

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS - ECOPETROL S.A. –  
GERENCIA REFINERÍA DE BARRANCABERMEJA  
VIGENCIAS 2019-2020

CGR-CDSME No.39  
Diciembre de 2021

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS -  
ECOPETROL S.A. - GERENCIA REFINERÍA DE BARRANCABERMEJA  
VIGENCIAS 2019-2020

Contralor General de la República: Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor: Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Contralor Delegado para el Sector  
Minas y Energía Orlando Velandia Sepúlveda

Directora de Vigilancia Fiscal: Fulton Ronny Vargas Caicedo

Supervisor Nivel Central: Alba Yolanda Castillo Cruz

Gerente Departamental Santander: Nelson Andrés Mantilla Oliveros

Ejecutivo de Auditoría: Gina Tatiana Gómez Herrera

Supervisor encargado: Rafael Andrés Pinilla Jaimes

Líder de auditoría: Lilia Castro Julio

Auditores:  
Edna Rocío Jiménez Granados  
Claudia Lucía Durán Sánchez  
Concepción Caicedo Guerrero  
Johana Elisa Madiedo Arriagada  
Albey Alfonso Reyes Silva  
Uriel Eduardo Mejía Díaz

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	6
2.2 FUENTES DE CRITERIO	6
2.2.1 Generales y transversales a todos los objetivos	6
2.2.2 Cumplimiento Objetivos Misionales	7
2.2.3 Política Nacional Refinación y Petroquímica.	7
2.2.4 Presupuesto.	8
2.2.5 Gestión Contractual	8
2.2.6 Paradas de Planta	8
2.2.7 Cumplimiento de Seguimiento al Plan de Mejoramiento	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	9
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	12
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	12
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	13
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	14
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	14
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS	16
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	16
4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	26
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	26
4.2. OBJETIVO 1. CUMPLIMIENTO OBJETIVOS MISIONALES	26
4.3. OBJETIVO 2. CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN DE ENERGÉTICOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS	28
4.4. OBJETIVO 3. GESTION PRESUPUESTAL	32
4.5. OBJETIVO 4. GESTION CONTRACTUAL	33
4.6. OBJETIVO 5. GESTION DE PARADAS DE PLANTA	97
4.7 OBJETIVO 6. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO	105
4.8 OBJETIVO 7. ATENCION DE DENUNCIAS	106
5. ANEXOS	107
5.1 MATRIZ DE HALLAZGOS	
5.2 MUESTRAS CONTRACTUALES	

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

La gestión de los diferentes recursos en Ecopetrol Gerencia Refinería de Barrancabermeja, durante las vigencias auditadas 2019-2020 estuvo a cargo del Ingeniero Carlos Guillermo García Londoño, como Gerente General, sobresale en el último año el inicio de la implementación de un renovado marco estratégico denominado “2020+” y la situación administrativa ocasionada por la declaratoria de la emergencia sanitaria a raíz de la Pandemia COVID-19.

En el 2020 los costos operativos de Ecopetrol - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, se optimizaron en MM\$48 por la operación COVID definida. Se resaltan actividades como elaboración de Ingenierías para el mejoramiento en la operación de la Refinería, mediante la ejecución del contrato Smartplan, se ejecutaron los programas ambientales pactados por la operación, como fue la remoción de lodos aceitosos, biodegradación de lodos y demás.

En materia de químicos y catalizadores se optimizó la adición, basado en la carga vital que tuvo la Refinería cumpliendo con el abastecimiento de los combustibles al país en estos tiempos de pandemia.

En cuanto el portafolio de inversiones aprobado para 2020, contempló la ejecución de 104 iniciativas para garantizar la Confiabilidad, Continuidad Operativa, Integridad y Gestión Ambiental; proyectando una inversión de MUS\$368 incluido IVA.

La fuerte volatilidad de los precios internacionales del petróleo, derivada de un significativo incremento en la oferta y una contracción en la demanda por efecto del COVID-19, se convirtió en un nuevo reto para el Grupo Ecopetrol.

Por esta razón, la Vicepresidencia Corporativa de Finanzas expidió una serie de medidas de austeridad encaminadas a mantener la rentabilidad en el corto plazo y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo, a través de eficiencia en costos y estricta disciplina de capital, según Circular PFP-J-001, del 13 de marzo de 2020.

En línea con lo aprobado por la Junta Directiva en sesión del 30 de abril, el Departamento Corporativo de Portafolio y Asignación de Capital oficializó el cronograma específico y las premisas detalladas para la resanción del Presupuesto Anual 2020, el cual fue aprobado inicialmente para los ítems gestionables de Ecopetrol Gerencia Refinería de Barrancabermeja, por M\$339.425,4 y posteriormente resancionado, en M\$290.196,2.

## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

812111

Ingeniero

**CARLOS GUILLERMO GARCIA LONDOÑO**

Gerente General Refinería de Barrancabermeja  
ECOPETROL S.A.

[comunicadoscontraloria@ecopetrol.com.co](mailto:comunicadoscontraloria@ecopetrol.com.co)

Barrancabermeja

Respetado Ingeniero García:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 de 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó Auditoría de Cumplimiento a la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja - vigencias 2019 - 2020.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja - vigencias 2019 - 2020., conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por Ecopetrol S.A.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada Santander.

La auditoría se desarrolló bajo la modalidad de trabajo semipresencial (Trabajo en Casa y Comisiones de Servicio a las Instalaciones de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja), con ocasión de las medidas adoptadas por la declaración de emergencia sanitaria COVID 19, decretada por el gobierno nacional. El período auditado tuvo como fecha de corte el 31 de diciembre de 2020 y comprendió el período entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2020.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## **2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

### **2.1.1 Objetivo General**

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicada a la planificación en los subsectores de refinación. Vigencias 2019 y 2020.

## **2.2 FUENTES DE CRITERIO**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, las fuentes de criterios verificadas fueron:

### **2.2.1 Generales y transversales a todos los objetivos**

Constitución Política de Colombia y Normas Generales.

Ley 57 de abril 15 de 1887 – Código Civil Colombiano.

Ley 42 de enero 26 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

Ley 594 de 2000, por medio de la cual se expide la Ley General de Archivo y se dictan otras disposiciones.

Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

Ley 1118 de 2006, por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S. A. y se dictan otras disposiciones.

Decreto 410 de 1971, Código de Comercio.

Manual del Sistema Integrado de Gestión de Ecopetrol SGC-M-001.

Documento CONPES 3943 del 31 de julio de 2018

### **2.2.2 Cumplimiento Objetivos Misionales.**

Política Integral de Ecopetrol

Guía para la Implementación del Proceso de Desempeño - GEM-G-001.

Instructivo para Lineamientos Proceso Desempeño Empresarial- GEM-I-001.

### **2.2.3 Política Nacional Refinación y Petroquímica.**

Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Decreto 1073 del 26 mayo de 2015. Decreto Único Reglamentario Sector Minas y Energía.

Resolución 180966 de 2006, por la cual se dictan disposiciones en materia de precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo destinados para el abastecimiento interno.

Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de 2018 UPME.

#### **2.2.4 Presupuesto.**

Reglamento de planificación presupuestal y gestión financiera Grupo Ecopetrol-PFP-R-001.

#### **2.2.5 Gestión Contractual**

Manual de Contratación de Ecopetrol GAB-M-001.

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos. GAB-G-001.

Guía de Abastecimiento de Ecopetrol S.A.

Procedimiento para la gestión logística de importación de materiales y equipos de Ecopetrol GAB-P-032.

#### **2.2.6 Paradas de Planta**

Guía Para Proceso de Mantenimiento Mayor de Ecopetrol RFN-G-5127.

#### **2.2.7 Cumplimiento de Seguimiento al Plan de Mejoramiento**

Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Directiva Presidencial 03 de 2012.

Resolución Orgánica 7350 de 2013. Vigente hasta el día 25 de agosto de 2020, expedida por la Contraloría General de la República. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.

Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 2020 de la Contraloría General de la República. Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del SIRECI.

## **2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La Auditoría de Cumplimiento que se adelantó a Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, tuvo como alcance, el total de los recursos gestionables OPEX (Operación y mantenimiento) presupuestados y asignados a la Entidad, durante las vigencias 2019 y 2020, el cumplimiento de los Planes de Paradas de Planta en las mismas vigencias y el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República relacionado con la materia auditada.

Se comprobó que las operaciones financieras, administrativas y económicas, con las que Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja (En adelante ECP GRB), en las vigencias fiscales 2019 y 2020, administró y ejecutó los recursos asignados, se realizaron de conformidad con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Control Fiscal Interno, para lo cual se aplicaron los procedimientos de auditoría que permitieron determinar el cumplimiento de la normatividad vigente para dichos recursos durante las vigencias citadas y que condujeron a emitir un concepto por parte de la CGR sobre su cumplimiento o no en cada componente auditado.

La auditoría se enfocó en los Macroprocesos: Producción de bienes y prestación de servicios, Gestión presupuestal, contractual y del gasto y Gestión de adquisición de bienes y servicios.

En la presente auditoría se evaluó el 100% de los recursos OPEX aprobados por la Junta Directiva para la GRB, así: \$347.029.742.622 en la vigencia 2019 y \$290.196.214.719 en 2020.

### **2.3.1 Muestras Materias Auditadas**

Los recursos financieros son aprobados por la Junta Directiva de Ecopetrol S.A. y fueron auditados atendiendo los objetivos específicos del proceso auditor, mediante muestras selectivas por asunto, así:

#### **2.3.1.1 Muestra cumplimiento Objetivos Misionales**

La muestra seleccionada para este objetivo correspondió al 50% de los indicadores de los acuerdos de gestión suscritos por la GRB que se muestran en las tablas siguientes:

**Tabla No. 1.**  
**Indicadores Tablero de Gestión Auditados GRB 2019**

Objetivo	Nombre del indicador
Operación Segura	Frecuencia del Total de Lesiones Registrables - TRIF
Sostenibilidad Petrolera	Disponibilidad Operacional
	Carga de Crudo
Sostenibilidad Financiera y resiliencia	Ebitda
	ROACE

Fuente: Ecopetrol GRB.  
Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla No. 2.**  
**Indicadores Tablero de Gestión Auditados GRB 2020**

Objetivo	Nombre del Indicador/Hito
Primero la Vida-Garantizar operación sana, limpia y segura.	Índice de Frecuencia de Incidentes de Seguridad de Procesos de Nivel 1 (IFSP)
Proteger la caja y mantener la disciplina financiera	Costo Total Unitario
Maximizar la cadena de valor con visión de sostenibilidad	Disponibilidad Operacional
	Programa desarrollo de refinación (PDR)
	Reducción de Emisiones GEI
	Cumplimiento Planes Reconversión a tecnologías Limpias
	Margen de refinación y Movimientos e Inventarios

Fuente: Ecopetrol GRB.  
Elaboró: Equipo Auditor

### 2.3.1.2 Muestra cumplimiento de la política de producción de energéticos derivados de hidrocarburos

Para establecer el cumplimiento de la política, el equipo auditor verificó los resultados de la gestión de la GRB respecto de la producción de energéticos derivados de hidrocarburos, atendiendo materias de calidad y cantidad. La calidad se refiere a la disminución de los contenidos de azufre en partículas por millón (ppm) y el cumplimiento de los porcentajes de alcohol carburante y biodiesel como se establece por el Ministerio de Minas y Energía y la cantidad se refiere al abastecimiento nacional.

### 2.3.1.3 Muestra gestión presupuestal

La muestra sobre la gestión presupuestal corresponde al 100% del presupuesto OPEX aprobado por la Junta Directiva para la Gerencia Refinería de Barrancabermeja, de \$347.029.742.622 para la vigencia 2019 y \$290.196.214.719 para 2020. La verificación de la ejecución se revisó transversalmente con la gestión contractual y el manejo de los inventarios.

### 2.3.1.4 Muestra gestión contractual

El universo de contratos suscritos por Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, durante las vigencias 2019 y 2020, fue de 7.175, por valor de \$798.607.794.773, financiados con recursos OPEX por concepto de servicios y compras.

La muestra contractual seleccionada de las vigencias auditadas, correspondió a 112 contratos entre servicios y compras por \$342.239.992.381, la cual equivale al 42,85% del total.

### 2.3.1.5 Muestra Gestión Paradas de Planta

La muestra seleccionada estuvo conformada por 4 paradas de planta de las 6 adelantadas en la vigencia 2019, y de 6 paradas de planta de las 9 adelantadas para la vigencia 2020 así:

**Tabla No. 3.**  
**Muestra parada de planta vigencia 2019 - 2020.**

Vigencia	Planta
2019	U2000- Topping 2000
	U4650- Hidrogeno HDT
	U4700 Hidrotratamiento Diesel
	U1300 Aromáticos
2020	U2600 Hidrogeno
	U2650 HCM
	U2880- Azufre II
	U4840- Aguas Agrias
	U250 Topping 250
	U4800 Azufre IV

Fuente: Información suministrada por Ecopetrol S.A.  
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

### 2.3.2 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El Plan de Mejoramiento de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, a diciembre 31 de 2020, contiene un (1) hallazgo con una (1) acción de mejora y cuatro (4) Actividades, que guardan relación con los objetivos específicos de la presente auditoría. Durante el proceso auditor se evaluó la efectividad de las acciones de mejora implementadas.

### 2.3.3 Atención de Solicitudes Ciudadanas.

Durante el desarrollo del proceso auditor, no se asignaron denuncias ciudadanas por parte de la Gerencia Departamental de Santander de la CGR, relacionadas con la entidad auditada, así como tampoco se recibieron derechos de petición ni denuncias de la comunidad referidos a presuntos hechos irregulares relacionados con la materia objeto de auditoría.

## 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del COVID-19, decretado por el Gobierno Nacional, la auditoría se culminó por parte del equipo auditor en la modalidad de trabajo semipresencial combinando el trabajo en casa, con las comisiones de servicio a las instalaciones de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja.

En el trabajo de auditoría no se presentaron hechos que afectaran el alcance o el desarrollo de la auditoría.

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del sistema de control interno de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, arrojó las siguientes calificaciones:

- Calificación del control interno institucional por componentes: 0,127
- Calificación de la evaluación del diseño de los controles: 0,200
- Calificación de la evaluación de la efectividad de los controles: 1,260
- Para una calificación total de 1,587 correspondiente al rango con deficiencias.

Por lo anterior, la calificación definitiva del Control Interno de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, es 1,587 que equivale al concepto Con deficiencias.

Se observa que, en términos generales, aunque los controles existen se determinaron debilidades en su aplicación.

En la siguiente tabla se muestra el detalle de la evaluación de control interno

**Tabla No. 4**  
**Resultados Evaluación Control Fiscal Interno**

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento
Auditoria de Cumplimiento a la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja - vigencias 2019 - 2020.

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje			
A. Ambiente de control		8	2			
B. Evaluación del riesgo		3	1			
C. Sistemas de información y comunicación		7	1			
D. Procedimientos y actividades de control		6	1,33333333			
E. Supervisión y monitoreo		4	1			
Puntaje total por componentes		1				
Ponderación		10%				
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,127				
		Adecuado				
Riesgo combinado promedio		BAJO				
Riesgo de fraude promedio		BAJO				
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		15,000	15,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad		15,000	27,000	1,800	70%	1,260
Calificación total del diseño y efectividad						1,460
						Adecuado
Calificación final del control interno						1,587
						Con deficiencias
Valores de referencia						
Rango	Calificación					
De 1 a <1,5	Eficiente					
De =>1,5 a <2	Con deficiencias					
De =>2 a 3	Ineficiente					

Fuente: Formato 04 AC Evaluación de Control Interno  
 Elaboró: Equipo Auditor

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

### 2.6.1 Resultados Auditorías anteriores de la CGR

En el año 2019 la Contraloría General de la República, adelantó Auditoría de Cumplimiento a la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol S.A. - Gerencia

Refinería de Barrancabermeja – vigencia 2018, donde se evaluaron los proyectos de inversión de la Refinería de Barrancabermeja y los recursos destinados a Responsabilidad Social Empresarial. El concepto dado sobre la evaluación realizada fue el incumplimiento material con reserva y la calificación del control fiscal interno fue con deficiencias. Así mismo, se establecieron cuatro (4) hallazgos administrativos.

### **Incumplimiento Material con reserva.**

Sobre la base del resultado del trabajo de auditoría efectuado, la información acerca de la materia controlada en Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, por las vigencias 2019 y 2020, resulta conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados, salvo en lo referente a las situaciones presentadas en los hallazgos. Por lo anterior, como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República, emite un concepto CON RESERVA, al establecerse en la evaluación incumplimiento de algunos criterios objeto de la materia o asunto a auditar, de conformidad con lo especificado en cada uno de los hallazgos.

#### **2.6.2 Gestión contractual**

Deficiencias en la labor de Administración e Interventoría de los contratos, deficiencias en los controles aplicados sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas de contratos o sobre el recibo de elementos comprados, deficiencias en los procesos de mejora continua y de control adecuado de riesgos, deficiencias en la planeación operativa de procesos contractuales y en la definición de las condiciones de evaluación de las ofertas y deficiencias en la planeación, vigilancia y control de Ecopetrol GRB al momento de estructurar sus procesos de contratación.

### **2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó quince (15) hallazgos, de los cuales tres (3) tienen presunto alcance fiscal por valor de \$14.790.882.797,15, seis (6) tienen presunto alcance disciplinario, dos (2) serán objeto de Indagación Preliminar y uno (1) con otra incidencia.

### **2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad territorial deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e

Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,



**ORLANDO VELANDIA SEPULVEDA**  
Contralor Delegado Sector Minas y Energía

Aprobó: *Fulton Ronny Vargas Caicedo - DVF*  
Revisó: *Alba Yolanda Castillo Cruz – Supervisora de Auditoría Nivel central*  
*Rafael Andrés Pinilla Jaimes – Supervisor Encargado*  
Elaboró: *Equipo Auditor*

### **3 OBJETIVOS Y CRITERIOS**

Los objetivos específicos y los criterios aplicados en la evaluación de la materia recursos asignados a Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja - GRB, durante las vigencias 2019 – 2020, fueron:

#### **3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Establecer el grado de cumplimiento de los objetivos misionales de Ecopetrol, específicamente en la Gerencia General de la Refinería de Barrancabermeja para el manejo de los recursos asignados en términos de cantidad, calidad y oportunidad de acuerdo con la normatividad aplicable al segmento de refinación.
2. Evaluar el cumplimiento del marco normativo y de gestión fiscal de las actividades de promoción, implementación y ejecución de la política nacional de producción y consumo responsable de la Refinería de Barrancabermeja, durante las vigencias auditadas.
3. Evaluar la planeación y ejecución de recursos OPEX destinados al mejoramiento de la producción en la Refinería de Barrancabermeja.
4. Verificar el cumplimiento de las normas aplicables a la Gerencia General de la Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., para la gestión de los recursos y el cumplimiento de las obligaciones contractuales.
5. Evaluar la planeación y ejecución de las paradas de planta durante las vigencias 2019 y 2020 en los diferentes procesos de la Refinería, a través de los compromisos contractuales, así como la gestión adelantada por Ecopetrol estableciendo el cumplimiento de los objetivos de las mismas en términos de eficacia y oportunidad.
6. Evaluar el grado de cumplimiento del plan de mejoramiento vigente y emitir el concepto sobre su efectividad.
7. Atender las denuncias y solicitudes ciudadanas

#### **3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron:

##### **3.2.1 Generales y transversales a todos los objetivos**

- Constitución Política de Colombia y Normas Generales.

El Artículo 209 dispone: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.*

- Ley 57 de abril 15 de 1887 – Código Civil Colombiano.  
Artículo 1602 *“Los contratos son ley para las partes. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*
- Ley 42 de enero 26 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.  
Artículo 8. *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.”*
- Ley 80 de 1993  
Artículo 76. De los Contratos de Exploración y Explotación de los recursos naturales. *“Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que correspondan las competencias para estos asuntos, continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable. Las entidades estatales dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse. Los procedimientos que adopten las mencionadas entidades estatales desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta ley. En ningún caso habrá lugar*

*a aprobaciones o revisiones administrativas por parte del Consejo de ministros, el Consejo de Estado ni de los Tribunales Administrativos.”*

- Ley 87 de 1993  
Artículo 2 Objetivos del sistema de control interno señala: *“Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten (...)”*
- Ley 594 de 2000, Por medio de la cual se expide la Ley General de Archivo y se dictan otras disposiciones, tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.  
Artículo 4°. Principios generales: Fines. importancia, institucionalidad e instrumentalidad, responsabilidad, dirección y coordinación, administración y acceso, racionalidad, modernización, función, manejo y aprovechamiento e interpretación.
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.  
Artículo 48, Faltas Gravísimas, numeral 34 señala: *“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*  
Artículo 53. Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.  
Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.  
Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible del representante legal o de los miembros de la Junta Directiva.

- Ley 1118 de 2006.  
Artículo 6°: *“Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa.”*
- Decreto 410 de 1971, Código de Comercio: Art. 461 al Art. 467, las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas de derecho privado y a la jurisdicción ordinaria.
- Manual del Sistema Integrado de Gestión de Ecopetrol SGC-M-001.  
Numeral 2.2 Presentación del Sistema Integrado de Gestión. *“A partir del año 2012 ECOPETROL S.A incorpora los diferentes referentes normativos certificados y aplicados por la compañía en un solo documento denominado PDO-N-001 “Compendio de Buenas prácticas para la Gestión y Control Integral por Procesos” el cual consta de 7 elementos, 30 subelementos y 634 requisitos integrados. El Sistema de Gestión y Control integral de ECOPETROL S.A. está enfocado en analizar los requisitos del cliente y en definir y controlar los procesos que contribuyen al logro sistemático de productos y servicios en los mercados objetivo y a aumentar la satisfacción de los clientes. Ante la cantidad de sistemas de gestión dentro de la organización y de normas de requisitos normativos que se estaban aplicando, Ecopetrol decidió diseñar e implementar un Sistema Integrado de Gestión que diera cumplimiento a todos los referentes citados y que fuera único y aplicable sólo en nuestra organización. Para lograr la construcción de este sistema Integrado de Gestión, se diseñó y construyó el Marco de Requisitos normativos del sistema.”*
- Documento CONPES 3943 del 31 de julio de 2018.  
Numeral 5) Definición de la Política: *“Esta sección presenta la propuesta de política para el mejoramiento de la calidad del aire. Con base en las problemáticas identificadas en la sección de diagnóstico, las entidades del orden nacional participantes de la presente política trabajarán de manera articulada con las entidades territoriales y las autoridades ambientales para desarrollar el plan de acción de la política y cumplir los objetivos.”*

### 3.2.2 Cumplimiento Objetivos Misionales.

- Política Integral de Ecopetrol

Numeral 3.4 Excelencia Operacional: Fijamos metas desafiantes, basados en altos estándares de desempeño, la gestión eficiente de los recursos, la mejora continua de nuestros procesos y operaciones. Reconocemos y gestionamos la existencia de riesgos que pueden afectar el logro de nuestros objetivos y la continuidad del negocio, nuestra reputación y permanencia y aplicamos controles adecuados para mitigarlos. La excelencia operacional es condición necesaria para la construcción de entornos seguros y ambientalmente sostenibles. Trabajamos conjuntamente para ejecutar y compartir las mejores prácticas operativas y tecnológicas de gestión energética, incrementando nuestra competitividad y generando valor para nuestra organización.

- Guía para la Implementación del Proceso de Desempeño - GEM-G-001, Numeral 2.6. Tablero Balanceado de Gestión – TBG (Indicadores Prioritarios): *“A partir del Panel de Gestión, el TBG contiene los indicadores y metas prioritarios para el logro de los objetivos estratégicos.”*
- Instructivo para Lineamientos Proceso Desempeño Empresarial- GEM-I-001, Numeral 1: Subproceso Despliegue y Alineación Estratégica. *“Este apartado comprende los lineamientos asociados con la construcción de indicadores, metas, límites de tolerancia e hitos, elementos base para la construcción de los paneles de gestión y TBGs. (...) Se debe tener en cuenta que la estructura para el despliegue y la aplicación de los lineamientos se realiza de acuerdo con la Estrategia definida para el Grupo Ecopetrol y el Plan de Negocios correspondiente.”*  
*“Todo indicador TBG debe contar con una hoja de vida oficial. Las Hojas de vida de indicadores del TBG de GE deben ser revisadas por el Departamento Corporativo de Desempeño Empresarial (PDR), previo a su oficialización.”*

### 3.2.3 Política Nacional Refinación y Petroquímica.

- Ley 1955 de 2019. Artículo 3o. *“Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa.” (...)*  
*“Numeral 4. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.” (...)*  
  
*“Numeral 9. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.”* La meta de combustibles más limpios indica llegar a 50 ppm en gasolina y 10 ppm en diésel.

Decreto 1073 del 26 mayo de 2015. Decreto Único Reglamentario Sector Minas y Energía.

Art.2.2.1.1.2.2.1.1, Parágrafo 1: La refinación, almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo son considerados servicios públicos y los agentes de la cadena prestarán el servicio en forma regular, adecuada y eficiente.

Art.2.2.1.1.2.2,1.4, Definiciones aplicables a la distribución de combustibles líquidos derivados del Petróleo. Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente sección y sus subsecciones se consideran las siguientes definiciones: combustibles líquidos derivados de petróleo: gasolinas, gasóleos, querosenes y fuelóleos; combustibles básicos: gasolina y diésel corriente y extra o de bajo azufre.

Art.2.2.1.1.2.2,3.76, obligaciones del refinador respecto a los combustibles líquidos derivados del petróleo: mantener prestación regular servicio, certificado calibración del instrumento patrón emitido laboratorio metrología acreditado para calibración unidades medida entrega combustibles, informar previamente autoridad regulación cualquier ampliación o modificación de la refinería, registrar información regulación sistema de información de combustibles líquidos derivados del petróleo (SICOM) – Ministerio de Minas y Energía (En adelante MME) y mantener detalle sobre especificaciones y características de estos, suministro solamente de combustibles líquidos producidos a los agentes autorizados con responsabilidad refinador de revisión instalaciones y requisitos en carrotanques, tener y hacer cumplir reglamento interno de seguridad, entregar a sus clientes certificados de calidad y cantidad de los combustibles líquidos producidos y despachados respecto requisitos de calidad y de marcación, al igual de su guía única de transporte y certificado de marcación en productos requeridos.

Art.2.2.1.2.4.11: Ecopetrol S.A. como agente de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, de conformidad con la Ley 39 de 1987, será sujeto de las sanciones del MME (amonestación, multa, suspensión servicio, cancelación autorización actividad) por infringir normas sobre el funcionamiento de los servicios públicos y el Decreto 4299 de 2005, de conformidad con la naturaleza, efectos, modalidades y gravedad del hecho.

Artículo 1º Resolución 180966 de 2006. “Quienes ejerzan la actividad de refinación en el territorio colombiano, deberán destinar su producción o parte de ella al abastecimiento nacional siempre y cuando el consumo de derivados del petróleo del país lo exija.”

- Numeral 5.4.2 del Plan Indicativo de Abastecimiento de Combustibles Líquidos de 2018 UPME, escenario de oferta de combustible para la refinería de

Barrancabermeja. El marco estratégico de Ecopetrol para el segmento de Downstream plantea como Foco, la captura de valor proveniente de optimización de activos actuales y la maximización de sinergias entre las refinerías, la maduración de las inversiones para aumentar la conversión y en la rentabilización de las inversiones en petroquímica y refinación. La meta de carga de crudo en 2019 fue de 222 KBPD y para 2020 la meta de carga fue de 181 KBPD.

### 3.2.4 Presupuesto.

- Reglamento de planificación presupuestal y gestión financiera Grupo Ecopetrol-PFP-R-001.

Artículo 1. Objeto. El Reglamento de Planificación Presupuestal y Gestión Financiera (el “Reglamento”) constituye el marco de actuación de la planificación presupuestal del Grupo Ecopetrol.

En consecuencia, todas las disposiciones en materia de planificación presupuestal que se expidan a futuro en el Grupo Ecopetrol, deberán ceñirse a las prescripciones contenidas en éste, las cuales regularán la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de corto, mediano y largo plazo.

Artículo 22. Detalle y desagregación del presupuesto. Cada segmento será responsable que los recursos aprobados sean correctamente registrados y calendarizados mensualmente en la herramienta de planificación para su posterior seguimiento y control. Para Ecopetrol S.A. se debe garantizar que el presupuesto aprobado se refleje en sus respectivos centros de costo, centros de beneficio y máscaras de inversión. Todo lo anterior para el presupuesto anual; con respecto a los siguientes años, tendrán un mayor nivel de agrupación y calendarización y serán la base para la preparación del siguiente Plan Financiero Plurianual

### 3.2.5 Gestión Contractual

- Manual de Contratación de Ecopetrol GAB-M-001.  
Numeral 1: Objetivo: El Manual de Contratación se define como el marco normativo que orienta las actividades de abastecimiento de bienes y servicios que adelanta Ecopetrol S.A. directamente, en su propio nombre y cuenta, y, cuando así se disponga en el acuerdo, acta o contrato en nombre y por cuenta de terceros.
- Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos. GAB-G-001.  
Numeral 2.1.1 Administrador del contrato: *“El Administrador debe ser trabajador de Ecopetrol y es el responsable del aseguramiento y control integral de la ejecución del contrato, en cuanto a objeto, plazo, valor y obligaciones pactadas en el mismo. Deberá gestionar integralmente los riesgos y oportunidades de*

*mejora, que se presenten en la ejecución del contrato, buscando el cumplimiento de su objeto y la satisfacción de las necesidades e intereses de Ecopetrol. Dependiendo del nivel de desempeño del Contratista, categoría y complejidad del contrato, ejercerá distintos niveles de supervisión en aspectos administrativos.”*

Numeral 2.1.2 Interventor del Contrato. *“El Interventor hará el control y seguimiento a la ejecución del objeto contractual en aspectos técnicos y HSE; verificará los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista, certificando las cantidades realmente recibidas a satisfacción por parte de Ecopetrol, y que las obligaciones técnicas a cargo del Contratista se cumplan de conformidad con las normas aplicables (HSE, Técnicas, entre otras); cuando los interventores son funcionarios de Ecopetrol, se entiende que dicha función equivale a la supervisión técnica señalada en el Estatuto Anticorrupción. Los conceptos técnicos de los Interventores son vinculantes en las decisiones que deba tomar el Administrador del contrato.”*

- Guía de Abastecimiento de Ecopetrol S.A.  
Numeral 2.1: Ejecutar compras y contrataciones asegurando niveles óptimos de oportunidad, calidad y costo del bien / servicio contratado.

Numeral 3.2: Asegurar el inicio, ejecución, cierre y balance de los contratos, realizando una adecuada gestión de eventualidades y haciendo la evaluación del desempeño del contratista.

Numeral 2.1: Aprovisionamiento

Procedimiento para la gestión logística de importación de materiales y equipos de Ecopetrol GAB-P-032.

Numeral 1: Objetivo: Asegurar el cumplimiento de los procesos de importación a través del seguimiento de órdenes de compras internacionales, garantizando la disponibilidad de los materiales y/o equipos y la trazabilidad de la información en cumplimiento de la normatividad legal, aduanera, cambiaria y de comercio exterior vigente.

### **3.2.6 Paradas de Planta.**

- Guía Para Proceso de Mantenimiento Mayor de Ecopetrol RFN-G-5127.  
Numeral 1 Objetivo. *“Mediante esta guía se relaciona el flujo de información, el paso a paso básico con los hitos, actividades y entregables claves en cada una de sus fases, procedimientos y las transacciones de esta variante de proceso, teniendo como premisas la confiabilidad, disponibilidad mecánica y la eficiencia operacional de las unidades, el mejoramiento continuo y el uso óptimo de los recursos, alineados con los objetivos del tablero balanceado de gestión -TBG y*

*los requerimientos de seguridad, eficiencia, eficacia y efectividad definidos por la organización.”*

Numeral 2.3.2 Planes y Programas Ejecutados en el mantenimiento Mayor. *“El proceso de mantenimiento mayor es una estructura de gestión matricial que abarca varias áreas clave de gestión sobre las cuales en cada fase se van definiendo estrategias, desarrollando planes y asegurando su implementación mediante la ejecución de actividades ordenadas secuencialmente con fechas y duraciones precisas (plan de hitos) que permiten alcanzar los objetivos.”*

### **3.2.7 Cumplimiento de Seguimiento al Plan de Mejoramiento.**

- Ley 87 de 1993  
Artículo 8. Evaluación y control de gestión en las organizaciones. *“Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.”*
- Decreto 1083 de 2015  
Artículo 2.2.21.5.3. De las oficinas de control interno. *“Las Unidades u Oficinas de Control Interno o quien haga sus veces desarrollarán su labor a través de los siguientes roles: liderazgo estratégico; enfoque hacia la prevención, evaluación de la gestión del riesgo, evaluación y seguimiento, relación con entes externos de control.  
El Departamento Administrativo de la Función Pública determinará los lineamientos para el desarrollo de los citados roles.”*
- Directiva Presidencial 03 de 2012.  
Se dará cumplimiento a los planes de mejoramiento resultado del proceso auditor de la Contraloría General de la República, para lo cual se presentará el reporte de avance al cumplimiento de los mismos, por parte de los directivos o de los comités coordinadores de control interno.

A partir del presente año las entidades destinatarias de la presente Directiva, deberán presentar el plan de mejoramiento, resultado del proceso auditor, a través del Sistema de Rendición Electrónico de Cuenta e Informe (SIRECI) y los dos informes de avance semestralmente, por las instancias competentes, en las fechas señaladas por la Contraloría General de la República y a través del citado Sistema.

- Resolución Orgánica 7350 de 2013. Vigente hasta el día 25 de agosto de 2020, expedida por la Contraloría General de la República. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo del 2011 que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.  
Artículo 9. Plan de Mejoramiento. *“Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”*
- Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 2020 de la Contraloría General de la República. Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del SIRECI.

## 4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Del análisis realizado a la ejecución de los recursos gestionables OPEX (Operación y mantenimiento) presupuestados y asignados a Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, durante las vigencias 2019 y 2020, el cumplimiento de los Planes de Paradas de Planta en las mismas vigencias y el seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República, relacionado con la materia auditada, se evidenciaron falencias en la labor de Administración e Interventoría de los contratos, deficiencias en los controles aplicados sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas de contratos o sobre el recibo de elementos comprados, deficiencias en los procesos de mejora continua y de control adecuado de riesgos, deficiencias en la planeación operativa de procesos contractuales y en la definición de las condiciones de evaluación de las ofertas y deficiencias en la planeación, vigilancia y control de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, al momento de estructurar sus procesos de contratación.

### 4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1. CUMPLIMIENTO OBJETIVOS MISIONALES

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Establecer el grado de cumplimiento de los objetivos misionales de Ecopetrol, específicamente en la Gerencia General de la Refinería de Barrancabermeja para el manejo de los recursos asignados en términos de cantidad, calidad y oportunidad de acuerdo con la normatividad aplicable al segmento de refinación.

La estrategia del Ecopetrol S.A ha venido evolucionado desde que inició su meta de transformación en 2014, priorizando el valor sobre el volumen. Este enfoque estratégico según Ecopetrol, ha permitido el logro de excelentes resultados financieros, cumpliendo la promesa de valor para sus accionistas y para el país.

La estrategia 2020+ Ecopetrol S.A., se definió para atender los desafíos del entorno, buscando mantener la competitividad y la sostenibilidad en escenarios de mayor volatilidad. *“Ecopetrol S.A., seguirá orientado estratégicamente hacia la creación de valor como grupo empresarial integrado. Los pilares de esta estrategia son el crecimiento en reservas y producción cimentado en la estricta disciplina de capital y la eficiencia en costos y protección de la caja.”*

Para el segmento de Downstream (Refinación y Petroquímica), el foco estratégico está orientado en la captura de valor proveniente de optimización de activos actuales

y la maximización de sinergias entre las refinerías, la maduración de las inversiones para aumentar la conversión y en la rentabilización de las inversiones en petroquímica y refinación.

El Downstream, tiene como objetivo estratégico adaptarse a los cambios resultantes de la transición energética en cuanto a las especificaciones de combustibles y entornos de precios. Igualmente se espera lograr una optimización a través de indicativas de mejora en las refinerías con foco en proyectos de alta rentabilidad y a mediano plazo.

Para el sector de refinación y petroquímica, específicamente sobre los objetivos misionales en los que Ecopetrol S.A. – Gerencia Refinería de Barrancabermeja debe apalancar su cumplimiento, la evaluación del proceso auditor se hizo sobre una muestra significativa de los indicadores o hitos declarados en los diferentes acuerdos de gestión.

Las tablas siguientes muestran los indicadores evaluados con los resultados obtenidos:

**Tabla No. 5**  
**Indicadores Tablero de Gestión GRB 2019**

OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	UNIDAD	PLAN	REAL	% CUMPLIM. Vs PLAN
Operación Segura	Frecuencia del Total de Lesiones Registrables - TRIF	Lregistr/MHHL	0,69	1,228	22,03%
Sostenibilidad Petrolera	Disponibilidad Operacional	%	93,3	91,4	97,96%
	Carga de Crudo	KBPD	219	219	100,00%
Sostenibilidad Financiera y resiliencia	EBITDA	mMCOP	1.024	1.129	110,25%
	ROACE	%	-0,5	1,4	-280,00%

Fuente: Ecopetrol GRB.  
Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla No. 6**  
**Indicadores Tablero de Gestión GRB 2020**

OBJETIVO	NOMBRE DEL INDICADOR/ HITO	UNIDAD	PLAN	REAL	CUMPL INDICADOR
Primero la Vida-Garantizar operación sana, limpia y segura.	Índice de Frecuencia de Incidentes de Seguridad de Procesos de Nivel 1 (IFSP)	Incid.N1/MH HL	0,12	0	200,00%
Proteger la caja y mantener la disciplina financiera.	Costo Total Unitario	USD/BEQ	9,33	9,17	101,71%
Maximizar la cadena de valor con visión de sostenibilidad	Disponibilidad Operacional	%	94,5	95	100,53%
	Programa desarrollo de refinación (PDR) (Hito)	%	100	100	100,00%
	Reducción de Emisiones GEI	Ton CO2 Equiv	44.201	81.794	185,05%

	Cumplimiento Planes Reconversión a tecnologías Limpias (Hito)	%	100	100	100,00%
	Margen de refinación y Movimientos e Inventarios	%	100	98	98,00%

Fuente: Ecopetrol GRB.  
Elaboró: Equipo Auditor

Como se puede observar, la mayoría de los indicadores de gestión acordados para la Ecopetrol S.A. – Gerencia Refinería de Barrancabermeja y respaldados por las cifras que componen las diferentes fórmulas de cálculo de los mismos, fueron alcanzados satisfactoriamente, lo cual indica que las distintas metas y actividades establecidas por las directivas de la Entidad, cumplieron los planes propuestos.

A pesar de que el indicador de “*carga de crudo*” para la vigencia 2020 no fue objeto de verificación por cuanto dejó de ser parte del TBG, se conoció el impacto de la emergencia sanitaria Covid 19 sobre su cumplimiento el cual fue significativo, ya que este indicador, solo alcanzó un valor de 179 KBD (Miles de barriles por día) frente a 219 KBD (Miles de barriles por día) logrados en 2019, es decir la carga de crudo de la refinería se redujo en 18,26%.

Se debe resaltar el balance establecido entre el cumplimiento de los indicadores financieros y operacionales versus el reto de acatamiento de las políticas ambientales y de seguridad industrial. Vale la pena decir, que, sobre las directrices de la calidad de los combustibles (senda de combustibles) y de acuerdo con la información revisada, esta ha dado cumplimiento al límite de concentraciones de azufre y de plazo, considerado por los documentos CONPES 3943 y Resolución 40103 de 2021.

Así las cosas, sobre la evaluación de este objetivo, no se detectaron hallazgos de auditoría.

#### **4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2. CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE PRODUCCIÓN DE ENERGÉTICOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 2</b>
Evaluar el cumplimiento del marco normativo y de gestión fiscal de las actividades de promoción, implementación y ejecución de la política nacional de producción y consumo responsable de la Refinería de Barrancabermeja, durante las vigencias auditadas.

Para establecer el cumplimiento del presente objetivo, el equipo auditor verificó los resultados de la gestión de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja respecto de la producción de energéticos derivados de hidrocarburos, atendiendo

materias de calidad y cantidad. La calidad se refiere a la disminución de los contenidos de azufre en concentración de partes por millón (ppm) y la cantidad se refiere al abastecimiento nacional.

Para lo anterior, se estudió la senda de calidad de combustibles de manera distribuida en las dos vigencias auditadas, los reportes de calidad de la producción contrastados con los parámetros progresivos para lograr la reducción del contenido de azufre en los combustibles a nivel nacional de acuerdo a los definidos en el Documento CONPES 3943 de 2018.

En cuanto a la cantidad, se verificó el cumplimiento del abastecimiento geográfico asignado a Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja de acuerdo con la información brindada por las directivas y que corresponde a la zona interior o sector central y sur del país y a las áreas de frontera en desarrollo los planes indicativos de abastecimiento de combustibles líquidos y de gas licuado de petróleo (GLP) establecidos por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

Igualmente se verificaron los resultados sobre: La transición energética, la meta de cero emisiones netas de carbono, reutilización de agua captada, el cierre del ciclo de materiales y residuos en cumplimiento de las acciones del Pacto Nacional por la Economía Circular promovido por el Gobierno Nacional.

Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja participa en los objetivos de política pública de Pactos del Plan Nacional de Desarrollo (Artículo 3º, Ley 1955 de 2019) en el Pacto por la Sostenibilidad y en el Pacto por los Recursos Minero-energéticos. Para este último pacto, en el objetivo de mejorar la calidad del aire, el reto es entregar 10 ppm de azufre, en diésel al 2025 y en gasolina al 2030. Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja adelanta una efectiva reducción del contenido de azufre en los combustibles diésel y gasolina antes de sus fechas límites de cumplimiento. A principios del 2019, ya se había alcanzado una reducción a 20 ppm en diésel y a 100 ppm en gasolina, bajo el esquema de la legislación CONPES 3943 de 2018, que indicaba 300 ppm en gasolina y 50 ppm en diésel para mediados del 2020; y a principios del 2020, ya se había alcanzado una reducción a 15 ppm en diésel y 50 ppm en gasolina, cuyos valores están indicados a partir de enero de 2023 para diésel y a partir de diciembre de 2021, según Resolución 4103 de 07 de abril de 2021.

Respecto al Pacto por la Sostenibilidad, dentro del Acuerdo Sectorial del Gobierno Nacional firmado por Ecopetrol S.A. en enero de 2019, Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja actúa en la implementación de la estrategia nacional de economía circular para aumentar el reciclaje de residuos, el reúso del agua y la eficiencia energética, en desarrollo del objetivo de producción y consumo responsables, y que tiene por reto, reducir sustancialmente la generación de

desechos en una tasa de reciclaje del 12% al 2022 y del 17,9% al 2030, mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización; para las cuales Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja está definiendo las métricas circulares.

Como garantía de modalidades de consumo y producción sostenibles, implementa iniciativas para aumento en reciclaje de residuos, como re-refinar aceite lubricante usado para producción de bases lubricantes y aprovechar residuos peligrosos (chatarra electrónica, aceite usado, lodo aceitoso, luminarias, baterías plomo ácido) y no peligrosos (plástico, papel-cartón, vidrio, chatarra metálica, catalizadores cracking), en actividades internas o externas para comunidades o terceros de 5.829 toneladas para 2019 y 5.624 toneladas para 2020. También, se presenta reutilización (“reúso”) de agua captada en procesos industriales con valores de 53,3% en 2019 y 31,75% en 2020, respecto de su cantidad captada de 23.098.569 m<sup>3</sup>/año en 2019 y 23.045.615 m<sup>3</sup>/año en 2020, obtenidos de la recirculación de agua de lavado en diferentes procesos, el agua de refrigeración que regresa al sistema de agua de enfriamiento, la recirculación de agua de calderas, la utilización del vapor de exhosto de turbinas en cabezal de vapor de más baja presión, el sistema de enfriamiento de equipo rotativo en sistema cerrado y la recolección de condensados para uso posterior en otros procesos.

En eficiencia energética, la meta de una reducción acumulada en el cuatrienio de las emisiones de gases efecto invernadero en 36 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes, Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja en el año 2020, participó con 49 kilotoneladas o miles de toneladas (KTON) de CO<sub>2</sub>/ año de las 82 KTON CO<sub>2</sub>/ año de las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja de la Vicepresidencia de Refinación y Procesos Industriales (VRP) y presenta un aumento en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto de sus 31 KTON CO<sub>2</sub>/ año en 2019.

Respecto de las demandas y cantidad de la producción de energéticos derivados de hidrocarburos para la vigencia 2019 - 2020, los planes indicativos de abastecimiento de combustibles líquidos y de gas licuado de petróleo establecidos por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), obedecen a escenarios de largo plazo. La Gerencia de Inteligencia de Mercados de la Vicepresidencia Comercial y Mercadeo de Ecopetrol S.A., define sus pronósticos de demandas mediante diferentes escenarios a nivel nacional e internacional con incorporación de nominaciones de mayoristas de combustibles, para la realización del plan anual con actualización mensual por revisión interna de cortes semanales.

Las fuentes de abastecimiento nacional de combustibles provienen de la producción de las refinerías y de las importaciones de productos. En el siguiente cuadro, para atención de la zona de influencia en el país por Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería

de Barrancabermeja (Zona interior incluida fronteras), se presenta información de las cantidades en barriles/año para la vigencia 2019 – 2020, de compras internas e importaciones, producción, el valor de presupuesto en cifras (“Total”) para las cantidades demandadas y el porcentaje representativo de la producción respecto del valor demandado, que refleja la participación de la producción de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja en la cantidad de combustibles demandada.

**Tabla No. 7**  
**Cantidades anuales de combustibles 2019 – 2020 zona influencia Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja.**

Cifras Barriles/año	Gasolina		Diésel		GLP	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Ventas GLP ECP (Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja +Campos de producción)					4.628.713	6.152.457
Compras Reficar recibidas en Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja	1.835.932	1.170.614	3.404.422	3.533.901		
Importaciones recibidas en Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja	8.770.770	10.256.298	5.235.208	3.351.421	-	-
Importaciones GLP demanda desde Cartagena					255.375	-
Producción Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja	25.090.254	21.697.871	20.896.292	20.050.920	1.245.990	1.147.362
<b>Total</b>	<b>35.696.956</b>	<b>33.124.783</b>	<b>29.535.922</b>	<b>26.936.242</b>	<b>4.884.088</b>	<b>6.152.457</b>
Relación % Producción Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja / Total	70,3%	65,5%	70,7%	74,4%	26%	19%

Fuente: Información suministrada por Ecopetrol S.A.  
 Elaboró: Ecopetrol S.A.

Respecto de las importaciones recibidas por Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja para atender la zona interior incluidas fronteras del país en las vigencias 2019 y 2020, sus valores denotan ausencia de auto eficiencia en producción de combustibles, principalmente por capacidad y disponibilidad operativa y alcanzan respectivamente, para gasolina el 24,6% y 31%, para diésel el 17,7% y 12,4%, y para el gas licuado del petróleo (GLP) el 5,2% y en 2020, no requirió importación por recibo de GLP de los campos Cusiana y Cupiagua.

En la evaluación de este objetivo, no se detectaron hallazgos de auditoría.

#### 4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3. GESTION PRESUPUESTAL

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 3</b>
Evaluar la planeación y ejecución de recursos OPEX destinados al mejoramiento de la producción en la Refinería de Barrancabermeja.

##### Presupuesto GRB 2019.

El presupuesto de recursos gestionables OPEX (Operación y Mantenimiento) definido para Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, en la vigencia 2019 alcanzó \$347.029.742.622 con una ejecución del 91,74%. En la tabla siguiente se observa la distribución por cuentas mayores:

**Tabla No. 8**  
**Presupuesto OPEX GRB 2019 (En pesos)**

CUENTA MAYOR	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJECUCIÓN
<b>Costos Fijos</b>			
Mantenimiento	95.515.990.782	80.047.617.363	83,81%
Servicios Contratados	56.330.345.927	51.180.020.479	90,86%
Materiales y Suministros	69.204.392.445	80.981.788.529	117,02%
<b>Costos Variables</b>			
Materiales de Proceso	125.979.013.468	106.144.992.686	84,26%
<b>Totales</b>	<b>\$347.029.742.622</b>	<b>\$318.354.419.057</b>	<b>91,74%</b>

Fuente: Información suministrada por Ecopetrol GRB.  
Elaboró: Equipo Auditor

##### Presupuesto GRB 2020.

El presupuesto de recursos gestionables OPEX (Operación y Mantenimiento) definido para Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, en la vigencia 2020 alcanzó \$290.196.214.719 con una ejecución del 99,41%. El presupuesto disminuyó sustancialmente frente al 2019 por efectos de la Emergencia Sanitaria - Covid 19. En la tabla siguiente se observa la distribución por cuentas mayores:

**Tabla No. 9.**  
**Presupuesto OPEX GRB 2020 (En pesos)**

CUENTA MAYOR	PRESUPUESTO APROBADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJECUCIÓN
<b>Costos Fijos</b>			
Mantenimiento	72.922.487.146	83.652.854.972	114,71%
Servicios Contratados	41.572.381.787	38.531.176.814	92,68%
Materiales y Suministros	63.652.707.337	74.816.643.912	117,54%
<b>Costos Variables</b>			
Materiales de Proceso	112.048.638.449	91.487.425.962	81,65%
<b>Totales</b>	<b>\$290.196.214.719</b>	<b>\$288.488.101.660</b>	<b>99,41%</b>

Fuente: Información suministrada por Ecopetrol GRB.  
 Elaboró: Equipo Auditor

#### 4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4. GESTION CONTRACTUAL

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 4</b>
Verificar el cumplimiento de las normas aplicables a la Gerencia General de la Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., para la gestión de los recursos y el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La gestión contractual en Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, la adelanta el área de abastecimiento mediante contratos de servicios u órdenes de compra. Durante las vigencias 2019 y 2020, en conjunto se ejecutaron recursos en 7.175 contratos, por valor de \$798.607.794.773, financiados con dineros gestionables OPEX. Se identificaron 94 contratos, en la vigencia 2019, por valor de \$131.227.637.842 y 100 contratos por \$117.950.309.468, en la vigencia 2020. En cuanto a órdenes de compras, fueron 3.634 por \$302.887.847.997 en el año 2019 y 3.347 por \$246.541.999.466 en el año 2020.

La muestra contractual seleccionada para las vigencias auditadas, correspondió a 112 contratos por \$342.239.992.381, la cual equivale al 42,85% del total. Ver siguiente Tabla:

**Tabla No. 10.**  
**Universo y muestras de contratos OPEX GRB 2019-2020 (En pesos)**

Clase de contrato	Vigencia	Cantidad de contratos	Valor ejecutado en la vigencia	Muestra cantidad	% Muestra cantidad	Muestra valor	% Muestra valor
Servicios	2019	94	131.227.637.842	21	22,34%	101.510.238.742	77,35%
	2020	100	117.950.309.468	21	21,00%	43.715.076.658	37,06%
Compras	2019	3.634	302.887.847.997	35	0,96%	114.876.044.184	37,93%
	2020	3.347	246.541.999.466	35	1,05%	82.138.632.797	33,32%
<b>Total</b>		<b>7.175</b>	<b>\$798.607.794.773</b>	<b>112</b>	<b>1,56%</b>	<b>\$342.239.992.381</b>	<b>42,85%</b>

Fuente: ECP GRB. Elaboró: Equipo Auditor

En el Anexo No. 2 del presente informe, se muestran los contratos de mantenimiento día a día o servicios contratados elegidos para la presente auditoría por cada una de las vigencias, aclarando que varios de ellos tienen ejecución en las dos vigencias, porque la suscripción de los mismos abarca diferentes periodos.

La evaluación de los contratos seleccionados, comprendió no solamente la revisión jurídica de los mismos a la luz de las normas contractuales que rigen para Ecopetrol S.A., sino que además se atendieron criterios relacionados con el cumplimiento de los diferentes objetos y cláusulas contractuales en términos de cantidad, calidad, precios y oportunidad; se hizo seguimiento a las actividades de supervisión e interventoría de los mismos, a la gestión administrativa y al cumplimiento de manera transversal con la directrices de orden presupuestal, entre otros aspectos. De lo anterior, se derivaron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 1. Memorias de cálculo Contrato 3020116 de 2019 Mantenimiento Eléctrico. (A)**

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001. Numeral 2.1.2 Interventor del Contrato. *“El Interventor hará el control y seguimiento a la ejecución del objeto contractual en aspectos técnicos y HSE; verificará los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista, certificando las cantidades realmente recibidas a satisfacción por parte de Ecopetrol, y que las obligaciones técnicas a cargo del Contratista se cumplan de conformidad con las normas aplicables (HSE, Técnicas, entre otras); cuando los interventores son funcionarios de Ecopetrol, se entiende que dicha función equivale a la supervisión técnica señalada en el Estatuto Anticorrupción.*

*Los conceptos técnicos de los Interventores son vinculantes en las decisiones que deba tomar el Administrador del contrato.”*

Ecopetrol suscribió el contrato No. 3020116 cuyo objeto es *“Servicio de mantenimiento de los sistemas de distribución eléctrica en las áreas industriales y mantenimiento de las facilidades de alumbrado y transformadores de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander.”*. En la revisión de los informes y memorias de cálculo que soportan las actas de recibo de cantidades, estas solo muestran cifras globales de las actividades ejecutadas y registros fotográficos sin especificar como se conforman las cantidades a pagar al contratista.

Lo anterior, debido a deficiencia en la labor de interventoría situación que impide comparar documentalmente los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista con las cantidades finalmente pagadas.

Hallazgo Administrativo.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Ecopetrol presentó respuesta a la observación mediante oficio del 08 de octubre de 2021 que se resume así:

De acuerdo con lo establecido en las especificaciones técnicas para realizar las validaciones de las cantidades ejecutadas por el contratista, la interventoría realiza seguimiento permanente y continuo al Plan de trabajo programado y ejecutado por el aliado.

Permanentemente en campo y en el lugar de ejecución de las actividades, con el apoyo del supervisor de campo y el focal point de confiabilidad eléctrica de Ecopetrol, se realiza el control y seguimiento a la ejecución de las actividades ordenadas y frente al cumplimiento de aspectos técnicos y en HSE.

De cada actividad ejecutada el contratista presenta un informe que incluye las cantidades ejecutadas. El informe se evalúa en conjunto con el líder de confiabilidad y supervisor en campo que han estado en campo verificando la ejecución de las actividades que como área usuaria recibirán, a fin de constatar que se corresponda con las actividades efectivamente ejecutadas.

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Frente a los argumentos esbozados por la entidad, vale aclarar que no reprocha el Equipo Auditor el seguimiento permanente del plan de trabajo ejecutado, ni tampoco el seguimiento de los apoyos en campo a la interventoría. La observación se enfoca sobre el informe de las actividades ejecutadas por el contratista respecto de los detalles de las cantidades que conforman las actas de pago, pues en los informes revisados no se observan sino registros fotográficos, la descripción del ítem y la cantidad a pagar sin soportes de cálculo. Conforme con lo expuesto y en el entendido que las explicaciones no desvirtúan el hecho observado, se valida como hallazgo.

### **Hallazgo No. 2. Especificaciones Técnicas contrato 5220096 de 2014 Transporte Fluvial. (A)**

Las especificaciones técnicas de los contratos suscritos por Ecopetrol para el transporte fluvial de hidrocarburos establecen lo siguiente:

*“4.2. Botes y Remolcadores a) El TRANSPORTADOR se obliga a mantener disponible el número de botes y remolcadores que se señalan en el numeral 11*

*Relación de Remolcadores y Botes asignados a la ejecución de este Contrato, en perfectas condiciones técnicas y operativas de navegabilidad para el transporte de la carga de ECOPETROL. (...)*”.

*“11.1.42 Todo remolcador debe disponer del equipo contra incendio de acuerdo al decreto 2049 de 1956, así: En la sala de máquinas: dos (2) extinguidores. Cubierta: dos (2) hidrantes en la cubierta principal. Un (1) hidrante por cada cubierta superior. Tres (3) extinguidores por cada cubierta. Dos (2) hachas para incendio por cada cubierta. Conforme al decreto 2049 de 1956, “todo remolcador estará acondicionado con una dotación de bomba contra incendio, tubería e hidrante”. La bomba contra incendio deberá ser mínimo de 100 psig y 300 gis/min, la tubería, hidrantes y monitor contra incendio para una operación mínima manual de 300 gls/min, boquilla de agua-espuma con eductor de 300 gls/min, estación portátil de 55 gls de concentrado de espuma AFFF sintética certificada.”*

En inspección visual realizada el 9 de septiembre de 2021 al muelle fluvial de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja-GRB a efectos de verificar obligaciones emanadas de los contratos de transporte fluvial de hidrocarburos, se encontró falla en el sistema contra incendio en el Remolcador Transflucol 5, perteneciente a la naviera del mismo nombre ejecutor de esta actividad bajo el Contrato No. 5220096 del 04 de diciembre de 2014, por cuanto al solicitar una prueba de su funcionamiento, este no operó.

Lo anterior evidencia deficiencias en los controles aplicados sobre el cumplimiento de las especificaciones técnicas del contrato que impide que los equipos sean funcionales en el evento de ocurrir una conflagración afectando la capacidad de reacción para controlarla. Hallazgo Administrativo.

## **RESPUESTA DEL AUDITADO**

Ecopetrol presentó respuesta a la observación mediante oficio del 08 de octubre de 2021 que se resume así:

Para el seguimiento técnico de la ejecución del Contrato No. 5220096 y particularmente de lo relacionado con el sistema contra incendio de las embarcaciones del contratista, la interventoría ha dado cumplimiento a los criterios, parámetros y lineamientos internos de Ecopetrol, los cuales se enmarcan en los principios de disciplina operativa y seguridad de procesos. Así mismo, se ha realizado el seguimiento de este aspecto con base en lo pactado contractualmente por las partes. En este sentido, destacan lo siguiente:

Seguimiento mensual al plan de mantenimiento presentado por el contratista.

El remolcador No.5 estuvo en mantenimiento general desde el 07 al 26 de agosto de 2021.

Antes de ingresar a operación la transportadora llevo a cabo la lista de chequeo de pre arranque estando todo en cumplimiento.

Se tienen las inspecciones del área de seguridad y salud en el trabajo del contratista. En el momento de la operación se le realiza una inspección a los remolcadores y barcazas que están programados para el cargue.

La operación en los muelles es concebida de manera integral, por lo tanto, en esa área se cuenta con un sistema de contraincendios de respaldo.

Ahora en cuanto a la falla del día de la visita de la CGR, el daño estaba en el sistema eléctrico y era ocasionado por un componente llamado RELE para el cual su modo de falla es súbito y puede presentarse en cualquier momento, a pesar de que se hayan surtido los protocolos de mantenimiento y chequeos contemplados; la instalación fue intervenida inmediatamente superándose la contingencia.

### **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

El equipo auditor considera que si bien es cierto se evidencian soportes del cumplimiento de las especificaciones técnicas por parte del contratista y del seguimiento realizado por la interventoría, también es cierto que el sistema que presentó falla en la fecha de la visita, es uno de los más importantes en la prestación del servicio contratado por todo lo que implica en el tema de seguridad. Por lo tanto, los controles aplicados deben ser objeto de revisión a fin de aumentar la confiabilidad del sistema contra incendio de los remolcadores. Así las cosas, la observación se valida como hallazgo.

### **Hallazgo No. 3. Estado área periférica Subestación Eléctrica Magdalena Medio. (A)**

La Política Integral de Ecopetrol en el numeral 3.4 Excelencia Operacional establece: *“Fijamos metas desafiantes, basados en altos estándares de desempeño, la gestión eficiente de los recursos, la mejora continua de nuestros procesos y operaciones. Reconocemos y gestionamos la existencia de riesgos que pueden afectar el logro de nuestros objetivos y la continuidad del negocio, nuestra reputación y permanencia y aplicamos controles adecuados para mitigarlos. La excelencia operacional es condición necesaria para la construcción de entornos seguros y ambientalmente sostenibles. Trabajamos conjuntamente para ejecutar y compartir las mejores prácticas operativas y tecnológicas de gestión energética, incrementando nuestra competitividad y generando valor para nuestra organización.”*

En inspección visual realizada el día 7 de septiembre de 2021 a las instalaciones de la Subestación Eléctrica de 230 KV “Magdalena Medio”, con ocasión de la evaluación

del contrato No. MA-0021450 del 24 de enero de 2013, se encontró que la plataforma de acceso a la subestación presenta indicios de erosión (Fotos No.1 y 2) al igual que se evidenció presencia de vegetación (Foto No.3) entre los muros de la subestación y la malla perimetral propiedad de Ecopetrol.

**Registros Fotográficos Inspección realizada a las Instalaciones de la Subestación Eléctrica de 230 KV “Magdalena Medio”**



Foto No.1



Foto No. 2



Foto No. 3

Lo anterior obedece a deficiencias en los procesos de mejora continua y de control adecuado de riesgos, lo cual genera derrumbes de la vía de acceso a la subestación, desestabilización de los muros perimetrales de la misma, obstáculos la realización de maniobras en la infraestructura eléctrica del afloramiento de redes en el pórtico de salida de 34,5Kv u otro tipo de actividades de seguridad física en las áreas señaladas. Hallazgo Administrativo.

**RESPUESTA DEL AUDITADO**

Ecopetrol presentó respuesta a la observación mediante oficio del 08 de octubre de 2021 que se resume así:

- Frente a la vegetación: Ecopetrol - Gerencia Refinería de Barrancabermeja le hace mantenimiento a las áreas de servidumbre de las líneas cada 4 meses, pero en el alcance no estaba incluida el área perimetral de la subestación, la cual como acción de aseguramiento se incluyó en el plan de mantenimiento. Igualmente, la condición encontrada el día de la visita de la CGR ya fue corregida, se anexan registros fotográficos.
- Frente a los indicios de erosión: Ecopetrol informa que: El contratista (EPM) implementará las obras civiles que aseguren la integridad de la subestación Magdalena Medio, dentro de las cuales se plantea: i) Obras Inmediatas. (Control de erosión temporal con relleno en material granular Tipo 2 y usar concreto fluido clase F). ii) Obras Requeridas. Opciones (construcción de Muros Flexibles, Muros en tierra armada, Estructuras enterradas) Requerido ingeniería de detalle. EPM confirma la responsabilidad de la ejecución para atender la condición civil reportada, donde compromete la entrega e implementación del plan para la ejecución de las correcciones civiles a desarrollar para la Subestación Magdalena Medio.

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

El equipo auditor recibe como cumplimiento de la observación las acciones relacionadas con el despeje de la vegetación del área perimetral y entiende que la Entidad acepta la observación frente a la erosión de la misma, Por lo tanto, la observación se valida como hallazgo retirando lo atinente al despeje de a vegetación del área perimetral.

### **Hallazgo No. 4. Análisis de precios unitarios contratos transporte Fluvial de Hidrocarburos. (A)**

La Guía detallada del Proceso de Abastecimiento de Ecopetrol indica en lo que respecta al subproceso de aprovisionamiento que este tiene como objetivo: *“Ejecutar compras y contrataciones asegurando niveles óptimos de oportunidad, calidad y costo del bien / servicio contratado”*.

El Manual de Contratación de Ecopetrol S.A. GSJ-M-001 Versión 1 del 15 de octubre de 2012, refiere en el Anexo 1. Planeación Contractual. Numeral 4. Elaboración del Pliego de Condiciones y/o Términos de Referencia: *“El Pliego de Condiciones y/o los Términos de Referencia deberán contener las reglas que se constituirán en la ley particular de la contratación y, por lo tanto, deberán ser completos, claros, precisos y coherentes.”*

El mismo manual, en el numeral 4.2. Proceso de Contratación.4.2.2.2.4. Evaluación de propuestas, indica: “II. Disposiciones comunes a la evaluación – Negociación. ECOPETROL podrá negociar el componente económico de la propuesta. (...) La facultad de negociación se consignará y regulará en el correspondiente Pliego de Condiciones o Términos de Referencia, respetando para el efecto los principios de eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”

Ecopetrol a efectos de contratar el transporte fluvial de hidrocarburos, decidió adelantar el proceso de selección No. 50042989 del año 2014, luego de la evaluación de las ofertas, se decidió adelantar un proceso de negociación individual con los proponentes seleccionados preliminarmente, en razón a que las tarifas (primer componente) propuestas por barril transportado superaban por exceso o defecto los toques estipulados por Ecopetrol. Estas tarifas que son para la ruta Barrancabermeja-Cartagena, debían justificarse con los respectivos desgloses de los Análisis de Precios Unitarios (APUs).

En el cuadro siguiente se muestran los APU de los oferentes, así como el APU del presupuesto oficial de Ecopetrol.

**Tabla No. 11**  
**Transporte fluvial río Magdalena productos negros**

Descripción	Casco sencillo				Casco doble			
	ECOPETROL	UTNRG	NCENTRAL	TRANSFLUCOL	ECOPETROL	UTNRG	NCENTRAL	TRANSFLUCOL
	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril	\$/ Barril
<b>Costos fijos</b>								
Tripulación	833	1.094	N/A	2.043	1.056	1.240	1.353	2.044
Costos de capital	1.496	1.519	N/A	98	2.877	3.003	4.577	98
Pólizas Decreto 3112 de 1997 (Contaminación hidrovia)	796	456	N/A	540	1.539	901	402	540
<b>costos variables</b>								
Póliza responsabilidad civil contractual por daños a la carga Decreto 3112 de 1997	178	1	N/A	36	197	1	188	35
Garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales	137	1	N/A	29	137	2	18	28
Consumo de lubricantes	519	113	N/A	627	510	103	392	1.027
<b>Costos de mantenimiento</b>								
<b>Costos fijos</b>								
Mantenimiento mayor para remolcador y botes	326	1.004	N/A	1.400	673	656	527	2.526
Mantenimiento menor para remolcador y botes	174	251	N/A	900	181	164	313	1.300
<b>Capital</b>								
Capital de trabajo	29	57	N/A	866	38	69	125	2.498
<b>Total, costos directos</b>	<b>4.488</b>	<b>4.496</b>	<b>N/A</b>	<b>6.539</b>	<b>7.208</b>	<b>6.139</b>	<b>7.895</b>	<b>10.096</b>
AIU								

Administración (ECOPETROL 15%), (UTNRG 12,7%), (NCENTRAL 9%), (TRANSFLUCOL 14%)	673	571	N/A	915	1.081	780	711	1.413
Imprevistos (ECOPETROL 5%), (UTNRG 6,9%), (NCENTRAL 3,9%), (TRANSFLUCOL 8%)	224	310	N/A	523	360	424	308	808
Utilidad (ECOPETROL 5%), (UTNRG 22,3%), (NCENTRAL 5%), (TRANSFLUCOL 7% CS Y 9% CD)	224	1.003	N/A	458	360	1.369	395	909

Fuente Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

Del estudio de las cifras de la tabla anterior, se resalta su disparidad entre ellas, dentro de las cuales se pueden mencionar las siguientes:

1. La póliza responsabilidad civil contractual por daños a la carga Decreto 3112 de 1997, Ecopetrol consideró que valía \$178 por barril transportado en botes casco sencillo, la Unión Temporal Naviera Rio Grande (UTNRG) por el contrario calcula ese valor en \$1 barril, y Transflucol \$36 por barril. En casco doble el consorcio Seacor-Naviera Central propone \$188 por barril, mientras que la UTNRG propone \$1 barril.
2. En la tripulación, botes casco sencillo, Ecopetrol considera que el componente vale \$833 por barril, la UTNRG lo tasa en \$1.094 por barril, no obstante, Transflucol presenta un valor de \$2.043 por barril transportado.
3. En el tema de mantenimiento menor para remolcador y botes, en casco doble, Ecopetrol considera que ese valor puede ser \$181 por barril, consorcio Seacor-Naviera Central lo cotiza en \$313 por barril y Transflucol lo tasa en \$1.300 por barril.
4. En cuanto al componente de la utilidad que hace parte de los costos indirectos, Ecopetrol y el consorcio Seacor-Naviera Central la tasaron en el 5%, Transflucol la valoró entre el 7% y el 9% dependiendo del casco, sin embargo, la UTNRG la estipuló en el 22,3%.

Como se observa, las cifras planeadas por Ecopetrol S.A. y las entregadas por las navieras en los componentes de los APUs al ser comparadas, presentan diferencias significativas e inconsistencias en las mismas, lo cual obedece a deficiencias en la planeación operativa del proceso contractual y en la definición de las condiciones de evaluación de las ofertas lo cual ofrece duda de la tecnicidad y racionalidad con que fueron construidas, así como impide conocer los valores de mercado para incorporar acciones de optimización económica de los procesos contractuales de estos servicios.

Hallazgo Administrativo.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Ecopetrol presentó respuesta a la observación mediante oficio del 08 de octubre de 2021 que se resume así:

- Para la planeación de la necesidad de contratación del transporte fluvial de la vigencia 2014 a 2020 se tomó como base la información de la IM (Inteligencia de Mercado) No. 301888, insumo del Concurso Cerrado Plurinegocial No. 50033509 y la estimación interna de Ecopetrol de las tarifas de servicio bajo la metodología base cero (0), es decir, Estructuración del costo de una tarifa de Servicio o de un Bien desagregándolo en sus subcomponentes, de modo tal que se pueda construir desde cero el valor de los mismos con base en fuentes de información conocidas o la experiencia de quien estructura el valor de dicha tarifa.
- Es importante aclarar que la desagregación que se muestra en el APU es una referencia que permite entender la estructura de costo de cada oferente y ser más asertivos o precisos en los aspectos a revisar en la negociación para incrementar la probabilidad de un acuerdo, no en dichos componentes, si no, en una tarifa de servicio de transporte de hidrocarburos (la sumatoria de todos los componentes), razón por la cual, el objetivo de negociación de Ecopetrol no se enfocaba en obtener valores individuales de cada uno de los componentes de la tarifa, si no, pactar una tarifa de servicio acorde con el mercado y las características propias de cada oferente de la respectiva Contratación Directa que se estaba negociando, cubriendo integralmente la necesidad.
- Con relación a las condiciones de evaluación, es importante precisar que los componentes de la estructura de costos de las tarifas de servicio, no correspondían a factores de evaluación.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

No desconoce el Equipo Auditor que la negociación consistía en pactar una tarifa de servicio acorde con el mercado y no en los valores individuales de los componentes de la tarifa, no obstante Ecopetrol S.A. solicitó a los oferentes la discriminación de la misma y fue allí donde se evidenciaron las diferencias significativas de los componentes de la tarifa entre los oferentes mismos frente a lo planeado por Ecopetrol S.A., es esta condición la que permitió establecer la observación.

Así las cosas, la observación se valida como hallazgo

## **Hallazgo No. 5. Contribución de contratos o concesiones de Obra Pública y Otras Concesiones. (A-OI)**

La ley 1106 de 2006, “Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones”, establece:

*“Artículo 6: De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición”.*

Revisadas las minutas y la documentación de los contratos relacionados en la tabla siguiente, se encontró que Ecopetrol - Gerencia Refinería de Barrancabermeja al suscribir los contratos de obra públicas omitió establecer la retención del 5% por concepto de contribución especial.

**Tabla No. 12**  
**Relación de contratos**

No. CONTRATO	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCION	VALOR (\$)
MA-0031203	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia refinería Barrancabermeja de Ecopetrol s.a. ubicada en Barrancabermeja.	27/09/2013	Cuantía Indeterminada
3020116	Servicio de mantenimiento de los sistemas de distribución eléctrica en las áreas industriales y mantenimiento de las facilidades de alumbrado y transformadores de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander.	24/01/2019	21.398.762.631
3015086	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotanques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	16/07/2018	5.497.557.281
3022014	Obras civiles para el mantenimiento y mejoramiento de instalaciones operativas en áreas pertenecientes a la Gerencia Refinería de Barrancabermeja Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander	04/04/2019	Cuantía Indeterminada
3023604	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	21/06/2019	Cuantía Indeterminada
MA-0031201	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja.	27/09/2013	Cuantía Indeterminada
3023605	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	21/06/2019	Cuantía Indeterminada
3012968 3027905	Servicio de mantenimiento para las instalaciones de la Gerencia Refinería Barrancabermeja.	31/01/2018	1.319.445.757
3031634	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotanques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	17/04/2020	4.126.011.494

3030550	Servicio de Corrección de fugas en la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A derivado del ABE 3021646.	18/02/2020	1.188.791.280
3032088	Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los sistemas de deshollinado de las calderas de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander con uso de opción 2021 y 2022.	07/05/2020	934.789.084

FUENTE: Información suministrada por Ecopetrol GRB

Al respecto se debe señalar que, sobre el cobro de dicha contribución en los contratos suscritos por Ecopetrol se origina en las actividades de construcción, reparación y mantenimiento sobre bienes inmuebles. Adicionalmente lo contratos objeto de reproche no corresponden puntualmente a exploración y explotación de hidrocarburos tal y como se aprecia en su objeto.

La situación descrita obedece a deficiencias en la planeación, vigilancia y control de Ecopetrol – Gerencia Refinería de Barrancabermeja al momento de estructurar sus procesos de contratación, por cuanto en su calidad de agente retenedor, debe establecer los impuestos, tasas y contribuciones que se aplican en los contratos de obra. En el presente asunto, no se aprecia que se hayan llevado a cabo las acciones pertinentes para ejercer el mencionado cobro, desconociéndose las obligaciones previstas en la ley.

La omisión en el cobro de la contribución especial afecta el ingreso de los recursos establecidos en la ley los cuales tienen como destinación cubrir las necesidades de seguridad de la región beneficiada del tributo, teniendo en cuenta que se han dejado de recaudar y girar los recursos a quien corresponde para cumplir con la finalidad establecida por la ley.

Hallazgo Administrativo y otra incidencia, (Genera alerta temprana de control interno).

## **RESPUESTA DEL AUDITADO**

Ecopetrol presentó respuesta a la observación mediante oficio del 08 de octubre de 2021 manifestando lo siguiente:

- *“1.1. Del hecho generador de la Contribución de Contratos de Obra Pública.*

*Los contratos de servicios no están gravados con la Contribución de Contratos de Obra Pública pues, al suscribirlos no se realiza el hecho generador de la misma, ...”*

- *1.2. De la aplicación de la Ley 1106 de 2006 antes de la expedición de la Sentencia de Unificación.*

*A partir de la Sentencia de Unificación, Radicado 22473, proferida por el Consejo de Estado el 25 de febrero de 2020, debidamente notificada y ejecutoriada, se dispusieron nuevas reglas de interpretación y aplicación de la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública a los contratos que suscribe Ecopetrol.*

*... sólo hasta el momento en el que se suscribe el contrato es que nace a la vida jurídica la obligación tributaria ...*

*La propia jurisprudencia del Consejo de Estado, al realizar el análisis puntual respecto de los límites asociados a los efectos de sus providencias judiciales, incluyendo las sentencias de unificación, ha determinado límites infranqueables que impiden la aplicación retroactiva de los efectos de sus sentencias ...”*

- *1.3. Del precedente jurisprudencial y administrativo vigente antes de la expedición de la Sentencia de Unificación.*

*... El precedente jurisprudencial conformado por múltiples sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que se fundamentan en el siguiente argumento: Revisado el contenido de los contratos relacionados en el cuadro anterior, se concluye que en todos ellos el objeto se encuentra directamente relacionado con las actividades de exploración, explotación y refinación de hidrocarburos ...*

*... El precedente jurisprudencial de última instancia del Consejo de Estado que se fundamenta así: teniendo en cuenta que en el caso de los contratos suscritos por ECOPETROL, corresponden a actividades directa y necesariamente relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales, no se configura el hecho generador del tributo, por lo que se concluye que no es procedente la determinación de la contribución de obra pública efectuada por la entidad demandada en los actos acusados”*

*Resoluciones que revocan la determinación oficial de la Contribución de Contratos de Obra Pública en cabeza de Ecopetrol realizada por la DIAN en aplicación al precedente jurisprudencial y administrativo.*

*...*

*En los pronunciamientos de la CGR en fallos y autos de terminación ...”*

- *“1.4. Respecto a la claridad de la obligación de retener el 5% a título de Contribución por Contratos de Obra Pública.*

*La forma como quedó redactado el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 ha generado dudas serias, razonables y suficientemente fundamentadas, que dificultan su aplicación, tal y como lo ha reconocido la misma Corte Constitucional en la sentencia C-1153 de 2008...”*

- *“1.5. Interpretación de la Sentencia de Unificación y su aplicación por parte de Ecopetrol*

*... se distinguió entre el contrato de obra pública y los propios de exploración y producción que consisten en ubicar y determinar las reservas de los campos asignados, en extraer los hidrocarburos, en realizar exploración y comercialización, siendo este el pilar de la actividad contractual de Ecopetrol.*

*... como se ha informado en el proceso de Auditoría Financiera que también adelantó la CGR, se ha identificado en la Sentencia de Unificación defectos estructurales con alcance constitucional en la medida en que se consideran lesivos de derechos fundamentales de Ecopetrol)*

*... Ecopetrol respetuoso de las decisiones judiciales que se adoptan por los Jueces y Magistrados que forman parte de la Rama Judicial, implementó las acciones encaminadas a aplicar dicha Sentencia, con una interpretación apegada a la parte resolutive de la sentencia, esto es, aplicando la retención en la fuente a título de Contribución a todos los contratos de “obra civil sobre bien inmueble” suscritos con posterioridad a la notificación de la Sentencia de Unificación...*

*Finalmente, si en gracia de discusión, se le diera a la Sentencia de Unificación una aplicación retroactiva, aplicando el término de prescripción de la acción de cobro en materia tributaria, el cual corresponde a 5 años (artículo 817 del Estatuto Tributario), Ecopetrol no puede aplicar ni iniciar el cobro de la Contribución respecto a los pagos derivados de los contratos suscritos en este periodo, no solo porque ello implicaría el desconocimiento del precedente ya descrito y la creación de un riesgo de controversias sobre contratos que ya se encuentran liquidados por violar el deber general de respeto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y confianza legítima, sino porque no existe un acto administrativo de la DIAN, como autoridad tributaria, que le permita a Ecopetrol realizar el pago de la Contribución sobre los contratos y pagos correspondientes para así, proceder con la acción de repetición conforme lo establece el artículo 370 del Estatuto Tributario. De tal suerte que, un cobro de esta naturaleza carecería de fundamento o título jurídico.*

*Lo anterior máxime cuando la manera de aplicar las reglas de interpretación establecidas en la Sentencia de Unificación se definirá en el marco de la Jurisdicción Constitucional cuando se profiera el último pronunciamiento de los jueces respecto a la tutela impetrada por Ecopetrol contra la mencionada providencia por las razones ya expuestas.”*

- *“1.6. Aplicación de la Sentencia de Unificación por parte del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca*

*En Sentencia del 9 de julio de 2021, expediente 25000-23-37-000-2018-00781-00, la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, tuvo conocimiento del estudio de legalidad de ciertos actos administrativos de determinación oficial, mediante los cuales la DIAN pretendía el cobro de la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública a Ecopetrol.*

*...Por consiguiente, teniendo en cuenta que siendo posible establecer un criterio de conexidad entre la obra y la destinación del inmueble sobre el cual recaen los objetos contractuales, es por lo que el tribunal considera que no se configura el hecho generador de la contribución y, en consecuencia, no le correspondía a ECOPETROL S.A retener al contratista el pago de la contribución de los contratos de obra pública.”*

- *“1.7. Aplicación de la Sentencia de Unificación por parte de la DIAN*

*... Como puede verse, la DIAN ha dado aplicación a las reglas establecidas en la Sentencia de Unificación analizando cada uno de los objetos contractuales para determinar si corresponden al desarrollo de los contratos de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos, los cuales no corresponden a la categoría de contratos de obra pública como ya se ha explicado.*

*Resulta entonces claro que, la obligación de practicar la retención en la fuente, después de proferida la Sentencia de Unificación debe analizarse caso a caso para cada contrato y, no es una regla general que se aplique desde la expedición de la Ley 1106 de 2006, por el contrario, es una regla de interpretación nueva que, no se detiene a ponderar la calidad de entidad de derecho público, sino que exige el análisis individual de los contratos que se analizan.”*

- *“1.8. Sobre el efecto y la conclusión a la que se llega en la Observación No. 6*

*...De manera respetuosa, insistimos comedidamente que el manejo tributario a los contratos enlistados en la observación corresponde al tratamiento,*

*interpretación y aplicación que, en precedentes judiciales y administrativos emanados de autoridad competente en materia tributaria, incluso posteriores a la Sentencia de Unificación, se le ha dado por la misma autoridad en materia de retención en la fuente a título de Contribución de Contratos de Obra Pública.”*

*... Interpretaciones divergentes: (...) Ecopetrol ha actuado de conformidad con el entendimiento y la interpretación que es propia de la Ley 1106 de 2006, en los términos del alcance en su aplicación, atendiendo las interpretaciones institucionales y de autoridad vigentes al momento de suscribir los contratos propios de su operación, y que han sido emitidas por las distintas entidades con facultades de fiscalización y control y, de los pronunciamientos reiterados de los jueces.”*

*... Confianza Legítima: “(...) La DIAN como lo mencionamos, ha revocado recientemente varias Resoluciones de Determinación a la Compañía OCENSA, en discusiones que tienen idénticos fundamentos a los aquí expuestos, aplicando incluso la Sentencia de Unificación.”*

*... Sobre un fallo sin responsabilidad fiscal de la CGR, transcribe: “Analizado el pronunciamiento de la Oficina Jurídica de la Contraloría general de la República mediante concepto 801121E1275 del 26 de enero de 2012, relacionado con la interpretación y aplicación del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 encontramos que no todo contrato de obra celebrado por entidad pública puede ser considerado como de obra pública y en tal virtud, no genera la obligación en la entidad contratante de aplicar el descuento del 5% por no ser hecho generador del tributo establecido en la norma citada”*

*... en referencia al Principio de Confianza Legítima, en sentencia T-308/11 que la "Confianza Legítima ha de entenderse como la expectativa de que una situación jurídica o material, abordada de cierta forma en el pasado, no sea tratada de modo extremadamente desigual en otro período, salvo que exista una causa constitucionalmente aceptable que legitime su variación"*

- 1.9. Ciclo de planeación contractual en Ecopetrol (Incluida la GRB)

*“Ahora bien, en la fase de planeación contractual de cada uno de los contratos relacionados en la Observación No. 6 y, en general en los que suscribe la Compañía, Ecopetrol realiza una estricta verificación de los tributos que se generan en cada uno de ellos y, en este caso, a los que aplican a cada categoría contractual.”*

- 1.10. De los contratos incluidos en la Observación No. 6.

*Sobre los contratos señalados Ecopetrol indica de manera general lo siguiente:*

*“Con fundamento en la explicación anterior tenemos que, los contratos suscritos antes de la Sentencia de Unificación no estaban sujetos a la retención a título de Contribución de Contratos de Obra Pública, en aplicación del contexto normativo, doctrinario y, jurisprudencial antes expuesto.*

*De otra parte, sobre aquellos suscritos con posterioridad a la Sentencia de Unificación es del caso precisar lo siguiente:*

- Con base en el objeto contractual y actividades que se ejecutarán en cada contrato, Ecopetrol define la aplicación o no de la retención de la Contribución de Contratos de Obra Pública.*
- Ecopetrol ha practicado la correspondiente retención en la fuente a título de Contribución de Contratos de Obra Pública sobre los pagos que se van realizando.*
- La retención se aplica sobre cada pago que se efectúe (base gravable de la retención).*
- Una vez practicada la retención, los montos recaudados se trasladan a FONSECON conforme con el calendario establecido por esta entidad para el efecto.”*

*- 1.11. De la no aplicación de la Contribución de Obra Pública en los contratos que aparecen relacionados en la Observación No. 6*

*Frente a la observación se indica en la respuesta que: “si en gracia de discusión se concluyera que Ecopetrol sí suscribe contratos que corresponden a la categoría de contratos de obra pública, entonces se deberá analizar si los objetos contractuales que son objeto de revisión en esta Observación, son de aquellos que configuran el hecho generador de la Contribución de Contratos de Obra Pública o no.”*

*... “Conforme con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y en la interpretación de la DIAN, el contrato de obra pública debe implicar o comprender dentro de su alcance, una intervención o trabajo material sobre un bien inmueble; es decir, el desarrollo de una actividad que implique levantamiento, construcción, instalación, intervención del inmueble para su conservación o mantenimiento. De lo contrario, se trataría de otro tipo contractual como por ejemplo un servicio general, mantenimiento preventivo sin intervención del inmueble, servicio técnico, consultoría, etc., contratos que no estarían gravados con esta contribución especial”*

*Dice la Entidad que en todos los contratos relacionados en la observación excepto en dos, el objeto contractual se trata de un servicio y no se realiza el*

*hecho generador de la contribución y sobre los dos exceptuados, indica en los contratos 3022014 y 3012968/3027905 que estos fueron suscritos al amparo del precedente jurisprudencial vigente antes de la sentencia de unificación y en el último señala además que el otrosí modificatorio que fue suscrito con posterioridad a la Sentencia de Unificación, se practicaron las retenciones de contribución correspondientes.*

*Presenta también la Entidad en su respuesta las actividades principales ejecutadas en cada uno de los contratos relacionados en la observación.*

- 1.12. Del Plan de Mejoramiento de Ecopetrol con ocasión de la Observación N° 6.

Finalmente menciona la respuesta dada por Ecopetrol, que en la actualidad a raíz del hallazgo Administrativo relacionado con la Contribución de Contratos de Obra Pública de mayo de 2021, se adelanta un Plan de Mejoramiento con la CGR donde se destacan las siguientes: Acción de tutela contra la Sentencia de Unificación, acciones de tutela contra otros procesos, información a los contratistas del cambio jurisprudencial, gestiones con la DIAN sobre el proceso de cobro, mesas de trabajo con la DIAN sobre las reglas de interpretación de la Sentencia de Unificación, aplicación de la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública sobre los contratos sujetos al tributo y conforme a los criterios fijados en la Sentencia, entre otros.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

El Consejo de Estado a través de su Sentencia de Unificación de fecha 25 de febrero de 2020 señaló:

- Obra pública porque se celebra con entidades de derecho público. (pág. 13 sentencia)
- Estos contratos no están relacionados con la exploración y explotación de petróleo (pág. 14 sentencia)
- Por lo anterior, no es el régimen contractual de la entidad de derecho público, el elemento o factor relevante para la causación de la contribución de obra pública. Lo es, que una de las partes sea una entidad de derecho público y que el objeto del contrato sea una de las actividades descritas en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. (pág. 19 sentencia)
- En conclusión, para efectos del tributo analizado, debe entenderse que, en términos generales, el contrato de obra pública es el celebrado con entidades de

derecho público para la realización de trabajos materiales sobre bienes inmuebles, (pág. 21 sentencia)

...

- Lo que debe examinarse es el objeto del contrato que se celebra con la entidad de derecho público, y no el régimen jurídico de la entidad o el objeto social que la misma desarrolle. (pág. 22 sentencia)
- Del anterior listado se advierte que, los contratos no corresponden a la exploración y explotación de hidrocarburos, sino a un conjunto de obras que tiene por objeto la realización de actividades de construcción, reparación y mantenimiento sobre unos bienes inmuebles. Actividades materiales propias de un contrato de obra. (pág. 27 sentencia)

El Equipo Auditor procedió a revisar nuevamente el objeto de los contratos cuestionados en la observación, encontrándose que solo en uno de ellos, en el contrato No.3021713 no se realizan trabajos de obras, por lo tanto, este contrato se retira de la misma (ver tabla siguiente). Los demás no corresponden a contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.

**Tabla No.13**  
**Relación de contratos por análisis de la respuesta**

No. CONTRATO	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCION	VALOR (\$)	OBSERVACIONES
MA-0031203	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia refinera Barrancabermeja de Ecopetrol s.a. ubicada en Barrancabermeja.	27/09/2013	Cuántia Indeterminada	El contrato se terminó el 01 de noviembre de 2019. Ejecutó obras sobre bienes inmuebles.
3020116	Servicio de mantenimiento de los sistemas de distribución eléctrica en las áreas industriales y mantenimiento de las facilidades de alumbrado y transformadores de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander.	24/01/2019	21.398.762.631	El contrato está en ejecución y ha presentado modificaciones para incluir mayores cantidades. Ha ejecutado trabajos sobre bienes inmuebles.
3015086	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotaques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	16/07/2018	5.497.557.281	El contrato se terminó el 30 de junio de 2020, tiene trabajos de mantenimiento de áreas operativas, bienes inmuebles.

3022014	Obras civiles para el mantenimiento y mejoramiento de instalaciones operativas en áreas pertenecientes a la Gerencia Refinería de Barrancabermeja Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander	04/04/2019	Cuantía Indeterminada	El contrato está en ejecución, aduce que no le aplica la retroactividad. Tubo modificaciones presupuestales ejemplo el otrosí No.4 con actividades de obras sobre bienes. inmuebles
3023604	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	21/06/2019	Cuantía Indeterminada	El contrato está en ejecución. Ejecuta trabajos sobre bienes inmuebles.
MA-0031201	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja.	27/09/2013	Cuantía Indeterminada	El contrato se terminó el 31 de mayo de 2019. Ejecutó trabajos sobre bienes inmuebles.
3021713	Servicio técnico de integridad mecánica de recipientes a presión, tuberías y tanques de la refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	21/03/2019	13.240.221.479	El contrato está en ejecución, este contrato no implica la ejecución de obras.
3023605	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	21/06/2019	Cuantía Indeterminada	El contrato está en ejecución. Ejecuta trabajos sobre bienes inmuebles.
3012968 3027905	Servicio de mantenimiento para las instalaciones de la Gerencia Refinería Barrancabermeja.	31/01/2018	1.319.445.757	El contrato se terminó el 31 de marzo de 2021, realizó obras sobre bienes inmuebles.
3031634	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotanques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	17/04/2020	4.126.011.494	El contrato está en ejecución, tiene trabajos de mantenimiento de áreas operativas. Ejecuta trabajos sobre bienes inmuebles.
3030550	Servicio de Corrección de fugas en la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A derivado del ABE 3021646.	18/02/2020	1.188.791.280	El contrato se terminó el 30 de noviembre de 2020, no se realizan obras sobre bienes inmuebles.
3032088	Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los sistemas de desdeshollado de las calderas de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander con uso de opción 2021 y 2022.	07/05/2020	934.789.084	El contrato está en ejecución, se hacen trabajos de retiro, cambio de elementos, montajes de equipos, etc. Ejecuta trabajos sobre bienes inmuebles.

FUENTE: Información suministrada por Ecopetrol GRB

Frente al argumento de la aplicación retroactiva, es preciso indicar que la mayoría de los contratos señalados (ver tabla anterior), se encuentran en ejecución y los terminados lo fueron hace dos años, siendo objeto de modificaciones presupuestales en donde se pactaron nuevas actividades con figuras como otrosíes, usos de opción y adicionales de obras en los últimos cinco años, pero todos los casos, en vigencia de la ley 1106 de 2006, el cual corresponde al criterio bajo el cual son examinados y

reprochados en la observación. Por lo anterior, la observación se confirma como hallazgo con las mismas connotaciones

### **Hallazgo No. 6. Tarifa transporte fluvial de hidrocarburos - Contrato No. 5220074 de 2014 (A-D-F)**

La Guía detallada del Proceso de Abastecimiento de Ecopetrol indica en lo que respecta al subproceso de Gestión de Contratos, que este tiene como objetivo: *“Asegurar el inicio, ejecución, cierre y balance de los contratos, realizando una adecuada gestión de eventualidades y haciendo la evaluación del desempeño del contratista”.*

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001. Numeral 2.1.1 Administrador del contrato: *“El Administrador debe ser trabajador de Ecopetrol y es el responsable del aseguramiento y control integral de la ejecución del contrato, en cuanto a objeto, plazo, valor y obligaciones pactadas en el mismo. Deberá gestionar integralmente los riesgos y oportunidades de mejora, que se presenten en la ejecución del contrato, buscando el cumplimiento de su objeto y la satisfacción de las necesidades e intereses de Ecopetrol. Dependiendo del nivel de desempeño del Contratista, categoría y complejidad del contrato, ejercerá distintos niveles de supervisión en aspectos administrativos.”*

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001. Numeral 2.1.2 Interventor del Contrato. *“El Interventor hará el control y seguimiento a la ejecución del objeto contractual en aspectos técnicos y HSE; verificará los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista, certificando las cantidades realmente recibidas a satisfacción por parte de Ecopetrol, y que las obligaciones técnicas a cargo del Contratista se cumplan de conformidad con las normas aplicables (HSE, Técnicas, entre otras); cuando los interventores son funcionarios de Ecopetrol, se entiende que dicha función equivale a la supervisión técnica señalada en el Estatuto Anticorrupción.*

*Los conceptos técnicos de los Interventores son vinculantes en las decisiones que deba tomar el Administrador del contrato.”*

El Anexo No.1 de la minuta El contrato No. 5220074 del 25 de noviembre de 2014 cuyo objeto es *“Transporte de hidrocarburos por el río Magdalena, en las rutas Barrancabermeja – Cartagena- Barrancabermeja, Barrancabermeja – Barranquilla, y/o aquellas rutas en el río Magdalena que fueren requeridas para atender las necesidades operacionales y comerciales de Ecopetrol y del grupo empresarial durante las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.”*, señala que la

tarifa (primer componente)<sup>1</sup> para productos negros en la ruta Barrancabermeja-Cartagena con la cual se pactó en este contrato en el año 2014, era de \$8.900 por barril transportado que incluye el AIU del 17,7% negociado.

La cláusula tercera del contrato citado indica, “El “primer componente” de las Tarifas, se reajustará anualmente a partir del primero (1ro) de enero de cada año calendario, en un porcentaje de acuerdo al incremento del IPC certificado por el DANE en los doce (12) meses inmediatamente anteriores.”

La cláusula cuarta del mismo contrato indica: “En la vigencia del 2016, el contratista se compromete a rebajar su tarifa para producto negro a \$8.500 por barril transportado” Este contrato, No. 5220074 del 25 de noviembre de 2014, que se suscribió por cuantía indeterminada, se encuentra en ejecución, inició el 03 de diciembre de 2014 y a 31 de diciembre de 2020 tenía un valor contratado de \$140.159.542.677. La forma como se hace parte de la remuneración de este contrato es multiplicando la tarifa (primer componente) en pesos (\$) pactada por barril de hidrocarburo transportado por el volumen de hidrocarburo transportado.

Posteriormente, mediante Contrato Adicional No.1 del 14 de junio de 2017, se incluyó al Anexo No. 1, el ítem para el servicio de transporte fluvial de hidrocarburos en la ruta La Gloria -Cartagena. Los documentos previos a esta adición dan cuenta de que la tarifa pactada para esta nueva ruta corresponde al 65% del valor de la ruta Barrancabermeja-Cartagena.

El 23 de octubre de 2019, se formalizó el Otrosí No. 2 mediante el cual a partir de esta fecha se hace una reducción de la tarifa quedando a \$11.050 por barril en la ruta Barrancabermeja-Cartagena y \$7.185 por barril en la ruta La Gloria-Cartagena, igualmente se pactó no hacer reajustes durante las vigencias 2019 y 2020.

De acuerdo a la información recopilada especialmente las actas de reajuste de tarifas y del Otrosí No.2, en el cuadro siguiente se presentan las tarifas (primer componente) con las cuales Ecopetrol pagó el servicio al contratista desde el 2014 hasta 31 de diciembre de 2020.

**Tabla No. 14**  
**Tarifas (primer componente) pagadas por Ecopetrol S.A.**

Año	AIU	IPC	Tarifa Ruta \$/barril		Observaciones
			Barrancabermeja	La Gloria	
2014	17,70%	1,0366	8.900	N/A	
2015	22,78%	1,0677	9.638	N/A	
2016	22,78%	1,0575	10.245	N/A	Ene a Abr
2016	22,78%	1,0575	10.245	N/A	May a Dic

<sup>1</sup> Todos aquellos elementos de la tarifa distintos al combustible y al pago de derechos de uso de la hidrovía.

2017	22,78%	1,0409	10.834	7.041	
2018	22,78%	1,0318	11.276	7.329	
2019	22,78%	1,0380	11.276	7.329	Ene a Oct 22
2019	N/A	1,0380	11.050	7.185	Oct 23 a Dic 31
2020	N/A	1,0161	11.050	7.185	

Fuente: Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

Para la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta los criterios establecidos contractualmente, es decir, tarifa inicial de \$8.900 por barril transportado, AIU de 17,7%, rebaja de tarifa a \$8.500 pesos por barril transportado en mayo de 2016, y las tarifas indexadas solo con el IPC se debería haber pagado el servicio como se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla No. 15**  
**Tarifas calculadas CGR de acuerdo al contrato**

Año	AIU	IPC	Tarifa Ruta \$/barril		Observaciones
			Barrancabermeja	La Gloria	
2014	17,70%	1,0366	8.900	N/A	
2015	17,70%	1,0677	9.226	N/A	
2016	17,70%	1,0575	9.850	N/A	Ene a Abr
2016	17,70%	1,0575	8.500	N/A	May a Dic
2017	17,70%	1,0409	8.989	5.843	
2018	17,70%	1,0318	9.356	6.082	
2019	17,70%	1,0380	9.654	6.275	Ene a Oct 22
2019	17,70%	1,0380	9.654	6.275	Oct 23 a Dic 31
2020	17,70%	1,0161	10.021	6.514	

Fuente Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

Por lo tanto, al conocer el volumen transportado de producto negro (combustóleo en este caso), se presenta una diferencia de tarifas en las dos rutas, que, multiplicada por el volumen, arroja un mayor valor pagado de \$14.541.516.396, como se refleja en el siguiente cuadro:

**Tabla No. 16**  
**Cálculo diferencias de tarifas y de valor pagado**

Año	Tarifa ruta \$/barril Ecopetrol		Tarifa ruta \$/barril Contraloría		Diferencia tarifa ruta \$/barril		Volumen transportado barriles		Mayor valor pagado \$	Observaciones
	B/meja	La Gloria	B/meja	La Gloria	B/meja	La Gloria	B/meja	La Gloria		
2014	8.900	N/A	8.900	N/A	0	N/A	27.278	N/A	0	
2015	9.638	N/A	9.226	N/A	412	N/A	594.705	N/A	245.173.277	
2016	10.245	N/A	9.850	N/A	395	N/A	221.555	N/A	87.442.752	Ene a Abr
2016	10.245	N/A	8.500	N/A	1.745	N/A	1.094.274	N/A	1.909.508.130	May a Dic
2017	10.834	7.041	8.989	5.843	1.845	1.198	1.505.495	643.936	3.549.650.935	
2018	11.276	7.329	9.356	6.082	1.920	1.247	992.992	1.512.114	3.792.287.446	
2019	11.276	7.329	9.654	6.275	1.622	1.054	729.387	1.474.819	2.737.507.550	De Ene 22 de Oct

2019	11.050	7.185	9.654	6.275	1.396	910	225.161	274.344	563.981.512	De 23 Oct a 31 Dic
2020	11.050	7.185	10.021	6.514	1.029	671	1.186.571	647.377	1.655.964.795	
<b>TOTAL</b>									<b>14.541.516.396</b>	

Fuente Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

Los anteriores hechos obedecen a deficiencias en las labores de Administración e Interventoría del contrato por cuanto, por una parte, el porcentaje de AIU se incrementó sin justificación pasando del 17,7% pactado al 22,78% y además porque no se atendió lo estipulado en la cláusula cuarta del contrato, de pagar el servicio en el 2016 con la tarifa rebajada de \$8.500 por barril transportado y su posterior indexación.

Esta situación deriva en un mayor valor pagado al contratista por \$14.541.516.396 que se constituye en un presunto detrimento patrimonial.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Mediante oficio del 19 de octubre de 2021 Ecopetrol presentó su respuesta, la cual, incluyendo algunos apartes textuales, se resume así:

- El concepto de mano de obra (línea de Tripulación del APU de la tarifa del Contrato) la actualización debía realizarse de conformidad con la Tabla de Niveles Salariales para Actividades Contratadas No Propias de la Industria del Petróleo que para cada vigencia corresponde a los siguientes porcentajes en 2015 es 4,66% y en 2016 es 7,0%, los demás componentes se ajustan con el IPC del año inmediatamente anterior.
- El Consorcio contratista *“se comprometió a disminuir la tarifa inicial a partir del 1° de enero del 2016, una vez se incrementará la capacidad en 1.200.000 barriles mediante el ingreso de una flota adicional. Esta condición se materializó en el mes de mayo de 2016 ...”*.
- (...) *“cabe aclarar que la tarifa pactada por incremento de equipos de \$ 8.500 en la citada Acta de Negociación del 04 de noviembre del 2014, se debía reajustar conforme a lo establecido en el PARÁGRAFO PRIMERO – REAJUSTE, es decir anualmente en conjunto con la tarifa inicial, para que en el momento en que se diera la condición de incremento de equipos, dicha tarifa se encontrara actualizada”*
- *“En lo que refiere al Contrato Adicional No. 1 del 14 de junio de 2017, en el cual se incluyó la ruta La Gloria – Cartagena, es necesario precisar que la tarifa establecida surgió de una negociación entre las partes con fundamento en los tiempos de operación y distancia entre puertos y bajo precios de mercado. En consecuencia, la tarifa definida se estableció en función de: i) los tiempos de*

*operación de la ruta de la Gloria con relación a los tiempos de operación de la ruta de Barrancabermeja y ii) la de distancia de la ruta de la Gloria con relación a distancia de la ruta de Barrancabermeja, todo ello referenciado en relación con los precios del mercado.”*

- *“El 23 de octubre de 2019, Ecopetrol y el Consorcio Seacor-Naviera Central suscribieron el Otrosí No. 2 al Contrato mediante el cual se acordó reducir las tarifas con el fin de subsanar el valor adicional causado por un error involuntario en el cálculo del AIU para las vigencias 2015 a 2018 y por la no aplicación de la tarifa correspondiente a partir de mayo de 2016 en los términos previstos por las partes.*
- *Mediante la suscripción del Otrosí No. 2, se aplicaron los acuerdos establecidos que consisten en la reducción de la tarifa en la ruta Barrancabermeja – Cartagena y la ruta La Gloria – Barrancabermeja; y la no aplicación de los reajustes de la tarifa para las vigencias 2019 y 2020, así mismo para el periodo comprendido entre enero 1 del 2019 y el 22 de octubre del 2019 no se aplicó reajuste de tarifa, manteniendo la tarifa que en su momento se tenía pues se encontraba en trámite la negociación del Otrosí No. 2.”*
- En conclusión, se presentaron errores en el cálculo de los reajustes de la tarifa, específicamente en el valor del AIU en las vigencias 2105 al 2018. Adicionalmente no se aplicó a partir de mayo de 2016 la tarifa reducida lo que generó un mayor valor pagado de \$3.071.486.175. No obstante, con la negociación realizada en el Otrosí No. 2 se subsanó por completo la situación presentada, logrando incluso un balance económico favorable para Ecopetrol a la fecha de \$1.258.040.809.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

El equipo auditor analizó los argumentos y los valida en el siguiente caso:

- Se acepta la aplicación de la tarifa reducida a partir de mayo de 2016 en atención a que estaba sujeta a condición.

Respecto de los otros argumentos estos no son de recibo por lo siguiente:

- No se acepta la modificación de la tarifa en el concepto de mano de obra del APU para los años 2015 y 2016, conforme a la actualización de la tabla de niveles salariales de actividades no propias de la industria del petróleo, por cuanto esto no está contemplado contractualmente, pacto en el que la actualización de la tarifa solo se contrató mediante las variaciones del IPC.
- No se acepta la indexación de la tarifa reducida pactada para el 2016, partiendo de \$8.500 por barril transportado en 2014, por cuanto esta condición no se encuentra pactada en el contrato, surtiendo efectos a partir de la nueva condición

de \$8.500 pesos por barril transportado desde mayo de 2016, expresado en la cláusula.

- Los documentos soportes del contrato adicional No. 1, dejan ver claramente que después de los análisis técnicos y económicos, el valor de la tarifa para la nueva ruta Cartagena - La Gloria - Cartagena corresponde al 65% del valor del primer componente de la actual tarifa de la ruta Cartagena - Barrancabermeja – Cartagena. Por lo tanto, esta se pactó como el 65% de \$10.834 por barril transportado, es decir, \$7.042 por barril, pero estos valores de tarifas introducían el AIU no pactado de 22,78% en lugar del 17,7% contratado.

Por lo explicado, se valida como hallazgo con las mismas connotaciones, solo que la tarifa rebajada por el contratista se toma no a partir de enero de 2016 sino a partir de mayo de 2016 y con esta condición se realiza el recálculo del mayor valor pagado el cual pasó de \$14.814.575.083 a \$14.541.516.396 reduciéndose en \$273.058.687.

#### **Hallazgo No. 7. Adquisición de materiales de gasto dentro de la OC 1888793. (A)**

MANUAL DE CONTRATACIÓN DE ECOPETROL S.A, GAB-M-001:

*4.2. Proceso de Abastecimiento. 4.2.1. Se sujetarán a planeación estratégica las categorías de bienes y servicios contratadas por ECOPETROL S.A, que estarán agrupadas en dominios de categorías, entre otras, servicios petroleros, compras, obras, operación y mantenimiento, soporte y servicios.*

*Este subproceso tiene por objeto anticipar y planear la atención de necesidades de compra y contratación de Ecopetrol S-A, mediante el aseguramiento del Plan de Abastecimiento Integral. Sus actividades críticas están orientadas al análisis de la demanda interna y del mercado, a consolidar los estándares técnicos aplicables por categoría, a identificar los proveedores idóneos, a priorizar las palancas de ahorro, a seleccionar y aprobar la estrategia de contratación...”*

PROCEDIMIENTO PARA LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE MATERIALES  
GAB-P-027

*2.3 Roles y responsabilidades relacionadas al presente procedimiento.*

*Responsabilidades generales del Administrador de Inventarios (ADIN): “... Responsable del proceso de planeación del suministro de materiales, y propender por el balance adecuado de los niveles óptimos de inventarios.*

*Responsabilidades de las Áreas Usuarias: "... Planear los requerimientos de materiales de forma racional acorde con la necesidad de cada negocio, asegurando su utilización.*

### 3.11 Planificación de materiales

#### 3.11.1 Generalidades

*a. Contexto: Para garantizar una adecuada planificación de materiales, se debe determinar una correcta definición de las necesidades del negocio - proyecto. Este proceso lo asegura el Líder de Proyecto (materiales - equipos de proyectos) y el ADIN (materiales de gastos). ...En todos los casos es responsabilidad del ADIN efectuar revisión para gestionar según aplique y tener en cuenta en los procesos de generación de solped.*

*h. Orden Previsional (Materiales de gastos): Hace referencia a la necesidad que genera la función de planificación de necesidades de material MRP (Materials Requirements Planning) y que se puede convertir en solicitud de pedido previo análisis del ADIN.*

#### 3.11.2 Clasificación de materiales

*c. Según criticidad y/o riesgo (Gastos)... Stock Máximo (SM): Puede ser definido teniendo en cuenta; rata de consumo anual, o el valor mínimo de pedidos / compras, o el valor mínimo de embalaje. ... el ADIN debe verificar junto con el negocio y el área de abastecimiento la cantidad razonable para cubrir las necesidades de la operación y siempre velar por mantener un inventario óptimo sin que esto signifique salir a comprar el máximo..."*

La Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL S.A. - GERENCIA REFINERÍA DE BARRANCABERMEJA - GRB, suscribió la orden de compra No. 1888793, con JOHN ZINK COMPANY LLC, por medio de la cual se adquirieron los siguientes elementos:

**Tabla No. 17**  
**Universo de ítems de la orden de compra No. 1888793**

Orden + ítem	Tipo cambio moneda	Material	Texto breve	Cantidad recibida	Precio neto pedido USD	Valor neto de pedido USD	Valor factura \$
1888793_1	3.248,91000	71005997424	NOZZLE, GAS BURNER	6	667,00	4.002,00	13.721.377
1888793_2	3.248,91000	71004956470	WINDOW, OBSERVATION	39	4.780,69	186.446,91	639.257.469
1888793_3	3.248,91000	71004551107	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	5	651,00	3.255,00	11.160.191
1888793_4	3.248,91000	71004551156	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	4	667,00	2.668,00	9.147.585
1888793_5	3.248,91000	71004551065	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	30	667,00	20.010,00	68.606.886
1888793_6	3.248,91000	71004956470	WINDOW, OBSERVATION	6	4.780,69	28.684,14	98.347.303
1888793_7	3.248,91000	71004551099	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	16	667,00	10.672,00	36.590.339

1888793_8	3.248,91000	71004551255	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	12	651,00	7.812,00	26.784.458
1888793_9	3.248,91000	71004551115	PILOT	1	4.245,00	4.245,00	14.554.534
1888793_10	3.248,91000	71004551073	TIP, NOZZLE, GAS BURNER	20	651,00	13.020,00	44.640.763
1888793_11	3.248,91000	71004563599	ROD	6	485,00	2.910,00	9.977.313
1888793_12	3.248,91000	71005999628	NOZZLE, GAS BURNER	6	651,00	3.906,00	13.392.229
1888793_13	3.248,91000	71003976156	NOZZLE, SPRAY	2	955,00	1.910,00	6.548.683

Fuente: Información suministrada por ECOPEPETROL GRB – Abastecimiento. Elaboró: Equipo Auditor

De la verificación “in situ” realizada en bodega de materiales de la Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, se determinó la no utilización o puesta en servicio de la totalidad de elementos correspondientes a los ítems 2 y 6, denominados WINDOW OBSERVATION, identificados con código 71004956470, los cuales figuran con fecha de recibo en SAP del 09/10/2019, y fueron trasladados al almacén de excedentes en data 19/08/2021, por considerarse que cumple los criterios de sobre stock, establecidos en el procedimiento GAP-P-027, que conllevan a su vez la obligación de iniciar el proceso de material no requerido para operar.

Sobre este particular, y como consecuencia de la revisión de la información suministrada por la Entidad auditada, en conjunto con aquella cargada en el aplicativo Open Text, se advierten deficiencias en el proceso de planificación de necesidades y análisis de demanda de los citados materiales, por cuanto la Solicitud de Pedido respectiva – SOLPED, al contemplar la adquisición de cuarenta y cinco (45) unidades, excedió el histórico de consumo de este tipo de bienes, en virtud al cual, se determinó que desde el 30/04/2016 a la fecha de suscripción de la Orden de Compra (20/06/2019), esto es, durante un periodo de más de tres años, únicamente se habían adquirido un total de diez (10) elementos.

Lo anterior se origina por una inadecuada planeación, sin propender por un balance óptimo de los niveles de inventario e incorrecta definición de las necesidades del proyecto, que conllevo a invertir \$737.604.772 en bienes que hoy se encuentren en el almacén en calidad de excedentes.

Hallazgo Administrativo.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Mediante correo electrónico del diecinueve (19) de octubre de 2021, la Coordinadora de Atención a Entes de Control, de la Vicepresidencia de Ecopetrol S.A., da respuesta a las observaciones Nos. 7 a la 10, formuladas en ejercicio del proceso auditor, señalando, respecto a la Observación No. 8 Adquisición de materiales de gasto dentro de la OC 1888793 (A), que:

La compra en examen se sustentó en la recomendación técnica “...emitida por el área de Confiabilidad de la Refinería de Barrancabermeja, mediante documento técnico PIM-Z2-38920, EQUIPO: H1301, H1302, H1303, H1304, H1307, H1310 y H1601”, por medio del cual “...el Departamento de Paradas de Planta liberó las reservas 870572, 870571, 870549, 870547, 870546, 870545, 869279 por un total 41 unidades en aras de cubrir las necesidades propias de la parada de planta de la Unidad de Aromáticos...”

*“Es de considerar que las paradas de planta se ejecutan dependiendo su ciclo de corrida de paradas que puede llegar a ser Mayor o igual a 4 años, y que dentro de los hitos principales del mantenimiento mayor se tiene el adjudicar compras de amplios plazos de entrega.*

*Las cantidades compradas se basan en el Procedimiento para la Gestión y Administración de Materiales, según documento GAB-P-027, donde se clasifica el material como crítico por ser un repuesto esencial para la operación de activos básicos...”, por lo que se debe tener en stock, parámetros asociados de reposición.*

Se trae a contexto por parte del ente auditado, que tales presupuestos sustentaron las solicitudes de pedido del material objeto de la presente observación, por lo que, a su parecer, las cantidades solicitadas están basadas en un proceso de planificación de necesidades y análisis de demanda de los materiales.

Finaliza su intervención, puntualizando que “...estos repuestos fueron clasificados como disponibles en la bodega de excedentes con el fin de hacerlos visible para todos los negocios de Ecopetrol y su grupo empresarial; sin embargo, una vez se tenga la nueva reserva de parte de la Unidad de Aromáticos u otro usuario, se realizará el traslado al almacén de stock...”

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Para el caso en particular, se advierte que las exculpaciones impetradas por Ecopetrol S.A, carecen de un soporte técnico y lo suficientemente pertinente, a efectos de desvirtuar las deficiencias detectadas por el equipo auditor en el proceso de planificación y definición de necesidades del proyecto. Esto, por cuanto si bien se aportó formato para recomendación de compra de mirillas, en aras de cubrir los requerimientos propios de las paradas de planta de la unidad de aromáticos, aquel data del 22 de noviembre de 2013, fecha en la cual se soportó la adquisición de 41 unidades, que atendieron las necesidades del Departamento respectivo, hasta el mes de febrero del año 2019.

Por ende, al contemplarse en ese mismo año (2019), dentro de la OC 1888793, la nueva adquisición de cuarenta y cinco (45) unidades, se excedió injustificadamente el histórico de consumo de este tipo de bienes, lo cual conllevó a que, a la fecha, no se haya utilizado siquiera alguno de los referidos materiales; situación que confirma lo señalado en la observación respectiva, por lo que aquella se mantendrá y valida como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicada.

### **Hallazgo No. 8. Soportes imprevistos contrato No. 3023708 de 2019. (A-IP)**

Artículo 64 del Código Civil, que contempla la imprevisión en los siguientes términos: *"Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."*

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001. Numeral 2.1.1 Administrador del contrato: *"El Administrador debe ser trabajador de Ecopetrol y es el responsable del aseguramiento y control integral de la ejecución del contrato, en cuanto a objeto, plazo, valor y obligaciones pactadas en el mismo. Deberá gestionar integralmente los riesgos y oportunidades de mejora, que se presenten en la ejecución del contrato, buscando el cumplimiento de su objeto y la satisfacción de las necesidades e intereses de Ecopetrol. Dependiendo del nivel de desempeño del Contratista, categoría y complejidad del contrato, ejercerá distintos niveles de supervisión en aspectos administrativos."*

Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001. Numeral 2.1.2 Interventor del Contrato. *"El Interventor hará el control y seguimiento a la ejecución del objeto contractual en aspectos técnicos y HSE; verificará los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista, certificando las cantidades realmente recibidas a satisfacción por parte de Ecopetrol, y que las obligaciones técnicas a cargo del Contratista se cumplan de conformidad con las normas aplicables (HSE, Técnicas, entre otras); cuando los interventores son funcionarios de Ecopetrol, se entiende que dicha función equivale a la supervisión técnica señalada en el Estatuto Anticorrupción."*

En la revisión de los soportes documentales del contrato No. 3023708 suscrito el 19 de junio del 2019 para el *"Servicio especializado de Implementación, soporte técnico, derecho a nuevas versiones de software y configuración de la plataforma digital de SMARTPLAN para la refinería de Barrancabermeja Ecopetrol"*, con INTERGRAPH COLOMBIA SAS por valor de USD 837.660 se pactaron unos costos indirectos por concepto de AIU en los siguientes porcentajes:

Administración 13%, Imprevistos 5%, Utilidad 9.5%

El 27 de julio del 2020 se suscribió el Otro Si N. 2 en cual se ajustaron los porcentajes de los costos indirectos, justificado de la siguiente manera: “*Esta negociación y ajuste del AIU al contrato se fundamenta en la solicitud realizada por Ecopetrol S.A. hacia el trabajo mancomunado para afrontar la crisis en la economía mundial como consecuencia de una fuerte volatilidad de los precios internacionales del petróleo, derivada de un significativo incremento en la oferta y una contracción en la demanda por efecto del COVID-19, que exige a la industria hacer un replanteamiento para afrontar la situación y lograr optimización de los recursos manteniendo el equilibrio económico entre las partes. Por tanto, bajo criterios de austeridad y eficiencia, se logra optimizar el contrato No. 3023708.*”, reduciendo el valor de la Administración en un 2.5%, eliminando el porcentaje del Imprevistos al 0%, y aumentando la utilidad 0.7%.

Verificadas las actas de pago parciales números: 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 8 - efectuados antes de la celebración del otro si 2-, se evidencian los soportes de las cantidades ejecutadas, las evaluaciones periódicas al contratista en la ejecución del objeto, sin embargo, no se evidenciaron documentos soportes que sustenten el pago de los imprevistos cuyo porcentaje ascendía al 5%, cancelados mediante las siguientes facturas, valor calculado en pesos de acuerdo al cuadro en Excel aportado por la administradora del contrato con la TMR a la fecha del pago:

**Tabla No. 18**  
**Pago de los Imprevistos**

Pagos	Número de factura	Porcentaje de imprevisto	Valor USD	TRM fecha del pago \$	Valor pagado TRM COP \$
Pago Parcial N. 1	346	5%	17.927,145	3.430,28	61.149.512
Pago Parcial N. 2	355	5%	3.649,00	3.319,64	12.113.366
Pago Parcial N. 3	363	5%	2.985,69	3.506,67	10.469.829
Pago Parcial N.4	374	5%	2.276,75	3.277,14	7.461.228
Pago Parcial N. 5	377	5%	1.443,347	3.296,74	4.758.339
Pago Parcial N. 6	FVE-10	4,5%	13.211,550	4.086,34	53.986.885
Pago parcial N. 7	FVE-11	4,5%	512,640	4.086,34	2.094.821
Pago Parcial N. 8	FVE-20	4,5%	512,640	4.020,94	2.061.294
<b>Total, pagado Imprevistos</b>					<b>154.095.274</b>

Fuente: Ecopetrol S.A. Elaboró: Equipo Auditor

Verificado el valor total pagado a los contratistas con ocasión al desarrollo del contrato, que debe soportarse y justificarse y en particular para el caso en estudio, la inversión de los imprevistos no fue demostrada, ni justificada en cada uno de los 8 pagos parciales del contrato ni en sus anexos.

La situación se origina en las deficiencias de las labores de Administración e Interventoría del contrato en las que no se verifico la ocurrencia y acreditación de los imprevistos cumpliendo con el contenido obligacional del mismo y que tiene como efecto el detrimento de los recursos patrimoniales de Ecopetrol S.A.

## Hallazgo Administrativo para Indagación Preliminar

### RESPUESTA DEL AUDITADO

Respecto a la observación, la Vicepresidencia de Refinación y Procesos Industriales, expresó: *“La naturaleza del concepto de Imprevistos atiende a la identificación y pago anticipado de posibles eventos respecto de los cuales no existe certeza de su materialización, pero en caso de ocurrir impactan directamente, tanto en la ejecución de los servicios contratados, como la estructura de costos. Los imprevistos buscan que el contratista cuente con un margen de maniobra razonable que le permita superar todos esos riesgos que le son propios a la actividad desarrollada, como son entre otros los que refiere el Artículo 64 del Código Civil (Caso Fortuito o Fuerza Mayor) indicados en la observación objeto de respuesta.*

*La Contraloría General de la República mediante Concepto 2012EE0071253, emitido por la oficina jurídica el 25 de octubre de 2012, sustentado en la jurisprudencia del Consejo dese ha pronunciado acerca de la naturaleza del concepto de Imprevistos de la siguiente manera:*

*“Así como lo señala la academia en el AIU, I, significa Imprevistos, los cuales surgirán o no, dependiendo de la naturaleza del negocio que se pretende celebrar y como bien se indica, constituyen el alea del negocio, es decir los riesgos normales en que incurre el contratista. Para complementar lo antes dicho, es oportuno también citar al Consejo de Estado, que sobre el asunto, ha enseñado: **“Es usual en la formulación de la oferta para la ejecución de cierto tipo de contratos, la inclusión de una partida de gastos para imprevistos y esa inclusión e integración del valor de la propuesta surge como una necesidad para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato.** Sobre la naturaleza de esta partida y su campo de cobertura, la doctrina, buscando aclarar su sentido, destaca que la misma, juega internamente en el cálculo del presupuesto total del contrato y que **se admite de esa manera “como defensa y garantía del principio de riesgo y ventura”, para cubrir ciertos gastos con los que no se cuenta al formar los precios unitarios. El porcentaje de imprevistos significa, pues en su origen, la salvaguarda frente a los riesgos ordinarios que se producen en los contratos de obra y que, al no poder ser abonados con cargo a indemnizaciones otorgados por la Administración cuando se produzcan (ya que la técnica presupuestaria lo impediría en la mayoría de los casos), son evaluados a priori en los presupuestos de contratación.** Cubre así los riesgos propios de toda obra, incluidos los casos fortuitos que podíamos llamar ordinarios. El porcentaje de imprevistos es, por tanto, una cantidad estimativa, con la que se trata de paliar el riesgo propio de todo contrato de obra. Como tal unas veces cubrirá*

más y otras menos de los riesgos reales (los que, efectivamente, se realicen), y ahí radica justamente el alea del contrato.

En nuestro régimen de contratación estatal, nada se tiene previsto sobre la partida para gastos imprevistos y la jurisprudencia se ha limitado a reconocer el porcentaje que se conoce como A.I.U. -administración, imprevistos y utilidades- como factor en el que se incluye ese valor, sobre todo, cuando el juez del contrato debe calcular la utilidad del contratista, a efecto de indemnizar los perjuicios reclamados por éste. **Existe sí una relativa libertad del contratista en la destinación o inversión de esa partida, ya que, usualmente, no hace parte del régimen de sus obligaciones contractuales rendir cuentas sobre ella**” (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2003 M.P. Ricardo Hoyos Duque. Radicado 14.577). (negrilla y resaltado es fuera de texto).

(...)

En otro aparte del concepto, se indica lo siguiente: Recuérdese que el Consejo de Estado en la providencia señalada en un acápite anterior, **anota que se presenta una cierta flexibilidad en la destinación o inversión de este rubro, por cuanto no es costumbre que el contratista rinda cuenta sobre él**. Pues bien, al respecto se considera que si al contratista le corresponde responder por un alea que es normal y que la entidad aceptó su valor o porcentaje dentro del pacto remuneratorio del contrato, **no se considera que sobre el mismo deba rendirse cuenta y por tanto, no sería tampoco procedente su justificación** (Lo resaltado y subrayado es fuera de texto).

A su vez, en Sentencia del 8 de febrero de 2012, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, con radicado 20344, el Consejo de Estado indicó que: "(...) desde la celebración del contrato, al incluirse en el precio una partida que se dirigirá a cubrir los posibles gastos imprevistos que puede enfrentar el contratista, sabe que hay unos riesgos que pueden afectar su utilidad.

El porcentaje de imprevistos significa pues en su origen, la salvaguarda frente a los riesgos ordinarios que se producen en los contratos de obra y que al no poder ser abonados con cargo a indemnizaciones otorgados por la Administración cuando se produzcan (ya que la técnica presupuestaria lo impediría en la mayoría de los casos), son evaluados **a priori** en los presupuestos de contratación. Cubre así los riesgos propios de cada obra, incluidos los casos fortuitos que podíamos llamar ordinarios. El porcentaje de imprevistos es, por tanto, una cantidad estimativa, con la que se trata de paliar el riesgo propio de todo contrato de obra. Como tal, unas veces cubrirá más y otras menos de los riesgos reales (los que, efectivamente se realicen), y ahí radica justamente el alea del contrato. [...] (Lo resaltado y subrayado es fuera de texto).

Concluyendo lo siguiente:

*“Los imprevistos son parte de la alea ordinaria del negocio y que, por lo tanto, se entienden incluidos en los costos de la propuesta del contratista y corren por cuenta de éste. Señalando, además, que estos imprevistos, (pese a catalogarse como riesgos ordinarios), no encuadran dentro de la categoría de riesgos prevista por el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007”. En esa misma línea, la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente en respuesta a consulta # 415130001844 Tema: A.I.U. 16/04/2015 con Radicado 215130002323 manifestó:).*

*“1. El A.I.U., es una estipulación de carácter contractual que puede pactarse en los contratos en desarrollo del principio de autonomía de la voluntad de las partes, sin que exista regulación alguna al respecto. (Contraloría General de la República, Concepto OJ.EE32493-04). La inclusión de este tipo de rubros dentro de los proyectos de obra pública es una práctica muy común en la ingeniería mundial, orientada a cumplir satisfactoriamente el principio de planeación teniendo en cuenta que el proceso de construcción de una obra es muy complejo, en el cual es imposible garantizar que están previstas todas las situaciones que la afectaron económicamente. (Cámara Colombiana de la infraestructura Seccional Antioquia, 2010, Porcentaje de imprevistos del AIU Administración, imprevistos y Utilidad en los contratos de obra).*

*2. A pesar de que no existe definición legal del concepto de AIU en materia de compras públicas, el Consejo de Estado ha definido el AIU como "un porcentaje de los costos directos destinados a cubrir: i) los gastos de administración (A)- que comprende los gastos de dirección de obra, gastos administrativos de oficina, etc.; ii) los imprevistos (I)- que corresponde a un porcentaje destinado a cubrir los gastos que surjan y que no fueron previstos y iii) las utilidades (U) que corresponde a la remuneración propiamente dicha del contratista por su trabajo. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicado N° 16371 del 29 de febrero de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth).*

*La Contraloría General de la República en concepto de la Oficina Jurídica CGR—OJ 80112 - 153 – 2018, EE0126072, radicado interno 2018ER0095356, siguiendo el análisis jurisprudencial antes citado y ratificando su criterio del 2012, indica con claridad que: “(...) Por manera que, conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes, es procedente y común que en los contratos de obra se pacte el pago de imprevistos, cuyo valor se tasa, según su experiencia, de forma anticipada por el contratista y que durante la ejecución del contrato se pague al contratista las sumas acordadas por dicho concepto, sin que se requiera para el efecto que el contratista rinda cuenta de la ocurrencia de imprevistos y de su valor.”*

*Ahora bien, si el contratista alega la ocurrencia de imprevistos superiores a los pactados que afectan el equilibrio económico del contrato, a él le corresponde probar la ocurrencia y cuantía de estos últimos imprevistos, para justificar eventuales modificaciones del contrato, siempre que, de acuerdo con la modalidad de pago que se haya pactado, éstas resulten procedentes.” Como se evidencia, no existe norma, jurisprudencia, doctrina o concepto que indique que el porcentaje dentro del AIU, correspondiente a Imprevistos, deba ser justificado por parte del contratista en cada pago para ser reconocido por el contratante. Así mismo, el contrato tampoco contempla en ninguno de sus apartes (especialmente en su minuta y en el anexo de forma de pago) dicha obligación. Por tanto, Este ejercicio sólo sería exigible en el caso de que presentara reclamación por haber soportado mayores imprevistos a los cubiertos por el porcentaje pactado en el contrato.*

*La verificación de la ejecución de los servicios contratados para efectos de proceder con el pago, conforme con la obligación recibida, no debe abarcar la exigencia al contratista de demostrar y justificar la inversión o pago de los recursos recibidos por concepto de imprevistos; toda vez que no existe norma que exija tal obligación, ni política o lineamiento al interior de la empresa que lo determine, ni tampoco fue previsto dentro del texto del contrato en su acápite de forma de pago.*

*Contar con el rubro de imprevistos le permite al proveedor cubrir y anticiparse a los riesgos que le son propios de la ejecución; y a Ecopetrol el recibo a satisfacción del servicio contratado.*

*En todo caso, en el marco de la debida diligencia del administrador y del interventor del contrato, se tiene conocimiento de que el contratista, con el porcentaje de imprevistos pactado, afrontó y mitigó los efectos de la pandemia del Covid 19 sin efectuar reclamaciones a Ecopetrol. Es así como, ante la obligación de trabajo remoto del personal de Ecopetrol, fue necesario realizar acciones adicionales para garantizar la sostenibilidad y confiabilidad de la herramienta por la mayor congestión de red y tráfico de datos, así como el desarrollo de adecuaciones tecnológicas, mobiliarias y logísticas de operación del sistema para que el personal de Intergraph pudiera desarrollar su actividad de forma remota. Así mismo, se evidenció que contra imprevistos atendió aspectos accesorios de aseguramiento del servicio como brindar capacitaciones adicionales del uso permitido del sistema al personal de operaciones que labora en turnos (incluidos dominicales y festivos), y efectuar acompañamiento al personal técnico que realiza mantenimiento a los servidores, entre otros.*

*De acuerdo con lo anterior, la actuación del administrador y del interventor se ha desarrollado conforme al contrato, a la norma, a la jurisprudencia y a la doctrina vigente”.*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Analizados los argumentos presentados por Ecopetrol S.A., no se acepta la respuesta dado que, no se está controvirtiendo la teoría de la Imprevisión y si es procedente pactar los imprevistos en el contrato, lo que se cuestiona en esta práctica, es haber pagado Imprevistos al contratista, sin que mediara justificación alguna demostrando su ocurrencia.

Los argumentos esbozados por la entidad hacen referencia en la jurisprudencia a los imprevistos en los contratos de obra pública, lo cual no puede interpretarse para este caso, ya que los imprevistos pactados corresponden a un contrato de suministro de bienes y servicios.

Ecopetrol S.A. manifiesta en su respuesta que: *“En todo caso, en el marco de la debida diligencia del administrador y del interventor del contrato, se tiene conocimiento de que el contratista, con el porcentaje de imprevistos pactado, afrontó y mitigó los efectos de la pandemia del COVID - 19 sin efectuar reclamaciones a Ecopetrol S.A.”*. Manifestación que no se soporta en ningún escrito, ni en ningún acta, ni informe de interventoría, por el contrario, el otro si N. 2 del 27 de julio del 2020 y su memorando motivador, soporta como un motivo la ocurrencia de la pandemia en la parte motiva, para realizar un reajuste al AIU en el cual se redujo el porcentaje del Imprevisto del 5% al 0%.

Aunado a lo anterior, no es de recibo para el equipo auditor el argumento de que el contratista utilizó el porcentaje del Imprevisto del 5% por la pandemia COVID-19, ya que de acuerdo a las facturas de pago de las actas parciales en donde se pagó al contratista el 5% por Imprevistos por valor total de \$154.095.274 del Acta N. 1 al Acta N. 8. Los pagos 1 al 7 fueron efectuados antes de pandemia, el Acta N. 7 es del 15/03/2020 fecha en la que aún no había publicado el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020.- *“Por el **cual** se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”* y el Acta N. 08 es del 15/04/2020 fecha de menos de un mes del mencionado Decreto, y resaltando que las Actas de pago registran y evidencia junto con los informes las actividades realizadas dentro del periodo de pago, en las cuales en los informes de Interventoría no se evidencia registro de circunstancias que hayan afectado la ejecución del contrato por COVID-19

Ecopetrol S.A.- Gerencia Refinería de Barrancabermeja, hace alusión en su respuesta a que contractualmente no se exigió al contratista dar cuenta de la utilización de los Imprevistos, argumento que no es de recibo del equipo auditor, ya que esta obligación está implícita en la minuta contractual en las siguientes consideraciones y cláusulas:

Consideraciones Numeral c) *“El contratista dará estricto cumplimiento a todas las obligaciones establecidas en este contrato y en los documentos adjuntos, así como los documentos previstos en la oferta”*. La oferta incluye costos directos e indirectos.

#### CLAUSULADO DE OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:

*“5. Ejecutar todas las obligaciones que se deriven de la naturaleza de este Contrato, los documentos del método de elección, la **OFERTA** y las que se desprendan de la ley aplicable”*.

También lo encontramos establecido en el Manual de Contratación de la entidad en el *“Numeral 4.6.5 Cierre y balance de contratos: Los contratos concluirán con la etapa de cierre, en la cual se hará un balance económico, financiero, técnico y operativo del contrato, se documentarán las eventualidades ocurridas y/o pendiente y se dejarán las observaciones que consideren las partes. Dicho balance se plasmará en un documento”*.

También se toma en cuenta para la validación de la respuesta el concepto OJ-0043 de 2019 Radicado N. 2019EE0035850 en el cual la CGR, que acude a la jurisprudencia como criterio auxiliar, tomando en cuenta la evolución de la Jurisprudencia del Consejo de Estado respecto al concepto del AIU y su elemento integradores y replantea las afirmaciones de los conceptos 2012EE0071253 del 2012, reiterado en los conceptos 20151E0049793 de 2015 y 2018EE0126072 de 2018, concluyendo lo siguiente:

*“Los Imprevistos no forman parte de la utilidad del contratista razón por la cual las entidades públicas al momento de liquidar los contratos deben analizar las condiciones de ejecución de los mismos y basada en estas determinar si se concretan o no los riesgos imprevisibles los que estaba destinado dicho rubro” Para ello, deberán tener en cuenta que la utilidad que espera recibir el contratista no comprende los imprevistos, lo que indica que si estos no se presentaron aquella no puede verse incrementada por su valor”*.

Así las cosas, al estar demostrado que no se exigio al contratista dar cuenta de la ocurrencia de los imprevistos, es necesario, establecer a traves de prueba documental, si los mismos ocurrieron, al margen de que se hubiesen acreditado, lo cual se hara a traves de prueba practicada en una indagación preliminar tendiente a establecer con certeza la ocurrencia del daño. Hallazgo administrativo para Indagación Preliminar.

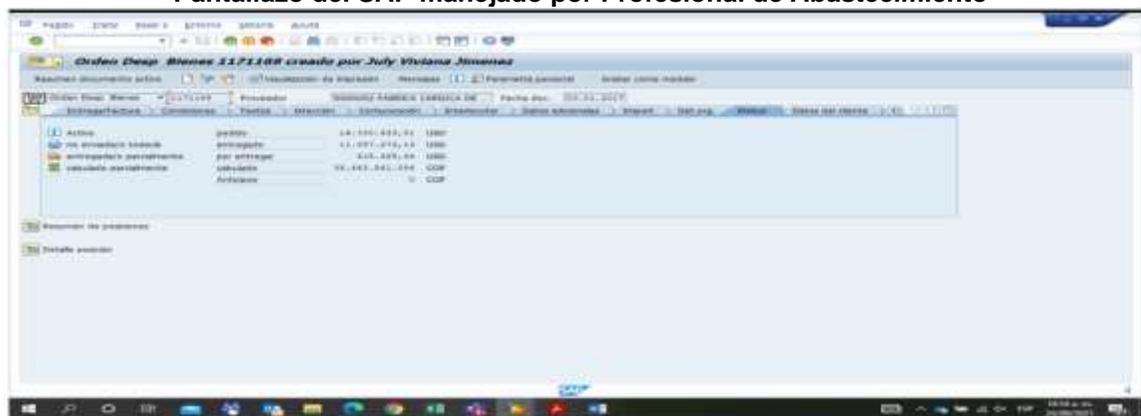
#### **Hallazgo No. 9. Orden de Compra 1171169 de 2019. (A - IP)**

Reglamento de planificación Presupuestal y Gestión Financiera y Presupuesto Capítulo 2: PRINCIPIOS PRESUPUESTALES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN FINANCIERA ARTICULO 13 CAUSACIÓN. Los hechos económicos que se materialicen para el cumplimiento del Plan Financiero Plurianual deberán estimarse previendo su registro en el momento en que éstos sucedan, que es cuando surge el derecho como ingreso o la obligación como costo o gasto o la capitalización del activo

En la revisión de la orden de compra N. 1171169 del 2019, cuyo es objeto es: *“...el Abastecimiento integral de catalizador y aditivos para cracking para las unidades de ruptura católica de Ecopetrol SA y su grupo empresarial con el propósito fundamental de mejorar el margen de refinación de Ecopetrol SA #Contrato 2#contrato 2# ORTHOFLOW Y UOP Cartagena”*, y según el Sistema de Aplicaciones y Productos para Procesamiento de Datos- SAP, en el cual registra el movimiento de las compras, entregas, entradas y recibos en el almacén de la compra, movimiento presupuestal, el valor entregado y pagado, la diferencia entre lo presupuestado y lo pagado; se establece la existencia de un registro como “...no entregado” y que corresponde a ítems que finalmente no fueron requeridos los cuales debe ingresar a la bolsa de las compras.

Mediante acta del 22 al 24 de septiembre del 2021, con los funcionarios de abastecimiento designados por ECOPETROL SA, se pudo evidenciar en el sistema SAP, que la orden de compra No. 1171169 de 2019 registró un saldo a favor del presupuesto asignado para la orden de compra, reflejado de la siguiente manera:

**Foto No. 4**  
**Pantallazo del SAP manejado por Profesional de Abastecimiento**



Activo	pedido	entregado	por entregar	saldo
no entregado	14.000.422,00	14.000.422,00	0,00	0,00
entregado	14.000.422,00	0,00	14.000.422,00	0,00
entregado	14.000.422,00	0,00	14.000.422,00	0,00

FUENTE: Acta revisión de la Orden de Compra No. 1171169

Los ítems que refleja el sistema SAP en la orden de compra corresponden a:

**PEDIDO: Presupuesto Destinado para la compra**

ENTREGADO: Valor total pagado a proveedor por lo entregado  
POR ENTREGAR: Valor del presupuesto no utilizado resultante de la diferencia entre lo pedido y entregado.  
CALCULADO: El valor pagado en pesos por lo recibido  
ANTICIPOS: Si se presentaron anticipos

Ahora bien, el valor presupuestado corresponde a 14.330.623,81 USD menos el valor entregado y pagado al proveedor, en la orden de compra es de 11.887.272,13 USD, siendo el valor sobrante del presupuesto destinado de 2.443.351,68 USD, el cual debe regresar a la bolsa de compras, pero el sistema registra como no entregado la suma de 415.465,44 USD, circunstancias que evidencia un faltante en el registro de 2.027.886,24 USD.

No se allegó por parte de Ecopetrol S.A., la prueba documental que evidenciara que los 2.027.886,24 USD, regresaron a la bolsa de compras, pues se argumenta por parte de la empresa que el sistema de registro contable es el SAP y este sistema es el que refleja los movimientos de ingreso, de pago, faltantes y sobrantes del presupuesto en las compras de la refinería.

Es decir, se evidencia un faltante en el registro contable de la empresa Ecopetrol S.A. en la suma de 2.027.886,24 USD, que debió ingresar al presupuesto de las compras y que no registra su ingreso, afectando de esta manera el patrimonio público en cuantía de 2.027.886,24 USD

Ahora para poder establecer la cuantía del presunto daño patrimonial en COP, se tomó la fecha de la última factura de pago al proveedor la N.2652 del 05 de julio del 2019, aportada por Ecopetrol S.A. y la TRM aplicable para esa fecha, se registra una TRM de 1USD de \$3.206,92 COP multiplicado por los 2.027.886,24 USD, nos arroja un valor faltante de \$6.503.268.940.

La situación indicada corresponde a deficiencias en las labores de vigilancia, control y registro en el sistema presupuestal de Ecopetrol S.A., que tiene como efecto el faltante en el registro contable sin que medie soporte que justifique y/o respalde el ajuste.

Debido a que se necesita realizar una prueba técnica contable que determine si la acción efectuada por Ecopetrol S.A., al aplicativo SAP obedece a la gestión operativa financiera y contable correspondiente a lo establecido por la función Financiera y de Contabilidad de Ecopetrol S.A., por tanto, se procede a elevar el Hallazgo a Indagación Preliminar.

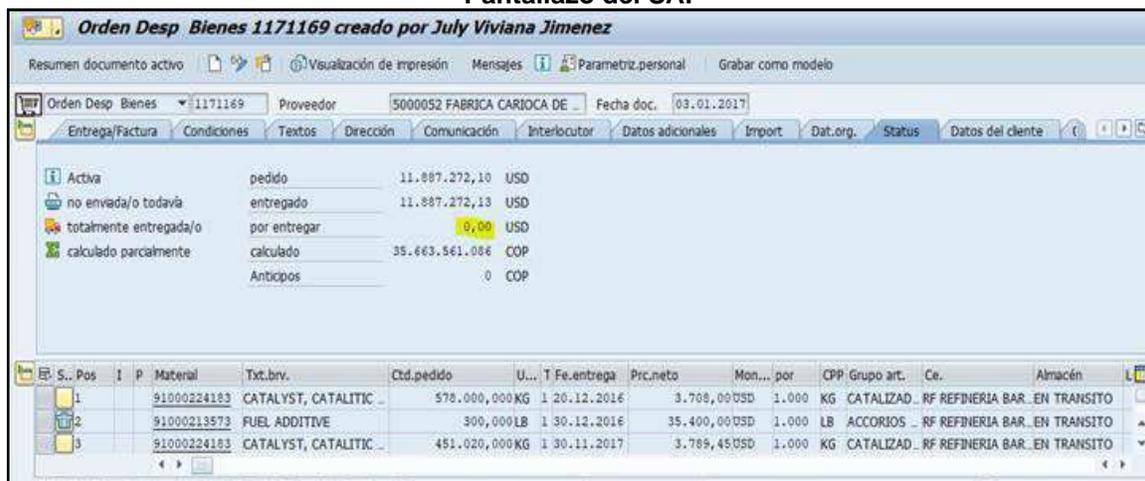
## **RESPUESTA DEL AUDITADO**

La entidad en su escrito de respuesta señaló:

*“Ecopetrol S.A. definió el esquema de manejo presupuestal acorde con sus operaciones. En ese sentido no existen documentos presupuestarios como CDP o CRP, se retiró el clasificador económico, se deshabilitó la herramienta PSM SAP R/3. Se tiene establecida una estructura robusta de planeación de la “causación” en donde a cada negocio le corresponde la autogestión de sus recursos ejecutando lo planeado con optimización y racionalización.*

*En el desarrollo del pedido 1171169, objeto de observación, que contiene la orden de compra dentro del marco del contrato de “Abastecimiento integral de catalizador y aditivos para cracking para las unidades de ruptura católica de Ecopetrol SA y su grupo empresarial con el propósito fundamental de mejorar el margen de refinación de Ecopetrol SA ORTHOFLOW Y UOP Cartagena”, se generó en la herramienta SAP la acción de liberación de cantidades, cierre y factura final a la Orden de Compra (OC) con el siguiente balance:*

**Foto No. 5**  
**Pantallazo del SAP**



**Orden Desp Bienes 1171169 creado por July Viviana Jimenez**

Resumen documento activo | Visualización de impresión | Mensajes | Paramétriz. personal | Grabar como modelo

Orden Desp Bienes 1171169 | Proveedor 5000052 FABRICA CARIOCA DE | Fecha doc. 03.01.2017

Activa	pedido	11.887.272,10	USD
no enviada/o todavía	entregado	11.887.272,13	USD
totalmente entregada/o	por entregar	0,00	USD
calculado parcialmente	calculado	35.663.561.086	COP
	Anticipos	0	COP

S. Pos	I P	Material	Txt.brv.	Ctd.pedido	U...	T Fe.entrega	Prc.neto	Mon... por	CPP	Grupo art.	Ce.	Almacén
1		91000224183	CATALYST, CATALITIC	578.000,000	KG	1 20.12.2016	3.788,00USD	1.000	KG	CATALIZAD	RF REFINERIA BAR_EN TRANSITO	
2		91000213573	FUEL ADDITIVE	300,000	LB	1 30.12.2016	35.400,00USD	1.000	LB	ACCORIOS	RF REFINERIA BAR_EN TRANSITO	
3		91000224183	CATALYST, CATALITIC	451.020,000	KG	1 30.11.2017	3.788,45USD	1.000	KG	CATALIZAD	RF REFINERIA BAR_EN TRANSITO	

Fuente: Datos suministrados por Ecopetrol GRB con respuesta de la entidad a la observación comunicada

Lo anterior es coincidente con el balance de la OC como se refleja a continuación:

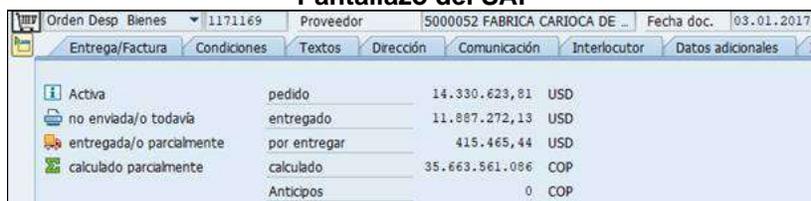
**Foto No. 6**  
**Pantallazo del SAP**

POSICIÓN I	TaxInv.	Documento material	Fecha contab.	Importe ML	ML	Cantidad en UH	Mon	Importe	Fecha de entrada	Hora de entrada
	RE-L	5400309034	15.08.2017	26.571.891	COP	2.370,00	USD	8.787,96	15.08.2017	10:11:45
	RE-L	5400304911	11.08.2017	957.753.477	COP	89.270,00	USD	331.013,16	11.08.2017	16:03:06
	RE-L	5400279934	11.08.2017	196.819.336	COP	18.270,00	USD	67.745,16	11.08.2017	15:52:43
	RE-L	5400279468	11.08.2017	-572.638.721	COP	53.350,00	USD	197.821,80	11.08.2017	15:50:22
	RE-L	5400302412	03.08.2017	584.385.715	COP	53.160,00	USD	197.117,28	03.08.2017	15:27:28
	RE-L	5400301388	02.08.2017	816.713.349	COP	71.770,00	USD	266.123,16	02.08.2017	11:12:36
	RE-L	5400299770	01.08.2017	603.081.020	COP	53.790,00	USD	199.453,32	27.07.2017	15:13:41
	RE-L	5400279406	01.07.2017	602.392.543	COP	53.700,00	USD	198.119,60	28.06.2017	6:37:14
	RE-L	5400252419	23.05.2017	773.931.843	COP	72.660,00	USD	268.423,28	23.05.2017	12:15:06
	RE-L	5400252419	23.05.2017	390.587.403	COP	36.670,00	USD	135.972,36	23.05.2017	12:15:06
	RE-L	5400252419	23.05.2017	777.446.810	COP	72.990,00	USD	270.646,92	23.05.2017	12:15:06
	Actv.	Recepción facturas		6.302.122.108	COP	578.900	USD	2.143.224,00		

Fuente: Datos suministrados por Ecopetrol GRB con respuesta de la entidad a la observación comunicada

Si bien el pedido 1171169 contaba con factura final en la herramienta desde 2018 (anexo imagen del sist), fue necesario realizar un proceso adicional consistente en la nivelación de cantidades para 2 de las 10 posiciones del pedido. Al respecto es preciso aclarar que antes de esta acción de cierre por el administrador del contrato, el sistema reflejaba el siguiente balance en la herramienta:

**Foto No. 7**  
**Pantallazo del SAP**



Orden Desp Bienes	1171169	Proveedor	5000052 FABRICA CARIJOCA DE ...	Fecha doc.	03.01.2017
Activa	pedido	14.330.623,81	USD		
no enviada/o todavía	entregado	11.887.272,13	USD		
entregada/o parcialmente	por entregar	415.465,44	USD		
calculado parcialmente	calculado	35.663.561.086	COP		
	Anticipos	0	COP		

Fuente: Datos suministrados por Ecopetrol GRB con respuesta de la entidad a la observación comunicada

Dado que el sobrante de la Orden de Compra por USD 2.443.351,68, según consta en el sistema, no fue requerido para realizar pedidos adicionales, los fondos no fueron causados y tampoco fueron ejecutados desde el punto de vista presupuestal. En ese sentido, no se generó ninguna afectación presupuestal ni detrimento patrimonial y la novedad en la herramienta SAP pudo ser ajustada y cerrada.”

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En la respuesta Ecopetrol S.A., realizó en la herramienta SAP: “la acción de liberación de cantidades, cierre y factura final a la Orden de Compra (OC)” que corresponde de acuerdo a lo esbozado a una liberación de cantidades, este ajuste cambia de manera radical el registro contable de la orden de compra en la Herramienta SAP, que se evidencio por el equipo auditor en la revisión de la orden de compra, puesto que la orden de compra en esta acción no arroja sobrante en el ITEM de “no entregar”.

Así mismo este procedimiento que registra Ecopetrol S.A., no refleja el movimiento que debe surtir esta orden de compra conforme a lo manifestado por los

profesionales de abastecimiento ya que en este caso si la orden de compra queda con saldos por entregar, se cierra cada una de las posiciones en sistema con el flag de factura final para que se libere los recursos asignados. Lo que indicaría que al dar el cierre a cada una de las posiciones como lo manifiesta Ecopetrol S.A., el sistema debía registrar el sobrante por valor de USD 2.027.886,24 y por el contrario al realizar esta acción la orden de compra no registro sobrante.

La respuesta de Ecopetrol S.A., en la cual menciona que la última factura de la orden de compra fue del 2018, tampoco coincide con los documentos que soportan la orden de compra, ya que en los documentos la última factura es la número 00002652 del 05 de junio de 2019, por valor de USD 45.081,23.

Anudado a lo anterior la Orden de despacho de la orden de compra por valor es de USD14.330.623,81 que corresponde al valor que debe registrar el SAP en el pedido, la orden de compra tiene 10 facturas de pago las cuales deben coincidir con el valor de entregado por la suma de USD11.887.272,10.

La entidad tampoco allego documento soporte del proceso financiero que se registra en este caso cuando hay recursos en una orden de compra que no son utilizados , dichos recursos de no ser usados continúan dentro de dicha asignación presupuestal para su ejecución en otras necesidades y que, dentro de las funciones de los profesionales de abastecimiento tanto de Compras como de Administración de Inventarios en los registros del Sistema ERP SAP, no se incluyen la visualización y gestión operativa financiera y contable. Esta gestión es propia de la función Financiera y de Contabilidad de Ecopetrol S.A.

Como quiera que la respuesta no permite establecer con precisión si la acción efectuada por Ecopetrol S.A. en el sistema de registro contable corresponde a lo manifestado en el acta de revisión de la orden de compra, se hace necesario efectuar los análisis técnicos-contables del caso para confirmar el sobrante establecido, se procediendo a la apertura de una Indagación Preliminar.

#### **Hallazgo No. 10. Descuentos por volumen de ejecución - Contrato No. 3016553 de 2019. (A-F-D)**

La Guía detallada del Proceso de Abastecimiento de Ecopetrol indica en lo que respecta al subproceso de Gestión de Contratos, que este tiene como objetivo: *“...Asegurar el inicio, ejecución, cierre y balance de los contratos, realizando una adecuada gestión de eventualidades y haciendo la evaluación del desempeño del contratista”*.

La Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001, reza en su Numeral 2.1.1, respecto al Administrador del contrato, que: *“...El Administrador*

*debe ser trabajador de Ecopetrol y es el responsable del aseguramiento y control integral de la ejecución del contrato, en cuanto a objeto, plazo, valor y obligaciones pactadas en el mismo...”*

### 2.2.1. FUNCIONES DEL ADMINISTRADOR DEL CONTRATO

*Las actividades generales a cargo del Administrador son las señaladas en el Libro Operativo del Modelo de Abastecimiento. Algunas de las actividades específicas son las siguientes: “...5. Diseñar y aplicar el control financiero y contable de los contratos, con el fin de evitar desviaciones económicas no justificadas, monitorear gastos de viaje, gastos reembolsables, garantizando el uso adecuado de los recursos empleados, de acuerdo con los procedimientos y controles vigentes”. “...12. Realizar el balance final del contrato y asegurar el cumplimiento de requisitos de cierre, con el fin de suscribir el Acta de balance y cierre (GAB-F-083) sí aplica a sus contratos, y emitir certificación final (según formato GAB-F-066) sobre el cumplimiento del contrato que deberá reposar en Open Text, con el objeto de soportar cualquier solicitud de experiencia que se recibiere posteriormente a la ejecución contractual”.*

La Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos GAB-G-001, precisa en su Numeral 2.1.2, en relación con el Interventor del Contrato: *“...El Interventor hará el control y seguimiento a la ejecución del objeto contractual en aspectos técnicos y HSE; verificará los servicios o trabajos y cantidades ejecutadas por el Contratista, certificando las cantidades realmente recibidas a satisfacción por parte de Ecopetrol, y que las obligaciones técnicas a cargo del Contratista se cumplan de conformidad con las normas aplicables (HSE, Técnicas, entre otras); cuando los interventores son funcionarios de Ecopetrol, se entiende que dicha función equivale a la supervisión técnica señalada en el Estatuto Anticorrupción...”*

2.2.2.1. Complejidad Técnica *“...Actividades a cargo de la Interventoría del contrato: 1. “...realizar oportunamente las aprobaciones asociadas al ciclo de pago en el sistema”.*

El Parágrafo Tercero de la Cláusula Tercera de la minuta del contrato No. 3016553 del diez (10) de septiembre del 2018, reza:

*"DESCUENTOS POR VOLUMEN DE EJECUCIÓN En caso de que en la ejecución se supere el valor de SEIS MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL CIENTO SESENTA Y OCHO PESOS COLOMBIANOS \$6.484.048.168 (a través de mecanismos como adiciones presupuestales, contratos adicionales, otrosies y usos de Opciones), el CONTRATISTA se obliga a otorgar los siguientes descuentos que aplicaran sobre los valores facturados del Contrato a partir de los siguientes rangos:*

- *Un descuento del uno por ciento (1%) sobre los valores facturados del Contrato, cuando la ejecución del Contrato resulte superior al valor indicado en la presente Clausula y hasta el 5% de ese Valor”.*

En la Cláusula Tercera de la minuta contractual, se estipuló que: *“...El presente contrato se pacta por el sistema de precios unitarios (valor por unidad, medida o concepto pactado), los cuales remuneran la totalidad de las actividades y/o suministros consecutivos de su objeto. Cada precio unitario comprende todos los costos directos e indirectos (administración, imprevistos ordinarios y utilidades), derivados de la respectiva actividad y/o suministro que hace parte del objeto suscrito.*

La Cláusula Quinta del contrato en cita, establece que *“...ECOPETROL, efectuará pagos mensuales de acuerdo a las cantidades de servicios recibidos y aprobadas por el administrador del contrato...”, se pagará al contratista en pagos mensuales, el valor que resulte de multiplicar las actividades ejecutadas por los precios unitarios pactados, hasta completar el 90% del contrato. En el pago final (balance final), se pagará el 10% del valor restante”. “...Se deberá informar en las facturas o en documento anexo a la misma, la cantidad de entregables / recursos / servicios / insumos / bienes a cobrar, con los correspondientes precios unitarios pactados para cada uno de ellos y el resultado de la sumatoria de todos los conceptos anteriores.*

El Parágrafo Tercero de la Cláusula Quinta contractual, preceptúa que: *“ECOPETROL efectuará sobre cada factura, las retenciones que por Ley esté autorizado a hacer, y las deducciones y/o descuentos a que haya lugar”*

Ecopetrol suscribió con Equipos y Controles Industriales S.A, NIT. 860.055.583-9, el contrato No. 3016553 de data diez (10) de septiembre de 2018, para ejecutar el objeto de *“Servicio de mantenimiento preventivo, correctivo y mejorativo de los activos de instrumentación y control (I&C) en la Gerencia Refinería Barrancabermeja”,* por valor inicial de \$6.484.048.168,00, cuyo monto fue adicionado, de la siguiente forma:

**Tabla No. 19**  
**Información General del Contrato No. 3016553**

<b>Contrato Principal</b>	<b>\$6.484.048.168,00</b>	<b>Fecha</b>
<b>Valores Adicionales</b>		
Otro si No. 01	\$ 30.502.008,00	02/08/2019
Reajuste Salarial No. 01 (operativo y No operativo)	\$ 74.373.258,00	02/05/2020
Otro si No. 02	\$ 459.599.987,00	14/12/2020
Reajuste Salarial No. 03 (operativo y No operativo)	\$ 32.289.928,00	19/06/2021
<b>Total, Valores Adicionales</b>	<b>\$ 596.765.181,00</b>	

Fuente Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

En este escenario, y como resultante de la finalización del contrato en alusión, ECOPEPETROL procedió en el acta de balance y cierre de data veinticuatro (24) de agosto de 2021, a realizar el siguiente ajuste económico, con ocasión a los montos pendientes de pago (10%):

**Tabla No. 20**  
**Relación pendientes pago final Contrato No. 3016553**

Descripción	Valor real
Acta de pago No. 32	\$233.438.847
Acta de pago No. 33	\$198.717.619
Acta de pago No. 34	\$127.200.291
Reajuste Salarial	\$32.289.928
Valor total a pagar diferencia entre los pagos pendientes por cancelar (Suma de valores Actas No. 32, 33, 34 y Reajuste Salarial No. 3)	\$591.646.685
Valor Total a pagar. Diferencia entre los pagos pendientes por cancelar (Suma de valores Actas No. 32, 33, 34 y Reajuste Salarial No. 3) y el descuento del 1% (Sobre la diferencia entre el valor ejecutado y el valor inicial del Contrato)	\$590.927.563
Valor acumulado ejecutado, incluida Acta No. 31	\$5.964.313.730
Valor Total Ejecutado para cierre del Contrato (Suma de pagos pendientes por cancelar más el Valor Acumulado Incluido el Acta No. 31)	\$6.555.960.415
Valor Inicial del Contrato	\$6.484.048.168
Diferencia entre Valor Total Ejecutado y el Valor Inicial del Contrato	\$71.912.247
Descuento 1%, sobre la Diferencia entre el Valor Ejecutado y el Valor Inicial del Contrato	\$719.122
Valor Total Ejecutado Final del Contrato, Incluido el Descuento 1%, sobre la Diferencia entre el Valor Total Ejecutado Menos el Valor Inicial Contratado	\$6.555.241.293

Fuente: Acta de Cierre y Balance de mutuo acuerdo de data 02/08/2021  
 Elaboró: Ecopetrol S.A.

Conforme la verificación y análisis realizado por el equipo auditor, al referido balance económico, se aprecia un cálculo que no corresponde en el descuento por volumen de ejecución según lo contemplado en el Parágrafo Tercero de la Cláusula Tercera de la minuta contractual, en donde se previó que, en caso de que en la ejecución se supere el valor inicialmente pactado (a través de mecanismos como adiciones presupuestales, contratos adicionales, otrosíes y usos de Opciones), el contratista se obliga a otorgar un descuento del uno por ciento (1%), sobre los valores facturados del Contrato, cuando la ejecución de aquel resulte superior al valor indicado y hasta el 5% del mismo.

Así las cosas, para la Contraloría General de la República, teniendo en cuenta las estipulaciones y distintas actuaciones contractuales, se deben facturar y pagar por tal concepto, las cifras que se muestran a continuación:

**Tabla No. 21**  
**Balance Económico Ejecución del Contrato**

Total del Valor Ejecutado para el cierre del Contrato	\$ 6.555.960.415,00
Diferencia entre el Valor Ejecutado y el Valor Inicial del Contrato	\$ 71.912.247,00
Equivalencia del Porcentaje del Valor Adicional frente al Valor Total Ejecutado	1,10%
Porcentaje Descuento a aplicar según Parágrafo Tercero Clausula Tercera del Contrato	1%
<b>Valor que debía aplicarse como Descuento del Total Contrato Ejecutado</b>	<b>\$ 65.559.604,15</b>
Valor Descontado por Ecopetrol por Volumen según Acta de Balance y Cierre de Agosto 24 de 2021	<b>\$ 719.122,00</b>
<b>Diferencia y presunto daño fiscal</b>	<b>\$ 64.840.482,15</b>

Fuente: Ecopetrol S.A. Elaboró: Equipo Auditor

Por lo tanto, al aplicarse por parte del contratista únicamente un descuento de \$719.122, se presenta una diferencia, que se deriva en un mayor valor pagado al contratista, en total de por la suma de \$64.840.482,15.

La anterior situación, se origina por deficiencias en las labores de Administración e Interventoría del contrato, que conllevaron a una inadecuada gestión de cierre y ajuste final de cuentas, en el que no se atendió el contenido obligacional contemplado en el Parágrafo Tercero de la Cláusula Tercera de la minuta contractual, generándose un presunto detrimento patrimonial por valor de \$64.840.482,15.

Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

## **RESPUESTA DEL AUDITADO**

Se enfoca la Vicepresidencia de Refinación y Perforación – VRP, en recalcar lo preceptuado en la Cláusula Tercera de la minuta contractual, en particular, lo referente a que los descuentos por mayor volumen de ejecución allí pactados no incluirán los reajustes de precios unitarios contemplados dentro del contrato.

En este entendido, continúa su intervención puntualizando que efectivamente, tal y como consta en el Acta de Cierre y Balance, el valor final de ejecución fue de \$6.555.241.292, con un diferencial respecto al valor inicial (\$ 6.484.048.168) de \$71.912.247; cifra sobre la cual, se aplicó y causó debidamente por parte de Ecopetrol S.A., el 1% del descuento por volumen de ejecución, quedando en

\$719.122 el valor final a pagar por tal concepto; el cual, se incluyó en la factura No. 166500 del 06/10/2021.

Bajo estas precisiones, señala a su vez que, que no es posible realizar descuentos retroactivos sobre servicios ya ejecutados, recibidos a satisfacción y pagados, por lo que aquellos deben reflejarse a futuro, a partir del momento de haberse cumplido la condición de superar el monto total establecido, lo cual aconteció sólo hasta la fase de balance y cierre, teniendo en cuenta que su ejecución abarcaba tres vigencias. Encamina su apreciación en aras de refutar que, el equipo auditor tuvo en cuenta como mayor volumen de ejecución los reajustes salariales realizados durante la vigencia del contrato, por valor de \$137.165.194, por lo que, si se descuentan aquellos del monto facturado, no se superaría el valor inicial contratado.

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Para el caso en particular, se advierte que las exculpaciones impetradas por Ecopetrol S.A, se contradicen a lo largo del escrito presentado. Esto, por cuanto, aunque se enfoca en argumentar y concluir que el valor ejecutado no supera el valor inicial del contrato, en atención a que los descuentos por mayor volumen de ejecución estipulados, no incluyen los reajustes de precios unitarios contemplados contractualmente; sus argumentos finales, distan de los postulados allí contenidos, al precisar que Ecopetrol S.A, efectivamente liquidó, facturó y causó un porcentaje del 1%, sobre aquella diferencia de \$ 71,912.247, consignada en el Acta de Cierre y Balance.

En este escenario, es dable reafirmar que el equipo auditor comparte en su integridad, lo referente a aquellos cálculos consignados en la relación de pendientes pago final, a excepción del concepto, denominado "DESCUENTO 1%, SOBRE LA DIFERENCIA ENTRE EL VALOR EJECUTADO Y EL VALOR INICIAL DEL CONTRATO"; esto, por cuanto el porcentaje del 1%, que se reconoce en este documento de Cierre y Balance, debía aplicarse sobre la totalidad de valores facturados del contrato, al tenor de lo consignado en el Parágrafo Tercero de la Cláusula Tercera de la minuta del contrato No. 3016553, cuyo contenido reza:

*"DESCUENTOS POR VOLUMEN DE EJECUCIÓN En caso de que en la ejecución se supere el valor de SEIS MIL CUATROSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL CIENTO SESENTA Y OCHO PESOS COLOMBIANOS \$6.484.048.168 (a través de mecanismos como adiciones presupuestales, contratos adicionales, otrosíes y usos de Opciones), el CONTRATISTA se obliga a otorgar los siguientes descuentos que aplicaran sobre los valores facturados del Contrato a partir de los siguientes rangos:*

- **Un descuento del uno por ciento (1%) sobre los valores facturados del Contrato, cuando la ejecución del Contrato resulte superior al valor indicado en la presente Clausula y hasta el 5% de ese Valor”.**

En línea con lo expuesto, debe enfatizarse que, fue con base en las cifras y registros financieros contenidos en el Acta de Cierre y Balance de Mutuo Acuerdo, suscrita el 24/08/2021 entre el Contratista, Administrador e Interventor del contrato; que el equipo auditor estructuró y cuantificó el presunto daño fiscal, objeto de la observación en análisis, pues, al haberse reconocido expresamente en tal documento, valores superiores de ejecución, a los inicialmente pactados, se entiende cumplida la condición contractual, que obliga al contratista a otorgar el descuento del 1% sobre los valores facturados del contrato.

Por lo tanto, al aplicarse únicamente un descuento de \$719.122, se presenta una diferencia, que se deriva en un mayor valor a cancelar al contratista, en total de \$64.840.482,15, que se constituye como un presunto detrimento patrimonial a los recursos de Ecopetrol S.A.

En este orden de ideas, y toda vez que se cuenta con los soportes, para acreditar la existencia de esta afectación de índole fiscal, al haberse recabado la documentación contable final, emitida en virtud a los movimientos financieros que reflejan el pago o compensación de las facturas Nos. 166293, 166314 y 166500, suscritas con ocasión al Acta de Cierre, se procede a validar la observación como hallazgo con las mismas connotaciones trasladadas.

### **Hallazgo No. 11. Novedad sobre material de Importación adquirido dentro de la OC 1888793 (A)**

#### INSTRUCTIVO PARA LA GESTIÓN LOGÍSTICA DE MATERIALES GAB-I-046

#### 3.4. DISCREPANCIAS

##### 3.4.1 CONDICIONES GENERALES DE DISCREPANCIAS

**“La creación de Discrepancias a ítems de órdenes de compra sirve como herramienta de control para los casos en que se deba restituir pendientes por órdenes de compra y/o se deban adelantar las diligencias de reclamación correspondiente a daño o pérdida de material.** (negrilla y subrayado fuera de texto original)

##### 3.4.2.1 CREACIÓN DE DISCREPANCIAS

Una discrepancia puede presentarse en las etapas de seguimiento de la compra, recibo, chequeo, **almacenamiento** y despacho al usuario en Bodega de materiales.

**“...Si el evento ocurre en el área de bodegas durante el almacenamiento, custodia, manipulación ó movilización del material ó en la dependencia encargada del recibo del material, el funcionario de bodega deberá generar la discrepancia e informarla al interventor técnico del contrato de operación de bodegas y/o al Administrador de bodega con el fin de gestionar la respectiva investigación, y en caso que aplique generar las reclamaciones que correspondan al custodio del material y/o causante del daño. (negrilla y subrayado fuera de texto original)**

### 3.4.2.2 DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN DE DISCREPANCIA

Producto del análisis de la documentación soporte levantada en la identificación de la discrepancia se debe determinar la forma más eficiente para garantizar el correcto cierre de la misma. Se han encontrado las siguientes tipologías, de acuerdo a los casos que se puedan presentar:

*“...Faltantes o daños no atribuibles al proveedor.*

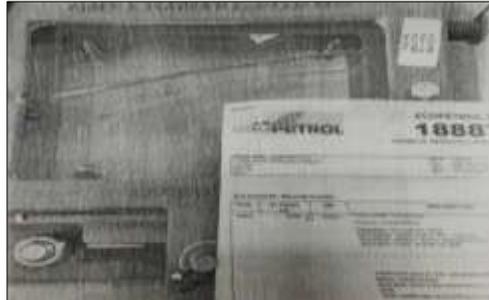
*En caso que el material llegue con faltantes o daños a la bodega de destino final por causas atribuibles al operador logístico que haya intervenido después de la entrega del material por parte del proveedor, el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra a cargo de la discrepancia verificará la documentación allegada por los funcionarios de bodega y realizará un análisis de la misma a fin de establecer si la discrepancia (faltantes o daños) es atribuible al operador logístico, en cuyo caso gestionará con el interventor técnico y administrador del contrato de operación logística de ECOPETROL, el reclamo y recobro correspondiente y establecerá si se procederá con la reposición del material en discrepancia, asumiendo todos los costos de entrega hasta el lugar que se determine, o si devolverá el dinero por el valor del material respectivo más los costos asociados en que incurrió ECOPETROL”.*

La Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, suscribió la orden de compra No. 1888793, con John Zink Company LLC, por medio de la cual se adquirió en los ítems 2 y 6, los elementos denominados Window Observation, identificados con código 71004956470, por un valor unitario de 4.780,69 USD, registrado en SAP para la fecha de recibo de factura (21/11/2019), por un monto unitario de \$16.391.217,17.

De la verificación de soportes documentales de “Registro, chequeo y procesado”, efectuada el veinticuatro (24) de septiembre de 2021, realizada por la Contraloría General de la República en Bodega de Materiales de la Ecopetrol S.A. – Gerencia

Refinería de Barrancabermeja, se determinó la afectación de una de las ventanas de observación, por la ruptura del vidrio de aquella, conforme consta en la siguiente imagen:

Foto No. 8



Fuente: Visita a bodega de materiales de ECP GRB

La situación fue detectada en su momento por quien adelantaba las labores de recibo y chequeo de los ítems ingresados en virtud a la respectiva orden de compra, quien, mediante correo electrónico de data dieciséis (16) de enero de 2020, la puso en conocimiento del funcionario encargado, señalando de manera expresa, que se hacía necesario adelantar la correspondiente *“discrepancia y/o reclamación al proveedor”*.

Sobre este particular, logró determinarse que además de no surtirse la reclamación respectiva, para hacer efectiva la garantía del bien adquirido, tampoco se adelantó el procedimiento contemplado en el *“INSTRUCTIVO PARA LA GESTIÓN LOGÍSTICA DE MATERIALES GAB-I-046”*, por cuanto, según se precisó por parte de Ecopetrol S.A. *“El funcionario encargado del área repuso el vidrio con recursos propios y en su momento se instaló en el material”*. Esto, sin que surtieran las inspecciones, mediciones, y demás protocolos requeridos para garantizar la calidad y funcionalidad del material bajo los estándares técnicos aplicables para este tipo de elementos, desatendiendo igualmente lo relativo a que, cualquier reparación o corrección debe estar previamente autorizada por el proveedor.

Lo anterior, se origina por la inobservancia de las disposiciones contenidas en la orden de compra, instructivos y demás reglamentaciones propias de los Procesos de Gestión Logística de Materiales, y, de Administración y Control de Bodegas, referentes al trámite de discrepancias que conllevan al recibo de bienes sin las especificaciones técnicas solicitadas.

Hallazgo Administrativo.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Mediante correo electrónico del veintinueve (29) de octubre de 2021, la Coordinadora de Atención a Entes de Control, de la Vicepresidencia de Ecopetrol S.A., da respuesta a las observaciones Nos. 11 a la 15, formuladas en ejercicio del proceso auditor, señalando, respecto a la Observación No. 13 Novedad sobre material de Importación adquirido dentro de la OC 1888793 (A-D-F):

La Vicepresidencia de Abastecimiento y Servicios, expresa: *“De la revisión realizada por la Bodega de Materiales de la GRB por el funcionario técnico en el proceso de chequeo de materiales al repuesto mencionado WINDOW OBSERVATION, se tiene que el vidrio externo de la ventana de observación roto se identificó al momento de la inspección visual en bodega de materiales. No se generó discrepancia ante el Proveedor o el operador logístico encargado del transporte y entrega en bodega de materiales, dado que no hay evidencia que el repuesto y embalaje (huacal de madera) hubiese llegado deteriorado en el trayecto a cargo del proveedor y del operador logístico encargado de transportarlo desde el puerto a la bodega de materiales”.*

*Desde este punto en particular, argumenta que luego de iniciarse una revisión interna para determinar las posibles causas del suceso, no fue posible atribuir alguna responsabilidad al proveedor de aquel elemento, razón por la cual, se procedió por personal de bodega a reemplazar el vidrio de la ventana afectada, con un elemento igual al original, suministrado como repuesto en una orden anterior. Se recalca a su vez sobre este tema, que la ventana tiene un diseño que permite cambiar de forma segura, el vidrio en caso de rotura, sin que aquello afecte su funcionalidad.*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Una vez analizadas las argumentaciones presentadas por la entidad auditada, a la luz de la valoración documental que sustentó la Observación No. 13, se advierte que aunque las exculpaciones presentadas por la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, no sustentan con la suficiencia debida, la omisión en adelantar el procedimiento contemplado en el “INSTRUCTIVO PARA LA GESTIÓN LOGÍSTICA DE MATERIALES GAB-I-046”, a fin de surtir la reclamación pertinente; si desvirtúan la incidencia dada a la observación formulada, por el hecho de haberse realizado el reemplazo correspondiente. Esto máxime, cuando se pone de presente, que el elemento materia de examen según los informado por ECOPETROL SA – Gerencia Refinería de Barrancabermeja fue remplazado.

No obstante, se hace necesario validar la observación como hallazgo administrativo, dado que se inobservo las reglamentaciones propias de los Procesos de Gestión Logística de Materiales, y, de Administración y Control de Bodegas.

## Hallazgo No. 12. Exigencia de la garantía pactada. (A-D)

Guía de Abastecimiento de Ecopetrol S.A. Numeral 2.1: Ejecutar compras y contrataciones asegurando niveles óptimos de oportunidad, calidad y costo del bien / servicio contratado.

Numeral 3.2: Asegurar el inicio, ejecución, cierre y balance de los contratos, realizando una adecuada gestión de eventualidades y haciendo la evaluación del desempeño del contratista.

Orden de Compra 1825631 de fecha 17/04/2019, establece en: Numeral 4. Operador de Logística, lo siguiente:

(...)

Es responsabilidad exclusiva del Proveedor solicitar el Recibo de carga de transporte - FCR al Operador Logístico designado.

Además, el Proveedor deberá presentar junto con los documentos solicitados:

a) Garantía de fábrica: El Proveedor debe garantizar que los bienes o equipos fabricados y entregados bajo esta Orden de Compra cumplen con los requisitos especificaciones y están libres de defectos en materiales y mano de obra, por un período de 12 meses después de su puesta en servicio y / o 18 meses a partir de la fecha de entrega, lo que ocurra primero.

Así mismo, en el numeral 7: Garantías, se pactó:

(...)

El proveedor deberá crear una garantía que amplifique el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato y deberá contener los siguientes amparos:

1) Cumplimiento de la orden de compra: por un valor asegurado equivalente al 10% del valor total de la orden de compra, vigente por el período establecido para la entrega de los bienes y treinta (30) días más.

2) Calidad del bien objeto de compra: por un valor asegurado equivalente al 10% del valor total del pedido de compra, y válido por un (1) año a partir del vencimiento del plazo previsto para la entrega de la mercancía.

La garantía de calidad puede ser sustituida por una garantía del fabricante del bien o equipo, en los mismos términos indicados en esta orden de compra. El proveedor conoce y acepta que Ecopetrol ha estructurado y negociado un sistema de administración del riesgo interno de contratación - sistema SARIC que cumple los lineamientos sobre aseguramiento y transferencia de sus riesgos, que consiste en un esquema de seguro (póliza) en el que Ecopetrol ostenta las cualidades de tomador, asegurado y beneficiario; el proveedor observará la calidad de garantizado y / o adherido.

El prestador acepta que Ecopetrol es titular del riesgo a ser asegurado a través del seguro o seguros a los que se refiere esta cláusula, especialmente los relacionados con la de cumplimiento general de las obligaciones de la ejecución y desarrollo del contrato, por lo que Ecopetrol se hace cumplir legalmente para determinar el seguro, condiciones que deberá cumplir el seguro por el que se transferirá (n) este (los) riesgo (s) a la compañía aseguradora.

Parágrafo 1: Disposiciones Comunes A Garantías Y Seguros:

- a) si se estableciera que las garantías o seguros deben tomarse en dólares, se indicará en la póliza que serán pagaderos en pesos colombianos a la tasa representativa del mercado actual certificada por la superintendencia financiera de Colombia para la fecha en que se efectúa el pago de la correspondiente indemnidad.
- b) los caratules deben contener claramente y expresar el alcance y monto del riesgo amparado.
- c) El contratista sustituirá las garantías o seguros cuando el valor de los mismos se vea afectado por motivo de reclamaciones.
- d) En el caso de que se aumente el valor del contrato o se extienda la vigencia del contrato, el contratista deberá ampliar o extender el correspondiente garantías y seguros.
- e) Los costos por la emisión de las garantías y seguros, sus adiciones o ampliaciones, serán exclusivamente por cuenta del contratista. Además, el Proveedor deberá presentar junto con los documentos solicitados:

Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, suscribió la Orden de Despacho No. 1825631, de fecha 17/04/2019, con el fin de comprar químicos marca Axens North América, INC., por valor de 599.485,14 USD, donde, a pesar de haberse pactado como garantía una póliza de seguro de cumplimiento y calidad de los bienes adquiridos, no se evidenció dentro de los soportes del contrato suministrados por la entidad, ni en el aplicativo OpenText de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, la constitución de dicha póliza.

La anterior situación se presenta por debilidades de seguimiento, supervisión y control en la ejecución de la orden en cuanto a la exigencia de la garantía pactada y que genera como efecto la desprotección del patrimonio de la entidad frente la ocurrencia de siniestros.

Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

Frente a la observación, la Vicepresidencia de Abastecimiento y Servicios, manifiesta: *“Ecopetrol suscribió la orden de compra 1825631 con fecha 17 de abril de 2019 y se incluyó la cláusula de Garantías, las cuales fueron atendidas por el*

*Proveedor contactando a los corredores de seguros indicados por Ecopetrol. Sin embargo, durante el trámite identificaron que no era posible atender los requerimientos toda vez que el área Legal de Axens en Houston no pudo firmar los documentos desde Estados Unidos manifestando que... “esta práctica no es usual en los Estados Unidos y allá no tienen los elementos para obtener una huella dactilar”. “Situación que no fue prevista en etapa precontractual, toda vez que al Proveedor se le informa el requerimiento de garantías con la orden de compra emitida”.*

*“El inconveniente presentado al momento de generar las garantías fue informado por el Proveedor, quien propuso cambiar el texto incluyendo los que ellos manejan en sus términos y condiciones (traducción no oficial): A. El Vendedor garantiza que los Productos estarán libres de defectos de mano de obra o materiales y se ajustarán a las especificaciones del Vendedor. B. La responsabilidad exclusiva del Vendedor por el incumplimiento de la garantía anterior sujeta a la prueba de defecto por parte del Comprador, estará limitada exclusivamente, a opción del Vendedor, a: 1) Reemplazo o reparación de tales productos, o 2) Reembolsar el precio pagado por el Comprador por dichos Productos. Todas las reclamaciones por defectos en virtud del presente documento se deben presentar al Vendedor por escrito dentro de los sesenta (60) días a partir de la entrega, o diez (10) días después de la puesta en servicio de los Productos, lo que ocurra primero. El hecho de que el Comprador no envíe dicha notificación constituirá una exención por parte del Comprador de toda oportunidad de verificar dicho defecto antes de que el Comprador utilice los Productos. Cuando los Productos defectuosos o no conformes sean reemplazados por el Vendedor o cuando el Vendedor reembolsa el precio pagado por el Comprador por dichos Productos, si el Vendedor lo solicita, el Comprador devolverá los Productos defectuosos o no conformes al Vendedor estrictamente de acuerdo con las instrucciones escritas del Vendedor con respecto al envío, manejo, Seguros y otros asuntos sobre los cuales el Vendedor emite instrucciones. El incumplimiento de estas disposiciones invalidará cualquier reclamo por parte del Comprador por Productos defectuosos.*

*C. En ningún caso, el Vendedor será responsable de: 1) Productos dañados en el envío o de otro modo sin culpa del Vendedor; 2) defectos en los Productos debido a negligencia (que no sea la del Vendedor), accidente, abuso, cuidado o almacenamiento incorrectos, condiciones anormales de temperatura o humedad; 3) daños a los Productos que hayan sido manipulados o alterados de alguna otra manera que no sea por el Vendedor; 4) Gastos incurridos por el Comprador al intentar corregir cualquier defecto en los Productos. D. El vendedor garantiza que cumple con todos los requisitos aplicables de las Secciones 6, 7 y 12 de la Ley de normas laborales justas, según sus enmiendas, y de los reglamentos y órdenes del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos emitidos en virtud de la Sección 14 de la misma”.*

...

*“E. Las recomendaciones del Vendedor, si las hay, que cubren el uso, la utilización, las propiedades o las calidades de los Productos se consideran confiables, pero el Vendedor no ofrece ninguna garantía con respecto a ellas. El uso o la aplicación de los Productos es a discreción del Comprador, sin ninguna responsabilidad u obligación por parte del Vendedor, excepto que el Vendedor lo autorice expresamente por escrito. Considerando la solicitud del Proveedor se remitió al área solicitante la propuesta, siendo avalada la modificación. Adicionalmente, como debida diligencia para el trámite de la modificación se solicitó concepto de riesgos al Grupo Financiación de Riesgos – ECOPETROL, que lo emitió validando la decisión de no exigir al contratista las garantías y pólizas que usualmente se solicitan de acuerdo con procedimiento de abastecimiento, dadas las razones administrativas y comerciales del proveedor. Por lo anterior, se procedió a la modificación de la orden de compra de fecha 06 de mayo de 2019 Clausulado 7. Warranties – Representations. La Orden de Compra se desarrolló a satisfacción, sin que se presentarán incumplimientos o problemas de calidad y cumplimiento, lo que ratifica el análisis efectuado. Se adjuntan los siguientes documentos: • Anexo 1. Orden de compra inicial, de fecha 17 de abril de 2019. • Anexo 2. Orden de compra modificada, de fecha 06 de mayo de 2019. Anexo 3. Concepto de riesgos emitido por el Grupo Financiación de Riesgos – ECOPETROL, de fecha 26 de abril de 2019. • Anexo 4. Aval del área usuaria y solicitud al apoyo precontractual, de fecha 03 de mayo de 2019. • Anexo 5. Comunicación de Axens Solutions y Aon (corredor de seguros de Ecopetrol S.A.), de fecha 19 de octubre de 2021.”*

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La entidad en su respuesta reconoce que se incluyó en la Orden de Compra la cláusula de Garantías, que el inconveniente se presentó por parte del Proveedor, quien propuso cambiar el texto de las garantías, porque ellos manejaban sus propios términos y condiciones, las cuales fueron aceptadas por Ecopetrol, sin que mediara un amparo por una compañía aseguradora, si se tiene en cuenta que el proveedor, incluyó en sus condiciones, que en ningún caso se hacía responsable, entre otros, de productos dañados en el envío, por defectos en los productos, por accidentes, abuso, cuidado o almacenamiento incorrectos, condiciones anormales de temperatura o humedad.

Por otra parte, dentro de los documentos que conforman el expediente digital de la orden de compra, que fue suministrado por la entidad al equipo auditor, no se evidenció la existencia de otra orden donde se modificara la cláusula de la garantía, como tampoco se observó las condiciones ofrecidas por el proveedor con respecto de los bienes o elementos objeto de compra, donde se garantizara que los productos estarían libres de defectos de mano de obra o materiales, situación que genera incertidumbre sobre la confiabilidad de la información allegada.

Por ser Ecopetrol S.A. el comprador, es quien debe poner las condiciones de la compra y establecer las garantías que debe otorgar el proveedor y no acogerse a lo impuesto por el proveedor; como quiera que los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan el hecho evidenciado, se valida como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 13. Plazo de entrega de lo adquirido en las órdenes de compra. (A-D)**

GAB I 046 - Instructivo Para La Gestión Logística De Materiales Y Equipos, Manifiesta:

#### ***“3.3.4 Entrega de los materiales o bienes.***

*Para verificar el cumplimiento de los plazos de entrega pactados contractualmente, previamente se le solicitara al proveedor con ocho (8) días hábiles de antelación al vencimiento de la orden de compra, el estado de despacho de la Orden de Compra.*

*En caso de que el proveedor solicite prórroga antes de la fecha de entrega de los bienes, el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra deberá poner en conocimiento dentro del día hábil siguiente a la solicitud, al usuario y/o Administrador de inventario, quien a su vez tendrá 2 días hábiles para otorgar su concepto técnico sobre la viabilidad de aprobación o desaprobación y dentro de 2 días hábiles siguientes al recibo de la respuesta del área usuaria, el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra, realizará la recomendación al Funcionario Autorizado/Administrador del contrato respecto de la viabilidad de aprobar o no la prórroga y obtener su aprobación. En caso de que el usuario y/o Profesional Administrador de inventarios no otorgue respuesta dentro del término establecido, se trasladará al Funcionario Autorizado o Administrador del Contrato para que se tome una decisión.*

*Cuando la solicitud de prórroga fuere por acción u omisión imputable al proveedor, se considerará como incumplimiento y este se verá reflejado en la calificación de la evaluación de desempeño y se procederá con las acciones pactadas en la orden de compra y/o contrato.*

*Con la aprobación del Funcionario Autorizado o Administrador del contrato, el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra deberá asegurar que el Funcionario de compras y Contratación realice las modificaciones de la aprobación en el habilitador tecnológico y en la orden de compra y despacho en un tiempo no superior a 3 días hábiles.*

*Asegurar que se envíe la modificación de la orden de compra/despacho al proveedor al día hábil de haberla recibido por el Profesional de compras y contratación.*

*Informar al proveedor una vez conozca la decisión tomada por el Funcionario Autorizado y/o Administrador del contrato respecto de si se aprueba o se rechaza la ampliación del plazo de entrega del pedido, en consecuencia se solicitará al proveedor la ampliación de la vigencia de las pólizas y garantías.*

*Nota aclaratoria:*

*ECOPETROL podrá aceptar o rechazar las razones expuestas por el proveedor. El funcionario autorizado definirá si los hechos que ocasionaron el incumplimiento son causal de fuerza mayor o caso fortuito para exonerar al proveedor de los apremios, de lo cual se deberá dejar constancia en el seguimiento de la orden de compra, o si, por el contrario, se imponen los apremios pactados en la misma, incluso la cancelación de la orden de compra.*

*Una vez sea evidenciado el vencimiento en la entrega de los bienes y el proveedor no ha solicitado la ampliación del plazo de la entrega estipulado en la orden de compra, el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra dentro de 7 días hábiles notificará al proveedor/contratista el incumplimiento por entrega vencida e instándolo a subsanarlo mediante la entrega, so pena de los apremios a los que haya lugar. El proveedor podrá explicar las razones de fuerza mayor o caso fortuito, por las cuales no entregó oportunamente y propondrá la nueva fecha de entrega de los bienes, la cual será estudiada en conjunto con el usuario, el Funcionario Autorizado y el Funcionario de Aseguramiento de órdenes de compra. (ECOPETROL se reserva el derecho de aceptar o no el nuevo plazo establecido por el proveedor).*

*(...)*

De igual forma, las órdenes de compra establecen:

OC 2095229

*(...)*

*El plazo para la entrega no estará sujeto a prórrogas, salvo que sobrevinieren hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, que se acordaren entregas adicionales cuya realización implique ampliar dicho plazo, o que Ecopetrol lo autorizare expresamente y por escrito. En todo caso, el proveedor tiene la obligación de dar pronto aviso por escrito a Ecopetrol si la entrega puede demorar, y dicho aviso no afectará el derecho de Ecopetrol de aplicar los instrumentos sancionatorios que prevé la Orden de Compra.”*

OC 1993538

*(...)*

*“El Plazo para la entrega no estará sujeto a prórrogas, salvo que sobrevinieren hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, que se acordaren entregas adicionales cuya realización implique ampliar dicho plazo, o que Ecopetrol lo autorizare expresamente y por escrito. En todo caso, el Proveedor tiene la obligación de dar pronto aviso por escrito a Ecopetrol si la entrega puede demorar, y dicho aviso no afectará el derecho de Ecopetrol de aplicar los instrumentos sancionatorios que prevé el Contrato No. 3026694 y Anexo No. 1 Orden de Compra No. 1993538.*

**Tabla No. 23**  
**Plazo de Entrega de Bienes Adquiridos Mediante Órdenes de Compra**

Orden de compra	Objeto	Especialidad	Valor \$	Fecha de entrega inicial según OC	Fecha modificada mediante mod OC y/o e-mail	Fecha de entrega real.	Diferencia en días
1849023	Compra de repuestos marca CLYDE BERGEMANN Y COPESES VULCAN INC.	ESTATICO	1.530.096.640	26/07/2019	20/08/2019	29/07/2019; 29/08/2019	8
1993538	Compra de intercambiadores de la planta de alquiler	ESTATICO	3.569.557.768	10/02/2020; 20/04/2020	27/04/2020; 05/05/2020; 14/05/2020 propuesta de entrega de 09/07/2020; 17/06/2020	1,5,13,30/08/2020	51
2024834	Compra de membranas RO Y UF	ESTATICO	1.161.210.000	3/01/2020		17,30/01/2020	27
2095229	Compra partes para calderas marca COLMAQUINAS	ESTATICO	1.056.500.000	27/01/2020; 05/03/2020; 16/07/2020	20/03/2020	28/01/2020; 7/04/2020; 20/05/2020; 17/07/2020; 27/07/2020; 4/09/2020; 24/11/2020	Item 23 y 25 - 82d; item 7 - 4 Dias

Fuente: Compras -Ecopetrol. Elaboró: Equipo Auditor

Se evidenció, que el plazo de entrega de los bienes adquiridos mediante las órdenes de compra señaladas, superó el término pactado, constatándose diferencias que oscilan entre 4 a 82 días según se refleja en la tabla que antecede, sin que se soporte justificación por parte del proveedor, ni el agotamiento de los procedimientos previstos por Ecopetrol S.A. para la entrega de materiales.

Lo anterior se origina en una ausencia de seguimiento y control por parte de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, situación que permite el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el usuario final de la requisición.

Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.

## RESPUESTA DEL AUDITADO

La entidad en su escrito de respuesta expresa:

**“Orden de Compra 1992476.**

...

Dado que la fecha de entrega pactada en la orden de compra es 07/11/2019 y las fechas que el proveedor anunció que la carga estaba lista de acuerdo con los cuatro FCR emitidos, según termino de entrega (Anexo 1) son las siguientes:

**Foto No. 9**

PARCIAL	FECHA PROVEEDOR	ANUNCIO
1	04/10/2019	
2	24/10/2019	
3	31/10/2019	
4	31/10/2019	

FUENTE: Datos suministrados por Ecopetrol GRB con respuesta de la entidad a la observación comunicada

(...)

**Orden de compra No 1849023.**

La Orden de Compra No 1849023 se suscribió el 16 de mayo de 2019, con un total de 38 ítems con fechas de entrega diferenciadas. Para su ejecución se contó con la asignación de (...)

Diferencia en el Primer parcial: 0 Días

Diferencia de en el segundo parcial: 3 días

Acción: Afectación de la Evaluación de Desempeño Criterio Plazos de entrega (adjunta).

(...)

**Orden de compra No 1994176.**

(...)

El Proveedor mediante correo electrónico de fecha 09 de octubre de 2019, solicitó ampliación en la fecha de entrega del ítem 19 hasta el 22 de noviembre de 2019, manifestando que el material se encontraba agotado a nivel nacional. De inmediato se procedió con el envió al área solicitante, quien estuvo de acuerdo en aceptar la solicitud del Proveedor. Finalmente, el material se entregó el 04 de noviembre 2019. Si bien no se modificó la Orden de compra para este ítem, se mantuvo contacto con el área solicitante, mitigando el riesgo que la demora presentada pudiese haber repercutido en la operación de la Refinería.

El día 26 de noviembre de 2019, se realiza modificación a la Orden de Compra con el fin de ampliar la fecha de entrega del ítem No. 09 hasta el día 30 de diciembre de 2019.

(...)

**Orden de compra No. 1993538.**

*La orden de compra No 1993538 se suscribió el 24 de septiembre de 2019 pactando en ella un número total de 8 ítems con diferentes fechas de entrega. (...)*

*Para la fecha de presentación de oferta y suscripción de la orden no se preveía la situación que se generó en 2020 con el cierre total de fábricas por la pandemia generada a causa de COVID 2019, es así como la ejecución de este pedido se vio directamente impactada por una situación imprevisible de orden mundial y nacional que se constituyó en un caso de fuerza mayor y que finalmente repercute en la fecha de entrega de cada uno de los ítems pactados (...)*

*En consideración a lo señalado anteriormente, si bien no se dio la entrega de los materiales en la fecha indicada en sistema SAP, se contó con el seguimiento, control y análisis sobre las causales del retraso y en razón a ello se tuvieron los materiales con la oportunidad requerida por ECOPETROL y no se dio afectación en las actividades de la parada de planta, cumpliendo con los procedimientos de seguimiento previstos y el objeto pactado en el pedido.*

**Orden de compra No. 2024834.**

*La Orden de Compra No 2024834 se suscribió el 07 de noviembre de 2019, con un total de 2 ítems con fechas de entrega diferenciadas (...)*

*(...)*

*Fecha de Ingreso de mercancía por parte de Bodega: 15 de enero de 2020*

*Fecha de Ingreso de mercancía por parte de Bodega: 30 de enero de 2020(...).*

*Previo al vencimiento del plazo se requirió al proveedor, a través del funcionario de seguimiento, el cumplimiento de los plazos para la entrega de los materiales. Una vez cumplido el plazo se le presentó el respectivo aviso de incumplimiento, en cumplimiento de la Cláusula de DESCUENTOS POR MULTAS de la ODB. El proveedor presentó respuesta (dentro de los 5 -cinco días hábiles siguientes), por lo que se analizó el compromiso de entrega en dos parciales que ofreció y se aceptó por parte de Ecopetrol (pantallazo BLU) (...)*

**Orden de compra No. 2095229.**

*La Orden de Compra No. 2095229 con objeto: COMPRA PARTES PARA CALDERAS MARCA COLMAQUINAS PARA LA GERENCIA REFINERIABARRANCABERMEJA DE ECOPETROL S.A se suscribió el 14 de enero de 2020 con un total de 29 ítems con diferentes fechas de entrega (...)*

(...)

*Respecto a la entrega de los ítems 23 y 25 se realizaron las siguientes acciones:*

- *La funcionaria de seguimiento el día 10 de septiembre de 2020 envió al Proveedor comunicación vía correo electrónico solicitando información acerca de la entrega.*
- *Al no tener respuesta, el día 23 de septiembre de 2020 se envió correo electrónico informando que el incumplimiento genera la aplicación de la Cláusula Sancionatoria /Cláusula Penal de Apremio de conformidad con lo pactado en la orden de compra.*
- *El día 24 de septiembre de 2020, el Proveedor contesta vía correo electrónico de la siguiente manera: “Validando lo notificado en tu correo anterior, efectivamente está pendiente la entrega de los Ítems 23 y 25 de la OD 2095229; estos ítems no se entregaron dentro de la fecha límite ya que tuvimos inconvenientes con la importación de algunas de las piezas que lo componen, sin embargo, ya están en planta listos para entregar.*

(...)

- *Finalmente, la entrega se realizó el día 07 de octubre de 2021.”*

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Dada la respuesta de la Entidad se confirma la observación para las órdenes de compra Nos 1849023, 1993538, 2024834 y 1844396, ya que no se anexaron soportes adicionales que demostraran la fecha de modificación de entrega de los bienes. Frente restantes órdenes de compra Nos.1992476 y 1994176 se desvirtúa ya que anexaron documentos (modificación o e-mail), que demuestra su modificación en la fecha de entrega de los bienes.

Por lo anterior se constituye como hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 14. Gestión Documental OPEN TEXT (A-D)**

La Ley 594 de 2000 “*Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones*”, estipula en su Artículo 4:

*“ARTICULO 4o. PRINCIPIOS GENERALES. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán*

*suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley”*

El Manual de Gestión de Documento electrónico IDO-M-001, en su Acápite No. 4 precisa como requisitos de los documentos electrónicos gestionados en ECOPEPETROL, los siguientes: “...

- *Fiabile: Un documento fiable es aquél cuyo contenido puede ser considerado una representación completa y precisa de las operaciones, las actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir en el curso de posteriores operaciones o actividades. La fiabilidad del expediente se asegura: a partir del análisis documental del proceso que da lugar al expediente y la determinación de controles sobre la tramitación y/o obligatoriedad o no de la existencia de documentos en los expedientes.*
- *Auténtico: Un documento auténtico es aquél del que se puede probar: que es lo que afirma ser; que ha sido creado o enviado por la persona de la cual se afirma que lo ha creado o enviado; y que ha sido creado o enviado en el momento en que se afirma. La autenticidad se asegura a través de:  Firma electrónica, firma digital u otros sistemas de identificación y autenticación asociados a los documentos...”*

El Instructivo de Conformación de Expedientes SGC-I-003, señala en su Capítulo 3.3:

*“GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE ABASTECIMIENTO”: El proceso de Gestión de Abastecimiento ha implementado la gestión electrónica para los expedientes de los procesos de Contratación y Compras a través de la plataforma OpenText. Por lo tanto el expediente se gestiona de manera híbrida:*

*a. En entorno electrónico toda la documentación de las fases de Planeación operativa, precontractual y contractual (etapa de alistamiento, etapa de ejecución y etapa de cierre y liquidación). Para efectos de control de la ejecución y reportes se deberán crear tantas etapas de ejecución como meses con por lo menos un entregable tenga un contrato.*

*Esto solo aplica a los contratos de servicios. Los contratos de bienes no tienen estas etapas...”*

Revisada la documentación que reposa en la plataforma OPEN TEXT, se evidenció que las carpetas magnéticas que contienen el repositorio de archivos electrónicos que hacen parte de los expedientes del Proceso de Gestión de Abastecimiento,

carecen de un orden cronológico, en algunas se encuentran vacías o, poseen elementos repetidos, algunos de los cuales fueron almacenados en formato PDF y WORD sin las firmas respectivas. Se evidenció al iniciar la consulta en el aplicativo OPENTEX, que no se cargó en su totalidad la documentación propia de las fases de Planeación operativa, precontractual y contractual, así:

En los contratos de servicios: No figuran acuerdos de bases económicas, memorando motivador, estrategia de abastecimiento, solicitudes de compras, invitaciones, ofertas, evaluación de las ofertas, anexos de especificaciones técnicas, informes de actividades y demás soportes que sustentaron los pagos realizados.

En las órdenes de compra: No se encontraron en su mayoría, estudios, justificación de la necesidad, documentos de selección y análisis del proveedor más idóneo, invitaciones, evaluaciones, negociaciones, asignaciones, así como las facturas, anexos de la Orden de Despacho/Orden de Compra, y soportes de verificación e ingreso a bodega de materiales.

Estas situaciones fueron comunicadas al Gerente de la Refinería de Barrancabermeja, a través de oficio radicado 2021EE0138009 del 28-08-2021, por medio del cual, se le solicitó a su vez, la remisión completa y detallada de la documentación faltante en la herramienta tecnológica OPEN TEXT, a la luz de lo requerido al inicio del proceso auditor, y puesta de presente mediante escrito 2021EE00125731 del 06-08-2021; aspectos que conllevaron a la creación de un mecanismo alterno por intermedio de una carpeta de One Drive compartida CGR-ECP, para el adecuado suministro de información.

Lo anterior se presenta por la inobservancia de los criterios establecidos en el Manual de Gestión de Documento electrónico IDO-M-001, en lo relacionado con la organización y conservación de la evidencia de las actividades que tiene como efecto la imposibilidad de atender de manera oportuna los requerimientos de los diferentes grupos de interés de manera responsable, fiable y accesible asegurando la trazabilidad y visibilidad de los documentos. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## **RESPUESTA DEL AUDITADO**

La plataforma se implementó como mecanismo para apalancar la gestión electrónica de documentos y los programas de Cero Papel impulsados por el Gobierno. En este sentido, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en la Ley 594 de 2000, se destacan como principales premisas para la implementación de Open Text, como aplicativo para la gestión documental de los expedientes del proceso de abastecimiento, las siguientes:

“ ...

- *La declaración de expedientes híbridos (mixtos) Físico / Electrónico, entendiendo que hay documentos que se gestionan impresos y otros que son nativos electrónicos.*
- *El diseño e implementación se basó en el universo de registros (tipos documentales) definidos en las Tablas de Retención Documental – TRD.*
- *Estructura funcional de los expedientes, proporcionado una vista de carpetas electrónicas, de acuerdo con las fases del proceso de abastecimiento.*
- *Definición e implementación de criterios de seguridad de la información: solo accede a la información el interlocutor aprobado para tal fin.*
- *Garantía de autenticidad integridad e inalterabilidad de la información, como resultado de los elementos anteriormente relacionados.*

En este orden de ideas, enfatiza Ecopetrol S.A, que el proceso de Abastecimiento, ha implementado la gestión electrónica para los expedientes de los procesos de Contratación y Compras, a través de la plataforma Open Text, el cual se tramita de manera híbrida: i) en entorno electrónico y ii) en medio físico. Esto atendiendo que, hay asuntos específicos, como es el caso de pago de servicios, que corresponden a la Coordinación de Tesorería, cuyas transacciones y facturas reposan en SAP, al ser este el módulo financiero.

Se argumenta igualmente que no existe la obligatoriedad de mantener en entorno electrónico, la totalidad de la documentación correspondiente a las fases de Planeación operativa, precontractual y contractual (etapa de alistamiento, etapa de ejecución y etapa de cierre y liquidación).

Concluye su intervención enfatizando que, los inconvenientes acontecidos al inicio del proceso auditor, con la documentación suministrada, a la fecha se encuentra registrada en cada expediente electrónico y físico de manera completa y de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Instructivo (SGC-I-003) y con la estructura señalada en el documento Análisis Documental Normalizado (ADN) Listado Maestro de Registros (GAB-V-003). Esto, con excepción de algunos informes de carácter técnico y sus anexos, que se archivan en los expedientes físicos debido a su volumen y peso, tal como lo establece el numeral 3.3. “**GESTIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE ABASTECIMIENTO**” a través del sistema híbrido de archivo.

## **COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

Una vez analizado lo expuesto por Ecopetrol S.A., respecto a la observación formulada, se tiene en primer lugar que, se reafirma por la entidad auditada las situaciones detectadas al inicio del proceso auditor, en lo referente a que la documentación obrante en las carpetas magnéticas de la plataforma OPEN TEXT, contentivas del repositorio de archivos electrónicos que hacen parte de los

expedientes del Proceso de Gestión de Abastecimiento, se encontraron vacías, o, con elementos repetidos, algunos de los cuales, fueron almacenados en formato PDF y WORD sin las firmas respectivas. Esto, en consuno con aquellas omisiones en el cargue de la información propia de la etapa de planeación operativa, ejecución contractual, soportes de pagos realizados, de ingreso a bodega y proceso de facturación.

Desde esta perspectiva, se tiene que, conforme a lo señalado, se constataron deficiencias en la gestión electrónica de documentos, que reposan y/o que debían reposar en Open Text, en atención a los lineamientos establecidos en el Instructivo SGC-I-003 y en la estructura contenida en el documento denominado Análisis Documental Normalizado (ADN) Listado Maestro de Registros (GAB-V-003).

Al tenor de lo precisado, y una vez revisado el Listado Maestro identificado con código GAP-V-003 del 25/01/2019, dimana con claridad cuáles son los registros que conforman las series documentales del repositorio electrónico de Open Text. Por lo que no se justifica, que a la fecha de inicio del presente proceso auditor, esto es luego de haber transcurrido más de dos (2) años desde la expedición del instructivo, persistan las situaciones que en su momento fueron comunicadas al Gerente de la Refinería de Barrancabermeja, a través de oficio radicado 2021EE0138009 del 28/08/2021, por medio del cual, se le solicitó a su vez, la remisión completa y detallada de la documentación faltante en la herramienta tecnológica, a la luz de lo requerido mediante escrito 2021EE00125731 del 06/08/2021.

De acuerdo a lo puntualizado, es claro que, por las inconsistencias en la función del cargue de la información, de acuerdo con las características de la herramienta y con base en los instructivos establecidos para tal fin, se considera necesario mantener la observación en los mismos términos comunicados, en aras de optimizar la organización y conservación de la evidencia de actividades, confluyendo a la atención oportuna de los requerimientos de los diferentes grupos de interés, en terminos de responsabilidad, fiabilidad y accesibilidad.

Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

#### **4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 5. GESTION DE PARADAS DE PLANTA**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 5</b>
Evaluar la planeación y ejecución de las paradas de planta durante las vigencias 2019 y 2020 en los diferentes procesos de la Refinería, a través de los compromisos contractuales, así como la gestión adelantada por Ecopetrol

estableciendo el cumplimiento de los objetivos de las mismas en términos de eficacia y oportunidad.

Esta actividad en la organización de la Gerencia Técnica de la Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, se adelanta por el Departamento de Paradas de Planta y considera todos los mantenimientos mayores (parada general) y mantenimientos de equipos mayores sin parada (parada técnica) de unidades operativas o algunas de las inversiones de continuidad operativa (ICO's), acorde a una condición de ingeniería desarrollada directamente por Ecopetrol. La gestión de estos mantenimientos en refinería define un plan detallado que aplica a la herramienta metodológica "Guía para el proceso de mantenimiento mayor" (Código RFN-G-5127) a partir de un flujo de información de confiabilidad, disponibilidad mecánica y la eficiencia operacional de las unidades, el mejoramiento continuo y el uso óptimo de los recursos, alineados con los objetivos del tablero balanceado de gestión (TBG) y a los requerimientos de seguridad, eficiencia, eficacia y efectividad definidos por Ecopetrol S.A.

El Plan Paradas de Planta (PPL) incluye la programación de trabajos a ejecutar en paradas de planta para mantenimiento mayor o general, en paradas técnicas para cambio de catalizador o decoquizado y de trabajos de mantenimiento día a día, los cuales son mantenimientos requeridos por proceso para eliminar cuellos de botella o mantener la confiabilidad de los sistemas.

La ejecución de trabajos en las paradas de planta - PPL, están en función del cumplimiento del plan en tiempo y costos, los cuales fueron objeto de seguimiento en la gestión alcanzada para los planes detallados adelantados durante los mantenimientos y según la eficiencia, eficacia y efectividad definida por Ecopetrol S.A. para los mismos.

La muestra auditada estuvo conformada por 4 paradas de planta de las 6 adelantadas en la vigencia 2019, y de 6 paradas de planta de las 9 adelantadas para la vigencia 2020, distribuidas por vigencia como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla No. 24**  
**Paradas de planta auditadas**

Vigencia	Planta	Duración Plan (días)	Duración Real (días)
2019	U2000- Topping 2000	36	47
	U4650- Hidrogeno HDT	23	23
	U4700 Hidrotratamiento Diesel	25	42
	U1300 Aromáticos	40	40
2020	U2600 Hidrogeno	35	37
	U2650 HCM	35	37
	U2880- Azufre II	26	29

Vigencia	Planta	Duración Plan (días)	Duración Real (días)
	U4840- Aguas Agrias	36	35
	U250 Topping 250	71	70
	U4800 Azufre IV	81	85

Fuente: Información suministrada por Ecopetrol S.A.  
Elaboró: Equipo Auditor CGR.

De otra parte, en cuanto al criterio costos del plan de paradas, su principal y mayor valor es alcanzado en trabajos que guardan estricta relación con las órdenes de servicio, estructuradas para una o más paradas de planta, según actividad y alcance de trabajos para las unidades a intervenir. Las órdenes de servicio pertenecen a contratos marco de cuantía indeterminada que poseen tarifas acordadas y ejecutan principalmente inversiones con alcance de mantenimiento de equipo estático, aunque también, pueden ejecutar valores OPEX.

En la vigencia 2019 los trabajos de mantenimiento mayor en las 4 paradas de planta seleccionadas están representados en 8 órdenes liquidadas que alcanzan un valor de ejecución de \$107.057.301.302 y en el servicio de mantenimiento de tanques un valor ejecutado de \$32.789.674.523, alcanzando un valor de muestra de \$139.846.975.825, y que correspondió al 66,8% del valor total de inversiones ejecutadas por cuatro contratos marco de \$209.286.508.526.

En la vigencia 2020, los trabajos de mantenimiento mayor en las 6 paradas de planta seleccionadas, están representados en 5 órdenes liquidadas y una en liquidación, que alcanzan un valor de ejecución de \$55.385.215.316 y en el servicio de mantenimiento de tanques un valor ejecutado de \$16.685.437.679, alcanzando un valor de muestra de \$72.070.652.995, y que correspondió al 63,5% del valor total de inversiones ejecutadas por tres contratos marco de \$113.513.235.440.

El mantenimiento adelantado para las 10 unidades de la muestra, cumplió con la herramienta metodológica “Guía para el proceso de mantenimiento mayor” (Código RFN-G-5127), respondió al objetivo general de la parada con una disponibilidad operativa del 100% en sus sistemas intervenidos y con eficacia en la carga promedio esperada, dada la recuperación obtenida en confiabilidad mecánica y operacional, con el propósito de sostener en el presente ciclo de corrida, el valor de premisa para disponibilidad operativa.

La inversión en mantenimiento general para las unidades de la muestra, 4 en 2019 y 6 en 2020, y para el servicio de mantenimiento de tanques, contó con una efectiva ejecución de \$107.057.301.302 en el 2019 y de \$55.385.215.316 en el 2020, para las ordenes de servicio seleccionadas; y de \$32.789.674.523 en el 2019 y de \$16.685.437.679 en el 2020, para el servicio de mantenimiento de tanques; cuyos valores pertenecen a los valores totales de liquidación ejecutada en sus contratos de

\$209.286.508.526 en 2019 y de \$113.513.235.440 en 2020, y el mantenimiento alcanzó un valor real de inversión (contratos, materiales, viáticos) de \$355.993.096.070 para el 2019 y \$262.042.955.169 para el 2020, el cual presenta valores de ejecución en relación con valores planeados equivalentes de 95% para el 2019 y de 93% para el 2020.

El mantenimiento mayor evaluado de la muestra de paradas para las vigencias 2019 y 2020, hace parte de las apropiaciones anuales ejecutadas para el periodo 2017-2020 y según ciclo de corrida de parada en cada unidad, las cuales cuentan con aprobación, plan y ejecución presupuestal por cada vigencia, y su inversión concluida en 9 unidades presenta capitalización, restando la unidad U2880 – Azufre II, a la espera que finalice la ejecución de su ciclo de corrida con la apropiación de recursos para la vigencia 2021.

Aunque el mantenimiento mayor o parada general en las 10 unidades no presenta variaciones significativas, se presenta un hallazgo en gestión de materiales.

#### **Hallazgo No. 15. Logística y gestión entrada equipo importado mantenimiento mayor U2000 2019. (A-D-F)**

Instructivo para la Gestión Logística de Materiales y Equipos (GAB-I-046), señala en sus apartes del numeral 3.1, respecto de la “GESTIÓN DE LOGÍSTICA DE IMPORTACIÓN DE MATERIALES Y/O EQUIPOS:

##### *3.1.22. Recepción de materiales en bodega*

*Por parte de los funcionarios de bodega se debe realizar el chequeo, verificación, validación y recibo en el sistema de los materiales y/o equipos despachados y entregados por parte del OLI, con base en los materiales recibidos, en la información registrada en el sistema para la Orden de compra y en los documentos de transporte y del proveedor...”*

Ecopetrol S.A., Gerencia Refinería de Barrancabermeja, contrató la compra del equipo eyector primario J2001B clasificado con código de bodega 71500055017, por el valor unitario de inventario de \$184.525.919 y contabilizado en octubre de 2019. De verificación en la gestión de materiales de paradas de planta y devueltos a Bodega de Materiales (GE), se determinó la existencia del equipo eyector primario de la fotografía 10, sin que pueda instalarse por sus especificaciones técnicas y prestar el servicio para el cual fue adquirido en la operación del sistema de vacío de la unidad U2000 o en cualquier otra unidad industrial de Ecopetrol S.A.

#### **Foto No. 10 Eyector Primario J2001B**



Fuente: Bodega de Materiales ECP Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja.

Lo anterior, se genera por deficiencias en los controles establecidos e implementados, que no aseguraron el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas de la orden de compra del equipo para suplir la necesidad del usuario, generando un presunto detrimento patrimonial de \$184.525.919 según valor de inventario.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **RESPUESTA DEL AUDITADO**

Respecto a la observación, la Vicepresidencia de Abastecimiento y Servicios, expresa: **“A su comentario:** *“según especificaciones técnicas consignadas en catálogo acordes al requerimiento del área de mantenimiento (GRAHAM plano B-37345-11, Rev.B)”*

*“ECOPETROL no realizó la compra bajo el plano de material GRAHAM plano B-37345-11, Rev.B. La compra se realizó para el número de parte 14-800-12, el cual se indica claramente en la orden de compra ... en la cual se detalla la descripción del ítem 1 correspondiente al eyector.*

**A su comentario:** *“... Actualmente, ECOPETROL S.A. no ha desarrollado una opción de manejo de la reclamación sobre el proveedor para determinar la forma más eficiente que garantice el correcto cierre de la discrepancia, ...”.*

*A la fecha, la reclamación no se ha cerrado, se encuentra en gestión y surtiendo las respectivas etapas comerciales. ... Se relacionan los aspectos más relevantes durante la etapa de reclamación al proveedor. Se anexan comunicaciones.*

*Se evidencia que ECOPETROL, haciendo uso de la garantía de fábrica que respalda la compra, si ha adelantado el trámite de reclamación con el fabricante Graham oportunamente. El plazo que ha tomado la reclamación desde su inicio obedece a la particularidad del equipo y a las políticas del fabricante que es único en el mercado. De acuerdo con lo anterior, Ecopetrol tiene como opción preferente que el proveedor sustituya el equipo con las especificaciones técnicas para atender la parada de planta del 2024, sin que ello impida el desarrollo de otras alternativas de acuerdo con el instructivo GAB-I-046 V1, vigente para la fecha de los hechos.*

**A su comentario:** “Lo anterior, se origina por debilidades en el aseguramiento, solicitud y cumplimiento oportuno de todos los requisitos de la orden de compra en la labor de inspección de materiales y equipos en gestión de entrega de carga en el exterior para despacho a destino final, en verificación de información de entrega del proveedor, en diligencia de reconocimiento de carga y en la recepción de materiales y equipo en bodega; y tiene como efecto que el equipo por especificaciones y características técnicas no preste el servicio para el cual fue adquirido en la operación del sistema de vacío de la unidad U2000, generando un presunto detrimento patrimonial de \$184.525.919 según valor de inventario”.

No a todas las órdenes de compra se les solicita inspección en origen ... la tecnología en este equipo hace parte del know how del fabricante ... como criterio de validación, se adjunta la factura enviada por el proveedor y el documento emitido por el operador logístico de Ecopetrol soporte de esta revisión documental (FCR- Forwarders Cargo Receipt) y las fotos. ... Se anexa diligencia de reconocimiento y fotografías, se evidencia que el material recibido contiene el número de TAG y P/N indicados en la orden de compra y factura.

... En bodega se realizó el chequeo, la verificación, validación y recibo con base en la información registrada en el sistema para la orden de compra y los documentos del transporte y del proveedor, se verificó que el equipo estuviera en óptimas condiciones, que no tuviera golpes y se verificó la placa con el TAG del equipo y especialmente que el número de parte coincidiera registrados en documentos coincidiera con la orden de compra.

Posteriormente, el equipo objeto de la compra se almacenó en su empaque de origen en Gerencia Refinería Barrancabermeja hasta la fecha programada para su instalación, momento en el cual se evidencia la discrepancia.

... el cambio del equipo es necesario (de acuerdo con la recomendación técnica PIM-Z2-35965, durante la parada de planta del año 2019 se ejecutaron trabajos de refuerzo en la cubierta (casing) del eyector de acuerdo con la recomendación RT-50052 con el fin de garantizar la confiabilidad y operación segura del equipo durante el siguiente ciclo de corrida de la Unidad. El resultado de esta estrategia permitió garantizar dos aspectos: la operación del sistema de vacío con parámetros ideales de desempeño desde la puesta en servicio de la unidad hasta la fecha (como se puede evidenciar en el informe de corrida suministrado a la CGR y en la visita realizada por el auditor a la planta) y prolongar la vida útil del equipo actual, permitiendo que el nuevo equipo se instale durante la próxima parada de planta (programada para el año 2024), sin generar afectación a la operación de la U2000. Contrario a lo afirmado por el ente de control que existe un detrimento patrimonial, de lo antes explicado, se evidencia una gestión fiscal eficiente, por cuanto el equipo que no corresponde a especificaciones será reemplazado por su fabricante quien a la fecha ya aceptó que los planos no corresponden al equipo que se envió a Ecopetrol y está dispuesto a solucionar esta situación ofreciendo alternativas comerciales para entregar a Ecopetrol lo requerido. Adicionalmente, Ecopetrol logró prolongar la vida útil del equipo anterior para evitar afectaciones técnicas o fiscales.”

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Respecto al comentario presentado por Ecopetrol S.A. a la parte de la observación: *“según especificaciones técnicas consignadas en catálogo acordes al requerimiento del área de mantenimiento (GRAHAM plano B-37345-11, Rev.B)”*

Es de recibo la aclaración: *“Para este requerimiento en especial, se trató de una contratación a efectuar con el fabricante de la marca del equipo a tratar, y en este caso, fue a través de su representante comercial.*

*ECOPETROL no realizó la compra bajo el plano de material GRAHAM plano B-37345-11, Rev.B. La compra se realizó para el número de parte 14-800-12, el cual se indica claramente en la orden de compra la cual fue remitida a la CGR mediante comunicación de fecha 28 de octubre de 2021 y en la cual se detalla la descripción del ítem 1 correspondiente al eyector como se visualiza en la siguiente imagen: (Anexo 1)”*

Aunque en la observación no se expresó que la compra se realizó bajo el plano de material “(GRAHAM plano B-37345-11, Rev.B)”. Lo indicado allí, corresponde a que según especificaciones técnicas consignadas en catálogo están acordes al requerimiento del área de mantenimiento y sujetas al plano B-37345-11, Rev. B de GRAHAM, acorde con la recomendación técnica PIM-Z2-35965 del 16 de julio de 2012, de ejecución de trabajos en el eyector J2001B, donde se citaba: *“Comprar e instalar un eyector nuevo. Para la compra usar plano B-37345-11 rev B de Graham. ...”*, y dentro del proceso para la solicitud de una oferta comercial, sin que se indicara de forma expresa que Ecopetrol S.A. realizó la compra bajo el plano, sino como se indica enseguida en la observación: *“... posteriormente recibió oferta del proveedor el 11 de diciembre de 2017, cuyo análisis y aprobación técnico económica originó la orden de compra No.1424025 del 05 de diciembre de 2018, en su ítem 1, de un equipo “EJECTOR, JET” (eyector primario J2001B) con código de bodega 71500055017...”*

De otra parte, se corrige que la fecha correcta de la orden de compra correspondiente al 30 de enero de 2018.

Respecto al comentario presentado por Ecopetrol S.A. a la parte de la observación: *“... Actualmente, ECOPETROL S.A. no ha desarrollado una opción de manejo de la reclamación sobre el proveedor para determinar la forma más eficiente que garantice el correcto cierre de la discrepancia, ...”*

Es de recibo la aclaración que ilustra la existencia de gestión desarrollada por Ecopetrol S.A. y que a la fecha de respuesta a la observación, dentro de las opciones de manejo de reclamación sobre el proveedor, sea de restitución, de aplicar

sanciones pactadas en la orden, de negociar condiciones de la orden; se aplica la opción del uso de la garantía de fábrica que respalda la compra del eyector primario J2001B; pero no se presenta una solución o aceptación por las partes que determine la forma más eficiente para garantizar el correcto cierre de la discrepancia.

Respecto al comentario presentado por Ecopetrol S.A. a la parte de la observación: *“Lo anterior, se origina por debilidades en el aseguramiento, solicitud y cumplimiento oportuno de todos los requisitos de la orden de compra en la labor de inspección de materiales y equipos en gestión de entrega de carga en el exterior para despacho a destino final, en verificación de información de entrega del proveedor, en diligencia de reconocimiento de carga y en la recepción de materiales y equipo en bodega; y tiene como efecto que el equipo por especificaciones y características técnicas no preste el servicio para el cual fue adquirido en la operación del sistema de vacío de la unidad U2000, generando un presunto detrimento patrimonial de \$184.525.919 según valor de inventario”.*

Ecopetrol S.A. realiza aclaraciones sobre su gestión de recibo y revisión, mediante diligencia de reconocimiento documental y de fotografías, para asegurar el cumplimiento de la orden de compra del equipo, con las que se adelantó desde su recibo en fábrica, trámite aduanero, transporte hasta entrega final al usuario solicitante, como evidencia que el material recibido y en custodia, está en buen estado, que corresponda en cantidad y contenga lo descrito del número de TAG y P/N indicados en la orden de compra y factura, desvirtuando una parte de lo observado por la CGR.

Y aunque en la orden de compra no fue solicitada la inspección de materiales y equipos en el exterior, al ser definidas especificaciones técnicas del equipo por catálogo; su seguimiento, no permitió asegurar el cumplimiento de la orden de compra del equipo para suplir la necesidad del usuario, y si en cambio, generó discrepancia al final del proceso de compra en el usuario al considerar el equipo fuera de especificaciones.

Conforme a lo revisado y presentado por Ecopetrol S.A. la discrepancia no se ha resuelto, la orden con que fue adquirido el equipo fue pagada y su valor aparece cargado al inventario de materiales de Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja. Por las especificaciones presentes en el equipo recibido, no permitió adelantar el cambio del eyector programado mediante orden de mantenimiento 30009723 y en su lugar se ejecutaron trabajos de refuerzo en la cubierta (casing) del eyector a remplazar de acuerdo a la recomendación RT-50052 y durante la reparación general de la unidad de destilación de crudos U2000 (mantenimiento mayor MM-011) y que fuera adelantada durante el periodo del 15 de enero al 03 de marzo de 2019. Lo anterior, a fin de garantizar la confiabilidad y operación segura del equipo durante el siguiente ciclo de corrida de la Unidad U2000.

Es decir, existe una situación que no fue desvirtuada, el equipo adquirido no sirvió para la operación del sistema lado de vacío en la unidad U2000 y no existe posibilidad de ser instalado en otra unidad industrial de Ecopetrol S.A.

El proceso administrativo adelantado por Ecopetrol S.A. no le ha permitido resolver la discrepancia, y dado que el bien recibido y pagado, no presta la utilidad o servicio para el cual fue adquirido, a fecha de evaluación de la respuesta de la entidad, los recursos no se han reintegrado ni se ha realizado el cambio del equipo.

En consecuencia, no se desvirtúa lo observado por la CGR, y la observación se valida como hallazgo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

#### **4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 6. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO**

<b>OBJETIVO ESPECÍFICO 6</b>
Evaluar el grado de cumplimiento del plan de mejoramiento vigente y emitir el concepto sobre su efectividad

En cuanto al seguimiento al Plan de Mejoramiento, el proceso auditor tomó de la información reportada por Ecopetrol en el SIRECI, la relacionada con el sector de Producción de Refinación en la GRB de Ecopetrol S.A. Se revisaron las acciones correctivas de los formatos actualizados por la Entidad a 30 de junio y 31 de diciembre de 2020. Se hizo seguimiento a un (1) hallazgo correspondiente a los resultados de la auditoría realizada en el 2019, a la vigencia 2018.

El universo de acciones propuestas, fue también una que se ejecutaba mediante 4 actividades. A la fecha de la presente auditoría, Ecopetrol S.A. – Gerencia Refinería de Barrancabermeja cumplió con las 4 actividades, sin quedar alguna pendiente. Finalmente, se concluye que frente al Plan de Mejoramiento Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja presenta un cumplimiento del 100% y una efectividad también del 100%.

Las actividades revisadas se registran en el cuadro siguiente:

**Tabla No. 25**  
**Actividades seguimiento del Plan de Mejoramiento**

<b>Código Hallazgo</b>	<b>Descripción del Hallazgo</b>	<b>Acción de mejora</b>	<b>Actividades / Descripción</b>	<b>Comentarios Auditoría</b>
Auditoría GRB Ecopetrol Vigencia 2018				
2	Estado físico de la Bodegas: falta de control y seguimiento	Mejorar las áreas de almacenamiento	Inventario de mejoras a ejecutar en las bodegas de	Evidencias del inventario de las adecuaciones locativas en cada una de

Código Hallazgo	Descripción del Hallazgo	Acción de mejora	Actividades / Descripción	Comentarios Auditoría
	sobre las condiciones físicas de la Bodegas de la Refinería con el fin de garantizar el adecuado manejo, para la conservación y preservación de los Equipos e inventarios requeridos para la ejecución de los proyectos de inversión.	de materiales en cuanto a infraestructura física y condiciones HSE, con el fin de garantizar el manejo adecuado de los materiales y su preservación.	almacenamiento de materiales.	las áreas de la bodega de materiales en la GRB
			Elaboración del presupuesto de ejecución	Evidencia el presupuesto de adecuaciones de las edificaciones de la zona de almacenamiento de la GRB, por valor de \$575.340.640, este fue presentado el 18 de diciembre de 2020.
			Aprobación del presupuesto y asignación de recursos	Evidencia el memorando del 07 de marzo de 2021.
			Ejecución de obras civiles.	Ecopetrol presenta un completo reporte fotográfico de la ejecución de obras civiles de mantenimiento en las diferentes áreas de la bodega de materiales, lo cual se ejecuta a través del contrato No. 3022014. Igualmente, se adelantó visita de inspección a las obras ejecutadas el día 26 de agosto de 2021 encontrándose que estas cumplen el cometido de su planeación.

Fuente: SIRECI.  
 Elaboró: Equipo Auditor

#### 4.8 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 7. ATENCION DE DENUNCIAS

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
Atender las denuncias y solicitudes ciudadanas.

Durante el desarrollo del proceso auditor, no se asignaron denuncias ciudadanas por parte de la Gerencia Departamental de Santander de la CGR, relacionadas con Ecopetrol S.A. - Gerencia Refinería de Barrancabermeja, así como tampoco se recibieron derechos de petición ni denuncias de la comunidad relacionadas con presuntos hechos irregulares relacionados con la materia objeto de auditoría.

## 5. ANEXOS

### Anexo No. 5.1. Matriz de hallazgos

Orden	Denominación del hallazgo	Incidencias							
		A	F	Cuantía en \$	IP	D	P	BA	OI
1	Hallazgo No. 1: Memorias de cálculo Contrato 3020116 de 2019 Mantenimiento Eléctrico	X							
2	Hallazgo No. 2: Especificaciones Técnicas contrato 5220096 de 2014 Transporte Fluvial (A-D)	X							
3	Hallazgo No. 3: Estado instalaciones periféricas Subestación Eléctrica Magdalena Medio	X							
4	Hallazgo No. 4: Análisis de precios unitarios contratos transporte Fluvial de Hidrocarburos	X							
5	Hallazgo No. 5: Contribución de contratos o concesiones de Obra Pública y Otras Concesiones.	X							X
6	Hallazgo No. 6: Tarifa transporte fluvial de hidrocarburos - Contrato No. 5220074 de 2014	X	X	\$ 14.541.516.396		X			
7	Hallazgo No. 7: Adquisición de materiales de gasto dentro de la OC 1888793	X							
8	Hallazgo No. 8: Soportes imprevistos contrato No. 3023708 de 2019	X			X				
9	Hallazgo No. 9: Orden de Compra 1171169 de 2019	X			X				
10	Hallazgo No. 10: Descuentos por volumen de ejecución - Contrato No. 3016553 de 2019.	X	X	\$64.840.482,15		X			
11	Hallazgo No. 11: Novedad sobre material de Importación adquirido dentro de la OC 1888793 (A-IP)	X							
12	Hallazgo No. 12: Exigencia de la garantía pactada	X				X			
13	Hallazgo No. 13: Plazo de entrega de lo adquirido en las órdenes de compra	X				X			
14	Hallazgo No. 14: Gestión Documental OPEN TEXT	X				X			
15	Hallazgo No. 15: Logística y gestión entrada equipo importado mantenimiento mayor U2000 2019	X	X	\$ 184.525.919		X			
<b>Total, Hallazgos</b>		<b>15</b>	<b>3</b>	<b>\$14.790.882.797,15</b>	<b>2</b>	<b>6</b>			<b>1</b>

En cuanto a la incidencia se entiende así: A: administrativo; F: fiscal; IP: indagación preliminar; D: disciplinario; P: penal; BA: beneficio de auditoría; OI: Otras Instancias

## 5. ANEXOS

### Anexo No. 5.2 Muestras contractuales

#### Muestra contratos auditados Ecopetrol GRB 2019 (En pesos)

Contrato No.	Objeto del contrato	Valor Inicial (COP) (TRM 3200)	Ejecutado 2019 \$
MA-0031203	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia refinería Barrancabermeja de Ecopetrol s.a. ubicada en Barrancabermeja.	Cuantía Indeterminada	26.095.724.170
3020116	Servicio de mantenimiento de los sistemas de distribución eléctrica en las áreas industriales y mantenimiento de las facilidades de alumbrado y transformadores de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander.	21.398.762.631	8.512.028.220
5220205	Transporte de hidrocarburos por el río Magdalena, en las rutas Barrancabermeja – Cartagena- Barrancabermeja, Barrancabermeja – Barranquilla, y/o aquellas rutas en el río Magdalena que fueren requeridas para atender las necesidades operacionales y comerciales de Ecopetrol y del grupo empresarial durante las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020	149.259.360.000	6.478.103.772
3015086	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotanques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	5.497.557.281	5.947.930.044
3005530	Servicio técnico de armado y desarmado de andamios para el mantenimiento de equipos de la Gerencia Refinería Barrancabermeja, de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander – Colombia	4.045.463.250	5.120.019.522
3022014	Obras civiles para el mantenimiento y mejoramiento de instalaciones operativas en áreas pertenecientes a la Gerencia Refinería de Barrancabermeja Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander	Cuantía Indeterminada	4.745.459.172
3023604	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	Cuantía Indeterminada	3.824.382.404
5220074	Transporte de hidrocarburos por el río Magdalena, en las rutas Barrancabermeja – Cartagena- Barrancabermeja, Barrancabermeja – Barranquilla, y/o aquellas rutas en el río Magdalena que fueren requeridas para atender las necesidades operacionales y comerciales de Ecopetrol y del grupo empresarial durante las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.	83.701.840.000	3.811.880.916
MA-0031201	Servicio de mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de proceso de la gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja.	Cuantía Indeterminada	3.624.309.699
3006249	Servicio de manejo, transporte, tratamiento y disposición final de lodos aceitosos de la gerencia refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	2.619.998.835	3.611.938.683
5217919	Servicio de amarre, desamarre, conexión, desconexión de mangueras, cargue y descargue de hidrocarburos en los terminales fluviales del departamento de operaciones y mantenimiento fluvial de la gerencia de puertos de la vicepresidencia de transporte y logística de Ecopetrol S.A. y/u otros terminales requeridos por Ecopetrol.	16.834.627.931	3.312.344.442

Contrato No.	Objeto del contrato	Valor Inicial (COP) (TRM 3200)	Ejecutado 2019 \$
5220096	Transporte de hidrocarburos por el río Magdalena, en las rutas Barrancabermeja – Cartagena- Barrancabermeja, Barrancabermeja – Barranquilla, y/o aquellas rutas en el río Magdalena que fueren requeridas para atender las necesidades operacionales y comerciales de Ecopetrol y del grupo empresarial durante las vigencias 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.	38.562.501.000	3.166.224.732
3016553	Servicio de mantenimiento preventivo, correctivo y mejorativo de los activos de instrumentación y control (I&C) en la Gerencia Refinería Barrancabermeja.	6.484.048.168	3.132.560.603
3010446	Servicio de aseo general de áreas industriales y administrativas para las instalaciones de la Gerencia Refinería Barrancabermeja.	3.215.057.415	3.127.408.010
3021713	Servicio técnico de integridad mecánica de recipientes a presión, tuberías y tanques de la refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	13.240.221.479	2.784.780.330
MA-0021450	Servicio de conexión de Ecopetrol al STN en la subestación Comuneros a 230 Kv.	280.454.084.415	2.766.373.423
3012287	Servicio de manejo, transporte y disposición final de residuos industriales a través de coprocesamiento en hornos rotatorios para la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A, ubicada en Barrancabermeja Santander.	2.320.382.991	2.517.498.018
3023605	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja.	Cuantía Indeterminada	2.383.345.236
3012939	Servicio de monitoreo y seguimiento al manejo ambiental de la gerencia refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander, Colombia.	1.892.865.787	2.357.491.809
3015359	Servicio para elaboración de entregables de ingeniería, para la refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	Cuantía Indeterminada	2.115.723.503
3012125	servicio de prevención, control y mitigación de impactos ambientales en cuerpos de agua y suelos de la gerencia refinería de Barrancabermeja.	5.195.444.887	2.074.712.035
<b>Total</b>			<b>101.510.238.742</b>

Fuente: ECP GRB.

Elaboró: Equipo Auditor

### Muestra contratos auditados Ecopetrol GRB - 2020 (En pesos)

Contrato No.	Objeto del contrato	Valor inicial Contrato (COP) TRM. 3700	Ejecutado 2020 \$
3023605	Mantenimiento con parada de planta y en operación de las unidades de la refinería de Barrancabermeja	Cuantía Indeterminada	13.888.311.393
3030013	Servicio de coprocesamiento de residuos aceitosos (industriales) de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S. A.	6.655.424.973	4.051.924.111
3031192	Servicio técnico de armado y desarmado de andamios para el mantenimiento de equipos de la Gerencia Refinería Barrancabermeja, de Ecopetrol S.A. ubicada en Barrancabermeja, Santander – Colombia	3.363.636.016	2.732.893.430
3023708	Servicio especializado de implementación, soporte técnico, derecho a nuevas versiones de software y configuración de la plataforma digital de Smart-Plant para la refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol.	Cuantía Indeterminada	2.388.598.327
3012968 3027905	Servicio de mantenimiento para las instalaciones de la Gerencia Refinería Barrancabermeja.	1.319.445.757	2.358.486.448
3020307	Servicio de mantenimiento de sistemas de aire acondicionado de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A, ubicada en Barrancabermeja, Santander	4.326.888.151	2.200.328.570
3031634	Servicio de operación y mantenimiento de los llenaderos y descargaderos de carrotanques de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	4.126.011.494	2.105.396.710

Contrato No.	Objeto del contrato	Valor inicial Contrato (COP) TRM. 3700	Ejecutado 2020 \$
3014387	Servicio de atención prehospitalaria y prestación de primeros auxilios a trabajadores directos y contratistas de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A, ubicada en Barrancabermeja, Santander – Colombia.	1.694.076.093	2.038.038.147
3029774	Consultoría para la identificación y monitoreo de higiene industrial y elaboración de planes de intervención, en los aspectos de peligros físicos y químicos para Ecopetrol S.A. y su grupo empresarial.	1.557.424.462	1.516.117.757
3012328	Servicio de mantenimiento y actualización de los sistemas de control distribuido, sistemas de parada de emergencia, sistemas de fuego y gas, sistemas de gobernación y anti bombeo, marca Schneider Electric Systems, de la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	6.824.967.008	1.276.984.520
3030550	Servicio de Corrección de fugas en la Gerencia Refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A derivado del ABE 3021646.	1.188.791.280	1.054.919.805
3011399	Servicio de mantenimiento de los sistemas de control distribuido DCS y sistemas de parada de emergencia ESD marca Honeywell de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	4.272.187.565	987.951.799
3021053	El servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos Diesel pesados y vehículos eléctricos de la Gerencia Refinería Barrancabermeja, de Ecopetrol S.A, ubicada en Barrancabermeja, Santander.	817.183.333	977.354.307
3012139	Servicio de manejo, transporte y disposición final de residuos industriales a través de incineración y confinamiento (relleno de seguridad) para la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja.	838.855.465	956.730.081
3032088	Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo a los sistemas de deshollinado de las calderas de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander con uso de opción 2021 y 2022.	934.789.084	850.515.303
3011331	Servicio de rocería y mantenimiento de zonas verdes de la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	880.291.491	805.092.574
3032492	Servicio de deshidratación de lodos de clarificación con la tecnología de geotubos (geotube®) en la Gerencia Refinería Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander.	921.937.540	791.901.540
3019245 3032798	Servicio de mantenimiento de los sistemas de control distribuido DCS marca ABB, instalados en las plantas de la gerencia refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A., ubicada en Barrancabermeja, Santander, Colombia para la vigencia 2019-2020.	1.527.939.694	761.086.209
3020742	Servicio de mantenimiento de motores eléctricos de la refinería de Barrancabermeja de Ecopetrol S.A.	3.328.714.650	759.422.304
3028327	Obras para el establecimiento de línea base para el plan de seguimiento al proceso de atenuación natural monitoreada (ANM) para la recuperación del área del ATB de la refinería de Barrancabermeja.	680.640.000	633.493.920
3031160	ODS para el servicio de mantenimiento a los sistemas de compresión marca IR instalados en Ecopetrol S.A. bajo el acuerdo (3000006).	1.216.759.715	579.529.403
<b>Total</b>			<b>43.715.076.658</b>

Fuente: ECP GRB. Elaboró: Equipo Auditor

### Muestra auditada compras Ecopetrol GRB 2019 con Recursos OPEX (en pesos)

Orden de Compra	Especialidad	Valor
1145261	Químicos	21.490.633.283
1920161	Químicos	11.941.818.047
2531388	Rotativo	10.435.630.150
1171169	Químicos	7.338.352.493

Orden de Compra	Especialidad	Valor
1992476	Estático	7.145.369.102
2533642	Químicos	5.309.381.683
1920140	Químicos	5.194.344.097
1810870	Laboratorio	3.035.233.958
1635000	Químicos	2.584.019.167
2531913	Estático	2.252.931.968
1750852	Estático	2.182.008.260
1873524	Estático	2.055.855.913
1825631	Laboratorio	2.030.144.367
2530987	Rotativo	1.966.336.540
1812894	Estático	1.909.224.600
1659289	Estático	1.862.135.100
1820552	Estático	1.833.960.570
2535561	Químicos	1.762.421.408
1961715	Estático	1.610.332.050
2534166	Químicos	1.605.843.216
1810859	Estático	1.578.189.772
1849023	Estático	1.530.096.640
2529241	Químicos	1.523.548.102
1744350	Químicos	1.522.012.050
1838627	Estático	1.507.661.179
1744735	Estático	1.482.968.733
1812865	Estático	1.367.141.000
2530547	Químicos	1.292.400.000
1737978	Estático	1.266.726.820
1820558	Eléctrico/Electrónico	1.136.506.960
1994176	Estático	1.072.193.047
2530584	Químicos	1.072.098.189
2537141	Lubricantes	1.007.996.000
1888793	Estático	992.729.130
2548755	Eléctrico/Electrónico	977.800.590
<b>Total</b>		<b>114.876.044.184</b>

Fuente: ECP GRB. Elaboró: Equipo Auditor

**Muestra auditada compras Ecopetrol GRB 2020  
con Recursos OPEX (en pesos)**

Orden de compra	Ecopetrol Especialidad	Valor \$
1920163	Químicos	23.773.094.951
1965751	Estático	7.319.911.615
2551526	Químicos	4.443.404.082
1993538	Estático	3.569.557.768
1978338	Estático	3.091.900.000
1920142	Químicos	2.587.240.084

Orden de compra	Ecopetrol Especialidad	Valor \$
2548403	Estático	1.894.119.000
1844396	Estático	1.866.245.171
2551459	Estático	1.814.958.736
2555016	Rotativo	1.807.482.217
2548369	Estático	1.774.870.000
2152414	Químicos	1.743.600.000
2549832	Rotativo	1.478.509.512
1961715	Estático	1.426.900.000
2092490	Eléctrico/Electrónico	1.407.786.155
2024203	Estático	1.354.368.136
2541603	Rotativo	1.348.219.908
2092828	Químicos	1.330.505.250
2257000	Rotativo	1.261.895.904
2207607	Estático	1.258.204.515
2254534	Eléctrico/Electrónico	1.250.433.441
1999846	Laboratorio	1.192.902.430
2024834	Estático	1.161.210.000
2543744	Rotativo	1.151.577.766
1873531	Rotativo	1.141.806.862
2074789	Estático	1.070.053.576
2095229	Estático	1.056.500.000
2560639	Estático	1.007.176.020
2087677	Elementos De Seguridad	984.642.480
2554583	Rotativo	961.838.714
2024498	Químicos	940.800.000
2546804	Rotativo	937.984.811
1994909	Químicos	913.062.600
2137760	Estático	909.674.840
2092492	Estático	906.196.253
<b>TOTAL</b>		<b>82.138.632.797</b>

Fuente: ECP GRB. Elaboró: Equipo