Corporación por atender esta eventual necesidad, con lo cual no le asiste razón al equipo auditor cuando señala de forma categórica que esta entidad no atendió las costumbres y prácticas culturales relacionadas con la inhumación de cadáveres.

Frente a esto es preciso señalar que, en estricto sentido, a la autoridad ambiental le corresponde evaluar las determinantes ambientales para la ubicación de nuevos sitios o predios para disposición final de cadáveres; aspecto que a la fecha no se ha requerido por ningún cementerio o autoridad municipal.

Por último, queremos resaltar que esta Corporación sí atendió el requerimiento realizado por la Alcaldía de Malambo relacionado con un pronunciamiento sobre los trámites ambientales a requerir para la construcción de bóvedas y nichos adicionales en el Cementerio del Municipio de Malambo, al cual dio respuesta mediante Oficio Radicado No. 1714 del 13 de julio de 2020, el cual se anexa.

OBSERVACIÓN No. 3

ACTIVIDADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL SOBRE LA GESTIÓN EXTERNA DE LOS RESIDUOS HOSPITALARIOS PELIGROSOS.

En esta observación, la Contraloría General de la Republica alega que existe una ausencia de una debida y oportuna gestión de planeación, planificación y programación de las actividades de seguimiento y control a la gestión externa de residuos peligrosos generados en los servicios de atención en salud, lo que ha podido impedir la mitigación y control de importantes factores de diseminación y propagación de la enfermedad COVID-19.

Frente a esta observación consideramos que debemos realizar ciertas precisiones que, inclusive, fueron expuestas en anteriores apartes:

Tal como manifiesta el equipo auditor, esta Corporación ha suministrado sendas actas de visitas y grabaciones de visitas virtuales, conforme a requerimientos realizados dentro del marco de la Auditoria de Cumplimiento que nos ocupa. Le asiste razón al equipo auditor cuando menciona que las visitas son solo una parte del procedimiento de seguimiento y control que realiza la autoridad ambiental a la gestión externa de residuos peligrosos en prestación de servicios de salud, y en consecuencia, no se cuenta con elementos suficientes para conceptuar acerca de los resultados de la gestión adelantada por la Corporación, porque el trámite se encuentra en curso.

Lo esbozado y concluido por el ente de control, es lo que hemos hecho énfasis en los anteriores numerales, toda vez que, los seguimientos y controles ambientales se realizan una vez al año, por lo que el ejercicio de seguimiento puede cumplirse durante toda una vigencia, ya que no existe una norma expresa que establezca el número de seguimiento a realizar anual, de lo que se entiende que no necesariamente la planeación de seguimiento deba ejecutarse solo en el primer semestre de una vigencia, puesto que esto es discrecional y conforme lo quiera planificar la entidad.

Así mismo, hemos manifestado y concluido de forma vehemente que, las actas de visitas son solo un peldaño o etapa dentro del proceso de seguimiento, control y vigilancia; acta que no contempla de forma global y holística todos los asuntos, antecedentes, información, etc., a abordar dentro del marco de este proceso, ya que solo es un insumo para la realización del seguimiento ambiental. Siendo así, existen otros insumos o soportes, como son los informes técnicos, en los cuales se establecen antecedentes, cumplimiento de obligaciones previamente impuestas, evaluación técnica de lo reportado



en la visita, evaluación de los antecedentes del expediente y finalmente, unas recomendaciones y conclusiones.

Así mismo, posterior a la rendición del informe técnico, se realiza una evaluación jurídica de los antecedentes del expediente y de las recomendaciones del informe, con lo cual, al engranar todos estos insumos o soportes, se logra una evaluación integral de determinado trámite de seguimiento, control y vigilancia, por lo que, afirmar que existe una deficiencia en las actividades de seguimiento y control a la gestión externa de residuos peligrosos generados en los servicios de atención en salud, sin conocer todos los elementos de juicio suficientes y sustentables que permitan afirmar tal premisa, configuraría, por lo mínimo, una motivación insuficiente para la observación objeto de estudio.

Como complemento de lo anterior, nuevamente tenemos que insistir que la competencia de la Corporación radica en asuntos estrictamente ambientales en materia de gestión externa y que involucra autorizaciones ambientales para el aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la competencia establecida en el Decreto 760 de 2016, con lo cual, realizando un análisis objetivo de la gestión realizada por esta Corporación, encontramos que no ha existido falta de acompañamiento a las entidades de salud, todo lo contrario, dentro del marco de nuestras competencias ambientales, hemos adoptado medidas, como son las citadas circulares expedidas para el manejo de los residuos generados en atención en salud, realizado visitas a establecimientos de salud y realizado control y seguimiento a los permisos ambientales y estado actual de la disposición final de estos residuos por parte del gestor externo.

Ahora, tenemos que enfatizar que no le asiste razón al ente de control, cuando establece que la vigilancia de la Corporación hubiese podido impedir la mitigación y control de diseminación y propagación de la enfermedad Covid-19, ya que, nuevamente recalamos, nuestra competencia radica en la vigilancia en materia de autorizaciones ambientales por el uso de recursos naturales renovables o el aprovechamiento de los mismos, por lo que este ente de control no puede endilgarle responsabilidad a esta entidad sobre asuntos que son netamente considerados como sanitarios o de salud pública, ya que no son de su resorte o competencia.

Así mismo, y en todo caso, afirmar que con el actuar de la Corporación se pudo contraer la propagación y diseminación de la enfermedad Covid-19 es pretender establecer competencias y funciones a esta entidad alejadas de la norma, la realidad y de la evolución y desarrollo propio del virus Covid-19, como quiera que la mitigación de la diseminación del virus involucra factores o asuntos de salud pública y políticas de orden nacional que escapan del rasero competencial de esta autoridad ambiental regional.

Ahora, conforme nuestra labor misional y nuestra competencia como autoridad ambiental del Departamento del Atlántico, de lo que podemos dar cuenta es que dentro de su jurisdicción, no se ha presentado crisis o emergencia ambiental por inadecuada disposición de residuos generados en atención en salud, lo cual esta Corporación tenía identificado como un posible riesgo y por ello, solicitó y sigue solicitando información a la empresa gestora externa (VEOLIA), quien ha suministrado información y documentación que presupone la no ocurrencia de una contingencia.

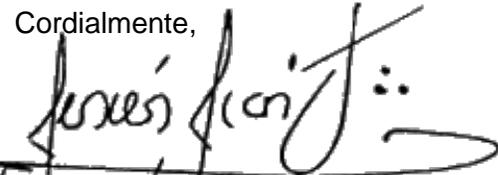
En suma, se da atención inmediata a las observaciones elevadas por el Grupo Auditor, no sin antes hacer valer los argumentos expresados en líneas anteriores y sobre los cuales se espera recaigan las valoraciones que como autoridad de control le asisten a la C.G.R.

Esta Corporación queda atenta a cualquier requerimiento que sobre el particular se desprenda.



Por favor encuentre los anexos y soportes anunciados en el siguiente hipervínculo:
https://crautonomagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/etorrenegra_crautonomia_gov_co/EIxnOE1qYPNGkvNVYjCLLcgBpBilk_kZMHgmdWN--CKD4g?e=r9Hiz8

Cordialmente,



JESUS LEON INSIGNARES 
DIRECTOR GENERAL

*P. Grupo Subdirección Gestión Ambiental
R. KArcon
A. JRestrepo
Vb. JSleman*

DIRECCIÓN: Calle 66 No. 54-43, Barrio El Prado
CIUDAD: Barranquilla - Colombia (Suramérica)
PBX: (5) 3492482 **EMAIL:** cra@crautonomia.gov.co
WEB: www.crautonomia.gov.co

