



INFORME DE EVALUACIÓN SOBRE ATENCIÓN DE QUEJAS, SUGERENCIAS Y RECLAMOS MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE SEGUNDO SEMESTRE DE 2019.

1 OBJETIVO Y ALCANCE.

Velar porque la entidad atienda las PQRSD acorde a la normativa vigente que rige la materia y a los procedimientos institucionales, establecidos para tal fin, mediante la verificación del cumplimiento de las actividades establecidas en el Procedimiento de Administración de Comunicaciones Oficiales Minambiente.

El alcance del presente informe en cuanto a resultados de la gestión de PQRSD, es con corte al segundo semestre de 2019.

2 MARCO NORMATIVO.

- Constitución Política
- Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”
- Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.
- Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”
- Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1712 de 2014 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”
- Decreto 3570 de 2011 “Mediante el cual se modifican los objetivos y estructura el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”
- Acuerdo 060 de 30 de octubre de 2001 “Por el cual se establecen pautas para la administración de las comunicaciones oficiales en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas”
- Resolución 2247 de 2015 “Por la cual se crea la Unidad Coordinadora y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución No. 0639 del 19 de abril de 2016 “Por la cual se reglamenta el trámite interno en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”
- Resolución No. 1207 del 14 de agosto de 2019 “Por la cual se establecen las funciones del Grupo de Gestión Documental y se dictan otras disposiciones.”
- Mapa de Riesgos asociado al proceso
- Procedimiento de Administración de Comunicaciones Oficiales D-A-ATC-01 versión 6
- Guía para la Gestión de Peticiones P-A-ATC-02 versión 1



- Demás documentos y normas que apliquen al proceso evaluado

3 ANÁLISIS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

3.1 Análisis del marco normativo

En virtud de lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011:

“ARTICULO 76. OFICINA DE QUEJAS, SUGERENCIAS Y RECLAMOS. *En toda entidad pública, deberá existir por lo menos una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad.*

La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad de un informe semestral sobre el particular. *En la página web principal de toda entidad pública deberá existir un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios. (Negrilla fuera del texto).*

Todas las entidades públicas deberán contar con un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas o denuncias de los actos de corrupción realizados por los funcionarios de la entidad, y de los cuales tengan conocimiento, así como sugerencias que permitan realizar modificaciones a la manera como se presta el servicio público.” (...)

Así mismo, dentro de las funciones establecidas a la Secretaría General en el numeral 6 del artículo 21 del Decreto 3570 de 2011, se encuentra la de velar por el funcionamiento de la prestación del servicio al ciudadano.

“Artículo 21. Funciones de la Secretaría General. *Son funciones de la Secretaría General.*

6. *Velar por el funcionamiento de la prestación del servicio al ciudadano y por la atención de quejas y reclamos que presentes los ciudadanos sobre el desempeño de las dependencias o personas que laboran en el Ministerio. (...)*

Ahora bien, el Acuerdo 060 de 2001 señala:

“ARTICULO QUINTO: Procedimientos para la radicación de comunicaciones oficiales: *(...)* *Los procedimientos para la radicación de comunicaciones oficiales, velarán por la transparencia de la actuación administrativa, razón por la cual, no se podrán reservar números de radicación, ni habrá números repetidos, enmendados, corregidos o tachados, la numeración será asignada en estricto orden de recepción de los documentos; cuando el usuario o peticionario presente personalmente la correspondencia, se le entregará de inmediato su copia debidamente radicada. Al comenzar cada año, se iniciará la radicación consecutiva a partir de uno, utilizando sistemas manuales, mecánicos o automatizados.*



PARAGRAFO: Cuando existan errores en la radicación y se anulen los números, se debe dejar constancia por escrito, con la respectiva justificación y firma del Jefe de la unidad de correspondencia (...).

“Artículo 1. Unidades de Correspondencia: (...) Las entidades deberán establecer de acuerdo con su estructura, la unidad de correspondencia que gestione de manera centralizada y normalizada, los servicios de recepción, radicación y distribución de sus comunicaciones, de tal manera, que estos procedimientos contribuyan al desarrollo del programa de gestión documental y los programas de conservación, integrándose a los procesos que se llevarán en los archivos de gestión, centrales e históricos.

Las unidades de correspondencia, deberán contar con personal suficiente y debidamente capacitado y de los medios necesarios, que permitan recibir, enviar y controlar oportunamente el trámite de las comunicaciones de carácter oficial, mediante servicios de mensajería interna y externa, fax, correo electrónico u otros, que faciliten la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos y que contribuyan a la observancia plena de los principios que rigen la administración pública.” (Negrilla fuera de texto) (...).

Seguido a ello, mediante Resolución No. 2247 de 2015 “Por la cual se crea la Unidad Coordinadora y se dictan otras disposiciones”, le corresponde a la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto, entre otras las siguientes funciones:

“Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Unidad Coordinadora, las siguientes:

(...) **8.** Implementar la política, normatividad y acciones para la gestión de los derechos de Petición (peticiones, quejas, reclamos, denuncias); promoviendo la efectividad expresada en oportunidad y calidad de la misma, a partir de la normatividad contenida en la Ley 1755 de 2015 o la que la modifique.

9. Realizar la coordinación y seguimiento del proceso de gestión de peticiones en la entidad a través de acciones de control y elaboración de reportes; así como definir los lineamientos para su gestión efectiva y dar respuesta a las peticiones que sean de su competencia.” (Negrilla fuera de texto) (...)

Ahora bien, en el párrafo del artículo 12, y en el artículo 20 de la Resolución No. 0639 del 19 de abril de 2016 “Por la cual se reglamenta el trámite interno en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”, se estableció:

“Artículo 12. Contenido de las peticiones escritas.

(...) **Parágrafo.** La Ventanilla Única de Correspondencia del Grupo de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, revisará el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo. “(...)



*“**Artículo 20. Radicación.** Toda solicitud escrita formulada en el ejercicio del derecho de Petición debe ser radicada en la Ventanilla Única de Correspondencia del Grupo de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En los casos en que esta solicitud sea recibida por otras dependencias del Ministerio, estas deberán remitirla a la Ventanilla Única de Correspondencia para su radicación.” (...)*

Posteriormente, mediante Resolución 1207 de 14 de agosto de 2019, se establecen funciones al Grupo de Gestión Documental entre otras:

*“**Artículo 4. Funciones** el Grupo Interno de Gestión Documental adscrito a la Subdirección Administrativa y Financiera es la instancia responsable de administrar el Programa de Gestión Documental – PGD del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tendrá las siguientes funciones:*

*(...) **7. Recibir las solicitudes de los ciudadanos a través de los canales de atención de primer contacto dispuestos por la entidad y verificar la trazabilidad del trámite respectivo.***
(Negrilla fuera de texto)

Del análisis normativo podemos inferir lo siguiente:

Le corresponde al Grupo de Gestión Documental recibir; radicar; y realizar el reparto físico de las solicitudes de los ciudadanos a través de los canales de atención de primer contacto dispuestos por la entidad. La administración de las PQRSD radicadas, le corresponde a la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto (en adelante UCGA), que consiste en: clasificación; tipificación; asignación, seguimiento y control.

A la dependencia competente le corresponde, analizar la pertinencia, dar respuesta en términos y de fondo; y enlazar el oficio de respuesta con el expediente creado en la radicación de la PQRSD. El reporte que da fe que todas las PQRSD recibidas en nuestra entidad fueron tramitadas, lo genera la UCGA.

3.2 Análisis de la Guía para la Gestión de Petición y del Procedimiento de Administración de Comunicaciones Oficiales

La Guía para la Gestión de peticiones en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, busca satisfacer dos (2) objetivos, tales como, la generación de respuestas efectivas y la concepción del ejercicio del derecho de petición, como una forma de participación.

El modelo para la gestión de peticiones, describe las acciones y lineamientos generales, para la recepción, radicación, asignación, resolución, remisión y respuesta, del total de las PQRSD radicadas. El respectivo seguimiento y control de la gestión, no constituye una etapa del proceso, si no que corresponde a las acciones de acompañamiento y verificación que realizan el Grupo de Servicio al Ciudadano, para promover la efectividad de la gestión.



Del análisis de la citada Guía podemos inferir que la codificación plasmada en el documento “G-A-SAC-01”, no corresponde al código publicado en MADSIGESTIÓN; por otra parte, la Guía está asignada al proceso de Servicio al Ciudadano y no al de Gestión Documental, Grupo que, para el periodo evaluado, es quien está realizando dichas actividades.

Así mismo, ésta no presenta actualización a la fecha de la presente evaluación, observándose que la vigencia del documento es del 31 de diciembre de 2015.

Por otra parte, el Procedimiento de Administración de Comunicaciones Oficiales, tiene como objetivo gestionar oportunamente la recepción, registro, radicación, clasificación y distribución de las PQRSD remitidas al Ministerio, a su vez controlar y realizar seguimiento a los tiempos de respuesta y calidad de la misma. Se inicia con la recepción de las comunicaciones oficiales internas o externas en la Ventanilla Única de Correspondencia hasta la entrega de la misma a su destinatario (usuario interno o externo) y se finaliza con el envío de la respuesta a lo solicitado.

Del análisis del procedimiento podemos inferir que la codificación plasmada en el documento “P-A-SCD-05”, no corresponde al código arriba mencionado, el cual es el reportado en MADSIGESTIÓN, seguido a ello es preciso mencionar que el citado procedimiento está asignado al proceso de Servicio al Ciudadano y no al de Gestión Documental, Grupo que, para el periodo evaluado, es el Grupo que realiza dichas actividades.

Producto de la verificación in situ, de las respuestas suministradas por los funcionarios entrevistados y del análisis y verificación de la información solicitada a lo largo del proceso auditor, se muestra lo observado:

Actividad 1. Recibir comunicaciones oficiales

En la prueba de recorrido, realizada al Grupo de Gestión Documental y la UCGA, la OCI pudo evidenciar que; dicha actividad está siendo realizada únicamente por el Grupo de Gestión Documental, sin la participación de la UCGA, por lo tanto, la responsabilidad registrada en el procedimiento no está acorde.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer lo siguiente:

- **Ventanilla Única de Correspondencia:** está en funcionamiento; es importante anotar que la atención es realizada por un funcionario de planta del Ministerio y por un contratista; el contratista debe cumplir con el horario de trabajo que se les asigna a los funcionarios; esta situación puede generar impactos a la entidad, exponiéndola a posibles demandas por vinculación laboral.
- **Correo Electrónico Institucional:** Se encuentra en funcionamiento, adicional a la cuenta servicioalciudadano@minambiente.gov.co, se evidencia el funcionamiento de las cuentas correspondencia@minambiente.gov.co y procesosjudiciales@minambiente.gov.co las cuales son administradas por la misma funcionaria.



- **Sede Electrónica:** No está en funcionamiento.
- **Telefónico:** Esta Oficina evidenció que no está en funcionamiento la línea nacional ni tampoco el teléfono local para la ciudad de Bogotá, el Grupo de Gestión Documental, realiza atención única al conmutador de la Entidad, sin la recepción por este medio de peticiones que ingresen a la entidad.
- **App Móvil:** No está en funcionamiento.
- **Chat Página Web:** No está en funcionamiento.
- **Fax:** No está en funcionamiento.

Actividad 2. Registrar la información de los interesados

La OCI pudo evidenciar acorde a la visita de auditoría realizada al Grupo de Gestión Documental y la UCGA, que dicha actividad está siendo realizada únicamente por el Grupo de Gestión Documental, sin la participación de la UCGA, por lo tanto, la responsabilidad registrada en el procedimiento no está acorde. Esta actividad consiste en ingresar datos del interesado en el Sistema Integrado de Gestión Documental del Ministerio el cual a la fecha se realiza de forma manual, según el plan de contingencia implementado por la entidad.

Y mediante prueba de recorrido se pudo establecer:

- **La Ventanilla Única de Correspondencia:** Los datos del interesado se ingresan en un archivo de Excel que reposa en una carpeta compartida, el cual carece de controles de seguridad de la información, dado que al estar sin asignación de roles para lectura, escritura, es modificable por cualquier usuario que tenga acceso a la una carpeta compartida, lo que conllevaría a una posible materialización del riesgo ante la pérdida de información y vulneración sistemática de los tres (3) pilares básicos de la Seguridad de la Información: Integridad, Confidencialidad, Disponibilidad. Por otra parte, los computadores dispuestos en la ventanilla están expuestos a los usuarios externos, cuando eventualmente se presta atención personal a la ciudadanía, lo cual permitiría una posible pérdida o sustracción de los éstos ante la falta de controles para el aseguramiento de la información.
- **Correo Electrónico Institucional:** Esta actividad se realiza de forma simultánea a la Ventanilla de Correspondencia, bajo las mismas condiciones manuales y de vulnerabilidad.
- **Sede Electrónica:** No está en funcionamiento.
- **Telefónico:** La atención que realiza telefónicamente el Grupo de Gestión Documental, corresponde al conmutador de la Entidad, no a los canales de atención personal, por lo tanto, la información registrada por una contratista que cumple con estas funciones, responde a datos de transferencia de llamadas a extensiones internas, y notificación de números de contacto de entidades externas, según el contenido de la consulta que se realice. Esta información se registra en un archivo tipo Excel el cual carece de controles de seguridad de la información, dado que, al estar sin asignación de roles para lectura, escritura, es modificable por cualquier usuario que tenga acceso a la una carpeta compartida, lo que conllevaría a una posible materialización del riesgo ante la pérdida de información y vulneración sistemática de los



tres (3) pilares básicos de la Seguridad de la Información: Integridad, Confidencialidad, Disponibilidad.

- **App Móvil:** No está en funcionamiento.
- **Chat Página Web:** No está en funcionamiento.
- **Fax:** No está en funcionamiento.

Actividad 3. Radicar y digitalizar las comunicaciones oficiales

La OCI pudo observar acorde a la visita de auditoría realizada al Grupo de Gestión Documental y la UCGA, que dicha actividad está siendo realizada únicamente por el Grupo de Gestión Documental, sin la participación de la UCGA, por lo tanto, la responsabilidad registrada en el procedimiento no está acorde.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer lo siguiente:

- **La Ventanilla Única de Correspondencia:** Las comunicaciones oficiales que ingresan a través de la Ventanilla, son radicados de forma manual mediante sistema de sello, en donde se registra el número de consecutivo asignado y la fecha de radicación. Este número consecutivo se rige a partir de una relación de registros que se lleva de forma manual en un archivo Excel que reposa en carpeta compartida y sobre los cuales ya se mencionó los riesgos existentes; así mismo es un documento que se usa de forma simultánea con la radicación de correo electrónicos, motivo por el cual se evidencia el manejo de rangos de numeraciones distintos entre correo electrónico y ventanilla de radicación, permitiéndose numeraciones sin uso, lo que impide llevar una continuidad en el proceso de radicación.

La digitalización de los archivos recibidos se realiza una vez se le otorga número de radicación al documento y se almacena como soporte documental.

La OCI evidencia que dicho archivo tipo Excel carece de controles de seguridad de la información, dado que, al estar sin asignación de roles para lectura, escritura, es modificable por cualquier usuario que tenga acceso a la una carpeta compartida, lo que conllevaría a una posible materialización del riesgo ante la pérdida de información y vulneración sistemática de los tres (3) pilares básicos de la Seguridad de la Información: Integridad, Confidencialidad, Disponibilidad.

- **Correo Electrónico Institucional:** Esta actividad se realiza de forma continua, a través de las diferentes cuentas de correo electrónicas habilitadas para ello, conservando la misma dinámica de la radicación de la Ventanilla, de forma manual y sobre un archivo tipo Excel.
- **Sede Electrónica:** No está en funcionamiento.
- **Telefónico:** No está en funcionamiento.
- **App Móvil:** No está en funcionamiento.
- **Chat Página Web:** No está en funcionamiento.
- **Fax:** No está en funcionamiento.



Actividad 4. Notificar la Radicación

Esta actividad en el MADS es responsabilidad Grupo de Gestión Documental, por lo cual la responsabilidad asignada en el presente proceso no está acorde con el ejercicio diario y consiste en informar a los interesados el número de radicado asignado a la PQRSD, para cada canal de radicación se especifica el mecanismo de aviso de notificación. El número de radicación permite consultar el estado de gestión de la comunicación oficial en la Entidad.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer lo siguiente:

- **La Ventanilla Única de Correspondencia:** Para este medio de ingreso, el proceso de notificación se hace de manera manual y de inmediato luego de su recepción y radicación, a través de sello en documento copia del peticionario.
- **Correo Electrónico Institucional:** este proceso se realiza a través de las cuentas de correo electrónico de ingreso, en donde se notifica la temporalidad de la radicación y el número de consecutivo de radicación, no obstante, la OCI evidencia que en dicha notificación no se incluyen los datos mínimos requeridos por el procedimiento como son folios, anexos, medios de consulta.
- **Sede Electrónica:** No está en funcionamiento.
- **Telefónico:** No está en funcionamiento
- **App Móvil:** No está en funcionamiento.
- **Chat Página Web:** No está en funcionamiento.
- **Fax:** No está en funcionamiento.

Actividad 5. Clasificar las Comunicaciones oficiales

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de la UCGA, no obstante, para el periodo evaluado quien realiza las actividades propias de la clasificación de las PQRSD es el Grupo de Gestión Documental y consiste en Clasificar las Comunicaciones oficiales en cuatro (4) grandes grupos.

- **Otras Comunicaciones:** esta clasificación corresponde a publicaciones seriadas (folletos, revistas, libros y periódicos), Invitaciones, convocatorias, felicitaciones, informativos, facturas-extractos y cuentas de cobro.
- **PQRSD:** Identifica las PQRSD, para realizar el envío electrónico en el Sistema Integrado de Gestión Documental y envío físico (de ser necesario) de documentos; dentro de las PQRSD se incluyen las solicitudes de trámites y viabilización de proyectos.
- **Entes de Control:** Clasificar las solicitudes provenientes de los entes de control (Procuraduría, Contraloría, Contaduría, Fiscalía y Personería).
- **Procesos Judiciales:** Clasificar las solicitudes enviadas por despachos judiciales. La gestión corresponde a lo definido por la unidad administrativa. La gestión corresponde a lo definido por la unidad administrativa.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer lo siguiente:



- Esta clasificación se hace en un archivo en Excel que reposa en una carpeta compartida y se realiza acorde a los parámetros establecidos en la norma.
- Esta clasificación se está realizando de forma simultánea con los procesos de recepción, radicación y digitalización, por lo cual la función sigue estando a cargo de los tres colaboradores que realizan estas funciones en la Ventanilla de Correspondencia y Correo electrónico.

Actividad 6. Tipificar las PQRSD

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de la UCGA, no obstante, para el periodo evaluado quien realiza las actividades propias de la tipificación de las PQRSD es el Grupo de Gestión Documental y consiste en tipificar las PQRSD en doce (12) grupos.

- Peticiones: Solicitud general (15 días hábiles), de fondo (30 días hábiles) y copias-documentos (10 días)
- Solicitud entre autoridades 10 días
- Traslados por competencia 10 días
- Informes por los congresistas 5 días
- Quejas: 10 días
- Reclamo: 30 días
- Sugerencias: 15 días
- Denuncia: 15 días
- Trámites
- Viabilización de Proyectos: Proyectos de Inversión (60 días)
- Informe de avances y finales (60 días)
- Trámites

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer que esta actividad no se está realizando acorde a lo establecido en la normativa aplicable y al presente procedimiento, según lo reportado por el Grupo de Gestión Documental, toda comunicación ingresada por el flujo de comunicaciones de PQRSD se registra como Petición, por lo cual no se discrimina el plazo de respuesta que otorgaría un adecuado proceso de tipificación.

Actividad 7. Asignar las PQRSD

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer que esta actividad también está asignada a los tres (3) colaboradores que realizan las funciones de recepción, radicación, digitalización y clasificación de las PQRSD en la Ventanilla de Correspondencia y correos electrónicos, lo cual por el alto volumen de información recibida y las consideraciones técnicas de los documentos, está generando debilidades en la asignación, motivo por el cual se realizan elevadas cantidades de devoluciones, por deficiencias en la asignación de la dependencia interesada.



Actividad 8. Entregar reparto físico de las PQRSD

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del Grupo de Gestión Documental y consiste en entregar la documentación física de las comunicaciones oficiales a las unidades administrativas a las que se le asignó en el Sistema Integrado de Gestión Documental.

La OCI pudo establecer, que esta actividad se realiza mediante planilla de mensajería en dos oportunidades al día, con repartos adicionales según la prioridad de su contenido, así como la existencia de periodos de retraso en la radicación y consecuentemente en su reparto, dado al alto volumen de información recibida y el poco personal asignado a dicha función.

Actividad 9. Verificar y recibir las comunicaciones oficiales

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de las Unidades Administrativas Ministerio (dependencias) y consiste en verificar que la PQRSD sea competencia de la unidad administrativa designada para gestionarla.

La OCI pudo observar que esta se hace de manera manual y es responsabilidad de las dependencias que reciben la comunicación.

Actividad 10. Devolver físicamente las comunicaciones oficiales

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del Grupo de Gestión Documental y UCGA; consiste en devolver las comunicaciones físicas que se indican en la actividad 9 opción 2 del procedimiento.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer que esta tarea si bien es responsabilidad de cada una de las dependencias asignadas y se realiza de forma manual a través del sistema de correspondencia del Ministerio, la planilla usada para tal fin, no reporta la cantidad de devoluciones realizadas, puesto que todo se está diligenciando como traslados.

De igual forma, el Grupo de Gestión Documental en el reporte semestral puesto en conocimiento de esta Oficina, no reportó cifras estadísticas sobre el volumen de las devoluciones recibidas por este Grupo, durante el segundo semestre de 2019.

Actividad 11. Asignar solucionador de la comunicación oficial

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de las dependencias y consiste en asignar el responsable del Ministerio que va a gestionar la respuesta a la comunicación oficial, y se observó que esta actividad la hace cada una de las dependencias.



Actividad 12. Proyectar respuesta

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de las dependencias y consiste en proyectar respuesta a la comunicación oficial que requiere que la Entidad se pronuncie; parten de la necesidad de emitir una respuesta oficial, sin que todas las comunicaciones así lo ameriten; seguido a ello, al no recibir una adecuada tipificación de la PQRSD, se desconocen los términos de respuesta con la cual se debería dar el adecuado trámite a lo solicitado, razón por la cual se evidencian elevados oficios de respuesta enviados de forma extemporánea, trayendo consigo la materialización del riesgo “PQRSD vencidas o sin contestar”

La OCI pudo evidenciar que esta actividad la hace cada dependencia, es importante anotar que no se puede verificar la trazabilidad, ya que a la fecha no se están conformando los expedientes como lo establece la norma, según afirma el encargado del Grupo de Gestión Documental, no se puede con el sistema de correspondencia actual, ligar el documento de entrada con el documento de salida, esta situación afecta las comunicaciones tanto en físico como por correo electrónico, y genera falta de control.

Actividad 13. Revisar oficio de respuesta

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de las dependencias y consiste en revisar el (los) oficio (s) proyectado por el solucionador.

La OCI pudo establecer que esta actividad se hace de manera manual y es responsabilidad de las dependencias que gestionan las respuestas.

Actividad 14. Firmar aviso de respuesta

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del firmante unidad administrativa y consiste en firmar el oficio de respuesta si es correcto (pasa a la siguiente actividad). Si no es correcto pasa a la actividad 12.

La OCI pudo establecer que esta actividad se hace de manera manual y es responsabilidad de las dependencias que gestionan las respuestas.

Actividad 15. Radicar oficio de respuesta

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del firmante unidad administrativa y consiste en radicar la respuesta a la comunicación oficial, en esta actividad se registra en el Sistema de Gestión Documental como mínimo la siguiente información:

- Número de radicado de salida asignado por MADS
- Fecha del documento



- Datos del remitente del documento
- Asunto del documento y el número de folios y/o anexos

La OCI pudo establecer que, independientemente, que a la fecha no exista en la entidad un Sistema de Gestión Documental y de Correspondencia electrónico, esta actividad se realiza de forma manual y es responsabilidad de las dependencias.

No se evidencia un mecanismo mediante el cual se relacione el documento de respuesta con el documento de salida, impidiendo que se pueda llevar un adecuado control a la Oportunidad de la respuesta y al adecuado proceso de archivo del expediente de forma integral, donde se evidencie la trazabilidad de su gestión, respuesta y posterior notificación de recibo, con el cual se dé adecuado cierre al mismo, lo que ha permitido la materialización del riesgo “Vulnerar el derecho a la solicitud de peticiones y accesibilidad a la información del ciudadano en términos de calidad, claridad y veracidad”.

El Grupo de Gestión Documental, no cuenta con el alcance de controlar el consecutivo de radicación de salida, toda vez que cada dependencia cuenta con el consecutivo propio, impidiendo que se pueda llevar el consecutivo de salida.

Actividad 16. Enviar oficios de respuesta

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del Grupo de Gestión Documental y consiste en enviar los oficios de respuesta a las comunicaciones oficiales.

La OCI mediante prueba de recorrido pudo establecer que el envío de la correspondencia interna es responsabilidad del área, se hace de forma manual y por planilla de mensajería interna; así mismo el envío de la correspondencia externa es responsabilidad del Grupo de Gestión Documental y se hace por intermedio de la empresa 472, de igual manera se da tratamiento a los correos electrónicos.

Actividad 17. Verificar el estado de envío de las comunicaciones oficiales al destinatario

Esta actividad en el MADS es responsabilidad del Grupo de Gestión Documental y consiste en verificar el estado de envío de la comunicación en el sistema SIPOST a través del número de orden de servicio.

La OCI pudo establecer que esta actividad se realiza conforme al procedimiento.

Actividad 18. Devolver las comunicaciones oficiales a la dependencia

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de las Unidades administrativas y el Grupo de Gestión Documental y teniendo en cuenta, si la comunicación no es entregada al destinatario, se informa a la unidad administrativa el motivo por el cual fue devuelta la comunicación para que realice las correcciones correspondientes y se inicie el proceso de recepción y radicación.



La OCI pudo establecer que esta actividad se realiza de manera manual, se devuelve la comunicación al Grupo de Gestión Documental y se reinicia el proceso de asignación y reparto.

Actividad 19. Seguimiento PQRSD

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de la UCGA y consiste en realizar seguimiento al cumplimiento en la oportunidad y en la calidad de respuestas a las PQRSD de la Entidad.

- **Cumplimiento en oportunidad en la respuesta a PQRSD:** Verificar mensualmente las PQRSD de la Entidad que se encuentran vencidas sin responder, proyectar comunicación.
- **Calidad en la respuesta:** Realizar medición de la calidad de respuestas a PQRSD de las unidades administrativas del Ministerio mediante la calificación a los siguientes criterios: respuesta completa o resolución de fondo; respuesta objetiva y motivada; respuesta clara y precisa; oportunidad de lo respondido; integridad en la respuesta

La OCI pudo evidenciar mediante la prueba de recorrido realizada al Grupo de Gestión Documental y la información solicitada a la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto, que al no contar con un sistema de gestión documental que controle las respuestas emitidas por las diferentes Direcciones y Oficinas del Ministerio, se imposibilita conocer el número de respuestas emitidas en términos, extemporáneas y aquellas peticiones que a la fecha no tienen respuesta. Por lo tanto, el reporte cuantitativo mensual no se está realizando efectivamente.

De otra parte, se observó que, con corte a segundo semestre de 2019, no se ha realizado la medición de oportunidad y calidad en las respuestas que emite el Ministerio a las PQRSD; es importante anotar que por normatividad se debe hacer esta medición al 100% de los requerimientos.

La OCI recibió mediante memorando 8315-3-0002 por parte de la UCGA informe de medición de calidad y oportunidad de las respuestas remitidas a PQRSD del primer semestre de 2019, por lo cual no entra dentro de la presente evaluación, pero se informó que ya se viene adelantando las respectivas mediciones, situación que a juicio de esta Oficina debe ser corregida de manera inmediata, en razón al impacto que genera la falta de control y seguimiento en el proceso.

Actividad 20. Acciones de mejora

Esta actividad en el MADS es responsabilidad de la UCGA y consiste en realizar acciones de mejora a las unidades administrativas (dependencias) que incurren en calificaciones insatisfactorias en la medición de calidad que se realiza a las respuestas de PQRSD.

Esta Oficina pudo evidenciar que como no se ha realizado la medición de oportunidad y calidad en las respuestas, por tanto, no se pueden implementar acciones de mejora sobre estos aspectos como reza el procedimiento, lo que genera por ende una situación de riesgo como se ha descrito en el transcurso del informe.



3.3 Análisis de la información presentada por el Grupo de Gestión Documental respecto a la radicación de PQRSD

Frente a esta información, es importante aclarar que, para el presente informe a diferencia de los seguimientos inmediatamente anteriores, la información es recolectada, consolidada y reportada por el Grupo de Gestión Documental (Secretaría General), quienes consolidaron la información que registra el sistema manual de seguimiento de PQRSD correspondiente al período comprendido entre el 1 de julio al 31 de diciembre de 2019, de la siguiente manera:

Tipo de solicitudes que ingresaron al Ministerio segundo semestre de 2019.

TIPO DE SOLICITUD	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
Reclamo	0	0	0	0	0	0
Queja	0	0	0	0	0	0
Petición	3527	3385	3282	3880	3185	3560
Sugerencia	0	0	0	0	0	0
Denuncia	0	0	0	0	0	0
TOTAL	3.527	3.385	3.282	3.880	3.185	3.560

Fuente: Secretaria General

Según la información anterior esta Oficina infiere que el Grupo de Gestión Documental consolida de manera manual y en un archivo en Excel las comunicaciones oficiales acorde a la clasificación otorgada desde la Ventanilla Única de Correspondencia, y en la matriz verificada en la prueba de recorrido se observó que se tipifica todo como Petición, lo que impide conocer los plazos de respuesta aprobados normativamente.

La entidad cuenta con 4 medios de ingreso de PQRSD a la entidad, Ventanilla Única de Correspondencia, Telefónico, Sede Electrónica y Correo Electrónico, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla: Medios de radicación de solicitudes. Segundo semestre 2019

MEDIOS DE RADICACIÓN SOLICITUDES	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
Ventanilla Única de Correspondencia	2012	2011	2021	2060	1889	2323
Telefónico	0	0	0	0	0	0
Sede Electrónica	0	0	0	0	0	0
Correo Electrónico	1515	1374	1261	1820	1296	1237
TOTAL	3.527	3.385	3.282	3.880	3.185	3.560

Fuente: Secretaria General

Acorde a la presente información, esta OCI infiere que la Ventanilla Única de Correspondencia es el medio con mayor carga de correspondencia recibida, de igual forma es preciso indicar que durante el semestre evaluado, no se tuvo en funcionamiento los medios de radicación de peticiones por los canales telefónicos y sede electrónica, incumpliendo con la normativa vigente. En cuanto a la distribución de las solicitudes por dependencias del Ministerio, acorde a la información reportada por



la Secretaria General, la distribución de las solicitudes por dependencia para el segundo semestre de 2019 fue:

Distribución de las solicitudes por dependencia para el segundo semestre de 2019

Etiquetas de fila	Cuenta de DEPENDENCIA
Despacho del Ministro	1129
Despacho del Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio	101
Despacho del Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental	169
Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana	568
Dirección de Asuntos Marinos, Acuáticos y Costeros	1
Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos	153
Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	2276
Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	22
Dirección de Cambio Climático	2
Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo	466
Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico	302
Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental - SINA	224
Dirección de Recurso Hídrico	1
Grupo Central de Cuentas y Contabilidad	3744
Grupo de Comisiones y Apoyo Logístico	1
Grupo de Comunicaciones	8
Grupo de Contratos	118
Grupo de Control Interno Disciplinario	15
Grupo de Gestión Documental	215
Grupo de Servicios Administrativos	165
Grupo de Sistemas	4
Grupo de Sustancias Químicas, Desechos Peligrosos y Unidad Técnica de Ozono (UTO)	51
Grupo de Talento Humano	827
Grupo de Tesorería	13
Grupo Procesos Judiciales	6
GRUPO TALENTO HUMANO	1
Oficina Asesora de Planeación	254
Oficina Asesora Jurídica	3
Oficina de Asuntos Internacionales	66
Oficina de Control Interno	318
Oficina de Negocios Verdes	1
Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles	149
Oficina de Tecnologías de la Información y la Comunicación	47
Oficina_Asesora_Juridica	662
OZONO	1
Secretaria General	3
Secretaría General	74
Subdirección Administrativa y Financiera	48
Subdirección de Educación y Participación	110
Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto	111
Viceministerio de Políticas y Normalización	1
Viceministro de Ordenamiento Ambiental	1
(en blanco)	
Total general	12431

Fuente: Secretaria General



Frente a la anterior información la OCI pudo establecer que para la vigencia a estudio ingresaron 20819 peticiones, de las cuales se reporta asignación a las dependencias del Ministerio de 12431 peticiones, quedando pendiente por reportar la asignación de 8388 peticiones sobre las cuales no se reporta el tratamiento que se les dio. De igual forma, se evidenció la constante del primer semestre en cuanto a las dependencias con más asignaciones de PQRSD como lo son: Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos 2276, Despacho Ministro 1129, Grupo de Talento Humano 827.

Y un elevado número de peticiones asignados al Grupo de Cuentas y Contabilidad, con 3744 asignaciones, las cuales, según lo evidenciado en la prueba de recorrido, corresponden a cuentas de cobro de contratistas, por lo cual se determina una falla en la clasificación y tipificación de las comunicaciones oficiales, al catalogar un documento de trámite como PQRSD.

En cuanto a las solicitudes atendidas a través del conmutador se tiene:

Solicitudes atendidas por medio de conmutador segundo semestre de 2019

Mes	Total de Comunicaciones que ingresan	Total de Peticiones Radicadas
JULIO	1847	0
AGOSTO	1575	0
SEPTIEMBRE	1580	0
OCTUBRE	1542	0
NOVIEMBRE	1263	0
DICIEMBRE	947	0
TOTAL	8.754	0

Fuente: Secretaria General

Según la información reportada, la OCI observó que, de las 8754 comunicaciones atendidas a través del conmutador de la entidad, no se realizó ninguna radicación de peticiones vinculada con dichas comunicaciones, dejando claridad que, en el periodo evaluado, no se prestó la atención telefónica para la gestión de PQRSD de la ciudadanía.

Frente a lo anteriormente analizado, esta Oficina recomienda:

- Revisar, y de ser el caso ajustar la normatividad expedida por la entidad, la Guía para la gestión de peticiones, y el Procedimiento “Administración de Comunicaciones Oficiales Minambiente V.1”, en razón a que el manejo actual que se le está dando a las PQRSD, difiere de lo establecido en algunas de éstas.



- Tomar medidas inmediatas tendientes a mejorar el procedimiento en cuanto a: clasificación; tipificación; asignación; tiempos de respuesta; calidad de las respuestas; y trazabilidad de todas las PQRSD que ingresan a nuestra entidad.
- Establecer las acciones tendientes para contar con un mecanismo que le permita a la entidad frente a las PQRSD: generación de informes; conformación de expedientes; realización de múltiples asignaciones; alertas; y firma digital, entre otros
- Formular o presentar los resultados de la medición en la calidad y tiempos de respuesta, acorde a los términos establecidos en la normatividad y procedimiento que para ello aplica, de manera que se observen resultados cuantitativos y concluyentes, que permitan a la administración tomar las medidas pertinentes, en tiempo real, en aras de no afectar a la ciudadanía con nuestros incumplimientos.
- Tomar las medidas pertinentes a fin disponer del correcto funcionamiento de la administración y gestión de riesgos del proceso, teniendo en cuenta que, para la mitigación de los riesgos, no basta con que un control esté bien diseñado, sino que éste debe ejecutarse por parte de los responsables tal y como se diseñó para una verdadera mitigación del riesgo.

4. CONCLUSIONES

Producto del análisis normativo, la verificación in situ, las respuestas suministradas y el examen de la información solicitada a lo largo del proceso auditor nos es dado concluir que:

- El “Procedimiento de Administración de Comunicaciones Oficiales Minambiente” presenta debilidades en cuanto a: clasificación; tipificación; reparto, tiempos de respuesta; trazabilidad y seguimiento de las PQRSD que ingresan a nuestra entidad, presentándose incumplimientos en los términos de respuesta; conformación errada de los expedientes; reprocesos que permiten una incorrecta gestión, falta de veracidad de la información, y dificultades en el seguimiento y control, entre otros, afectando por ende a la ciudadanía que ejerce el derecho ante la entidad.
- Inconsistencias entre lo reglado por la entidad (Resoluciones, Guía, Procedimiento) para el manejo y responsables de las PQRSD, y el actuar que se está llevando a cabo actualmente, que, a juicio de esta Oficina, ha causado traumatismos, reprocesos y falta de seguimiento efectivo por parte de los responsables.
- Persisten las falencias en el ejercicio de la gestión de los riesgos, desde su identificación hasta la definición de los planes de manejo por riesgo, que permitan asegurar el tratamiento efectivo de los mismos, y de esta manera se evite la materialización y la activación de los efectos que estos conllevan.
- Los controles propuestos dentro del plan de manejo de los riesgos auditados, en su mayoría no cumplen con las condiciones de diseño, ejecución y seguimiento que debe contar para lograr su propósito, como es la mitigación de la materialización del riesgo.
- Algunas de las situaciones presentadas contravienen las normas de calidad y control interno, en el sentido de que todo actuar debe enmarcarse dentro de un procedimiento documentado, aprobado, y socializado que se cumpla y ajuste a la realidad de la situación actual.