

Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20211020080063



Fecha: 28-05-2021

**MEMORANDO**

Bogotá D.C.

**PARA: Dr. MANUEL FELIPE GUTIÉRREZ TORRES**  
Presidente**Dr. DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA**  
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno**Dr. JAIRTON HABIT DIEZ DÍAZ**  
Gerente Social**DE: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**  
Jefe de la Oficina de Control Interno**ASUNTO:** Informe de auditoría al procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas.

Respetados doctores:

La Oficina de Control Interno, en el mes de mayo de 2021, realizó la auditoría correspondiente al procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas.

Las conclusiones se describen en el capítulo 5 del informe que se anexa a la presente comunicación, con el fin de coordinar las acciones tendientes a la atención de las recomendaciones realizadas.

De acuerdo con lo previsto en el literal g del art. 4º y los literales h, j y k del artículo 12 de la Ley 87 de 1993, se envía copia de este informe a las dependencias involucradas, con el fin de que se formule el plan de mejoramiento correspondiente a la no conformidad contenida en el documento adjunto, en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de medidas preventivas y/o correctivas procedentes para lo cual el término recomendado es de treinta (30) días calendario contados a partir de la radicación.

Para estos efectos, se recomienda aplicar la metodología para el análisis de causas (SEPG-I-007) adoptada por la Entidad, con el fin de identificar adecuadamente la causa raíz de la situación





Para contestar cite:

Radicado ANI No.: 20211020080063



Fecha: 28-05-2021

## MEMORANDO

presentada y generar las acciones pertinentes en el formato de acción correctiva (SEPG-F-019) y anexarlo a la respuesta del plan propuesto.

**GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO**

Jefe de la Oficina de Control Interno

Anexos: 10 folios

cc: 1) DIEGO ALEJANDRO MORALES SILVA (VICE) Vicepresidencia de Planeacion Riesgos y Entorno BOGOTA D.C. -2) JAIRTON HABIT DIEZ DIAZ GIT Social BOGOTA D.C.

Proyectó:

VoBo: GLORIA MARGOTH CABRERA RUBIO (JEFE)

Nro Rad Padre:

Nro Borrador: 20211020030567

GADF-F-010



---

## INFORME DE AUDITORÍA

---



Informe de auditoría al procedimiento de desarrollo y seguimiento a  
consultas previas

2021

## CONTENIDO

1. OBJETIVOS .....	3
2. ALCANCE .....	3
3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL .....	3
4. DESARROLLO DEL INFORME .....	4
5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	9
5.1 Conclusiones .....	9
5.2 No Conformidades .....	9
5.3 Recomendaciones .....	9

	<p align="center"><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p align="center"><b>Informe de auditoría al procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas</b></p>	 <p align="center"><b>El futuro es de todos</b></p> <p align="center">Gobierno de Colombia</p>
---	---	---

## 1. OBJETIVOS

Verificar el cumplimiento del procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas GCSP-P-035, versión 001 de 22 de mayo de 2018.

## 2. ALCANCE

La verificación se realizará a través de una muestra selectiva para el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2018 y el 1 de mayo de 2021.

## 3. MARCO NORMATIVO Y CONTRACTUAL

3.1. El procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas, GCSP-P-035, versión 001 de 22 de mayo de 2018.

3.2. Legislación y regulación aplicable, entre otros:

- 3.2.1. el Convenio 169 de la OIT: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes;
- 3.2.2. la Constitución Política de Colombia;
- 3.2.3. la Ley 21 de 1991: por medio de la cual se aprueba el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989;
- 3.2.4. la Ley 1682 de 2013: por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias;
- 3.2.5. el Decreto 1320 de 1998: por el cual se reglamenta la consulta previa con comunidades étnicas;
- 3.2.6. el Decreto 2613 de 2013: por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa;
- 3.2.7. la Directiva Presidencial No. 010 de 2013: guía para la realización de Consulta Previa;
- 3.2.8. las Resoluciones ANI Nos. 2042 del 7 de noviembre de 2018 modificada mediante Resolución No. 821 del 10 de junio de 2019 ("por medio de la cual se modifica la Resolución 2042 del 7 de noviembre de 2018, por medio de la cual se establecen los Grupo Internos de Trabajo en las diferentes dependencias de la estructura orgánica de la Agencia Nacional de Infraestructura, se definen sus funciones y las de sus Coordinadores") y 1478 de 2019 ("Por la cual se establece el estatuto de auditoría interna, se adopta el Código de Ética del Auditor en la Agencia Nacional de Infraestructura y se dictan otras disposiciones"); así como las disposiciones que los modifiquen o deroguen.

 <p>Agencia Nacional de Infraestructura</p>	<p><b>AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA</b></p> <p><b>Informe de auditoría al procedimiento de desarrollo y seguimiento a consultas previas</b></p>	 <p><b>El futuro es de todos</b> Gobierno de Colombia</p>
--	---	--

3.3. Los demás documentos relacionados con los objetivos de la auditoría.

## 4. DESARROLLO DEL INFORME

### 4.1. Antecedentes

En el Plan Anual de Gestión de la Oficina de Control Interno, elaborado de acuerdo con la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública y aprobado para la vigencia 2021, por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura, se programó auditoría a este procedimiento, que tiene como fin dar cumplimiento al objetivo señalado en párrafos precedentes en el marco de tiempo establecido en el alcance.

### 4.2. Desarrollo de la auditoría

#### 4.2.1. Actividades preliminares

- a. Mediante correo electrónico de 7 de mayo de 2021, se formuló solicitud de información en fase de planeación con el fin de constatar que la información contenida en los registros del procedimiento corresponde a la totalidad, tipos y estados de los expedientes a revisar; solicitud que fue contestada mediante mensaje de datos del 10 del mismo mes.
- b. Mediante correo electrónico de 11 de mayo de 2021, se formuló solicitud de información, notificación y remisión del plan de auditoría a la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Social de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno.
- c. El 13 de mayo de 2021, a través de la herramienta Microsoft Teams, se efectuó apertura de auditoría y entrevista con el líder del proceso auditado, quien, a su vez, suscribió el acta respectiva.
- d. El 14 de mayo de 2021, la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Social de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, remitió mediante correo electrónico, acceso a las carpetas compartidas de la aplicación Share Point en el cual incorporó los documentos a remitir a la Oficina de Control Interno.

### 4.3. Selección de la muestra de auditoría

La muestra seleccionada en esta auditoría, como resultado del trabajo de planeación, así como de aquél que resulta concomitante al ejercicio auditor, responde a diversos objetivos y criterios que buscan obtener un panorama amplio y significativo que comprenda el horizonte del total de los hechos sujetos a verificación, de tal forma que, tanto el responsable de los procedimientos, como la Entidad, identifiquen oportunidades de mejora que permitan evitar la posible ocurrencia de riesgos asociados al proceso.

El primero de los criterios está orientado a delimitar la muestra en el tiempo. Para este fin se consideró aquél que se estableció en el alcance, esto es, verificar el cumplimiento y aplicación de los procedimientos y disposiciones reglamentarias contenidas en el marco normativo y contractual, desde la creación del procedimiento, esto es, desde el mes de mayo de 2018 y hasta el 1 de mayo de 2021.

Luego, con base en la información ofrecida en la fase de planeación por la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo Social de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno, en el que reportaron en un archivo Excel denominado “CONSULTAS PREVIAS ESTRUCTURACION.xlsx” (de 10 de mayo de 2021), un total de 4 proyectos de iniciativa privada y 3 de iniciativa pública, se seleccionaron bajo la técnica de muestreo estadístico de distribución normal y de escogencia, expedientes que cumplan los siguientes criterios:

- expedientes de iniciativa pública, es decir, aquellos que corresponden a procesos estructurados por la Entidad y
- consultas previas que están en estado de "protocolización"(paso 22 del procedimiento), resultado del que se seleccionaron en orden (3):
  - Accesos Cali
  - Buga-Loboguerrero – Buenaventura
  - Canal del Dique

#### 4.3. Análisis de la muestra

La Oficina de control Interno, en el marco de la auditoría, efectuó el análisis de la información contenida en los tres expedientes seleccionados, confrontándola con las actividades definidas en el procedimiento y con la normatividad aplicable vigente, cuyos resultados se presentan a continuación.

##### 4.3.1. Revisión de los expedientes seleccionados

INICIATIVA PÚBLICA		
Nombre Proyecto	Comunidades	Estado
Buga-Loboguerrero - Buenaventura	CCCN de Caucana CCCN de Gamboa	Protocolizada
Canal del Dique	CCCN de Pasacaballo CCCN de Santa Ana CCCN de Leticia CCCN de Recreo	Protocolizada: Rocha, Ñanguma, CI Zenu Gambote  Formulación de Acuerdos: Leticia, Recreo, Lomas de Matunilla, Puerto Badel, Correa, Gambote, Santa Ana, Labarce, San Antonio, Bocacerrada

	<p align="center">CCCN de Lomas de Matunilla CCCN de Puerto Badel CCCN de Gambote CCCN de Correa CCCN de Ñanguma CCCN de Labrace</p>	<p align="center">Taller de Impactos: Pasacaballo</p>
<p align="center">Accesos Cali</p>	<p align="center">CCCN de San Isiadro-Guabal CCCN de Bocas de Palo CCCN de Dos Aguas de cascajal</p>	<p align="center">Protocolizada</p>

Fuente: GIT Social VPRE.

Cuadro de reporte que muestra que todos los proyectos están en estado protocolizado, es decir, como mínimo en el paso No. 21 del procedimiento interno con código No. GCSP-P-035 de 22 de mayo de 2018, que corresponde a la protocolización, razón por la que, revisadas las carpetas digitales puestas a consideración de la Oficina de Control Interno se notó de forma transversal que el procedimiento no se ajusta a los soportes que evidencian la actuación del responsable, pues, no se observó (i) que el proceso use los formatos establecidos en el procedimiento y (ii) que los expedientes de consulta previa se vinculen al sistema de gestión documental de la Agencia que permita efectuar un seguimiento adecuado del avance, así como de un registro codificado e incorporado al procedimiento del inventario total de expedientes de consultas previas a cargo de la Entidad, que, de la misma forma, permitan a la Entidad conocer el consolidado del avance institucional sobre las consultas previas.

En lo que corresponde a cada uno de los registros, el procedimiento interno criterio de auditoría prevé el uso de formatos de uso transversal en toda la Entidad, esto es, del memorando GADF-F-010 (pasos 1, 3, 5 y 22), el acta de reunión SEPG-F-027 (pasos 6, 10 al 14 y 16 al 21), el registro de asistencia SEPG-F-016 (pasos 6, 10 al 14 y 16 al 21), y el formato de oficio GADF-F-012 (paso 4 y 9), que como se mencionó con anterioridad, no se encontraron en su mayor parte presentes en los expedientes revisados, como se evidencia a continuación<sup>1</sup>, aspecto para el que hay que precisar en

---

<sup>1</sup> En sesión de cierre de 26 de mayo de 2021, con el apoyo de correo previo, el GIT Social emitió pronunciamiento sobre esta sección del informe indicando que los soportes mencionados por la Oficina de Control Interno se encontraban incorporados en los expedientes enviados, haciendo las precisiones que se incorporan en el cuadro que sigue. Para este propósito el auditor informó que en efecto, la Oficina de Control Interno no evidenció No Conformidades asociadas a la gestión, sino, debilidades asociadas a la falta de aplicación de los formatos relacionados en el procedimiento. A consecuencia de las aclaraciones ofrecidas en la sesión, se procedió a depurar el cuadro inicial dejando solamente aquellos pasos en los que se evidencia el uso de un formato distinto al regulado.

los términos de la sesión de cierre de 26 de mayo de 2021 que no se evidencian deficiencias en los soportes de la gestión sino en el uso de los registros- formatos reglados por el procedimiento:

Registro de procedimiento	Proyecto		
	Buga-Loboguerrero - Buenaventura	Canal del Dique	Accesos Cali
Paso 1. GADF-F-010. Solicitud de la Vicepresidencia de Estructuración	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 3. GADF-F-010 Memorando. Identificación preliminar de presencia de comunidades étnicas.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 10. SEPG-F-027 Acta de ReuniónSEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión interna previa a la etapa de reparación y coordinación con Mininterior.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 11. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión de Preparación y Coordinación con Mininterior	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 12. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión interna previa a etapa de preconsulta y apertura.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 13. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Talleres de pre-consulta y apertura	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 15. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Pre-talleres de identificación de impactos y medidas de manejo con la comunidad.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..

Paso 16. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión interna previa a talleres de identificación de impactos y análisis de medidas de manejo.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 17. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Taller de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 18. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión interna previa a taller de formulación de acuerdos.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 19. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión de formulación de acuerdos	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 21. SEPG-F-027 Acta de Reunión. SEPG-F-016 Registro de asistencia. Reunión de Protocolización en la cual se establecerán las condiciones de tiempo, modo y lugar para la ejecución de los acuerdos protocolizados	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento..
Paso 23. Acuerdos protocolizados del proceso de consulta previa dentro de las obligaciones del contrato previa adjudicación.	N/A	N/A.	No se evidenció la aplicación del formato asociado en el procedimiento.

Fuente: Oficina de Control Interno

Hecho que implica la emisión de No Conformidad pues, si bien se notó que la gestión de la Entidad cuenta con diversos soportes, ninguno de ellos corresponde a los que incluye el procedimiento interno vigente en el sistema de gestión de calidad de la Entidad.

#### 4.3.2. Revisión de la normatividad vigente

Analizado el procedimiento interno con código No. GCSP-P-035 de 22 de mayo de 2018, sección 5. Normatividad Vigente, se observó en relación a su vigencia que la Directiva Presidencial 010 de 2013: guía para la realización de Consulta Previa se encuentra derogada por la Directiva Presidencial 08 de

9 de septiembre 2020, “guía para la realización de la consulta previa”<sup>2</sup>, la cual debió generar la actualización del procedimiento interno y situación que pone de presente la formulación de recomendación correspondiente.

## 5. CIERRE DE LA AUDITORÍA, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones

En lo que se refiere a la aplicación del procedimiento, la Oficina de Control Interno evidenció circunstancias relacionadas con la incorporación de registros de la gestión institucional y desactualización del soporte normativo del procedimiento, aspectos que implican la formulación de No Conformidades. Esto sin perjuicio de la formulación recomendaciones las cuales se enuncian a continuación en procura de la mejora continua del proceso.

### 5.2 No Conformidades

5.2.1. Se evidenció incumplimiento del procedimiento GCSP-P-035 de 22 de mayo de 2018, toda vez que no se observó en el ejercicio auditor los soportes de los registros GADF-F-010 (pasos 1 y 3), el acta de reunión SEPG-F-027 (pasos 10 al 13 y 16 al 19 y 21) y el registro de asistencia SEPG-F-016 (pasos 10 al 13, 19 y 21), en los expedientes Accesos Cali, Buga-Loboguerrero – Buenaventura y Canal del Dique, como se ilustró en el cuerpo del presente informe.

### 5.3 Recomendaciones

5.3.1. Se recomienda la vinculación de los expedientes de consulta previa al sistema de gestión documental de la Agencia con el fin de posibilitar un seguimiento adecuado del avance, así como de la inclusión de un registro codificado e incorporado al procedimiento, del inventario total de expedientes de consultas previas a cargo de la Entidad, que, de la misma forma, permitan a la Entidad conocer el consolidado del avance institucional sobre las consultas previas.

---

<sup>2</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=141807>

5.3.2. Se recomienda actualizar el procedimiento GCSP-P-035 de 22 de mayo de 2008, incluyendo la Directiva Presidencial No. 08 de 9 de septiembre de 2020, derogatoria de la “Directiva Presidencial 010 de 2013: guía para la realización de Consulta Previa”.

**Realizó verificación y elaboró informe:**

*(Original firmado)*

---

**Andrés Fernando Huérfano Huérfano**  
Auditor Oficina de Control Interno

**Revisó informe:**

*(Original firmado)*

---

**Aurora Andrea Reyes Saavedra**  
Auditora Oficina de Control Interno

**Revisó y aprobó informe:**

*(Original firmado)*

---

**Gloria Margoth Cabrera Rubio**  
Jefe de Oficina de Control Interno