

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

ECOPETROL S.A
AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO PROYECTOS
VIGENCIAS 2019-2020

CGR-CDME No. 45
Diciembre 2021

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
Ecopetrol S.A Proyectos

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República	Julián Mauricio Rodríguez Ruíz
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía	Orlando Velandia Sepúlveda
Director de Vigilancia Fiscal para el Sector Minas y Energía	Fulton Ronny Vargas Caicedo
Supervisor de Auditoria	Edgar Vicente Gutiérrez Romero
Líder de Auditoría	Jaime Alejandro Mesa Garzón
Auditores	Amelia María Murcia Contreras Gloria Marcela Gaitán Chiriví Liliana Patricia Escorcía Sandoval María Inés González Caballero Laura Camila Sáenz Tobo Alejandro Castañeda Aponte Diego Alejandro Castro García Aníbal José López López Santiago Peña Rengifo
Gerencia Santander	
Coordinador de Gestión	Cecilia Remolina Ortiz
Líder Auditoria Santander	Alfonso Paredes Torres
Equipo Auditor	Lucy Patricia Manrique Parra Cruz Delina Colmenares Uribe German Gutiérrez Fandiño Amaranto Rodríguez Hernandez David Alberto Granados Duran
Equipo Gerencia Meta	
Coordinador de Gestión	Nelson Leonardo Sepúlveda Flórez
Líder Auditoria Meta	Saul Díaz Ladino
Equipo Auditor	María Sugei Tapias Nayivi Vargas Gómez Héctor Javier Ávila Monroy

TABLA DE CONTENIDO

HECHOS RELEVANTES	5
1. CARTA DE CONCLUSIONES	6
1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	7
1.1.1. Objetivo General.....	7
1.2. FUENTES DE CRITERIO	7
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	9
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO	10
1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	10
1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO EVALUACIÓN REALIZADA	11
1.7. RELACION DE HALLAZGOS	11
1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS	13
2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS	13
2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS	13
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	28
3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	28
3.1.1. Nivel Central.....	28
HALLAZGO No. 01 (A) - Granja Solar VRS1	29
HALLAZGO No. 02 (A) - Alcance Del Proyecto Desarrollo San Francisco	31
3.1.2. Gerencia Colegiada Santander.....	34
3.1.3. Gerencia Colegiada Meta	34
3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	34
3.2.1. Nivel Central.....	34
HALLAZGO No. 03 (A) - Integración herramientas proyecto Campos Integrados y Gestión Volumétrica.....	35
HALLAZGO No. 04 (A) - Diferencia en pago ODS 2545703	38
3.2.2. Gerencia Colegiada Santander.....	40
3.2.3. Gerencia Colegiada Meta	41
HALLAZGO No. 5 (A) - Manejo del Cambio.....	41
3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	47
3.3.1. Nivel Central.....	47
HALLAZGO No. 06 (A) - Recursos entregados por Ecopetrol, Convenio de Colaboración No. 5211516(12-060) y el Acta de Acuerdo.	47
HALLAZGO No. 07 (A) - Contrato 3008874 cesión y multa.....	66
3.3.2. Gerencia Colegiada Santander.....	72
HALLAZGO No. 8 (A) - Coherencia entre actas parciales y facturas.	72
HALLAZGO No. 9 (A) - Acta de finalización.....	74
HALLAZGO No. 10 (A) - Factura Contrato No 3030920. BA.....	78
HALLAZGO No. 11 (A) - Acta de Cierre y Balance Contrato No 3030920.....	80
HALLAZGO No. 12 (A-D-OI) - Descuento de la Contribución para Seguridad de los Contratos de Obra Pública.....	82
HALLAZGO No. 13 (A-D-OI) – Descuento Estampillas pro Universidades Públicas.	87
3.3.3. Gerencia Colegiada Meta	91

3.4.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	91
3.4.1.	Nivel Central	91
	HALLAZGO No. 14 (A) - Material 71005554928 bodega CLEC – Ecolog Yopal.	93
	HALLAZGO No. 15 (A) - Preservación Materiales locaciones Cupiagua, Cusiana, CLEC Yopal, Rubiales, Caño Sur, Dina, Orito.....	96
3.4.2.	Gerencia Colegiada Santander.....	99
3.4.3.	Gerencia Colegiada Meta	99
	HALLAZGO No. 16 (A) - Material Sobrante Proyecto Desarrollo Primario Castilla Etapa 1.	100
	HALLAZGO No. 17 (A) - Material Sobrante Proyecto Chichimene Inyección Agua 40 Acres.	105
3.5.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5... ..	108
3.5.1.	ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS	108
3.5.1.1.	Petición SIPAR No. 2021-214626-82111-SE	108
3.5.1.2.	Petición SIPAR No. 2021IE0038828 Traslado de defensa.....	109
3.5.1.3.	Petición SIPAR No. 2021-220865-82111-SE y 2021-221344-82111-SE.....	109
3.5.1.4.	Petición SIPAR No. 2021. 2021-200986-80504-D.	111
3.5.1.5.	Petición SIPAR No.2021-220530-82111-D, acumulada 2021-221868-82111-SE, 2021-222187-80854-D, 2021-223273-82111-SE y 2021-223419-8211-SE..	112
3.5.1.6.	Petición SIPAR No. 2021-221913-82111-SE	116
3.6.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6... ..	117
3.7.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7	118
3.8.	OTROS RESULTADOS DEL EJERCICIO AUDITOR.	122
	HALLAZGO No. 18 (A) - Actualización y Registros en Aplicativo eKOGUI.....	123
	HALLAZGO No. 19 (A) - Cuenta SIRECI Formulario F9.	127
	HALLAZGO No. 20 (A) (OI) - Archivística en Procesos Judiciales.	129
4.	BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR	136
5.	ANEXO	137
	RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LOS HALLAZGOS 8,12,13 y 18	137

HECHOS RELEVANTES

Yacimientos No Convencionales (YNC) – PPII Kalé y Platero

En YNC, Ecopetrol obtuvo la adjudicación y firmó el primer Contrato Especial de Proyectos de Investigación (CEPI), con la ANH, sobre el área denominada Kalé, en el municipio de Puerto Wilches (Santander).

El objeto del CEPI es ejecutar actividades científicas de investigación en el área del proyecto, inherentes a la caracterización de las formaciones de interés y su potencial de producción de hidrocarburos, mediante la perforación de pozos y la utilización de La, técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal (FH-PH). Con esto, se espera obtener información científica que permita al Estado colombiano la formulación de una política pública en materia de desarrollo de YNC.

Dentro de los recursos dispuestos por Ecopetrol se asocian dos proyectos de inversión denominados Macol y Estudios Regionales YNC. El primero con alcance en Implementar el Proyecto Piloto de Investigación Integral(PPII), dentro del marco de la regulación expedida por el Gobierno Nacional, el cual permitirá evaluar los eventuales impactos y riesgos ambientales, sociales y de salud asociados a la técnica de fracturamiento hidráulico en pozos horizontales y generar conocimiento y evidencia científica que permita tomar decisiones sobre el desarrollo de los yacimientos no convencionales en Colombia con una inversión estimada en USD\$77,46 millones. Para el proyecto de estudios regionales se ha estimado una inversión en USD\$10.6 Millones con actividades contempladas en sistemas de monitoreo ambiental, estudios G&G y estudios de viabilidad ambiental.

Ecopetrol ha generado alianzas y participaciones en el Contrato Especial de Proyecto de Investigación Platero, suscrito entre ExxonMobil y la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, con fecha efectiva 05 de junio de 2021, mediante el cual Ecopetrol ha sido designado como operador del PPII Platero, en inmediaciones del municipio de Puerto Wilches y en sinergia con el PPII Kalé.

Para la CGR es relevante que las sinergias entre los proyectos que tienen como fundamento adquirir la información necesaria para llevar a cabo las investigaciones necesarias y autorizadas por la autoridad técnica frente a la posible exploración y explotación de yacimientos no convencionales, suscitan un permanente interés en los aspectos sociales y ambientales dentro de los cuales el fortalecimiento de las acciones en materia de participación ciudadana y la preservación de los registros y reportes oportunos en el centro de transparencia, son fundamentales para mantener informada a la Ciudadanía y a los interesados en el desarrollo de los estudios emprendidos.

1. CARTA DE CONCLUSIONES

86111

Bogotá D.C.,

Doctor
FELIPE BAYON PARDO
Presidente
Ecopetrol S.A
Carrera 13 No.36-42
Ciudad

Asunto: Informe Final Auditoría de Cumplimiento Proyectos

Respetado Doctor Bayón

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó la Auditoría de Cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de los proyectos realizados por la entidad.

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 diferentes metas propuestas por la entidad, así como, el cumplimiento de las obligaciones tanto contractuales como normativas, 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 022 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 (ISSAI¹), desarrolladas

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI¹) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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 las entidades consultadas.

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 Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.

La auditoría se adelantó con funcionarios de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía y de los Grupos de Vigilancia Fiscal de las Gerencias Departamentales Colegiadas del Meta y Santander. La evaluación se enmarcó en los periodos 2019 a 2020, incluyendo otras vigencias de acuerdo con la ejecución de la materia auditada.

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.

1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de los proyectos realizados por la entidad.

1.2. FUENTES DE CRITERIO

De acuerdo con el objeto de la evaluación el marco legal aplicable fue:

- Estatutos Sociales de Ecopetrol aprobados en el procedimiento GOC-ES-001, V.1 del 29 de marzo de 2019.

¹ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

- Decreto 1760 de 2003, por medio del cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.
- Ley 489 de 1998, Principios de la función administrativa.
- Código de Petróleos Decreto 1053 de 1956
- Decreto 2288 de 2004
- Resoluciones MME 181495 de 2009
- Resoluciones MME 40048 de 2015
- Resolución MME 181517 de 2002
- Resolución MME 90341 de 2014
- Decreto 3004 de 2013
- Decreto Único Reglamentario Sector Minas y Energía 1073 de 2015.
- Estándares y normas técnicas nacionales e internacionales y especialmente las recomendadas por el AGA, API, ASTM, NFPA, NTC-Icontec, Retie, ISO.
- Ley 99 de 1993 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- Decreto 1220 de 2005. Artículo 40 (En lo que relacionado con el régimen de transición en el instrumento ambiental).
- Planes de inversión, Planes operativos, Planes y programas de explotación, en los procesos de producción en activos, de operación directa y asociada.
- Planes de mantenimiento y de integridad de pozos.
- Planes de abandono y de desincorporación de activos.
- Instructivo PCG-I-246 Para El Seguimiento Financiero - Contable De La Cuenta Conjunta - Producción De Crudo Y Gas Vicepresidencia De Activos Con Socios.
- Manual Anticorrupción. V.2 del 30/10/2012.
- Manual de Contratación Ecopetrol en todas las versiones, con sus guías y lineamientos generales.
- Contratos de Asociación, E&P y Convenios de Explotación suscritos por Ecopetrol S.A
- Guía Modelo Ágil de Maduración de Proyectos de Inversión Digital T&I-G-008/ Tecnología e Innovación Vicepresidencia Digital
- Guía para Preservación de Materiales y Equipos de Proyectos
- Procedimiento para la Gestión y Administración de Materiales
- Procedimiento para la Gestión de Material No Requerido para Operar
- Procedimiento para el aprovechamiento de bienes no requeridos por la operación
- Guía para la gestión de convenios Ecopetrol
- Guía de gestión de riesgos en proyectos - EDP-G-001

- Guía de servicios a proyectos
- Manual De Planificación Presupuestal y Gestión Financiera De Ecopetrol S.A
- Proceso Gestión Integrada de portafolio
- Guía de lineamientos energéticos Ecopetrol

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La presente auditoria a los proyectos de inversión de Ecopetrol, se adelantó con aplicación de los procedimientos establecidos en la Guía de Auditoria de Cumplimiento, desde la identificación de la oportunidad del proyecto, evaluaciones asociadas a su viabilidad, aprobaciones y ejecución de los contratos más representativos y con riesgos identificados, así mismo el cumplimiento de sus indicadores de desempeño y resultados establecidos por la compañía y alineados al cumplimiento de su plan a largo plazo.

El alcance se dirigió a la evaluación de proyectos del plan de inversiones de Ecopetrol S.A. Recursos invertidos en el segmento Upstream en cada uno de los negocios de exploración y producción en activos en operación directa; así mismo, en inversiones del corporativo se enfocó en proyectos de TIC y digital. Los recursos principales a revisar son los destinados a las inversiones inmersas en el portafolio de Ecopetrol de la vigencia 2019-2021 incluida la resanción realizada en la vigencia 2020.

La estrategia, alcance y orientación de la presente auditoria de cumplimiento en el asunto de proyectos de inversión de Ecopetrol S.A, tuvo revisiones con alcance jurídico y legal, económico, financiero, técnico e identificación de recursos invertidos en materia ambiental, que se desarrollaran a través de los procedimientos de auditoria dentro del alcance de los proyectos definidos en la muestra, y los contratos en ejecución de la inversión; así mismo, la validaciones del control de activos como compras tempranas, sobrantes de proyectos y bodegas de proyectos y materiales en los proyectos que aplique.

Las verificaciones incluyeron revisiones de transacciones, pagos y desembolsos con sus soportes mediante herramientas como SAP, Opentext, Power BI, entre otros. Los procesos y áreas involucradas en el desarrollo de los proyectos y las cuales integran el alcance de las verificaciones son:

- ◆ Proceso de Exploración OnShore (EXP) – Vicepresidencia de Exploración (VEX)
- ◆ Proceso Ecopetrol Desarrollo de Proyectos (EPP) - Vicepresidencia de Proyectos y Perforación (VPP)
 - Hub Bogotá
 - Hub Piedemonte

- Hub Sur Oriente
- Hub Central
- Hub Llanos
- ◆ Proceso Gestión de Producción (EDP)- Vicepresidencia de Desarrollo y Producción (VDP):
 - Vicepresidencia Andina Oriente, fusiona las anteriores (Vicepresidencia Regional Oriente (VRE) y Vicepresidencia Regional Sur (VRS))
 - Vicepresidencia Piedemonte (VPI)
 - Vicepresidencia Regional Orinoquía (VRO)
 - Vicepresidencia Regional Central (VRC)
 - Vicepresidencia de No Convencionales (VNC), anteriormente Gerencia de Yacimientos no convencionales
 - Vicepresidencia de Desarrollo, (VDE)
- ◆ Proceso de Tecnología e Innovación (T&I)- Vicepresidencia Digital (VDI)
- ◆ Proceso de Abastecimiento (GAB) - Vicepresidencia de Abastecimiento (VAB)

Se realizó una evaluación de la efectividad de las acciones de mejoramiento planteadas para subsanar las deficiencias detectadas por la CGR en procesos auditores anteriores, las cuales se encuentran plasmadas en el Plan de Mejoramiento cargado por la entidad en el aplicativo SIRECI de la CGR, y que se encuentren reportadas como cumplidas en el avance presentado por Ecopetrol con corte al 30 de junio de 2021.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

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

1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento					
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.					
I. Evaluación del control interno institucional por componentes				Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control				8	1
B. Evaluación del riesgo				3	1
C. Sistemas de información y comunicación				6	1
D. Procedimientos y actividades de control				6	1
E. Supervisión y monitoreo				4	1
Puntaje total por componentes				1	
Ponderación				10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes				0,100	
				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	14,000	16,000	1,143	20%	0,229
B. Evaluación de la efectividad	14,000	24,000	1,714	70%	1,200
Calificación total del diseño y efectividad				1,429	
				Adecuado	
Calificación final del control interno				1,529	
				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

Como resultado de la evaluación al diseño y efectividad de controles implementados en Ecopetrol, la calificación obtenida fue "**Adecuado**" con un puntaje de 1,429:

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del Control Interno, el puntaje final obtenido es de 1,529; valor de referencia que permite a la Contraloría General de la República establecer que el rango de calificación en el cual se encuentra el control interno es "Con Deficiencias".

1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que la normatividad aplicable a los proyectos de inversión de Ecopetrol desde la identificación de la oportunidad del proyecto, evaluaciones asociadas a su viabilidad, aprobaciones y ejecución de los contratos más representativos y con riesgos identificados, así mismo el cumplimiento de sus indicadores de desempeño y resultados establecidos por la compañía y alineados al cumplimiento de su plan a largo plazo, resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados de la materia controlada.

Sin embargo, el equipo de auditoría calificó como de importancia relativa las observaciones que derivaron en los hallazgos detectados en referencia a la gestión en proyectos, desempeño de los proyectos, manejo y preservación de materiales y sobrantes de proyectos, las debilidades detectadas en contratación y del Convenio de Colaboración No. 5211516 firmado con la Agencia Logística de las fuerzas militares, la Contraloría General de la República emite concepto de incumplimiento material con reserva.

1.7. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó VEINTE (20) Hallazgos administrativos de los cuales dos (2) tiene incidencia disciplinaria, uno (1) alerta de control interno y tres (3) con otras incidencias. Los anteriores fueron comunicados oportunamente a Ecopetrol S.A, se recibió respuesta a los mismos y fue analizada por la CGR para la estructuración de los hallazgos.

1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Ecopetrol S.A, a 30 de junio de 2021 tenía suscritas 109 acciones correspondientes a 80 Hallazgos los cuales se dieron por cumplidos quedando registrado en el sistema SIRECI un total de (8) actividades pendientes con plazo de ejecución, que corresponden así: (2) de la Auditoría Integral Vigencia 2014, (6) de la Auditoría Cumplimiento Segmento de Desarrollo y Producción Vigencia 2018.

Las acciones de mejora a las cuales la CGR ha evaluado su efectividad, la entidad puede retirarlas del plan de mejoramiento, de acuerdo con el presente informe. Las acciones para las que no se alcanzaron a analizar su cumplimiento, la entidad deberá mantenerlas en el plan de mejoramiento vigente; para su posterior revisión en próximas auditorías. La efectividad de las acciones emprendidas por la entidad para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, fueron evaluadas por la CGR, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable.

En esta auditoría no se contempló la evaluación de la efectividad de actividades suscritas para la atención de hallazgos de las auditorías financieras por no corresponder al objetivo de la misma.

La entidad deberá conservar en el plan de mejoramiento que se encuentra vigente, las acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas de las que no se pudieron estudiar.

Cordialmente,



OLRAN DO VELANDIA SEPULVEDA
Contralor Delegado Sector Minas y Energía

Aprobó: Fulton Ronny Vargas C - Director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Edgar Vicente Gutiérrez R – Supervisor
Proyectó: Equipo Auditor

TRD: 86111-077-162 — Informe Final de Auditoría

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de los proyectos realizados por la entidad, fueron:

2.1. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Evaluar el cumplimiento de la gestión fiscal de Ecopetrol S.A., para los recursos asignados y ejecutados (Opex y Capex), en los proyectos seleccionados de su portafolio.
- Verificar el cumplimiento de los indicadores de desempeño y resultados de los proyectos seleccionados (alcance, tiempo, costo, presupuesto, avance, cumplimiento de la promesa de valor, entre otros)
- Evaluar el cumplimiento de la Gestión Fiscal de Ecopetrol en los procesos de contratación para la ejecución de los proyectos seleccionados.
- Verificar el cumplimiento del control de activos en las operaciones directas en aspectos como compras tempranas, sobrantes de proyectos y bodegas de proyectos y materiales.
- Atender los Derechos de Petición y denuncias que sean asignados.
- Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI de acuerdo con la materia.
- Identificar los recursos asignados y ejecutados para la Gestión Ambiental de los proyectos seleccionados.

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

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

- ❖ **Artículo 3. Ley 489 de 1998: Principios de la función administrativa.** La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.
- ❖ **Artículo 4. Ley 1118 de 2006 Objetivos.** Ecopetrol S. A. además de los objetivos consagrados en el artículo 34 del Decreto-ley 1760 de 2003, podrá realizar la investigación, desarrollo y comercialización de fuentes convencionales y alternas de energía; la producción, mezcla, almacenamiento, transporte y comercialización de componentes oxigenantes y biocombustibles, la operación

portuaria y la realización de cualesquiera actividades conexas, complementarias o útiles para el desarrollo de las anteriores.

- ❖ **Artículo 6. Ley 1118 de 2006: Régimen aplicable a Ecopetrol S. A.** 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.
- ❖ **Artículo 13. Ley 1150 de 2007. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.** Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.
- ❖ **Artículo 14. Ley 1150 de 2007 Del régimen contractual de las empresas industriales y comerciales del estado, las sociedades de economía mixta, sus filiales y empresas con participación mayoritaria del estado. Artículo modificado por el artículo 93 de la Ley 1474 de 2011.** El nuevo texto es el siguiente: Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.

Proceso Gestión de Abastecimiento GAB

- ❖ Guía para la contratación de bienes y servicios locales en la cadena de abastecimiento - GAB-G-002 - versión 2 del 28 de diciembre de 2017.

- ❖ Guía lineamientos generales para la gestión de contratos -GAB-G-001 - versión 1 a la 15 29/05/2020 (funciones administrador contratos).

El objeto de esta guía es la de establecer lineamientos generales para la gestión (supervisión y control) de los contratos celebrados en desarrollo del proceso de abastecimiento de Ecopetrol S.A., en su condición de contratante, por parte de quienes ejerzan los roles de administrador, interventor y de aquellos que realicen actividades de recibo de cantidades, en complemento de lo desarrollado en el libro modelo operativo de abastecimiento y en la matriz de delegaciones y atribuciones. Por lo que, es menester para ésta auditoria tener como criterio de evaluación la integralidad de la misma, así como las versiones 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 atendiendo que las mismas se adicionan y complementan entre sí.

- ❖ Guía de abastecimiento ágil - GAB-G-016 - versión 1 del 9/10/2018, esta guía establece las condiciones, lineamientos y parámetros para el abastecimiento ágil en Ecopetrol S.A.
- ❖ Guía para el manejo de gastos reembolsables - GAB-G-006 - versión 3 del 1/11/2018, Se requiere como criterio de evaluación en cuanto a que en ella se establecen las actividades que deben realizar los responsables del trámite, gestión, administración y pago de los gastos reembolsables, en contratos celebrados por ECOPETROL S.A., para el cumplimiento de su objeto social, con ocasión del Proceso Gestión de abastecimiento, de manera tal que dicho proceso cumpla con los requisitos tributarios exigidos por la normatividad legal vigente.
- ❖ Guía para la celebración y seguimiento a los contratos de fiducia - GAB-G-011 - versión 1 del 6/10/2014.
- ❖ Guía de atribuciones de los funcionarios, roles y responsabilidades.
- ❖ Libro Modelo Operativo de Abastecimiento.
- ❖ Plan de Abastecimiento Integral aprobado -PAI
- ❖ Matriz que soporta las delegaciones del proceso,
- ❖ Matriz integral riesgos y controles,
- ❖ Guía lineamientos generales gestión de contratos -GAB-G-001.

- ❖ **Manual de Contratación de Ecopetrol S.A - GSJ- M001 (2012) Versión 1. Gestión de Servicios Jurídicos Vicepresidencia Jurídica.**

Este Manual contiene los principios, normas y procedimientos, con fundamento en los cuales se tramitan los procesos de selección de contratistas y se celebrarán los contratos que ECOPETROL requiera para el desarrollo de su objeto social, y para

cumplir su condición de Operador o Mandatario o cualquier figura similar a éstas en contratos de Colaboración, Asociación o Mandato.

Numeral 4.3. Perfeccionamiento, ejecución y liquidación del contrato, en toda su extensión.

❖ **Manual de Contratación de Ecopetrol S.A. Gestión de abastecimiento, vicepresidencia Jurídica GAB-M-001 20 de diciembre de 2016:**

Este 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 nombre y cuenta, y, cuando así se disponga en el acuerdo, acto o contrato, en nombre y por cuenta de terceros.

4.6.1 Gestión de contratos.

4.6.2. Variaciones en las condiciones de los contratos.

4.6.3. Clausula Penal y multas.

4.6.4 Terminación del vínculo contractual.

4.6.5 Cierre y balance de Contratos.

4.7.1. Formalidades de los actos contractuales.

4.7.2. Utilización de medios electrónicos.

4.7.3. Normas y procedimientos adicionales.

❖ **GAB-G-002 -Guía para la contratación de bienes y servicios locales en la cadena de abastecimiento, del 28-12-2017 versión 1 y 2.**

2.4. Monitoreo. Los Administradores de contratos que demanden Bienes y Servicios Locales, deben realizar seguimiento a las relaciones comerciales que establezcan los Contratistas con proveedores locales, para mitigar riesgos de incumplimiento con éstos.

❖ **Guía Lineamientos Generales de Gestión de Contratos - GAB-G-001 del 08/09/2017 Versiones 10 y versión 11 12/06/2018 (funciones administrador contratos).**

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.

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.

2.2. Alcance de la gestión.

2.2.2. Interventoría.

❖ **GAB-G-016 Guía para el abastecimiento ágil, del 9 de octubre de 2018.**

2.2 Solicitud. Las solicitudes de abastecimiento cuyo trámite se lleve a cabo mediante la modalidad de Abastecimiento Ágil, Metodología de Negociación Bilateral.

2.4 Retenciones. Ecopetrol S.A. practicará todas las retenciones a las que haya lugar en cumplimiento de las normas que así lo contemplen (impuesto de renta, IVA, ICA, contribuciones parafiscales, etcétera).

❖ **Guía para el manejo de gastos reembolsables - GAB-G-006 - versión 2 del 27/06/2013.**

3.1. Aspectos relevantes para establecer gastos reembolsables

3.1.a inclusión de gastos reembolsables

3.1.b Rol del Interventor y del Administrador del contrato, respecto a los Gastos Reembolsables

3.2 Procedimiento Operativo

3.2.a Gestión Administrativa de los Gastos Reembolsables

Proceso Gestión de Abastecimiento GAB – Logística y Gestión de Inventarios

❖ **Libro del Modelo Operativo – Abastecimiento GAB-N-001**

❖ **Gestión de Abastecimiento ECP Libro III.17. GAB**

❖ **Guía para Preservación de Materiales y Equipos de Proyectos - GAB-G015**

Numeral 2.6 Preservación de materiales.

- ❖ **Instructivo para el reconocimiento para el deterioro por obsolescencia o daño de materiales - GAB-I-047.**
- ❖ **Procedimiento para la Gestión y Administración de Materiales - GAB-P-027 en todo su contenido.**
- ❖ **Procedimiento para la Operación de las Bodegas de Materiales GAB-P-026**

Numeral 3.10 Traslado entre bodegas de Gastos y Proyectos

Los traslados entre gastos y proyectos solo podrán efectuarse siempre y cuando exista una necesidad del área receptora, que cuente con un plan de consumo definido.

- El recibo de un material producto de un traslado, solo podrá efectuarse a nivel de sistema, una vez el material llegue físicamente y haya sido inspeccionado satisfactoriamente.
 - Para los casos en que el traslado requiera actualización de precio, se deberá actuar conforme a lo definido en el procedimiento contable para el manejo de materiales de operación y proyectos GFIP- 004 o el que haga sus veces
 - El operador de la bodega debe asegurar la confirmación de las órdenes de transporte en cada paso del traslado realizado...”
- ❖ **Procedimiento para la Gestión de Material No Requerido para Operar GAB-P-030**

2.3 Generalidades

b. Traslados a Excedentes – Sobrantes: Todo traslado de material a los tipos de almacén WM de excedentes (gastos) o WM sobrantes (proyectos), debe estar soportado con el informe de identificación de material no requerido para operar aprobado (formato GAB-F-248) y/o con el formato GAB-F-271. La periodicidad del análisis de los materiales no requeridos para operar, en el caso de gastos será anual, y para materiales de proyectos será cuando se identifique un material sobrante por parte del Líder del Proyecto o por el Líder de perforación y completamiento para el PEP en el que aparecen como responsables, de acuerdo con lo descrito en el numeral 3.8 Gestión de material de proyectos no requerido para operar (Sobrantes).

El material sobrante de proyectos es aquel material no requerido para instalar en el proyecto origen que realizó la compra.

3. Desarrollo

- 3.1 Nulo Movimiento para materiales de proyectos..."
- 3.3. Optimización de materiales..."
- 3.4 Venta de materiales a grupo empresarial..."
- 3.6 Gestión sobre el material deteriorado por daño no reparable..."
- 3.8 Gestión de material de proyectos no requerido para instalar (Sobrantes).

❖ **Procedimiento para el aprovechamiento de bienes no requeridos por la operación -GAB-P-020**

- 3. Desarrollo
 - 3.1 Gestión de Activos y materiales bajo el modelo de Economía Circular..."
 - 3.2 Autorizaciones de Venta..."
 - 3.3 Aprovechamiento de Activos no requeridos y Materiales Excedentes y Sobrantes..."
 - 3.4 Aprovechamiento de Residuos..."
 - 3.5 Disposiciones Generales..."

Proceso Gestión de Convenios GCO

❖ **Guía para la gestión de convenios - GCO-G-001 Versión 2 del 09/11/2017.**

Convenio Específico -CE-: Es aquel encaminado a desarrollar una actividad o programa específico. Se debe definir y detallar el objeto, alcance, obligaciones, aportes, valor total del convenio, vigencia y demás componentes propios de la actividad o programa.

2.5 Condiciones generales de los convenios.

d. Los convenios a suscribirse con el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública y los Especiales de Cooperación Científica y Tecnológica contarán con lineamientos específicos contemplados en los Anexos 1 y 2, respectivamente,

El Administrador del Convenio deberá corroborar que Ecopetrol y las demás Partes utilizan el instrumento financiero y que los aportes están siendo desembolsados conforme a lo acordado en el convenio.¹

Proceso Ecopetrol Desarrollo de Proyectos - EDP

❖ **Guía de gestión de riesgos en proyectos - EDP-G-001 - versión 1 del 23/01/2017.**

¹El esquema de desembolsos se detalla en la Guía GCO-G-001.

3.2.1. Planeación. Objetivo. Definir y documentar en un plan como será realizada la gestión de riesgos dentro del proyecto y como esta se integra a las demás actividades del gerenciamiento del proyecto.

3.3. Criterios para Evaluación de Riesgos en proyectos

3.5. Roles y Responsabilidades. En la gestión de Riesgos de proyectos debe quedar claro que el líder del proyecto es el responsable por liderar la implementación del ciclo de gestión de riesgos e integrar estas actividades dentro del manejo del proyecto.

❖ **Guía de servicios a proyectos - EDP-G-006 — Versión 1 de 27/12/2016**

3.2.1 Planeación. Se define la planeación como el conjunto de actividades orientadas a lograr el manejo correcto de un proyecto, logrando su alineación con el cumplimiento de las metas estratégicas y el portafolio de inversiones de la organización, generando la planeación integrada del proyecto a corto, mediano y largo plazo (LTP – Long Term Plan).

3.2.2.3 WBS: La definición del alcance de proyectos en Ecopetrol, es una actividad que se desarrolla en forma progresiva, y se va asegurando durante las fases de maduración del EDP. A partir del enunciado del alcance, y su posterior transformación en la WBS (Work Breakdown Structure), se deben fundamentar la elaboración del presupuesto, la programación, los recursos y la identificación y valoración de riesgos.

3.2.2.8 Elaboración del Cronograma. La programación de un proyecto se enfoca en el detalle del plan de trabajo del mismo y la asignación de los recursos individuales. Para desarrollar un cronograma es necesario seguir los siguientes pasos:

3.2.2.8.1 Definir las actividades. Se basa en la definición del alcance y consiste en identificar y documentar las actividades específicas necesarias que deben ser ejecutadas para generar los objetivos y cumplir con los entregables identificados en la WBS. El producto del proceso de definir actividades es el listado de actividades y el listado de Hitos.

3.2.2.9 Desarrollo Del Cronograma Y Línea Base. Desarrollar el Cronograma es el proceso de analizar el orden de las actividades, su duración produciendo las fechas estimadas de comienzo y fin, los requerimientos de recursos y las restricciones para crear el cronograma del proyecto.

3.2.3.4 Cronograma Fase de Ejecución del Proyecto. Es el cronograma de mayor nivel de detalle que integra los cronogramas desarrollados por los contratistas durante la etapa de Ejecución del Proyecto. Su importancia radica en la visión que entrega de todos los aspectos del trabajo a realizar y desglosa los entregables necesarios para cubrir el alcance del proyecto, la escala de tiempo de la duración de las actividades se define según su naturaleza técnica y permite medir el progreso físico de las actividades.

3.4.5 FASE DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO

3.4.5.8 Planeación Y Control De Abastecimiento. La gestión contractual en Ecopetrol se implementa con el fin de monitorear y asegurar el cumplimiento de los compromisos contractuales, teniendo como referencia los contratos y sus anexos. Se realiza monitoreo frecuente de contratos vigentes para identificar posibles desviaciones al vencimiento en tiempo o en dinero de dichos contratos.

3.5.4 GESTION DE LA INFORMACION EN EL EDP

3.5.4.3 Definición del Proyecto: Durante esta etapa se desarrolla la ingeniería básica o FEED y se generan documentos tales como el PEP, la actualización del caso de negocio, estimados de costos, entre otros. Los entregables solicitados por el HLP, deberán ser cargados a través de la herramienta ProjectaEDP.

3.5.4.4 Ejecución del Proyecto: En esta etapa se recibe, almacena y distribuye la información de ingeniería de detalle, en donde se decide cual información se aprueba para construcción y se notifica a campo los documentos que ya se pueden distribuir a los contratistas para el desarrollo de actividades.

3.5.4.5 Cierre del Proyecto: En esta parte del proceso, los entregables solicitados por el HLP, deberán ser cargados a través de la herramienta Projecta EDP

- ❖ **Procedimiento para entrega técnica de un activo o proyecto a Operaciones en la VRP - ECP-GRP-P-001.** En todo su contenido
- ❖ **Instructivo Para La Compuerta Técnica EDP –I-001.** En todo su contenido
- ❖ **Procedimiento Para La Realización De Revisiones Integrales De Aseguramiento De Proyectos Del Grupo Empresarial Ecopetrol – Assurance Reviews Procedimiento EDP-P-003**
- ❖ **Procedimiento de Cierre de Proyectos EDP-P-010 Versión 4 del 28/02/2019**

3.1 Planeación del cierre del proyecto. La planeación del cierre del proyecto se debe iniciar desde sus fases tempranas para asegurar el recibo a satisfacción del alcance definido, según la normatividad vigente.

3.2 Cierre Técnico. Durante esta etapa el Líder del proyecto es el responsable por el cumplimiento de las actividades

3.2.1 Entrega del proyecto al activo y/o operaciones. Este paso debe formalizar la aceptación del dueño del activo por medio del EDP-F-057 “FORMATO DE ENTREGA AL LÍDER DEL ACTIVO Y OPERACIONES”.

Para este ejercicio, es necesario tomar como referencia los siguientes formatos y guías:

- EDP-F-038 “FORMATO REVISION DE ASPECTOS HSE Y ASP EN PROYECTOS”.
- EDP-G-005 “GUIA DE REQUERIMIENTOS DE SEGURIDAD DE PROCESOS EN PROYECTOS”, capítulo No 3 y anexo No 01.
- ECP-VIN-G-GEN-G-006 “GUIA DE DOSSIER DE PRECOMISIONAMIENTO”, capítulo 6 (numeral 6.2), Capítulo No 9 y Registros.
- ECP-VIN-G-GEN-G-007 “GUIA DE DOSSIER DE COMISIONAMIENTO”, capítulo 6 (numeral 6.2) y Capítulo No 9.

3.2.3 Realizar la evaluación Ex Post o Post Project Review. La realización de esta evaluación, equivalente al *Post Project Review*, permite verificar la eficiencia y efectividad de los proyectos respecto a sus líneas base definidas durante la etapa de planeación (los entregables aprobados en fase 3).

3.3 Cierre Administrativo. Se debe asegurar y oficializar el cierre definitivo del proyecto en todas las herramientas corporativas. Durante esta etapa el Líder del proyecto es el responsable por el cumplimiento de todas sus actividades:

3.3.1 Liquidación de contratos. Se debe verificar que los pedidos asociados a los contratos de servicios y compras del proyecto se encuentren liquidados, con sus respectivos pedidos gestionados en SAP con “factura final” y contar con las actas de liquidación, paz y salvo y evaluaciones de desempeño final de los contratistas.

3.3.2 Capitalización. El proyecto debe tener completa la capitalización de los activos asociados, es decir, el proyecto no debe tener saldos pendientes por capitalizar en las construcciones en curso al momento de su cierre, siguiendo los lineamientos establecidos en los procedimientos existentes en el grupo empresarial, pero no limitados al GFI-P-044 y GFI-P-030.

3.3.5 Liberación del Equipo. En consecuencia, del cierre técnico y administrativo del proyecto, se debe oficializar al Gerente del HUB la liberación del recurso Humano que había sido asignado para la gestión del proyecto.

3.4 Compromisos con Grupos de Interés. Gestionar y verificar el cierre de compromisos con los grupos de interés en caso que existan, o dependiendo de la naturaleza del proyecto o el alcance pactado. De igual forma, el líder del proyecto será responsable de informar a la comunidad y/o los grupos de interés la finalización del proyecto.

3.4.2 Gestión ambiental, social e inmobiliaria. En este aspecto se debe elaborar y entregar un informe del estado de la gestión ambiental, social e inmobiliaria realizada por el proyecto, incluyendo los compromisos cerrados y pendientes, adicionalmente, los compromisos pendientes deben quedar registrados en el EDP-F-057 Formato de entrega al líder del activo y operaciones, garantizando la transferencia de la información relacionada al activo.

Proceso de Tecnología e Innovación T&I

❖ Guía Modelo Ágil de Maduración de Proyectos de Inversión Digital T&I-G-008/ Tecnología e Innovación Vicepresidencia Digital.

Todos los proyectos de inversión digital estarán enmarcados y deben ser gestionados de acuerdo con los procedimientos y lineamientos dispuestos en el Proceso de Gestión Integrada de Portafolio (GIP). Cada proyecto debe ser aprobado por la instancia correspondiente según la MATRIZ DE DECISIONES Y ATRIBUCIONES SGC-V-001. En cuanto a la toma de decisión y asignación presupuestal, cada proyecto debe surtir el proceso de toma de decisiones de acuerdo a lo establecido en el INSTRUCTIVO PARA ESQUEMA DE TOMA DE DECISIONES DE INVERSIÓN GIP-I-001

❖ Guía Descripción de Actividades del Proceso de Tecnología & Innovación T&I-G-010

En esta guía se establece el detalle y descripción del objetivo, entradas, acciones a ejecutar, salidas herramientas, documentación y consideraciones de cada una de las actividades del Proceso de Tecnología e Innovación -T&I para facilitar el entendimiento y ejecución del proceso en Ecopetrol.

Proceso Planeación Financiera y Presupuesto

❖ MANUAL DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN FINANCIERA DE ECOPETROL S.A.

ARTICULO: 1, El manejo presupuestal se denomina, manual de planificación presupuestal y gestión financiera. El presente manual constituye la norma de planificación presupuestal de Ecopetrol S. A., en consecuencia, todas las disposiciones en materia de planificación presupuestal que se expidan a futuro de la sociedad deberán ceñirse a las prescripciones contenidas en este, las cuales regulan, la programación, elaboración, presentación, modificación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de corto, mediano y largo plazo.

ARTICULO 2. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN FINANCIERA.

Está constituido por el marco estratégico y el plan de negocio, de estos productos se detallará, un portafolio para el mismo lapso y a su vez de los anterior, se detallará el plan financiero plurianual a tres años o el periodo que se defina en el párrafo del presente artículo compuesto por los ingresos, costos y gastos, inversiones y su financiamiento.

❖ **GUIA DE PLANEACION FINANCIERA Y PRESUPUESTO**

El proceso de Gestión de Presupuesto y Costos ("GPC") provee un marco general para la gestión del presupuesto y costos del Grupo Empresarial Este libro describe la GPC diseñada para el Grupo Empresarial y busca asegurar que todos los negocios y las unidades corporativas tengan un claro entendimiento de: Cómo se estructura el plan financiero plurianual que apunte a cumplir las expectativas corporativas. Cómo se gestiona el presupuesto y los costos con criterios de rentabilidad y análisis costo-beneficio que permitan cumplir las metas propuestas, realizar sensibilidades y proyecciones macro ante variaciones de tasa, precios, volúmenes y otros.

❖ **GUIA DE PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA**

El proceso de Planificación e implementación de la Estrategia tiene como objetivo establecer el futuro deseado para la organización a través del diseño del camino que seguirá la compañía. Este proceso guía la metodología para construir la Estrategia, definir el Plan Estratégico para alcanzarla y hacer seguimiento a su implementación.

Proceso Gestión Integrada de portafolio GIP

❖ **Guía para la gestión de portafolio ECP GIP-G-012**

❖ **Libro de procesos Gestión Integrada de Portafolio I.02-GIP – ECP**

- ❖ **Instructivo para Disciplina de Capital -GIP-I-013**
- ❖ **Guía para la estructuración del plan de inversiones GIP-G-014**
- ❖ **Instructivo para estructuración de casos de negocio (GIP-I-004)**
- ❖ **Procedimiento para La Gestión y Aprobación De Inversiones No EDP (DPD-P-005)**
- ❖ **Matriz de delegaciones y atribuciones (SGC-V-001)**
- ❖ **Instructivo para Esquema de Toma de Decisiones de Inversión GIP-I-001**
- ❖ **Guía de principios fundamentales para el seguimiento de las inversiones GIP-G-006**

2.8 Cargue y Liberación de Recursos en SAP

Una vez la oportunidad haya surtido el Esquema de Toma de decisiones de Inversión, la función financiera del segmento procederá a cargar y liberar los recursos que le hayan sido aprobados de acuerdo con lo contenido en el memorando de inversión digital y siguiendo lo estipulado en este documento.

2.9 Manejo Presupuestal - Transferencia de materiales sobrantes entre proyectos...”

- ❖ **Guía para el seguimiento de la ejecución del presupuesto anual y de la expectativa de valor de las inversiones GIP-G-011**

2.2. Seguimiento a la Expectativa de Valor de las Inversiones

2.2.2. Alcance. Analizar el desempeño de las variables críticas del proyecto frente a su expectativa de valor (FID – Final Investment Decisión), con el fin tomar acciones que permitan el cierre de brechas e identificar las mejores prácticas y lecciones aprendidas.

Proceso Direccionamiento de Recursos y Reservas DRR

- ❖ **GEE-M-001 Manual del sistema corporativo de administración de reservas y recursos:**

La política de la compañía es asegurar la independencia en todo el proceso, la Gerencia Corporativa de Reservas (GCR) es el ente encargado de establecer el

control corporativo dentro del Grupo Ecopetrol enmarcado dentro del proceso corporativo de Direccionamiento de Recursos y Reservas (DRR). La GCR reporta funcionalmente a la Gerencia Financiera de Upstream dentro de la Vicepresidencia de Finanzas. Las compensaciones y bonos relacionadas con las cantidades de reservas incorporadas durante el año no deben ser aplicables a los profesionales de la Gerencia Corporativa de Reservas, como tampoco a su jefe inmediato ni vicepresidente del área.

- GEE-I-002 Instructivo para bases de recursos y reservas

Este documento busca proporcionar una orientación para asegurar que las áreas involucradas en el proceso de Direccionamiento de Recursos y Reservas (DRR) del Grupo Ecopetrol, adelanten las actividades del mismo con oportunidad, garantizando la entrega de reportes de seguimiento y resultados de alta calidad, consistentes y comparables tanto en usos internos, como para efectos externos, en conformidad con la normatividad vigente.

Proceso Ecopetrol Gestión de Producción EGP

❖ Decreto Único Reglamentario Sector Minas y Energía 1073 de 2015

Artículo 2.1.1.2. *Ámbito de Aplicación.* El presente decreto aplica a las entidades del sector Minero Energético y rige en todo el territorio nacional.

Artículo 2.2.1.1.1.1. *Definición de yacimientos no convencionales.* Para los efectos de la presente Sección se entenderá por yacimiento no convencional la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.

Artículo 2.2.1.1.1.5. *Estándares y normas para la Exploración y Explotación de los Yacimientos convencionales continentales y costa afuera.* Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y costa afuera deberán observar los estándares y normas técnicas nacionales e internacionales y especialmente las recomendadas por el AGA, API, ASTM, NFPA, NTCICONTEC, RETIE o aquellas que las modifiquen o sustituyan.

Artículo 2.2.2.1.1. *Ámbito de aplicación.* El Presente Título aplica a todos los Agentes e igualmente a todas las instituciones públicas y privadas relacionadas con el desarrollo de la actividad económica de gas natural.

❖ Decreto 1053 de 1956 Código de Petróleos de Colombia. Por el cual se expide el Código de Petróleos. En su totalidad, especialmente lo conveniente a

Exploración y Explotación como los artículos 13, 16, 39, 114, 120 y el Capítulo III.

- ❖ **Resolución 181495 de 2009 del Ministerio de Minas y Energía.** Por la cual se establecen medidas en materia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, especialmente los artículos 4, 6, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33,35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 68.
- ❖ **Resolución 40048 de 2015. Artículo 10.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica los artículos 6°, 13, 26, 27, 30, 32, 41, 43 y 60 de la Resolución 18 1495 de 2009.
- ❖ **Decreto 3004 de 2013.** Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.
- ❖ **Resolución 90341 de 2014 del Ministerio de Minas y Energía.** Por el cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.
- ❖ **Decreto 2288 de 2004.** Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 1760 de 2003 y se plantean disposiciones en materia de los contratos de asociación.
- ❖ **Resolución 181517 de 2002 del Ministerio de Minas y Energía.** Por la cual se clasifican y definen los pozos exploratorios y de desarrollo de hidrocarburos.
- ❖ **Libro de proceso ECOPETROL GESTIÓN DE PRODUCCIÓN.** Por el cual se describe el desarrollo del proceso EGP, el cual se encarga de progresar las reservas desarrolladas a producción, mediante la gestión y operación de las facilidades y pozos, así como la administración de los convenios y contratos de explotación, en campos donde Ecopetrol es Operador, bajo los criterios de Excelencia Operacional, para asegurar el logro de los objetivos establecidos para los activos.
- ❖ **Contratos y Convenios de Explotación de Hidrocarburos y Contratos E&P.**

Proceso de Perforación y Completamiento WDP

- ❖ Guía de Apoyo a la Planeación de Ingeniería Fases de Evaluación, Selección Y Detalle del Proceso Well Delivery Process - WDPG-015 – Versión 1 del 17/11/2017.

- ❖ Guía Para Diligenciar permisos para operaciones de Perforación y Completamiento- Formas Ministeriales MME - WDP-G-001 - Versión 2 del 27/11/2018
- ❖ Guía para el Aseguramiento de la Información WDP (WDP-G-020 – Versión 3 del 20/09/2019).
- ❖ Guía de Gobernabilidad del Proceso Well Delivery Process – WDP (WDP-G-089 – Versión 1 del 23/12/2020)
- ❖ Procedimiento Gestión y control de cambios para perforación y completamiento de pozos - WDP-P-001 - Versión 2 del 28/12/2018.

Proceso Exploratorio

- ❖ Libro de proceso exploratorio versión 4.2.
- ❖ Resolución No. 181517 de 2002. Clasificación y definición de los pozos exploratorios y de desarrollo de hidrocarburos.

Proceso Gestión de Energía

- ❖ Guía de lineamientos energéticos Ecopetrol - GEN-G- 001: Establece los lineamientos y directrices para el uso de la energía en Ecopetrol S.A., extensible a su Grupo Empresarial, con el fin de asegurar la mejora continua de la gestión energética y la generación de valor de la organización.
A través de este documento se busca el entendimiento de los lineamientos y directrices del uso de la energía que garanticen la mejora continua en la gestión energética de la organización.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de la gestión fiscal de Ecopetrol S.A., para los recursos asignados y ejecutados (Opex y Capex), en los proyectos seleccionados de su portafolio.

3.1.1. Nivel Central

El alcance para el desarrollo de este objetivo se definió tomando como referente la información aportada por la Entidad y sus herramientas tecnológicas para consulta,

la muestra parte del análisis realizado al portafolio de proyectos de Ecopetrol principalmente en su segmento de Upstream y el corporativo.

De lo anterior se excluyeron los proyectos de los segmentos del Downstream y Midstream ya que las inversiones en los mismo se ejecutan por las filiales que pertenecen al Grupo Empresarial y hacen parte de sujetos de control con procesos auditores propios.

Se realizó por parte de la CGR una inspección de las inversiones ejecutadas en CAPEX y gastos OPEX asociados a los proyectos, a partir de la información aportada por la entidad sobre cada inversión seleccionada, validando la entrega de bienes y servicios realizada por terceros, conforme a lo definido contractualmente en términos técnicos, económicos y cronograma. Así mismo la alineación del objeto contractual con los objetivos del proyecto de inversión.

Se definió como alcance de la auditoria los proyectos ejecutados de acuerdo con la distribución tanto en el nivel central como regional de la CGR, abarcando los procesos involucrados en la gestión de proyectos de Ecopetrol.

De lo anterior se generaron los siguientes hallazgos de auditoría que fueron comunicados a la entidad:

HALLAZGO No. 01 (A) - Granja Solar VRS1

Dentro de la Política Integral de Ecopetrol, cuyo ámbito de aplicación son todos los procesos de la compañía, se establece:

“...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...”

En el Adendo N° 8 del Método de Elección se extendió el plazo de recepción de ofertas de este proyecto hasta el 1 de octubre de 2021, lo cual indica que, al día de hoy, el plazo de recepción de ofertas ya se cumplió. Sin embargo, a 3 de noviembre de 2021, aún se encuentra la Gerencia de Energía (GEN) definiendo la estrategia a seguir en ambos frentes (vía EPP o VAB), y claramente habiendo recibido ofertas vinculantes de cuatro proponentes.

Lo expuesto anteriormente, evidencia ineficiencia en los procesos de la compañía, específicamente la Gerencia de Energía (GEN), al adelantar el avance del proyecto en dos frentes, sin tener un plan claro para llevarlo a cabo. Por un lado el desarrollo

o maduración del proyecto por parte de EPP y por el otro, la gestión para adjudicar el(los) PPA que corresponda(n).

La CGR evidencia debilidades en la planeación, y manejo de los procesos contractuales y administrativos; lo que va en contravía de las políticas de Ecopetrol; todo en el marco del desarrollo del proyecto en análisis, e incluso, de otros proyectos incluidos dentro del mismo Método de Elección.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.1

El auditado en relación con lo hallado, responde:

“... la incorporación de energías renovables es igualmente desarrollada a través de los lineamientos establecidos en el proceso de Comercialización, específicamente en el subproceso de Desarrollo de Negocios Comerciales, el cual tiene como objetivo generar oportunidades de negocio que maximicen la generación de valor y/o viabilicen la continuidad de la operación de manera alineada al Plan Estratégico Comercial, en el marco de la estrategia de transición energética en los referente a la diversificación hacia negocios neutros o bajos en carbono. Bajo esta óptica, se evalúan las alternativas para materializar los casos de negocio de los proyectos de energías renovables a ser incorporados en la matriz de suministro de Ecopetrol, buscando siempre maximizar los beneficios para la compañía.

El 14 de Septiembre de 2020, la Gerencia de Energía (GEN) abrió el proceso competitivo denominado Método de Elección No. VCM-GEN-028-2020 (PPA Ola 2 Solar) con el fin de contratar el suministro de la energía eléctrica generada en Plantas de Generación de Energía Renovable “PGER” para los bloques: (i) Rubiales, (ii) Ocelote, (iii) Huila y (iv) GRI, conforme a los términos señalados en las especificaciones técnicas.

En desarrollo del proceso y antes de que fueran presentadas las ofertas por los bloques mencionados, con ocasión de la acelerada dinámica presentada en la industria en materia de transición energética causada por la pandemia, se identificó por parte de la organización, la necesidad de revisar su postura frente al negocio eléctrico, razón por la cual se consideró necesario evaluar las ventajas y desventajas de tener participación directa en los proyectos comparado con la alternativa de continuar bajo los esquemas de PPA.”

Además, planteó:

“...se evaluó la viabilidad jurídica de sustraer del proceso competitivo VCM-GEN-028-2020 (PPA Ola 2 Solar), el Bloque Rubiales para asignarlo en un proceso independiente bajo la figura de partnership y se consideró que el proceso PPA se encontraba estructurado de forma tal que su propósito y conclusión no consistía necesariamente en la firma de un contrato o solicitud de suministro de energía,

puesto que se trataba de una invitación para recibir ofertas en firme e incondicionales por parte de los invitados, para que Ecopetrol las evaluara y, si así lo determinaba, aceptara total o parcialmente una de las ofertas, varias de ellas o se abstuviera de aceptarlas en su totalidad.”

“... conforme a la normativa interna, la Gerencia de Energía (GEN) solicitó aprobación en el Comité de Segmento Comercial de fecha 9 de Noviembre de 2020, el ajuste del proceso competitivo VCM-GEN-028-2020 (PPA Ola 2 Solar), transformando el esquema de desarrollo de la Granja Solar Rubiales de PPA (Power Purchase Agreement) a un proceso de selección de socio (Partnership), buscando participación de Ecopetrol en la inversión del proyecto; en esa fecha aún no se habían recibido ofertas para el proceso PPA Ola 2 Solar. Luego de lo anterior, en el marco del proceso PPA Ola 2 Solar se recibieron ofertas el día 17 de Noviembre de 2020.”

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 1

De acuerdo con la respuesta recibida, se evidencia que el hecho de haber emitido las ofertas no implica una suscripción de un contrato bajo las condiciones de la misma. Adicionalmente, el cambio de la línea base de tiempo se realiza de acuerdo con el avance del desarrollo del proyecto y lo planteado en el manejo del cambio realizado en el mismo.

Sin embargo, en la respuesta recibida se hace un énfasis especial en el caso de la Planta Rubiales, mientras que para Brisas solo se plantea brevemente el curso que siguió el proyecto sin desvirtuar lo observado en relación con la desalineación de las áreas y la incertidumbre del proyecto a lo largo del tiempo.

De lo anterior, se evidencia que lo correspondiente a la observación en relación con las ofertas vinculantes recibidas y con el manejo de PowerBi se desvirtúa, mientras que se mantiene el cuestionamiento en lo referente a la desalineación interna de las áreas para llevar a cabo el proyecto, en contravía del criterio de excelencia operacional.

Por lo tanto, se confirma como hallazgo administrativo para que la empresa realice el seguimiento al curso del proyecto y al resto de plantas solares incluidas dentro del PPA Ola 2 Solar

HALLAZGO No. 02 (A) - Alcance Del Proyecto Desarrollo San Francisco

Dentro del documento SoR (*Statement of Requirements*), el cual busca presentar de manera estandarizada los requerimientos necesarios para el adecuado desarrollo del proyecto, se plantea: “2.3 ALCANCE

- Perforación de 15 pozos productores (New Well): SF-221, SF225, SF222, SF-210, SF-223, SF-214, SF-218, SF-227, SF-211, SF-213, SF-215. SF-216, SF-224, SF-212, SF-226.
- Perforación de un pozo inyector: SF-220.
- Perforación de 5 Re-entrys (Limpieza y Recompletamiento de pozos Open Hole): SF-111, SF-112, SF-134, SF-143, SF-147.
- WO (Fracturamiento hidráulico) en 10 pozos: SF-43, SF-178, SF-68, SF-164, SF-25, SF-94, SF-28, SF-83, SF-140, SF-135.
- WO Reaccesos (Recompletamiento en KCL) en 3 pozos: SF-04, SF-44, SF-19
- WO Recompletamiento (Mejora con sartas selectivas) en 23 pozos: SF-45, SF27SS, SF-49SS, SF-54SS, SF-161SS, SF-80SS, SF-50SS, SF-22WI, SF-109WI, SF-77SS, SF-157SS, SF-65SS, SF-108WI, SF-38SS, SF-202SS, SF-153SS, SF-35SS, SF-179SS, SF-180SS, SF, 06SS, SF-121SS, SF-107WI, SF-01SS. (...)"

En desarrollo del proceso auditor se revisa el proyecto Desarrollo San Francisco, el cual tiene por objetivo "Incorporar 4 a 6 Mbls de reservas 3P resultado de actividades de perforación, re-entry, optimización de la eficiencia vertical de la inyección de agua mediante la instalación de sartas selectivas y estimulación hidráulica selectiva en pozo productores". Este proyecto lleva un avance real del 10%, con una inversión de 2,74 MUSD para el año 2020, donde las actividades principales han sido dirigidas a Registros de integridad de pozos, Ingeniería básica, entre otros, sin embargo, el equipo auditor evidenció que dentro de la ejecución presupuestal de este proyecto se relacionan contratos con empresas como MAXIM & FISHING, BAKER HUGHES, FEPCO, SCHLUMBERGER, VARISUR Y WEATHERFORD, con objetivos que no se relacionan con las actividades ejecutadas, por lo tanto se solicita la información de las ODS donde se evidencie la ejecución con estos proveedores.

Ecopetrol responde mediante documento Excel donde se presentan las asociaciones de ejecución, El equipo auditor realiza una revisión y confrontación a través del aplicativo SAP y evidencia una inconsistencia en la ODS de MAXIM & FISHING, en la cual se relacionan cuatro (4) pozos que no se encuentran dentro del alcance del proyecto, como se puede observar a continuación.

EMPRESA	POZO	DOCUMENTO COMPILA	2018	2020	2021	TOTAL POZO	INYECCION POZO
MAXIM & FISHING SOLL	SF-08	2004400		\$ 4.080.770		\$ 4.080.770	OTROS
	SF-06	2009999		\$ 21.576.607		\$ 21.576.607	
		2013400		\$ 28.000.733		\$ 28.000.733	
	SF-23	2012909			\$ 4.080.609	\$ 4.080.609	
	SF-02	2012908		\$ 4.080.770		\$ 4.080.770	
Total MAXIM & FISHING SOLL			\$ -	\$ 57.738.879	\$ 4.080.609	\$ 62.048.485	

Al realizar la verificación, el equipo auditor encuentra que efectivamente las órdenes de servicio para estos pozos se encuentran asociadas al contrato, lo que constituye un incumplimiento de alcance planteado en el SoR por una inadecuada ejecución de actividades, al cargar al presupuesto del proyecto costos de pozos que no se encuentran asociados al mismo, de acuerdo al alcance presentado.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.2

La información adquirida en el sector para los pozos SF-8, SF-16, SF-23 y SF-32, está directamente relacionada con el objetivo de disminuir la incertidumbre del proyecto. En este sector del área, estos pozos carecían de perfil direccional y, desde las locaciones en donde están ubicados, saldrían varios de los pozos nuevos del proyecto tales como SF-222, SF-223, por tal motivo era necesario adquirir estos direccionales para evitar colisiones, mala ubicación del pozo, control geológico y planear, de la mejor manera, la trayectoria de los pozos nuevos. Igualmente, para reducir la incertidumbre en la etapa de planeación y con el fin de ajustar los modelos, esta información se vuelve relevante.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No2.

De acuerdo con la respuesta remitida por la entidad se observa que se citan los documentos *WDP-F-003 Formato matriz de riesgos EM2F V3 y Formato Acta compuerta Selección a Detalle San Francisco firmado*, a través de los cuales se logra evidenciar que se identifican diferentes riesgos asociados a la integridad de los pozos que harán parte del proyecto Desarrollo San Francisco y, por lo tanto, se genera la necesidad de correr los Gyros para los pozos SF-008, SF-16., SF 23 y SF 32 y se reconoce su propósito dentro del proyecto y su papel dentro de las actividades de ingeniería. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el documento SoR busca presentar de manera estandarizada los requerimientos necesarios para el adecuado desarrollo del proyecto, por lo tanto, dentro de este documento se establecen los requisitos necesarios para el proyecto y es el criterio que formula la observación remitida.

De acuerdo con lo anterior, aunque el equipo auditor reconoce que los Gyros realizados hacen parte del proceso de ingeniería y tenían el fin de mitigar los riesgos identificados, estos no se encuentran relacionados en el alcance del proyecto que se plantea en el SoR, excepto por el pozo SF-008. Adicionalmente no se encuentra gestión del cambio donde se contemple la inclusión de los pozos en cuestión en el alcance del proyecto.

Por lo anterior, se confirma como hallazgo administrativo.

3.1.2. Gerencia Colegiada Santander

El Plan de Abastecimiento Integral – PAI, para la vigencia 2020, de la Vicepresidencia Regional central, presupuestó recursos Capex y Opex, para el desarrollo de los proyectos regionales por \$ 290.246.902.564, distribuidos así:

Recursos Capex \$85.897.219.761, Recursos Opex – compras \$54.703.024.511 y Recursos Opex – servicios \$149.646.658.292

La Vicepresidencia Regional Central VRC, en la vigencia 2020, ejecutó recursos Capex y Opex, para los 13 proyectos de la muestra de auditoría por \$877.794.388.637, de los cuales \$92.297.379.422 para Proyectos Regionales y \$785.497.009.215 para Proyectos HUB

La empresa cumplió fiscalmente, con la ejecución de los recursos Capex y Opex, para los proyectos seleccionados como muestra contractual.

3.1.3. Gerencia Colegiada Meta

Con base en la muestra tomada para la evaluación en la VRO que correspondió a diez (10) proyectos en cuantía de MUSD \$ 362.64 y en pesos colombianos \$1,244,761,800,000, se determinó que para cada uno de los proyectos se cumplió con el aseguramiento y aprobación que permitieron la liberación y cargue de recursos para la ejecución de los mismos.

De acuerdo a la estrategia de inversión de los recursos dispuesto para los alcances trazados, la VRO cumplió para la vigencia 2020 con las inversiones financieras.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar el cumplimiento de los indicadores de desempeño y resultados de los proyectos seleccionados (alcance, tiempo, costo, presupuesto, avance, cumplimiento de la promesa de valor, entre otros).

3.2.1. Nivel Central.

El alcance para el desarrollo de este objetivo se definió tomando como referente la información aportada por la Entidad, así mismo la consulta en sus herramientas tecnológicas implementadas de seguimiento a los proyectos de inversión tanto en su

avance financiero y cumplimiento de cronograma como en su propuesta de valor, la muestra estuvo dirigida a segmentos del Upstream, exploración, producción en activos en operación directa, del corporativo en materia de proyectos de TIC y digital.

Se realizó un análisis documental a los soportes y diferentes transacciones asociadas a los proyectos de inversión que sustentan los indicadores presentados por la compañía al equipo auditor. Así mismo su seguimiento frente a las metas propuestas y el cumplimiento de la promesa de valor.

Para la evaluación de este objetivo se tuvo en cuenta desde el caso de negocio, los planes subsidiarios, principalmente planes de gestión de alcance, control de cambios, costo, cronograma (tiempo) y riesgos y la evaluación de informes dentro de los hitos de cada proyecto.

Se verificó el cumplimiento de los indicadores de desempeño y resultados de los proyectos seleccionados, dentro del proceso relacionado con los proyectos desarrollados por la Vicepresidencia Digital, se dio atención a la verificación del cumplimiento de la Guía Modelo Ágil de Maduración de Proyectos de Inversión Digital en cuanto a la maduración de proyectos de inversión Digital y sus interdependencias con los procesos de Gestión de Abastecimiento -GAB- Gestión Integrada de Portafolio –GIP- y Tecnología e innovación -T&I-

El proyecto que se evaluó para la valoración del cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos en la Guía Descripción de Actividades del Proceso de Tecnología & Innovación T&I-G-010 Versión 1 y la Guía Modelo Ágil de Maduración de Proyectos de Inversión Digital T&I-G-008, se orientó en primera instancia a atender la muestra seleccionada, así como, el relacionado con la denuncia “Anónima” recibida en desarrollo de esta auditoría, frente al manejo y administración de los recursos de los proyectos y contratos digitales, modalidades de contratación, cumplimiento de los procedimientos establecidos para adquirir bienes o servicios tecnológicos acorde con el PAI.

De la evaluación realizada en este objetivo, se evidenciaron los siguientes Hallazgos:

HALLAZGO No. 03 (A) - Integración herramientas proyecto Campos Integrados y Gestión Volumétrica.

En el alcance del proyecto de Campos Integrados se define como objeto: “*Generar una solución integral a través de analítica avanzada que permita generar valor para la compañía maximizando rentabilidad a través del aumento en producción, productividad, optimización de costos energía y optimización de NAFTA*”

A su vez en el alcance se establece:

“Implementación de 10 flujos avanzados de trabajo logrando optimización en producción a través de analítica avanzada, eliminando manualidad e incrementando productividad, producción y optimización de costos energía. El alcance cubre el (51%) de la producción de Ecopetrol en las Gerencias Castilla, Chichimene, Rubiales, Apiay, Huila, Casabe y Cantagallo.”

Mediante verificación virtual y física, en muestra selectiva, la CGR evidenció a través de confrontación y pruebas de control, en los campos de Castilla, Chichimene, Rubiales, y Casabe, que se presentan inconsistencias y desviaciones en los parámetros de las herramientas tecnológicas de analítica avanzada, tales como: problemas de conectividad en Rubiales, estabilidad de la plataforma ProdOs, y actualización del sistema sin tener respaldo. Asimismo, en los campos de Castilla, Chichimene, Casabe y Cantagallo, se constató que la herramienta de analítica avanzada en algunos FAT, tal es, el FAT 2 y 8 presentan inconsistencias de migración y cargue de la información de los pozos, como caso en comento se evidencio en el clúster 33, castilla 118, CSBE 443.

Lo anterior ocasiona que las herramientas PRODOPS, FORESITE, DELTA V, OPEN WELL y AVM, no puedan hacer una analítica, recolección y tratamiento de datos de forma integral, lo que genera un riesgo operativo y en la estrategia del negocio, generando un impacto en la promesa de valor del proyecto y por consiguiente en el portafolio de VDI dentro de la compañía, ya que las herramientas no lograrían alcanzar un óptimo proceso de implementación e integración y por ende se afecta el cumplimiento de su alcance y objetivo en beneficio de la promesa y ejecución 100% del mismo, por lo que algunos procesos deben llevarse en simultanea con las anteriores herramientas tecnológicas, lo cual conlleva a tener reprocesos para los equipos de profesionales, afectando la toma de decisiones basadas en la implementación de estas herramientas.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.3

Respuesta Vicepresidencia Digital “(...) Integración herramientas proyecto Campos Integrados y Gestión Volumétrica: Mediante verificación virtual y física, en muestra selectiva, se evidencio por parte de la CGR a través de confrontación y pruebas de control, en los campos de Castilla, Chichimene, Rubiales, y Casabe, se presentan inconsistencias y desviaciones en los parámetros de las herramientas tecnológicas de analítica avanzada, tales como problemas de conectividad en Rubiales, estabilidad de la plataforma ProdOs, interacción Foresite, Openwells, AVM y actualización del sistema sin tener respaldo. [...] Comentario VDI sobre esta sección:

El día 30 de septiembre, fecha en que se realizó la visita al área de Rubiales se identificó esta situación, Ecopetrol la escaló al contratista Schlumberger (ODS 1900732) (...)

(...) “El servidor de TIBCO DATA VIRTUALIZATION empezó a generar errores intermitentes en el adaptador de Big-Query, el cual permite el acceso a las tablas (KIND) de ProdOps Big-Query, que son utilizados por los tableros de Spotfire de ProdOps. Esto explica el error que se anexa en la Ilustración 1: Tablero ALS Design Information después de corrección de la situación reportada. Dado que ProdOps es una solución SaaS, este error se estaba presentando en forma global, no únicamente en ECOPETROL y se le pasó el reporte con carácter de urgencia a los administradores de la plataforma de Cloud Operation y TIBCO

Análisis de Causa Raíz: Se confirma que hubo problemas con el adaptador de Big-Query que es usado por el TDV (TIBCO DATA VIRTUALIZATION)

Resolución del Problema: Se instalaron 2 nuevas versiones del adaptador de Big-Query y se han realizado las pruebas en el tenant de desarrollo P4D y posteriormente se instalaron en el ambiente productivo de Ecopetrol (ECOPETROL-SA), con fecha 16 de noviembre. El problema se resolvió.

Conclusión: En las pruebas que hemos realizado en los tableros de Analíticos, se observa que el problema está resuelto. Nótese en la Ilustración 2: Tablero ALS Design Information después de corrección de la situación reportada, de la consulta realizada el día 23 de noviembre de 2021, sobre el mismo tablero que se reportó el incidente”(Destaco)

(...) En el cluster 33, pozo Castilla 118, se confirma con el personal técnico y de la operación que la pérdida de comunicación, o comunicación intermitente, se presentó por un problema de la batería interna del instrumento que mide la THP, la situación fue normalizada y los datos son consistentes entre Foresite como se puede visualizar en la Ilustración 3: Pozo Castilla 118 Visualización THP en Foresite, y en ProdOps en la Ilustración 4: Pozo Castilla 118 Visualización THP en ProdOps.

En la estación de Chichimene, durante la visita realizada por la comisión de auditoría, se presentó únicamente la funcionalidad del FAT 10 (Control de Dilución) ya que este no involucra análisis de pozos, su objetivo es la simulación y optimización de Nafta.

En el pozo CSBE 1159D, no se logró hacer ninguna validación en sitio, dado que no existe display en cabeza de pozo para visualizar las variables en campo toda vez que la instalación de este tipo de dispositivos no es alcance del proyecto para este pozo, sin embargo, la información que genera este pozo sí se puede visualizar en Foresite

(...) Adicionalmente y tal como se evidencia en la captura de beneficios certificada a la fecha, no se impacta la promesa de valor. A hoy se cuenta con una certificación de beneficios acumulada a octubre 2021 por 21.72 MUSD con un plan de certificar beneficios para los años 2022 y 2023.

(...) Finalmente, y frente al comentario de “que genera un riesgo operativo”, cabe aclarar que el alcance del Proyecto consistía en entregar una solución tecnológica para hacer integración y analítica de los datos/variables de producción, por lo tanto, el riesgo operativo se mantiene a las condiciones previas al inicio del proyecto, dado que la nueva solución ProdOps entregada por el Proyecto, no se categorizó como crítica para operar o aplicación SOX, las demás soluciones estaban en operación previo al inicio del proyecto y mantienen su categorización original.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.3

Para la CGR es válida la sustentación y argumentos esbozados junto con el caudal probatorio aportado por ECP, no obstante, es claro que se evidenciaron errores en las herramientas de analítica de datos y que estos hacen parte del proyecto de Campos integrados; así como que los mismos posterior a la visita y acorde con los argumentos de la respuesta de ECP fueron tomadas las acciones correctivas pertinentes y conducentes con el fin de mitigar la situación encontrada y solucionar los inconvenientes presentados.

Sí bien es cierto lo anterior, también lo es que, si esto no se hubiere evidenciado y advertido por la CGR en la muestra seleccionada, las acciones de mejora y los requerimientos a soporte, no se hubieren dado, por lo que, atendiendo a que la estrategia del proyecto no ha llegado a su 100% de implementación y que hasta ahora está en él 96%, se hace necesario hacer una vigilancia y verificación permanente con el fin de tomar los correctivos pertinentes, conducentes y concluyentes que logren mitigar las posibles desviaciones en el 4% restante que queda por implementar del proyecto.

Por lo anterior, se confirma la observación como hallazgo administrativo

HALLAZGO No. 04 (A) - Diferencia en pago ODS 2545703

En ejecución del proyecto Gestión Digital de Abastecimiento P2P, se celebra el contrato marco 3016716 de 2019 del cual se deriva la orden de servicio ODS 2545703 cuyo objeto es “DISEÑAR, IMPLEMENTAR, DESARROLLAR, PROBAR, TRANSFERIR CONOCIMIENTO Y ESTABILIZAR, LA AUTOMATIZACIÓN DE RECIBO Y CONTABILIZACIÓN DE FACTURAS Y DOCUMENTOS EQUIVALENTES ENTRANTES UTILIZANDO VENDOR INVOICE MANAGEMENT Y REALIZAR LOS AJUSTES NECESARIOS EN LAS SOLUCIONES SAP Y OPEN

TEXT QUE DAN CUBRIMIENTO AL PROCESO DE ABASTECIMIENTO”. con valor de \$909.978.125.

En verificación de las partidas reportadas de la ejecución de la orden frente a su valor inicial y los registros en el sistema SAP, se encuentran las siguientes diferencias:

1. El Contrato inicia por un valor \$ 1.126.568.684 y finaliza por \$ 1.725.644.766 según documento físico, más la ODS No. 2545703 la cual fue allegada por Ecopetrol en su reporte en SAP, muestra un valor por \$909.978.125.
2. La anterior ODS presenta una ejecución al 31 de julio de 2021, de \$909.978.125 en SAP, dicho valor no coincide con los registros de la ODS mencionada, tanto en las entradas de mercancías como en el valor de la recepción de las facturas, pues este valor se evidencia por \$927.420.708, lo cual genera una diferencia de \$ 17.442.583.

De acuerdo con lo anterior la CGR observa diferencia entre las entradas de mercancías frente a los reportes allegados por Ecopetrol establecida en \$17.442.583 debido a imprecisiones en el suministro de información, situación que genera inconsistencia en el análisis de proyectos inversión.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.4

A continuación, se brinda la información en la que se evidencia que no se presenta la diferencia indicada.

2.1. Haciendo referencia a los valores señalados la observación de la contraloría, hacemos un par de comentarios:

Se evidencia que el valor de COP\$ 909.978.125 referenciado como ejecución de la ODS a 31 de julio de 2021, corresponde solo a una de las líneas de elementos PEP de la posición 1, en la consulta de la transacción CJI5, como se muestra en el cuadro siguiente

Elemento PEP	Fecha de documento	Moneda transacción	Nº docum.refer.	Pos.referenci	Plan/mon.objeto	Valor/Moneda objeto	Ejecutado
IC-0071/2-03-01-01	4/10/2019	COP	2545703	2	389.095.858	0	389.095.858
IC-0071/2-03-01-01	4/10/2019	COP	2545703	2	13.293.680	0	13.293.680
IC-0071/2-03-01-01	4/10/2019	COP	2545703	1	909.978.125	0	909.978.125
IC-0071/2-03-01-01	4/10/2019	COP	2545703	1	28.249.071	0	28.249.071

A continuación, se presenta la relación que existe de la línea de la vista por elemento PEP y las líneas en el pedido u orden 2545703 para ejecución.

Linea	Valor Sin IVA	Sub Total sin IVA	Total Con IVA
Linea Pedido 1	23.738.715	23.738.715	28.249.071
Linea Pedido 2	205.592.310		
Linea Pedido 3	127.555.375		
Linea Pedido 4	222.134.220		
Linea Pedido 5	39.475.037		
Linea Pedido 6	45.114.328		
Linea Pedido 7	58.648.590		
Linea Pedido 8	66.167.640	764.687.500	909.978.125

Aclarado lo anterior, ahora podemos presentar el total de las hojas de entrada y valores aprobados por posición de la orden 2545703 (acorde a lo mencionado en el punto 1.2 de este documento). Consulta de la transacción ML81N. es de 927.420.708 Con base en las anteriores precisiones se puede concluir que no es procedente efectuar una comparación o resta entre los dos valores mencionados (primer valor, vista parcial de líneas del archivo de elementos PEP, con el segundo valor del total de hojas de entrada aprobadas para la posición 1 de la orden 2545703, ejecución real de la orden).

(...) 3. De este modo si se compararán los dos valores, ambos en su totalidad para la posición 1 del elemento PEP, y del otro lado todas las hojas de entrada de la posición 1 de la orden, se evidenciaría un faltante de COP\$10.806.488, valor que corresponde, en esta vista, al dato de impuesto asociado al valor del acta No 1, el cual por el tipo de indicador de impuesto utilizado LB, no es descontado de la máscara del proyecto, sino de la cuenta transitoria para el manejo del IVA que tiene definida ECOPETROL para tal fin; por ello no aparece incluido en la consulta de pagos de la orden y posición 1 como valor de impuesto incluido.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.4

Analizada la respuesta por parte del equipo auditor los argumentos expuestos a la diferencia presentada explican la situación detectada y la arquitectura del ERP SAP, no obstante, se confirma la observación como hallazgo ya que la información allegada no es congruente con la información inicial y final en lo concerniente a sus valores y presentaba diferencias con su sistema transaccional, frente a lo reportado a la CGR.

3.2.2. Gerencia Colegiada Santander

Como resultado de la auditoría no se detectaron situaciones de incumplimiento en la implementación de los procedimientos en las fases de formulación y viabilización inversión de los proyectos bajo las metodologías EDP versión 3.0, en sus fases 1, 2 y 3, y en aplicación de los procedimientos de inversiones NO EDP, pasos 1, 2 y 3,

adoptadas por ECOPETROL S.A y su Grupo Empresarial, de manera que ameritaran observaciones, para que fueran validadas como hallazgos.

3.2.3. Gerencia Colegiada Meta

En desarrollo de los procedimientos para el cumplimiento de este objetivo se revisaron los Reportes de Cumplimiento de Indicadores, que contiene la información semanal, información de costos, alcance, Plan Conexionado Pozos, Hitos, entre otros.

Como resultado de la revisión, se encontró que en proyecto INYECCIÓN DE AGUA A 40 ACRES CAMPO CHICHIMENE, el manejo del cambio No 3, se tardó 17 meses en lograr su aprobación:

HALLAZGO No. 5 (A) - Manejo del Cambio

El procedimiento con código EDP-P-005 denominado “Procedimiento para Cambios en Proyectos” traza los lineamientos generales cuando en el ciclo de vida de un proyecto de Ecopetrol SA, se requieran realizar cambios que demande actualizar las líneas base o documentos del proyecto, analizar los riesgos, comunicar a las partes interesadas, registrarse oportunamente, entre otros.

En ese aspecto, en el proceso de revisión del proyecto máscara proyecta ECU17070; máscara SAP CP-0090, denominado CHICHIMENE INYECCION AGUA 40 ACRES, se encontró que el trámite del manejo del Cambio No 3 (Moc3) tardó 17 meses en lograr su aprobación por parte del Comité de Inversiones y Junta Directiva, lo cual originó que el proyecto no contara en su oportunidad con los recursos para cubrir los servicios facturados por alquiler de bombas temporales y las asignaciones pendientes a las ODS de construcción para finalizar las obras mínimas requeridas y el pago de los reajustes salariales, conforme a los siguientes hechos:

El 17 de abril de 2019, el Gerente de Operaciones de Desarrollo del Campo Chichimene, comunica al Líder del Proyecto la necesidad de incorporar al proyecto nuevos requerimientos para presentar en el control de cambios, que se encontraba en construcción. Once meses después, el 17 de marzo de 2020, se presenta a el comité SCIR el Moc3, en el que se sugiere realizar 10 ajustes o recomendaciones.

El MoC3, se presenta nuevamente a los comités de fechas 15 Julio, 5 y 19 de agosto de 2020; en este último el comité nuevamente solicita realizar 5 actividades relacionadas con el cambio.

Finalmente, el Comité de Inversiones el día 2 de septiembre de 2020, aprueba el Manejo del Cambio No 3 con el objetivo de culminar las actividades del alcance inicial

aprobado en el FID de mayo 2018 y ejecutar actividades adicionales para garantizar el correcto funcionamiento de los procesos que están incluidos en el alcance inicial, y se recomienda a la Junta Directiva la liberación de \$42,61 MUSD, para un total del CAPEX total del proyecto de \$179.9 MUSD.

El 17 septiembre 2020 la Junta Directiva autorizó el cargue y liberación de los recursos por valor de \$42.61 MUSD.

La anterior situación refleja una gestión ineficaz y falla en el seguimiento por parte de Ecopetrol a los cambios que se generan en los distintos proyectos, lo que conlleva a retrasos en el cumplimiento de los objetivos trazados.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 5

Manifiesta la entidad que el proyecto CHICHIMENE INYECCION AGUA 40 ACRES se origina gracias a los buenos resultados obtenidos en el Piloto de Inyección de Aguas del campo Chichimene, que apalancaron la expansión de dicha tecnología.

El proyecto fue sancionado el 3 de mayo de 2018, con una ingeniería básica, y unos niveles de incertidumbre que son posteriormente disminuidos en el desarrollo de la ingeniería de detalle, que es culminada durante la ejecución del proyecto. Por lo tanto, la implementación de inyección de agua en un yacimiento de crudo pesado (campo Chichimene), tenía asociadas una serie de incertidumbres, riesgos identificados y desafíos tecnológicos que se evaluaron en el piloto de inyección (12 patrones implementados-Estudio preliminar a la formulación del proyecto).

El 17 de abril de 2019, el Gerente de Operaciones de Chichimene informó al Líder del proyecto sobre una serie de requerimientos/actividades que debían ser analizados a la luz del alcance y objetivos del proyecto, involucrando las diferentes disciplinas del proyecto.

El 16 de mayo de 2019, se planteó la reformulación en los patrones de inyección modificando los volúmenes totales a inyectar pasando de un promedio de 222.000 Bbl agua por día a 157.000 Bbl agua por día. Lo anterior, dado que, durante la ejecución del proyecto, el equipo de la Gerencia de Desarrollo Orinoquia – Yacimientos evidenció, por los resultados provenientes del proyecto piloto (12 patrones implementados), que la inyección requerida era diferente a la diseñada originalmente. Lo anterior requirió modificar las variables de diseño definidas inicialmente, lo que a su vez originó la necesidad de ajustar las premisas iniciales (Ingeniería, materiales, obras, volúmenes de inyección, tasas de inyección, etc.).

Durante la ejecución del proyecto se materializaron riesgos e incertidumbres asociadas a las condiciones petrofísicas de las sub-unidades, es decir a un hecho externo e irresistible, contemplado en la maduración. Todo proceso de inyección en etapa de evaluación cambia con el tiempo, es por esto que posteriormente, los resultados del piloto indicaron que las tasas de inyección debían ser ajustadas tanto por sub-unidad como por caudal, lo cual implicaba la necesidad de un cambio estructural para el proyecto sin que en ese momento se tuviera totalmente definido su alcance lo cual implicaba la necesidad de un cambio posterior para el proyecto, una vez se tuviera el resultado del piloto.

Con los hechos descritos por la Entidad, posteriormente narra detalladamente todos los trámites que se surtieron ante las distintas instancias de aprobación. Se actualizan todos los entregables que exige el High Level Plan Variante 1.

Después de un monitoreo en los pozos inyectores y productores, el 25 de septiembre de 2019, presenta el memorando mediante el cual se actualiza la Estrategia de Inyección del proyecto.

En el mes de enero de 2020, se iniciaron las revisiones y aseguramientos técnicos, administrativos y financieros por parte del equipo regional (Gerente del activo Chichimene y área corporativa de finanzas regional), previo a los escenarios de toma de decisión.

El 17 de marzo de 2020 se presentó a revisión del Subcomité de Inversiones Regional VRO, el cual no recomienda presentar al Subcomité de la Vicepresidencia de producción hasta tanto no se subsanen 10 compromisos.

El 1 de julio de 2020 se presentó nuevamente a revisión del Subcomité de Inversiones Regional VRO, quien recomienda presentar el Moc3 al Subcomite de Inversiones de la Vicepresidencia de Producción, previo al ajuste de 7 entregables.

Se somete a revisión del Subcomité VRO el 15 de Julio y 5 de agosto de 2020; en este último se aprueba la presentación al Comité de Inversiones Nacional.

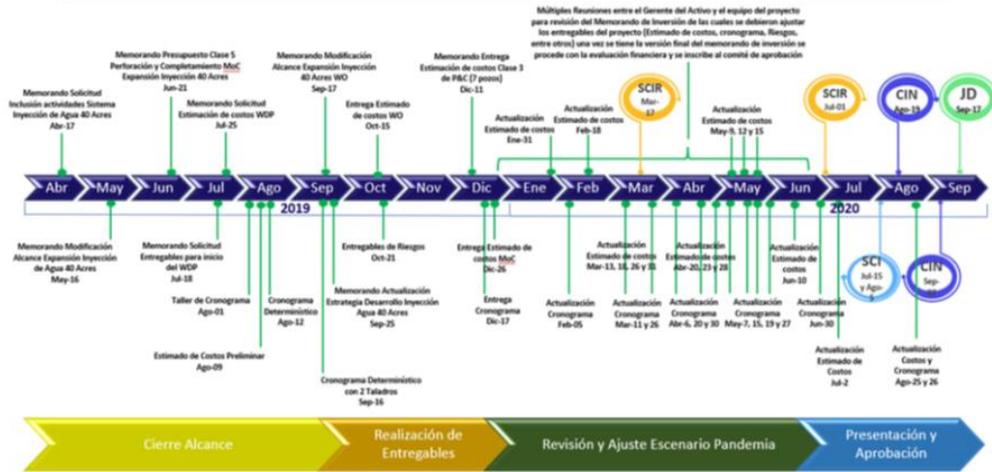
El 19 de agosto se presenta al Comité de Inversiones (CIN) en el cual se recicla la decisión del manejo del cambio y se solicita hacer 5 ajustes el proyecto.

El 2 de septiembre de 2020, el Comité de Inversiones (CIN), aprueba el Moc3

El 17de septiembre de 2020, la Junta Directiva aprueba la liberación de recursos necesarios para el Moc3.

Presenta Ecopetrol esta gráfica de línea de tiempo.

LINEA DEL TIEMPO MoC N°3 40 ACRES



Manifiesta la Entidad que se demuestra que sí ejecutó una adecuada planeación y seguimiento a los cambios requeridos para el proyecto, de acuerdo con las circunstancias del momento y logrando finalmente los objetivos trazados, razón por la cual solicita a la Contraloría retirar esta observación del informe de auditoría.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 5

De acuerdo a la información presentada por Ecopetrol, la Fase I de caracterización no se aplicó por cuanto se dio continuidad a la maduración del proyecto en Fase II, como parte del análisis de los resultados de los pilotos por parte de la Gerencia de Recobro.

El 15 de septiembre de 2017 se realizó Assurance Review de la Fase II del proyecto, donde el concepto general de la revisión indicó que la información del proyecto se ajusta a lo requerido para esta fase. El proyecto sancionó Fase II el 22 de noviembre de 2017 en Comité de Inversiones y Negocios (CIN).

El 11 de abril de 2018 se realizó Assurance Review de la Fase III del proyecto, donde el concepto general de la revisión indicó que la información del proyecto se ajusta a lo requerido para esta fase. El proyecto sancionó Fase III el 03 de mayo de 2018 en Comité de Inversiones y Negocios (CIN).

El alcance inicial del proyecto era:

- Perforación & Completamiento de 12 pozos inyectoros.
- Conversión de 17 pozos.
- 5 trabajos de Subsuelo a pozos.

- 2 rediseños equipo de superficie a pozos.
- Facilidades de superficie 29 patrones.
- Construcción de facilidades de Pozos.
- Sistema de filtración adicional en el STAP
- Sistema de inyección y líneas de inyección
- Sistema eléctrico

El proyecto es aprobado con un CAPEX TOTAL: 145,5 MUSD (con IVA) para un total de 29 patrones y una volumetría de 84.8 Mbbls

El 17 de abril de 2019, once meses después de ejecución del proyecto, se inicia el trámite del Manejo del Cambio No 3 (MoC3), el cual es aprobado 17 meses después (Sept 17 de 2020)

Los alcances aprobados con este cambio son los siguientes:

Reacondicionamiento de 4 pozos:

1 Rediseño de SLA

1 Cañoneo zonas superiores

2 Repotenciaciones de equipo en superficie

Limpieza de pozos, disminución daño de la formación.

Sistema de filtración adicional en el STAP. ECH

Construcción Tanque 40 KBLS

Compra e instalación 1 filtros de cascara de nuez.

Compra e instalación 1 decantadores de 800 bbl.

Compra y montaje sistema de Inyección de Químicos

Adecuación de troncales para limpieza interna de líneas

Con este cambio el proyecto alcanza un CAPEX TOTAL: 179.9 MUSD (con IVA) para un total de 26 patrones y una volumetría de 84 Mbbls

De acuerdo a lo manifestado por Ecopetrol, ese cambio se originó por la necesidad de ajustar la ingeniería por los resultados provenientes del proyecto piloto (12 patrones implementados), que arrojaron que la inyección requerida era diferente a la diseñada originalmente; por lo tanto, fue necesario modificar las variables de diseño definidas inicialmente, lo que a su vez originó la necesidad de ajustar las premisas. (Ingeniería, materiales, obras, volúmenes de inyección, tasas de inyección, etc.)

La demora en la gestión del cambio se puede evidenciar que se originó en parte por las repetidas observaciones sobre los mismos aspectos en los diferentes comités de aprobación; en el comité del 17 de marzo de 2020, se solicitó lo siguiente:

3. Complementar el Memorando de Inversión y Presentación incluyendo parámetros financieros como EBITDA, ROACE, Costo de levantamiento y Deterioro.

8. *Incluir en el Memorando de Inversión y Presentación la justificación técnica que soporta esta solicitud como un MoC al proyecto en ejecución "INYECCIÓN DE AGUA A 40 ACRES CAMPO CHICHIMENE" y no se considere como un Proyecto nuevo. Incluir también la razonabilidad de porque es mejor un MoC y no otra u otras alternativas en términos de costo de oportunidad, cronograma, valor entre otras.*

En el comité del 1 de julio de 2020, se hace nuevamente entre otras las mismas recomendaciones:

1. Complementar el Memorando de Inversión y Presentación incluyendo parámetros financieros como EBITDA, ROACE, Costo de levantamiento y Deterioro.

3. *Incluir en el Memorando de Inversión y Presentación la justificación técnica que soporta esta solicitud como un MoC al proyecto en ejecución "INYECCIÓN DE AGUA A 40 ACRES CAMPO CHICHIMENE" y no se considere como un Proyecto nuevo. Incluir también la razonabilidad de porque es mejor un MoC y no otra u otras alternativas en términos de costo de oportunidad, cronograma, valor entre otras.*

En el Comité de Inversiones (CIN) del 19 de agosto de 2020, hace la siguiente recomendación:

1. *Evaluar dentro de las solicitudes de alcance adición al cuáles corresponden propiamente a un manejo del cambio y cuáles deberían ser manejadas a través de otros mecanismos. (Alcance que corresponde a la esencia del proyecto versus alcance incremental que no corresponde al mismo).*

Respecto a los requerimientos financieros, son los mínimos que debe tener un proyecto, pues son un referente importante para la validación, entonces no es entendible, como Ecopetrol con todo la experiencia y personal idóneo que tiene, le devuelvan dos veces el Moc por el mismo aspecto.

Se observa que en tres ocasiones las instancias de aprobación solicitaron precisar si los alcances corresponden a un manejo del cambio o a un nuevo proyecto.

Las continuas devoluciones en los comités de aprobación del cambio, al no hacer entrega de los documentos necesarios, demuestran que Ecopetrol es ineficiente en el trámite del manejo del cambio; la demora obedeció a fallas técnicas de los responsables del trámite de aprobación, y no por los términos normales en la aprobación de la gestión del cambio, lo que conlleva a que se cuestione la eficiencia en el trámite, por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar el cumplimiento de la Gestión Fiscal de Ecopetrol en los procesos de contratación para la ejecución de los proyectos seleccionados.

3.3.1. Nivel Central

El alcance de este objetivo abarcó el análisis de los proyectos de inversión que realiza Ecopetrol S.A. para verificar que se estuviera dando el cabal cumplimiento a todas las obligaciones pactadas en los diferentes contratos teniendo en cuenta los manuales de contratación, guías específicas de cada proyecto, legislación privada aplicable y demás criterios jurídicos para la ejecución de los proyectos seleccionados con mayor impacto en el cumplimiento de la propuesta de valor.

De acuerdo a lo anterior, se verificó si existían recursos fiscales canalizados con fines distintos a los previstos por las normas internas que rigen el procedimiento dentro de la entidad y/o recursos administrados por terceros o particulares sin el adecuado control y seguimiento; así como el perfeccionamiento, ejecución y liquidación contractual.

En consecuencia, se identificaron los roles y responsabilidades de los actores encargados de cada negocio con el objetivo de evidenciar el acatamiento y/u omisión de sus funciones, teniendo en cuenta los riesgos previstos por la entidad y los controles definidos para mitigarlos. La aplicación de pruebas de control estuvo definida a determinar la efectividad de los mismos en el manejo del sistema interno de Ecopetrol S.A.

De las anteriores revisiones se encontraron los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 06 (A) - Recursos entregados por Ecopetrol, Convenio de Colaboración No. 5211516(12-060) y el Acta de Acuerdo.

Conforme con la Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84, las entidades están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. En el caso de este análisis, su función consiste en un seguimiento técnico a las obligaciones del contrato, para lo cual precisa de facultades y deberes, entre los cuales está la exigencia de la calidad de los bienes y servicios adquiridos o la exigida por las normas técnicas obligatorias.

Convenio de colaboración No. 5211516 entre ECOPETROL S.A. Y EL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (ARMADA NACIONAL).

Considerandos: (...) literal j) Principio de legalidad y de colaboración armónica: Que la ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, consagrada en el artículo 6 el principio de coordinación, en los siguientes términos: “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”, que igualmente la citada Ley 489 de 1998 señala en el artículo 95, que “las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo mediante celebración de convenios inter administrativos”, que tanto La Empresa, como el Ministerio forman parte integral de la Rama Ejecutiva del Poder público en el orden nacional.(...)”

CLAUSULA SEXTA DE LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO: De la Ejecución del Convenio. “El presente convenio de colaboración tendrá como EJECUTOR a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM) (...)

PARAGRAFO PRIMERO: Ecopetrol únicamente se hace responsable de la contratación y ejecución de las obras, conforme los diseños aprobados de manera exclusiva por la Armada Nacional, del nuevo puesto Fluvial Avanzado de infantería de Marina N° 31.”

CLAUSULA DÉCIMA: Responsabilidad: “(...)

PARAGRAFO PRIMERO: “En el desarrollo y ejecución de las obras correspondientes a reubicación del Puesto Fluvial Avanzado de Infantería de Marina No. 31 de la Armada Nacional, las partes serán responsables recíprocamente de los actos que, en el ejercicio de las actividades del presente convenio, se causen uno al otro (o por un tercero designado por alguna de aquellas), para lo cual establecerán mutuamente, las fórmulas de arreglo que en derecho corresponda.”

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Supervisión: El grupo supervisor realizará la correspondiente supervisión del presente convenio, con el fin de verificar el cumplimiento del mismo. Los integrantes que conformarán dicho grupo y sus respectivas funciones se especifican en el apéndice 3 del anexo 1.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA-Coordinación: Para hacer seguimiento a la ejecución y desarrollo del presente convenio se designará a un Comité de

Coordinación, cuyos integrantes y funciones se encuentran determinados en el apéndice 4 del anexo 1.”

Apéndice 4. Comité de Coordinación. El objetivo del comité de coordinación es el de orientar la ejecución del Convenio de manera que se ajuste a estrictos niveles de eficacia y transparencia. Producto de las reuniones de este Comité se levantarán actas, las cuales deben ser enviadas al Ministerio de Defensa Nacional.

(...)

Las funciones del Comité de Coordinación son: 1. Evaluar periódicamente la evolución de los indicadores para tomar medidas correctivas y preventivas que resulten necesarias. 2. Evaluar periódicamente la evolución general del convenio e impulsar los correctivos necesarios. (...) 4. Analizar y evaluar los resultados de las supervisiones e impulsar los correctivos que sean necesarios. El comité evaluará la eficiencia de los apoyos y el impacto de los mismo. (...) 6. Atender todas aquellas circunstancias no previstas y que puedan entorpecer de alguna manera la ejecución del convenio.

GRUPO DE SUPERVISIÓN (Cláusula Cuarta, Otro Sí N° 5 de Convenio) cuya función es “verificar la correcta destinación e inversión de los recursos y que estos se ejecuten de acuerdo con el objeto (...)”

COMITÉ DE COORDINACIÓN (Anexo 1, Apéndice 4 de Convenio 5211516), cuya función es “orientar la ejecución del convenio de manera que se ajuste a estrictos niveles de eficacia y transparencia.”

CLÁUSULA DÉCIMA SEPTIMA - Informes periódicos: La empresa y la unidad militar comprometida con la ejecución de este convenio presentarán a El Ministerio, cada tres (3) meses contados a partir de la suscripción del presente documento, un informe sobre el desarrollo y estado del convenio, en el cual se discriminen los valores y bienes aportados, fechas de entrega, giros y consignaciones, así como la evolución mensual de los indicadores a los que se hace referencia en el apéndice 4 del anexo 1.”

Cláusulas del Acta de Acuerdo para entrega de aportes derivados del Convenio No. 5211516 (12-060) entre la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y Ecopetrol S.A. estipulan:

CLAUSULA TERCERA. FORMA Y CONDICIONES DE GIRO. ECOPETROL S.A. consignará el valor de los recursos descritos en la cláusula segunda (...) cuyo titular es la AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES (...)”

CLAUSULA QUINTA. COMPROMISOS DE ECOPETROL S.A. Numeral 2. “Efectuar la vigilancia y control de los recursos entregados para lo cual podrá entre otras, solicitar la información que considere conveniente.”

(...)

Numeral 4. “Designar un profesional del área de ingeniería para que apoye a LA AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES en la estructuración y desarrollo de la obra.”

CLAUSULA SEXTA COMPROMISOS DE LA AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES: se compromete a: 1) Recibir los recursos objeto de la presente Acta de Acuerdo, destinarlos al cumplimiento del mismo 2) Ejecutar los recursos de acuerdo con los requerimientos efectuados y dentro del plazo de ejecución acordados siempre y cuando ECOPETROL S.A. haya entregado la documentación requerida para la apertura de los procesos y demás gestiones técnicas, administrativas, financieras y/o contractuales 3) Exigir a los contratistas seleccionados en los procesos de contratación la garantía única de que trata la Ley 80 de 1993. Ley 1150 de 2007 y decretos reglamentarios, en los casos que se requiera 4) Adelantar los tramites de solicitud de vigencias futuras 2013 y 2014 las cuales son requeridas previamente para la apertura del proceso contractual (...)

Otrosí N° 6 Al Acta de acuerdo de entrega de aportes ALFM -ECP

CLÁUSULA SEGUNDA: Modificar el Apéndice 2 del Anexo 1 establecido en el Otrosí No. 5 del Convenio con el fin de:

(...) La Armada Nacional aprobará la distribución de los recursos respecto de las mayores y menores cantidades derivadas de los requerimientos económicos originados por los ajustes a los diseños iniciales para la construcción del Puesto Fluvial Avanzado de Infantería de Marina No. 31 de la Armada Nacional, sin que pueda en todo caso excederse el valor total del presupuesto de TREINTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS COLOMBIANOS (\$37.909.255.935) aportados por ECOPETROL. Igualmente aprobará la distribución de los excedentes de cualquiera de los ítems del presupuesto para ser utilizados en actividades que requieran recursos adicionales y para dotar las instalaciones con el fin de cumplir el objetivo de dejar operativo y funcional el Puesto Fluvial Avanzado de Infantería de Marina No. 31 de la Armada Nacional, sin exceder en todo caso el presupuesto asignado. La ALFM deberá informar mensualmente al Administrador del Convenio y al Gerente del PMRB por parte de ECOPETROL el uso del presupuesto y las actividades relacionadas correspondientes (...)

Como parte de la planeación que Ecopetrol adelantaba para la Modernización de la Refinería de Barrancabermeja, se identificó la necesidad de disponer de los terrenos del PFA 031 para la construcción de un nuevo sistema de almacenamiento, razón por la que el 31 de agosto de 2012 Ecopetrol y el Ministerio de Defensa firmaron un convenio de colaboración número 5211516(12-060) con el siguiente objeto:

“Colaboración entre el Ministerio y la Empresa para hacer viable la permuta de unos predios según consta en la escritura pública No. 2057 de 09 de mayo de 2012, otorgada por la notaría 73 del círculo notarial de Bogotá, debidamente registrada en el folio de matrícula No. 303-80897 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Barrancabermeja. Los cuales, permiten la reubicación del puesto fluvial avanzado de infantería de marina No. 31 de la Armada Nacional con sede en Barrancabermeja, Departamento del Santander y el desarrollo del Proyecto de Modernización de la Refinería de Barrancabermeja (PMRB). Una vez se realice la entrega real y material de los predios objeto de permuta, Ecopetrol efectuara la reposición como nuevas de las instalaciones militares indicadas en el apéndice 2 del anexo 1, de acuerdo con los estudios y diseños aprobados por la Armada Nacional; por su parte el Ministerio, con las nuevas instalaciones fortalece la capacidad de la Fuerza Pública para mantener la seguridad y el orden constitucional, en el área de responsabilidad fluvial de la Armada Nacional en donde la Empresa adelanta su objeto social.”

La fecha de finalización inicial de este Convenio era el 31 de diciembre de 2013, plazo que fue prorrogado en el tiempo, y al momento de la última comunicación se encontraba suspendido hasta el 31 de octubre de 2021 mediante otro sí No. 9.

Para realizar la reposición como nuevas de las instalaciones militares, Ecopetrol S.A. suscribió Acta de Acuerdo para la entrega de aportes al ejecutor designado tanto por el Ministerio de Defensa Nacional como por Ecopetrol en la cláusula sexta del Convenio, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares - ALFM, quien, de acuerdo al objeto del Acta de Acuerdo, se obliga a adelantar las gestiones técnicas, administrativas, financieras y/o contractuales necesarias para llevar la construcción de las nuevas instalaciones de puesto fluvial avanzado de infantería de marina N° 31 de la Armada Nacional, con sede en Barrancabermeja, departamento del Santander de acuerdo con los estudios, diseños y planos aprobados por la Armada Nacional y suministrados por Ecopetrol S.A.

Conforme con los compromisos que adquirió Ecopetrol de suministrar los estudios y diseños de la nueva unidad militar, cerramiento del área y aprovechamiento forestal; contrató la ejecución de estos, por el valor de \$1.931.989.190.

Derivado de las obligaciones de esta acta de acuerdo, Ecopetrol S.A., se obligó a girar a la ALFM la suma de \$37.909.255.935 correspondiente al aporte con destinación específica para adelantar las actividades necesarias que permitan la

construcción y funcionamiento de las instalaciones del PFA No. 31, de la siguiente manera: Un primer desembolso por el valor de \$26.000.000.000 aprobado el día 18 de octubre de 2012 conforme la autorización de pago No. DSF-001-2012 y un segundo desembolso autorizado el 16 de enero de 2013 No. DSF-006-2013 por el valor de \$11.909.255.935. De otra parte, la ALFM se obligó, a adelantar los tramites de solicitud de vigencias futuras 2013 y 2014, de acuerdo con el numeral 4 de la cláusula 6 del Acta de Acuerdo, las cuales eran requeridas previamente para la apertura del proceso contractual.

Así mismo, La AFLM se comprometió con Ecopetrol a recibir los recursos para destinarlos al cumplimiento del objeto contractual, decidiendo que iba a manejar de manera independiente la construcción del muelle y las edificaciones; para estas últimas en principio suscribió contrato de obra No. 001 289/2012 con el contratista UNIÓN TEMPORAL PUESTO FLUVIAL No. 31 por el valor de \$24.491.484.701, cuyo plazo finalizó el 26 de octubre de 2015 sin que se concluyeran las obras, existiendo en curso un demanda del contratista contra la Agencia, por presunto desequilibrio económico entre las partes y sin haberse liquidado aún dicho contrato, para esta etapa también se contrató, con la empresa Ingeniería Consultoría y Planeación S.A. (INCOPLAN S.A.), la interventoría administrativa, técnica, contable, jurídica y ambiental para la terminación de las obras de las nuevas instalaciones del puesto fluvial avanzado de Infantería de Marina No.31, de la Armada Nacional con sede Barrancabermeja, Dpto. Santander, por valor de \$2.128.300.000, contrato liquidado.

El 25 de mayo de 2016, se suscribió el otro sí No. 5 al convenio, en el cual se acuerda ampliar la vigencia del convenio hasta el 20 de diciembre de 2017; modificar el parágrafo tercero de la cláusula sexta del convenio asignando Ecopetrol un presupuesto único de **\$37.909.255.935** para la reposición como nuevas de las instalaciones militares del PFA31, además se establece que la ARMADA NACIONAL, será quien aprueba de ahora en adelante la redistribución de los recursos respecto de los mayores y menores cantidades derivadas de los requerimientos económicos originados por los ajustes a los diseños iniciales del convenio.

El 5 de mayo de 2017, la Agencia suscribió un segundo contrato de obra para continuar con la construcción de instalaciones y edificaciones al puesto fluvial No. 31, con el CONSORCIO OBRAS BARRANCABERMEJA, mediante Contrato No. 001-46 de 2017, por un valor de \$6.107.096.695 y el contrato 001-055-2017 para la interventoría administrativa, técnica, financiera, contable, jurídica y ambiental del nuevo PFA 31 con el consorcio Interinfanteria CTO 001-055-2017 . Durante el inicio de este contrato de obra, se identificaron problemas de calidad y deterioro de las obras ejecutadas por el contratista de obra anterior, lo que dio lugar a la inclusión de nuevos ítems y mayores costos. Los 2 contratos de obra y los 2 de interventoría contaban con pólizas a favor de la ALFM.

En diciembre de 2017, el segundo contratista CONSORCIO OBRAS BARRANCABERMEJA, sin haber terminado las obras informa a la AFLM que necesitará más tiempo y más recursos, por lo que la Agencia elevó la solicitud a ECP, y este manifiesta que esta solicitud no tiene soportes que fundamenten de manera razonable el monto. Por esta razón, se solicitó al comité de convenios de Ecopetrol, la aprobación del Otrosí N°6 para modificar el plazo hasta el 30 de noviembre de 2018 y adicionar los recursos del Convenio ya que se requiere solución a ítems no contemplados en el presupuesto inicial del convenio y corresponden a actividades adicionales para dar cumplimiento al objeto de este.

Modificándose de esta manera, por el otro sí No. 6 el Apéndice 2 del anexo 1 establecido en el otrosí No. 5 del convenio, con el fin de adicionar aportes en especie por parte de ECP, estimando el total del presupuesto en la suma de \$40.119.067.917.

Como parte de los soportes y justificaciones del Otro Sí No 6 se elaboró una matriz de riesgos, en la que se identificaron entre otros riesgos, la posible no ejecución de los contratos suscritos por la ALFM y sus nuevos contratistas de obra, la no liquidación de los contratos que están en controversias judiciales con terceros de la ALFM, a estos se les realizaría seguimiento al cronograma de actividades de la ALFM y como tratamiento quedó asignado hacer el seguimiento al avance en los comités de coordinación, respectivamente.

El 20 de enero de 2020, Ecopetrol S.A. y la ALFM suscriben acta de recibo del predio (no de las obras) del puesto fluvial avanzado de infantería de marina N° 31 de la Armada Nacional, donde se deja constancia del estado de las obras existentes en el predio y las correspondientes observaciones en cuanto a que no se verificó el funcionamiento de los sistemas, equipos y redes, ni tampoco verificación de especificaciones de materiales instalados y demás condiciones técnicas constructivas.

Del análisis de los documentos allegados por Ecopetrol al equipo auditor de la CGR, se encontró que desde la suscripción del convenio y el acta de acuerdo hasta el año 2013 no se evidencia el cumplimiento de las obligaciones de supervisión y coordinación consagradas en la cláusula décima segunda y décima tercera del convenio; a partir de 2014, Ecopetrol se limita a indagar sobre el avance de la obra, pagos efectuados, recursos pendientes por ejecutar y acciones para recuperar el retraso en el cronograma.

En el mismo sentido, se evidenció que en el periodo 2015 a 2020, Ecopetrol como una de las partes obligadas en este vínculo jurídico contractual, no indagó por la correcta inversión y ejecución de las obras del PFA 31 de acuerdo con los estudios

y diseños aprobados por la Armada, así como por el cumplimiento de las licencias constructivas y de las condiciones técnicas requeridas para la infraestructura civil.

Tampoco se encuentran soportes del cumplimiento de la obligación de ECP y la Armada de presentar Informes trimestrales al Ministerio, en la información recibida no se allegó la relación detallada trimestral del desarrollo y estado del convenio, valores y bienes aportados, las fechas entrega, giros y/o consignaciones, evolución mensual de los indicadores a los que se refiere el apéndice 4 del anexo 1, en el cual también se establecía la necesidad de tomar las medidas correctivas por parte del comité de coordinación.

Aunado a lo anterior, no se evidenció que la ALFM a partir del 20 de diciembre de 2017, diera cumplimiento a su obligación de hacer, en cuanto a la presentación de los informes mensuales sobre el uso del presupuesto y las actividades relacionadas correspondientes acordados en la cláusula segunda del Otrosí No. 06; así como tampoco se encuentran requerimientos por parte de ECP hacia la Agencia en este sentido.

De otro lado, con respecto a los documentos de seguimiento por parte de Ecopetrol S.A., se evidenciaron informes de apoyo técnico al Convenio, de los cuales llama la atención el informe de fecha de 30 de noviembre de 2018, punto número 8. titulado: “Ejecución desde enero de 2017 a noviembre de 2018”. Punto 8.1.1 Contratación para la Construcción de las Edificaciones en el cual se pone en conocimiento de lo siguiente: (...) *“Durante el inicio de este contrato, se identificaron problemas de calidad y deterioro de las obras ejecutadas por el contratista de obra anterior poniendo en evidencia la falta de supervisión y control de la ALFM sobre las actividades realizadas por los contratistas de los contratos 1 y 2. (...) 8.1.2 Contratación para la Construcción del Muelle. En desarrollo del contrato de obra del muelle (Contrato 6), el contratista evidenció inconsistencias entre la especificación de la tablestaca diseñada por la Universidad Distrital y la descrita en el cuadro de costos del contrato de obra.”*

Así mismo, en el informe del apoyo técnico de fecha 22 de octubre de 2019, entre otras, menciona que el Contrato 289 de 2012 *“presenta 23 cortes, de los cuales se pagaron 22, en las actas de corte de obra 3, 5, 6, 8, 15, 18, 22 y 23 se presentan imprecisiones asociadas a la incorporación de cantidades sin contar con la memoria de cálculo correspondiente.(...) no se cuenta con soportes para aseverar que los ítems ejecutados en el contrato 001-046-2017 se encuentra en óptimas condiciones de servicio en el momento que se reinicien las actividades del proyecto (...).”*

El 31 de marzo de 2020 Ecopetrol recibió de una empresa contratada el resultado de un estudio de patología, para evaluar la calidad y el estado de los materiales de las edificaciones que hasta el momento estaban construidas en el PFA No. 31, así como

un estudio de vulnerabilidad y reforzamiento; y un Dossier realizado por la otra empresa contratada por parte de Ecopetrol para tal fin.

Finalmente, mediante informe técnico de noviembre de 2020, se recomienda la interposición de Medio de Control de Controversias contractuales, razón por la cual, el proceso 6800123300020200098100 fue radicado el 12 de noviembre de 2020 ante el Tribunal Administrativo de Santander por parte de Ecopetrol como demandante en contra de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Así mismo, en el mes de enero de 2021, Ecopetrol realizó el registro del PFA No. 31 como obra inconclusa ante la CGR. Actualmente ECP, se encuentra como custodio del predio, para lo cual suscribió ordenes de servicio para preservación y vigilancia de éste.

De lo anterior se evidencia, la falta de una debida diligencia en la toma de las decisiones oportunas entre las partes para proponer y ejecutar las medidas correctivas, lo que llevó a que pasaran 10 años de haber suscrito el Convenio con el Ministerio de Defensa Nacional y el Acta de Acuerdo con la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, sin que el objeto de las obligaciones establecidas en los compromisos del acta de acuerdo se haya cumplido, lo cual deriva en una gestión inoportuna y antieconómica, ocasionando un detrimento patrimonial por un valor de **CUARENTA MIL CIENTO DIECINUEVE MILLONES, SESENTA Y SIETEMIL NOVECIENTOS DIECISIETE PESOS (\$40.119.067.917) Valor sin indexación**, el cual se detalla en la tabla siguiente:

DESEMBOLSO / ENTREGABLE / ACTIVIDAD	ECOPETROL	
	VALOR	FECHA
ESPECIE ECP (Estudios y diseños de la nueva unidad militar, Cerramiento del área, Aprovechamiento forestal)	1.931.899.190	Vigencia 2012 (De acuerdo con contratos PMRB)
ESPECIE ALFM: PAGOS	26.000.000.000	Octubre 19 2012
ESPECIE ALFM: PAGOS	11.909.255.935	Enero 17 2013
ESPECIE ECP: FACILIDAD INFRAESTRUTURA GAS	44.496.480	Primer semestre 2018
ESPECIE ECP: FACILIDAD CONEXIÓN ELECTRICA	233.416.312	Primer semestre 2018
TOTAL	40.119.067.917	

Es importante destacar que, si bien Ecopetrol inicio ante el contencioso la correspondiente controversia con el fin de reclamar el cumplimiento de lo pactado o en su defecto la devolución de los recursos por parte de la ALFM, con el fin reparar el daño patrimonial causado a la empresa, esto no implica que no esté configurado el daño al patrimonial, ya que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente

de las demás responsabilidades y que en aplicación al principio de la Especialidad Técnica consagrada en el Artículo 3 literal j) del Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0093 de 2021 Respecto a la sectorización y competencia de los sujetos de control se da traslado a la Contraloría Delegada de Defensa.

Hallazgo Administrativo con otras incidencias - traslado por competencia a la Contraloría delegada para el Sector Defensa CGR y una alerta de control interno a Ecopetrol S.A

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.6

“(...) A continuación damos respuesta en dos grandes apartes: a) en un primer punto las evidencias y explicaciones a cada una de las afirmaciones realizadas por el ente de control y b) en el segundo las razones de fondo por las cuales puede concluir la CGR, con suficientes elementos de juicio y documentales, que no hay fundamento para establecer hallazgos con incidencias fiscales o disciplinarias en su informe final de auditoría:

PRIMER APARTE

CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE SUPERVISIÓN Y COORDINACIÓN.

Sea lo primero destacar que estamos frente a un Convenio Interadministrativo, cuya característica esencial es la colaboración armónica entre las partes para obtener un mismo propósito, orientado a satisfacer el interés general, sin ser conmutativos. Ello lo diferencia de los contratos, donde los acuerdos de voluntades se suscriben para la obtención de fines individuales. En este caso el Ministerio de Defensa – Armada Nacional y ECOPETROL acordaron aunar esfuerzos para la reubicación del Puesto Fluvial Avanzado de Infantería de Marina No. 31 de la Armada Nacional (PFA31) con sede en Barrancabermeja.

(...)

Con esta finalidad, el objeto del Convenio consistió en la reubicación del PFA31, para lo cual ECOPETROL efectuaría la reposición como nuevas de las instalaciones militares, a través de un tercero, de acuerdo con los estudios y diseños aprobados por la Armada Nacional. Con ello, por una parte, el Ministerio de Defensa fortalecería “la capacidad de la Fuerza Pública para mantener la seguridad y el orden constitucional, en el área de responsabilidad fluvial de la Armada Nacional en donde la Empresa adelanta su objeto social.” y por la otra, se viabilizaría el desarrollo del Proyecto de Modernización de la Refinería de Barrancabermeja (PMRB) de ECOPETROL

Para alcanzar el objetivo común propuesto, las partes determinaron roles claros y si bien la obligación de Ecopetrol era la de reponer unas instalaciones para la Armada nacional, se determinó que sería una entidad ejecutora la que llevaría a cabo las contrataciones y compras necesarias.

En tal medida el rol de la empresa consistió en entregar los recursos, participar en el control y vigilancia del convenio, colaborar con las demás partes en la consecución del objetivo; pero no era quien ejecutaba directamente los recursos. Es decir, su ejercicio de gestión fiscal se limitaba al cumplimiento de estas obligaciones. (Destaco)

En ese sentido, frente a las obras que se debían construir Ecopetrol, no era gestor fiscal; pues como lo ha establecido la jurisprudencia, no tenía poder de decisión directa² sobre con quién o cómo contratar, cómo vigilar los contratos celebrados, cómo recibir los bienes, obras o servicios, cómo pagarlos, cómo gestionar los incumplimientos, y demás acciones directas para la inversión de los recursos.
(Destaco)

(...)

a) Grupo de Supervisión. De acuerdo con lo pactado en el Apéndice 3 del Anexo 1, **“La supervisión se realiza con el fin de verificar la correcta destinación e inversión de los recursos y que estos se ejecuten de acuerdo con el objeto del presente Convenio.” Mediante el Otrosí No. 7 del Convenio, Cláusula Segunda, se modificó dicho Apéndice, estableciendo los siguientes integrantes con sus correspondientes funciones:**

(Destaco)

(...)

b) Comité de Coordinación. En el Apéndice No. 4 se previó este comité con el objeto de “Orientar la ejecución del Convenio de manera que se ajuste a estrictos niveles de eficacia y transparencia. Producto de las reuniones de este Comité se levantarán actas, las cuales deben ser enviadas al Ministerio de Defensa Nacional.

(...)

La relación de las actas, informes y comunicaciones, así como su contenido, demuestran el seguimiento y supervisión a la ejecución del convenio para la construcción del puesto fluvial del PFA-31 desde 2012 a 2021, que generaron más de 200 soportes documentales que permiten concluir que Ecopetrol atendió sus obligaciones conforme el Convenio y el Acta de Acuerdo.

(...)

Se destaca que Ecopetrol estuvo permanentemente al tanto de la ejecución del Convenio, del Acta de Acuerdo, y de los contratos derivados, a través de los informes que recibía de la ALFM. Esta información se analizaba de forma conjunta (Ministerio- Armada y Ecopetrol) en el Comité de Coordinación, de acuerdo con las funciones antes expuestas. Sin embargo, no se puede perder de vista que ECOPETROL no tuvo nunca a su cargo ni la selección de contratistas, ni el seguimiento y control de los contratos suscritos por la ALFM, ni la gestión de incumplimientos o la declaratoria de siniestros. ECOPETROL no fue ni el asegurado ni el beneficiario de las pólizas; no le correspondía certificar cumplimiento de obligaciones o aprobar pagos.

Las anteriores, eran obligaciones de la ALFM derivadas del Acta de Acuerdo, quien en tal sentido era el gestor fiscal en los términos del artículo 3 de la Ley 610 de 2000. Ecopetrol aseguró que los contratos de obra a suscribir por el ejecutor contaran con las figuras de control y seguimiento ordenados por la Ley, como son la interventoría y la constitución de pólizas para respaldar el cumplimiento de los contratistas. Ello, según quedó pactado en el parágrafo primero de la cláusula primera y numeral tercero de la cláusula sexta del Acta de Acuerdo, respectivamente. (Destaco)

(...)

Las normas aquí transcritas dan cuenta, en su tenor literal, que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares fue creada, entre otras, para la ejecución de obras para la construcción de instalaciones militares como las requeridas para la reubicación del

PFA031 y fundamentan la escogencia de esta entidad para la ejecución del proyecto por parte del Ministerio de Defensa –Armada Nacional y Ecopetrol.

VERIFICACIÓN DE LA CORRECTA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS Y CUMPLIMIENTO DE LAS LICENCIAS CONSTRUCTIVAS Y CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA INFRAESTRUCTURA CIVIL.

En la observación anterior, la Contraloría General señala que “(..) a partir del 2014 Ecopetrol se limita a indagar sobre el avance de la obra, pagos efectuados, recursos pendientes por ejecutar y acciones para recuperar el retraso en el cronograma”. Esa afirmación del ente de control deja claro que Ecopetrol si indagó por la correcta inversión y por la ejecución de las obras, ya que la manera de hacerlo en el marco de los roles de supervisión y coordinación que le competían a Ecopetrol y al Ministerio de Defensa/Armada Nacional, era indagando sobre el avance de la obra, los pagos efectuados, los recursos pendientes por ejecutar y las acciones para recuperar el retraso del cronograma como bien lo indicó la CGR.

Ahora bien, el alcance del PARÁGRAFO PRIMERO de la CLÁUSULA SEXTA del Convenio debe ser leído como parte de la misma disposición contractual, pues de lo contrario se estaría frente a una inadecuada interpretación de este. Esta cláusula indica de manera expresa y clara que el ejecutor es la ALFM y como tal es “quien responderá de manera integral por la cabal obtención, plena e idónea del fin, objeto y alcance buscado.” Con este marco general, es que se indica en el parágrafo que ECOPETROL “**únicamente se hace responsable de la contratación y ejecución de las obras conforme los diseños aprobados de manera exclusiva por la Armada Nacional.**” (Negrilla fuera del texto original). Esta Cláusula del Convenio quedó plenamente ratificada en el Acta de Acuerdo suscrita entre ECP y la ALFM, el cual estableció en su cláusula primera lo siguiente:

(...)

Para Ecopetrol es claro que se actuó bajo el principio de buena fe, con fundamento en la información que recibía en los Comités de Coordinación sobre los avances de obra y, en tal sentido, mantuvo su confianza legítima en la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, que contaba con la experiencia y conocimiento para la construcción de este tipo de obras, hasta el momento en que tuvo información suficiente sobre las inconsistencias en la información, procedió de manera diligente con la verificación de las obras.

(...)

De acuerdo con lo expuesto, ECOPETROL considera que está debidamente soportado que, si indagó por la inversión de los recursos y ejecución de las obras, en el marco de su rol. Así mismo, insiste en que le correspondía a la ALFM asegurar el avance de las obras, autorizar los pagos y hacer uso de todas sus facultades y herramientas contractuales para cumplir las obligaciones pactadas en el Acta de Acuerdo.

En conclusión, como lo menciona el Consejo de Estado³, no le era exigible dudar sobre la capacidad de la Agencia para la contratación y ejecución de las obras o sobre la información que reportaba, pública y socializada en las instancias de control y vigilancia del convenio; lo anterior desvirtúa que la empresa fuese descuidada o negligente o hubiese actuado con culpa grave en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

PRESENTACIÓN DE INFORMES

Tal como se indicó en nuestras respuestas del 15 de septiembre y 7 de octubre a los oficios de la Contraloría General N2021EE0146660 y N2021EE0154809 respectivamente, la obligación de presentar informes trimestrales al Ministerio de Defensa, fue cumplida a través de los informes que la Armada Nacional enviaba al Ministerio y que fueron puestos a disposición de la Contraloría General de la República mediante las citadas comunicaciones. Adicionalmente, sobre este punto, vale la pena reiterar la naturaleza del convenio en cuanto a la vocación de colaboración armónica entre las partes para obtener un mismo propósito. En ese sentido de colaboración, los informes enviados por la Armada Nacional dan cuenta del cumplimiento de esta obligación de la supervisión tanto de esa Institución como de Ecopetrol. Como ejemplo del cumplimiento de este deber, referenciamos los informes del tercer y cuarto trimestre de 2019, los cuales fueron remitidos por la Armada Nacional tanto al Ministerio de Defensa como a Ecopetrol, en los que se incluyen los temas relevantes del convenio, entre ellos, objeto, plazo y valor, porcentajes de valores comprometidos y saldos a la fecha respectiva (Ver anexo No.3 subcarpeta 3.1 Comunicaciones CGR, respuestas ECP y comunicaciones ARC remisión informe trimestral).

(...)

Contrario a lo indicado por la Contraloría General de la República en su observación, figuran dentro del expediente del Convenio comunicaciones y actas de seguimiento en las que se evidencian con claridad los requerimientos de Ecopetrol en relación con la información que debía ser presentada por la Agencia Logística en calidad de ejecutor de la obra. Se destacan a continuación apartes de las comunicaciones y actas de seguimiento que dan cuenta de estos requerimientos (Ver anexo No.3 subcarpeta 3.2 Comunicaciones, acta y correo electrónico)

(...)

ACCIONES FRENTE A INFORMES DEL APOYO TÉCNICO DE ECOPETROL

En relación con esta consideración de la Contraloría General de la República, es importante enfatizar que Ecopetrol y el Ministerio de Defensa/Armada Nacional, actuaron coordinada y mancomunadamente en el seguimiento a la ejecución del convenio, sujetos a los roles conjuntos de supervisión y coordinación que les fueron asignados en éste.

La realización del fin buscado por las partes del Convenio fue encomendada a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, entidad que en su calidad de ejecutora, debía "...responder de manera integral por la cabal obtención plena e idónea, del fin, objeto y alcance buscado" tal como expresamente lo estableció la cláusula sexta del convenio, la cual es totalmente concordante con el objeto del Acta de Acuerdo suscrita entre Ecopetrol y la Agencia Logística, según el cual:

(...)

De acuerdo con lo expuesto, es claro que las interventorías ejercían sus funciones de forma detallada acorde con sus especialidades, realizando control específico en sitio sobre cada una de las actividades ejecutadas por el contratista de obra, asegurando que estas cumplieran con los requerimientos establecidos en la ingeniería de detalle, al igual que realizando control sobre el cronograma revisado y aprobado para su ejecución.

Es así como, en concordancia con las funciones de supervisión ejercidas por el Ministerio de Defensa /Armada Nacional y Ecopetrol, las acciones desplegadas estuvieron acordes con la información entregada por la ALFM, la cual se entendía correspondía a la información

generada por las interventorías contratadas por esa entidad, analizada y verificada por ella antes de entregarla al Ministerio de Defensa /Armada Nacional y Ecopetrol.

Así las cosas, correspondía al ejecutor Agencia Logística de las Fuerzas Militares, junto con las respectivas interventorías contratadas por esa entidad, hacer el seguimiento directo al proceso constructivo de las obras, verificar y controlar las cantidades de obra ejecutadas contrastando lo indicado en la ingeniería de detalle con lo construido directamente en sitio y tomar las acciones contractuales y administrativas correspondientes frente a los contratistas que incumplieron los aspectos técnicos y de calidad de las mismas.

(...)

En consecuencia, en lo correspondiente a la gestión y correctivos implementados por Ecopetrol y el Ministerio de Defensa/Armada Nacional, estos han estado adecuadamente enmarcados en los roles conjuntos que les fueron asignados en virtud del convenio y no pueden ser jamás equiparables a los que correspondían a la Agencia Logística como entidad ejecutora. Es claro entonces que la mala calidad de las obras se debe a la inadecuada gestión de la Agencia Logística y sus contratistas y no puede ser atribuida por el ente de control a Ecopetrol y al Ministerio de Defensa/Armada Nacional. Más aún cuando la ALFM aceptó su responsabilidad en el asunto, razón por la que se comprometió a disponer de recursos de su propio patrimonio para cubrir los costos de la terminación de las obras generadas por los incumplimientos y/o defectos de calidad de las obras, principalmente lo relacionado con los hallazgos en materia eléctrica, hidráulica y sanitaria que se habían identificado hasta ese momento. Este compromiso quedó plasmado en el acta de reunión de seguimiento al convenio del 17 de octubre de 2017 y específicamente en el Otrosí No. 7 al Acta de Acuerdo, así:

(...)

Adicionalmente, Ecopetrol presentó demanda en contra de ALFM ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el 4 de noviembre de 2020, tal como ha sido expuesto previamente en el presente documento, en la información entregada a la Contraloría General e incluido en el reporte de obras inconclusas.

El recuento efectuado prueba la debida diligencia y el actuar responsable y cumplido de la empresa, lo que desvirtúa la observación de la Contraloría General respecto a la inexistencia de acciones concretas frente a la situación y respecto a que solo hasta el 31 de marzo de 2021 esta empresa recibió los informes técnicos relacionados con la calidad y el estado de las edificaciones, pues como bien puede evidenciarse en todo lo indicado anteriormente, dichos informes son el resultado de un proceso claro, coherente y diligente que permitió a Ecopetrol determinar la existencia de un incumplimiento total del Acta de Acuerdo por parte de la ALFM que conllevó a la interposición de la demanda contra esa entidad.

La diligencia de Ecopetrol en el asunto radica precisamente en que, ante la ausencia de elementos suficientes y conducentes para la toma de decisiones en cada caso, desplegó las acciones necesarias que permitieran fundamentar su actuar.

(...)

De igual manera, ante la falta de certeza respecto al cumplimiento de la norma sismorresistente NSR-10 y la consecuente obligación de asegurar todo lo necesario para proteger la vida de las personas esta empresa tuvo que contratar los estudios necesarios para determinar todo lo requerido para garantizar el cumplimiento de la mencionada norma en el proyecto.

En su momento, fueron acciones concretas los requerimientos realizados por el Ministerio de Defensa/Armada Nacional y Ecopetrol a la ALFM para que tomara las medidas necesarias para que el proyecto se cumpliera a cabalidad de acuerdo con el compromiso adquirido por esa entidad mediante el Acta de Acuerdo. Dichos requerimientos fueron realizados en concordancia con el rol de supervisión y coordinación conjunta del convenio y han sido probados de manera suficiente tanto en este escrito como en las actas de seguimiento al convenio y demás comunicaciones puestas a disposición de la Contraloría General.

DILIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES E INEXISTENCIA DEL DAÑO PATRIMONIAL

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

Inexistencia de un daño patrimonial

Como se advierte de lo anterior, la Ley 610 de 2000, el Consejo de Estado y el mismo ente de control concuerdan en que el daño patrimonial se constituye cuando el perjuicio ocasionado sea real, existente, cierto, claro, preciso y verificable. Bajo ese entendido, no habría lugar a mantener un hallazgo con incidencia fiscal en el informe final de esta auditoría cuando existen para este caso en particular instancias judiciales y contractuales por agotar, mediante las cuales pueden ser restituidos los recursos aportados por Ecopetrol S.A. en el Convenio 5211516.

Resulta relevante traer a colación un concepto emitido por la misma Contraloría General de la República⁷, frente a la certeza y consolidación del daño, en el que se indicó:

(...) Certeza del daño

De esta forma la ley exige que cuando vaya a iniciarse un proceso un proceso de responsabilidad el daño exista, es decir, ya se haya consumado o producido. Creemos que esta disposición es sana puesto que la certeza en el daño futuro es una certeza relativa. Sobre el futuro es imposible tener certeza absoluta puesto que siempre existe un margen de error en las predicciones. Esto podría entonces acarrear injusticias al atribuir responsabilidad fiscal a alguien — tendría que acarrear con las graves consecuencias que ello implica— sobre un daño que finalmente no se produjera. En este caso se presentaría un enriquecimiento sin causa por parte del Estado y el ciudadano podría demandar para que le reembolsaran lo pagado.

“(...) En síntesis, el daño patrimonial al Estado debe ser cierto. Aunque en la teoría general de las obligaciones se consideran como ciertos los daños pasados y los daños futuros, en materia de responsabilidad fiscal sólo son tenidos en cuenta los daños pasados. Adicionalmente, el daño patrimonial al Estado presenta algunas aristas interesantes como son los casos de: a) daño por interpretaciones jurídicas divergentes; b) transferencia de recursos; y c) los daños no evidentes.”

(...)

Ecopetrol S.A. no es gestor fiscal en el destino y uso de los recursos aportados para la construcción del PFA-31

(...)

De lo anterior puede concluirse, que Ecopetrol S.A. no funge como el gestor fiscal a quien pudiera exigirse con el rasero de los principios de gestión fiscal la construcción del PFA-31

o proponer hallazgos con incidencia fiscal a su cargo, toda vez que el ejecutor y quien tenía el poder decisorio sobre el uso y destino de los recursos para ese propósito era la ALFM. Precisamente por los evidentes incumplimientos que ocasionó la ALFM en su ejecución, administración y decisión sobre los recursos aportados para la construcción del Puesto Fluvial, fue que se consideró interponer demanda ante lo contencioso administrativo para que la Agencia resarza a Ecopetrol S.A. por todos los daños y perjuicios ocasionados.

Si bien es cierto que los recursos aportados para la construcción del PFA-31 son de Ecopetrol S.A., el manejo y la gestión del uso y destino de estos se encontraban bajo la tutela de la ALFM, conforme lo pactado en el Convenio 5211516 y el Acta de Acuerdo. La custodia, guarda y buen manejo de esos dineros obedecen a una obligación del ejecutor de la obra, esto es la ALFM, tal y como se estableció en la cláusula sexta de dicho Convenio y en la cláusula primera del Acta de Acuerdo.

(...)

Ecopetrol S.A. actuó de manera diligente, eficiente, eficaz y económica, en salvaguarda de los intereses de la compañía conforme sus obligaciones previstas en el Convenio 5211516 y su responsabilidad de buen hombre de negocios. Como constancia de ello, se adjunta en esta respuesta las más de 180 comunicaciones remitidas desde el año 2014 al año en curso, que comprenden actas, informes, seguimiento y solicitudes de información a la ALFM y el Ministerio de Defensa, que dan cuenta de la debida ejecución y cumplimiento de las obligaciones a cargo de Ecopetrol S.A. conforme el citado Convenio y el Acta de Acuerdo. Con las explicaciones que a renglón seguido se presentan y con la documentación adjunta, el ente de control podrá contar con mayores elementos de juicio para desistir de hallazgos con connotación fiscal y disciplinaria.

(...)

Ecopetrol S.A. ha orientado esfuerzos para que se dé cumplimiento al objeto del Convenio y de lo pactado en el Acta de Acuerdo como se dejó demostrado en las diferentes actas e informes entregados. Ante las inconsistencias en la información suministrada por parte de la ALFM, la falta de información sobre la trazabilidad de la construcción (dossier con soportes de calidad, planos as built, etc.) contrató tanto la revisión estructural de las edificaciones, como la revisión detallada de las actividades faltantes, las cuales en definitiva no podían ser ejecutadas directamente por el apoyo técnico del convenio, pues se requerían diferentes especialidades y experiencia en análisis de estructuras, por lo que solo con estas contrataciones, se pudo establecer la real situación del PFA No.31. Lo anterior conllevó a la interposición de la demanda en contra de la ALFM. Adicionalmente, Ecopetrol continúa en busca de mecanismos alternativos de solución a esta compleja situación.

No hay fundamento para presentar hallazgos con incidencias fiscales o disciplinarias en el informe de auditoría que realice el ente de control cuando Ecopetrol S.A. ha actuado conforme las obligaciones del Convenio y el Acta de Acuerdo, y se ha encargado de buscar más allá de sus compromisos meramente formales según el Convenio y el Acta, arreglos, acuerdos y soluciones que permitan salvaguardar los intereses de la compañía. Se demostró la debida diligencia de Ecopetrol S.A., y a su turno los evidentes incumplimientos de la ALFM para que pueda la CGR tener elementos de juicio suficientes que permitan desistir de un hallazgo con esa clase de connotaciones que advierte en la observación. Solicitamos respetuosamente a la Contraloría tenga en cuenta lo dicho en este numeral para retirar de su informe cualquier hallazgo con incidencia fiscal o disciplinaria por Inexistencia del dolo o culpa grave y del nexo causal que ocasionara un supuesto daño patrimonial.

(...)

De lo expuesto anteriormente se concluye, y como se ha documentado y explicado presencialmente al equipo auditor en el sitio de esta obra inconclusa, que Ecopetrol S.A. cumplió con sus obligaciones de entregar los recursos, los diseños y especificaciones técnicas para la obra encomendada, así como de responder todas las preguntas técnicas relacionadas con dichos diseños y especificaciones; mientras que la ALFM como entidad ejecutora no cumplió con la construcción del PFA-31 pues no entregó en el plazo indicado y en las condiciones técnicas exigidas según los diseños y de seguridad el Puesto Fluvial. En las pruebas que se aportaron al proceso judicial y a la CGR se da cuenta de las diferentes deficiencias de la obra y los incumplimientos a las obligaciones de la ALFM conforme el Convenio y el Acta de Acuerdo.

(...)

Dicho todo lo anterior, solicitamos de forma respetuosa al ente de control retire de su informe final cualquier hallazgo con connotación fiscal o disciplinaria en tanto el Convenio 5211516 se encuentra vigente, el proceso judicial mediante el cual se reclama a la ALFM el incumplimiento de sus obligaciones derivadas de dicho Convenio y del Acta de Acuerdo está en curso y existen caminos abiertos para posibles mecanismos alternativos de solución de conflictos con dicha Agencia. (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.6

Del análisis del soporte argumentativo y soporte documental del mismo el equipo auditor concluye lo siguiente:

Quedo demostrado, con el escrito de respuesta por parte de la entidad que, de acuerdo con las obligaciones contraídas de supervisión y coordinación, el rol de Ecopetrol iba hasta “(...) *entregar los recursos, participar en el control y vigilancia del convenio, colaborar con las demás partes en la consecución del objetivo; pero no era quien ejecutaba directamente los recursos.* (...)”

Una vez realizada la verificación y lectura de las diferentes actas de reuniones con las partes del convenio (Anexo 1 Subcarpeta 1.3.) se evidencia que, el responsable del poder decisorio, supervisión, interventoría, forma de contratación, licencias; era la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Por esto se concluye que la Gestión Fiscal derivada de las obligaciones contraídas en el convenio y el acta de acuerdo por parte de Ecopetrol, se limitaba a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones a cargo del tercer ejecutor (ALFM) -Gestión fiscal indirecta- Por lo que le correspondía en esta vigilancia formular las observaciones y recomendaciones pertinentes para el cumplimiento del fin pactado, contrario sensu la Agencia logística de las Fuerzas Militares es gestor fiscal directo, al tener la administración, inversión y gasto de los recursos asignados en el aporte para el cumplimiento del objeto del Acta de Acuerdo que se deriva del Convenio No. 5211516(12-060).

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con las documentales que se encuentran en la carpeta compartida de soportes del PFA31 denominada “2. *Documentos de*

seguimiento” en concordancia con el “*Anexo 1 subcarpeta 1.3*”. se concluye que Ecopetrol S.A, realizó algunos requerimientos y observaciones de acuerdo con la información suministrada por parte del Ejecutor ALFM, en los eventos en los que así fuere necesario, acorde con su obligación de supervisión consagrada en la cláusula decima segunda y decima tercera del Convenio No. 5211516(12-060).

VERIFICACIÓN DE LA CORRECTA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS Y CUMPLIMIENTO DE LAS LICENCIAS CONSTRUCTIVAS Y CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA INFRAESTRUCTURA CIVIL.

Frente a este punto que se refiere al cumplimiento del párrafo primero de la Cláusula sexta del Convenio, se concluye de los argumentos esbozados por Ecopetrol, que el único responsable de ejecutar y asegurar la correcta inversión de los recursos era la ALFM, con excepción de los diseños que sí era resorte de Ecopetrol con aprobación de la Armada Nacional.

Sin embargo, quedó evidenciado en la documental aportada en el “*Anexo 2 subcarpeta 2.1 y 2.2. actas de reuniones y comités*” que Ecopetrol y la Armada Nacional como parte del grupo de comité de seguimiento, sí realizaron diferentes anotaciones sobre el incumplimiento por parte de la interventoría contratada por la agencia, así como frente a los incumplimientos de los contratistas, a su vez solicitó balances de obras e informes sobre el debido proceso que se le recomendó a la ALFM tuviera con los contratistas, entre otras actuaciones que se desprendían de la obligación de vigilancia y control a los recursos entregados en el aporte.

PRESENTACIÓN DE INFORMES.

Frente a la argumentación de la entidad es menester resaltar que sigue sin evidenciarse el cumplimiento por parte de Ecopetrol S.A. de la obligación del apéndice 4 del anexo 1 del Convenio en cita, toda vez que solo existe evidencia documental aportada por la entidad desde el año 2018, pero desde el año 2013 al 2018 no se encuentra cumplida esta obligación.

De otra parte, a partir del Otrosí número 6 solo nos envían un informe del año 2017 y tres informes del año 2018, pero es de advertir que los informes debían ser mensuales, por lo que no desvirtúan en su totalidad el cumplimiento de esta obligación por parte de Ecopetrol ya que la misma no se cumplió conforme a lo estipulado en el Otrosí en mención.

ACCIONES FRENTE A INFORMES DEL APOYO TÉCNICO DE ECOPETROL

Se evidenció en la documental aportada que, si bien es cierto Ecopetrol y el Ministerio de Defensa - Armada Nacional actuaron en coordinación y mancomunadamente en el seguimiento a la ejecución del convenio sujetos a los

roles conjuntos de la supervisión y coordinación que estaban obligados, también lo es que, la ALFM en su calidad de ejecutor debía responder de manera integrada por la obtención plena del fin del objetivo y alcance del convenio y el acta de acuerdo, no obstante es solo hasta que se advierte las inconsistencias y retrasos que Ecopetrol podía tomar las correspondientes acciones contractuales ya que el seguimiento directo al proceso constructivo de las obras inicialmente estaba designado en cabeza de la ALFM.

Sin embargo, no es de recibo por parte de la CGR, el argumento sustentado por parte de Ecopetrol, frente a la buena fe que tuvo con el ente designado como ejecutor, teniendo en cuenta que, las actuaciones desplegadas por parte de la empresa no fueron suficientes y oportunas para evitar el perjuicio reflejado con esta observación, ya que a pesar de las múltiples observaciones que Ecopetrol realizó a la ALFM, no se ve soportado documentalmente, el respectivo acogimiento de estas por su parte, en cuanto a los correctivos a que hubiere lugar aplicar, debido a que las desviaciones persistieron en el tiempo y a la presente fecha no se tiene la ejecución del 100% de la obra, hecho que derivó en que la entidad declarara como no recibidas las mismas; y como consecuencia de ello el incumplimiento en su totalidad del objeto del Acta de Acuerdo, encontrándose agotada la etapa de liquidación, mediante comunicación de 23 de octubre de 2020. Razón por la que la Empresa tomó la decisión hasta ese año, de interponer demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el 4 de noviembre de 2020, como medio de control de controversias contractuales contra la ALFM y el respectivo reporte ante la CGR como obra inconclusa.

DILIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES E INEXISTENCIA DEL DAÑO PATRIMONIAL

Si bien es cierto los argumentos jurídicos y jurisprudenciales que cita la entidad frente a la Gestión fiscal directa y el daño patrimonial, este sí se constituyó con la no construcción y no entrega de la obra por parte de la ALFM a Ecopetrol y este a la Armada Nacional para cumplir con su fin primigenio derivado del convenio y del acta de acuerdo, por lo que sí, existe un perjuicio ocasionado real, cierto, claro, preciso y verificable; que si bien no es de responsabilidad directa de Ecopetrol, al no ser este el que tenía el poder decisorio frente a la correcta administración, gasto e inversión del recurso asignado para la construcción del puesto fluvial avanzado No. 31, si se evidencia un daño patrimonial del estado en cuanto a que las obras no están cumpliendo el objetivo contractualmente convenido, prueba de ello es que existe litigio ante el contencioso con el fin de reclamar el cumplimiento de lo pactado o en su defecto la devolución de los recursos por parte de la ALFM, con el fin reparar el daño patrimonial causado a la empresa, esto no implica que no esté configurado el daño al patrimonial, ya que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente de las demás responsabilidades tal como lo indica la Ley 610 de 2000 y la misma jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional citada en los

argumentos de Ecopetrol en su escrito, así como el Memorando interno 019 de 2019 de la CGR.

Por lo anteriormente analizado y de los argumentos dichos se mantiene la Observación Administrativa, desvirtuando la incidencia Fiscal y Disciplinaria para Ecopetrol, sin embargo se genera otras incidencias como traslado a la Contraloría Delegada de Defensa en aplicación al principio de la Especialidad Técnica consagrada en el Artículo 3 literal j) del Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0093 de 2021 Respecto a la sectorización y competencia de los sujetos de control al ser la ALFM el Gestor fiscal directo cuyas acciones presuntamente ocasionaron el daño identificado al patrimonio de Ecopetrol; así como, una alerta de Control interno para Ecopetrol teniendo en cuenta la potencial pérdida de los recursos públicos, si no se adoptan las medidas pertinentes y conducentes que garanticen una adecuada gestión fiscal de mitigación de los riesgos asociados a la no terminación de construcción del PFA 31.

HALLAZGO No. 07 (A) - Contrato 3008874 cesión y multa

Dentro del contrato 3008874 de 2017, para la construcción de vía perimetral del CPF Cupiagua de Ecopetrol S.A. para la planta de estabilización de condensados se estipula...

*CLAUSULA DECIMO SEXTA – MULTAS “Con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del presente **Contrato, el CONTRATISTA (...)** se sujeta, acepta y autoriza, que en caso de falta de cumplimiento total o parcial de las obligaciones a su cargo previstas contractualmente ECOPETROL a título de multa, adelante las acciones pertinentes para el cobro y reconocimiento efectivo del valor que se adeude por este concepto (...).”*

CLAUSULA TRIGESIMA CUARTA- OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y CUMPLIMIENTO EN CONTRATACIÓN, numeral 9 que señala como un deber del Contratista el comunicar la situación a Ecopetrol así:

“Durante la ejecución del contrato, el CONSTRATISTA se obliga comunicar a ECOPETROL, tan pronto tenga conocimiento, de cualquier información o evento que vaya en contra de los principios establecidos en el Código de Ética o los Manuales de Cumplimiento de la empresa. (...).”

Y el numeral 8 de la misma Cláusula, donde literalmente dispone; “Evitar cualquier situación que pueda constituir o generar un conflicto de interés o una inhabilidad o incompatibilidad no declarada en el momento en el que dicha situación surja (...).”

En ejecución del proyecto estabilización de condensados/ON Cupiagua modulo 2, se suscribió el contrato 3008874 de 2017 cuyo objeto era la construcción de vía perimetral del CPF Cupiagua de Ecopetrol S.A. para la planta de estabilización de condensados, con un (1) uso de opción para ejecución de obras de adecuación y

mejoras de la vía de acceso al CPF Cupiagua y construcción de un (1) puente en el sector de la quebrada Cupiagua con un valor inicial de NUEVE MIL CIENTO SETENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS COLOMBIANOS (\$9.179.587.275), sin incluir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), con un plazo de 365 días, Activación uso de opción por valor de NUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECINUEVE \$9.149.639.719; el contrato tuvo 4 otrosí modificatorios de los cuales uno fue aclaratorio, otro incluye ítems no previstos, elimina ítems de obra eléctrica, así como la de ampliar el plazo de ejecución; el valor final del contrato se estableció por un total de \$18.329.226.994.

En fecha veinte (20) de marzo de 2019 se suscribió entre el Interventor y el Contratista acta de revisión y proyección de los ítems y cantidades requeridas para ejecución del objeto contractual según revisiones a la Ingeniería de detalle y a la realidad constructiva, proyección que derivó en el impulso del trámite del Otrosí No. 5 al Contrato, este trámite se vio imposibilitado, al advertirse por el funcionario Autorizado que el CONTRATISTA registra anotación de fecha 13/02/2019 consistente en **inhabilidad sobreviniente para contratar** según reporte de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto a esta situación se advierte que, se materializó un riesgo en la ejecución contractual, que derivó en la suspensión de la ejecución de la obra lo que conllevó a Ecopetrol a la imposición de multa derivada del incumplimiento acaecido en el Contrato 3008874 y que por aplicación del procedimiento interno dispuesto en la cláusula decima sexta multas, se impone la multa equivalente al 1% (\$183.627.324,57) del valor del contrato, por cada incumplimiento, así:

- i) Incumplimiento a la obligación de notificación de inhabilidad sobreviniente,*
- ii) Atraso sistemático en el PDT y en consecuencia no cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo pactado,*
- iii) Cesión de Contrato no autorizada por ECOPETROL,*
- iv) Atraso sistemático en los pagos laborales y acreencias con subcontratistas y proveedores.*

Por los incumplimientos antes enumerados, el total de la multa impuesta por Ecopetrol S.A. asciende a la suma de SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS (\$734.509.298,28). pago que se haría efectivo con cargo al amparo de cumplimiento de la póliza No. AA020109 de EQUIDAD SEGUROS.

Evidencia la CGR que la solicitud del pago de la multa, fue realizada por Ecopetrol mediante aviso de siniestro No. 10163912 y que el mismo solo fue comunicado a la

Aseguradora EQUIDAD SEGUROS hasta el 15 de mayo de 2020, después de transcurridos 10 meses de impuesta la misma al contrato 3008874.

De lo anterior se encuentra en documental que la Aseguradora EQUIDAD SEGUROS refiere a Ecopetrol S.A. la negativa en el pago de la multa y argumenta que la imposición de esta se hizo por fuera del plazo de ejecución contractual y que existen saldos a favor del contratista de los que puede ser descontado dicho valor.

La entidad inició un proceso contencioso administrativo ante el Tribunal del Casanare, en el que pretende se declare el incumplimiento del contratista para que este pague la multa, así como los daños y perjuicios por un valor de MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS DOCE SEISCIENTOS NOVENTA Y NUEVE \$1.734.712.699, correspondiente a los costos en los que incurrió la entidad para culminar la obra.

Debido a que, la Entidad en estos momentos cuenta con los recursos de los saldos a favor del contratista en una cuenta por pagar EMRF, así como una acción judicial de controversias contractuales adelantada bajo el número de expediente. 85001-2333-000-2021-00044-00 ante el Tribunal Administrativo de Casanare, donde figura como partes demandadas el contratista y la Aseguradora Equidad Seguros y con esta se persigue el pago de la multa de conformidad con el Contrato de Seguro constituido bajo la Póliza No. AA020109, y el pago de los perjuicios económicos asociados a la no culminación del 100% del objeto contractual, nos encontramos ante un futuro incierto de cuando se reintegraran los recursos que se persiguen con estas acciones.

Con la situación antes encontrada se evidencia una inoportuna gestión por parte de Ecopetrol en cuanto al cobro de la multa por incumplimiento del contrato 3008874, lo que configura una incertidumbre para la recuperación de los recursos pretendidos en la demanda que corresponden a la multa, más los costos incurridos para la terminación de las obras, que en total ascienden a \$2.469.221.997.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 7

“(...) En primer lugar, resulta oportuno resaltar que los términos en que se dispone la CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA.- MULTAS del Contrato 3008874, lleva implícito que la facultad de imposición de multa se establece por expresa remisión al principio de la autonomía de la voluntad privada de las partes, y donde la multa aplica por el no cumplimiento total o parcial de cualquiera de las obligaciones que vinculan al CONTRATISTA, sin limitación o restricción alguna por finalización del plazo de

ejecución contractual, dado que es claro que las obligaciones asociadas a la ejecución del Contrato se extienden más allá del plazo de ejecución.

Del incumplimiento de estas obligaciones, salvo la relativa al atraso en el PDT (que se informó con anticipación a la aseguradora), tuvo evidencia el administrador del contrato tras la finalización del plazo de ejecución; por lo cual sólo se pudo verificar la necesidad de aplicar de la sanción impuesta hasta dicho momento. En todo caso, frente al conocimiento inicial de incumplimiento, del atraso en el PDT, se reportó a la aseguradora tal situación, atendiendo el cambio en el panorama de riesgos y se gestionaron acciones ante el contratista para que se pusiera al día como se acredita en el Anexo 2 adjunto.

Proceso de cobro de multa:

*Si bien la cláusula Décima Sexta.- Multa, dispone que el cobro de la multa se debe obtener por descuento de los saldos pendientes de pago a favor del CONTRATISTA, **en el caso que nos ocupa no fue posible proceder a este, por cuanto las sumas sobre las cuales eventualmente se podrían hacer los descuentos están sujetas al cumplimiento de unas condiciones de pago por parte del CONTRATISTA** y que a la fecha no se han cumplido, estipuladas en el Anexo 2.1 “Facturación y Forma de Pago” del contrato 3008874 (Ver anexo 13), (Destaco)*

“PARAGRAFO PRIMERO: Si no existen saldos a favor del CONTRATISTA para deducir las sumas que resulten de la aplicación de esta Cláusula, las mismas se harán efectivas con cargo al amparo de cumplimiento de la garantía respectiva. Si ni lo uno ni lo otro fuere posible, ECOPETROL en desarrollo del principio de la autonomía de la voluntad privada, estará facultada para cobrar por vía ejecutiva su valor, para lo cual el Contrato junto con las comunicaciones a través de las cuales se agota el procedimiento previsto en esta Cláusula, prestarán mérito de título ejecutivo renunciando el CONTRATISTA al previo aviso y/o la reconvencción judicial previa para constituirlo en mora.” (Destaco)

Por el hecho de hacer efectivo las deducciones no se entenderán extinguidas las obligaciones emanadas del Contrato, ni se eximirá al CONTRATISTA de la indemnización de los perjuicios correspondientes.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Si durante el procedimiento establecido en esta cláusula el CONTRATISTA se pone en situación de cumplimiento, ECOPETROL impondrá la deducción, dado que la obligación se ejecutó por fuera de los plazos acordados expresamente en el Contrato o de los previstos en la ley...”

Así las cosas, y conforme lo establece el parágrafo primero de la Cláusula Décima Sexta. - Multas, ECOPETROL procedió a realizar el cobro directo al

CONTRATISTA, y posteriormente, tras su renuencia, ante la Aseguradora mediante reclamo formal de pago de multa No. 10163912, registrado en la página web de la compañía de Seguros en fecha 15 de mayo de 2020 (Ver anexo 15), pese a lo cual la aseguradora no canceló el valor correspondiente (Destaco)

Nótese, que previo al reclamo ante la aseguradora, se realizó el levantamiento del informe de acreencias, traslado y objeciones del Contratista a éste, dado que, habiendo eventuales saldos en el Contrato lo que procedía en un escenario de inexistencia de acreencias a favor de terceros, era el descuento del valor de la multa a favor de ECOPETROL y con cargo a los eventuales saldos pendientes de pago a favor del CONTRATISTA, sin embargo, esta opción quedó imposibilitada como ya se mencionó, por la omisión de cumplimiento de requisitos para pago final. En consecuencia, a la fecha 22-11-2021, no ha sido posible efectuar el descuento correspondiente al valor de la multa; sin perjuicio, que una vez cumplidos dichos requisitos, Ecopetrol pueda hacer efectivo dicho descuento y resaltando que los recursos reposan en Ecopetrol en una cuenta por pagar EMRF.(Destaco)

(...)

Frente a la multa no se configura un daño o una pérdida de recursos actual y cierta, toda vez que están en curso las siguientes gestiones, así:

- a. Cursa acción judicial de controversias contractuales, donde figura demandada la Aseguradora Equidad Seguros y MIKO S.A.S., y se persigue el pago de la multa de conformidad con el Contrato de Seguro constituido bajo la Póliza No. AA020109, y el pago de los perjuicios económicos asociados a la no culminación del 100% del objeto contractual. Como ya se indicó, de existir un daño ocasionado a la empresa es responsabilidad del contratista incumplido y se gestiona de forma eficiente a través del mecanismo legal existente.
- b. Los recursos correspondientes al pago final del Contrato 3008874, sujetos al cumplimiento de los requisitos definidos en el Contrato; mantienen la posibilidad para ECOPETROL de compensar el valor de la multa con cargo a estos, una vez se verifique la acreditación de los requisitos de pago por parte del CONTRATISTA, al constituirse ya en una obligación exigible a favor del CONTRATISTA.
- c. Actualmente los recursos correspondientes al último pago reposan en Ecopetrol en una cuenta por pagar EMRF y estarán allí hasta tanto el contratista cumpla los requisitos de pago que permitirán la respectiva compensación.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.7

Ecopetrol S.A. en su respuesta presenta un orden cronológico de las actuaciones realizadas a través del administrador del convenio, iniciando desde el 22 de marzo de 2019, en la que procedió a enviar comunicación al Contratista por parte del interventor, informando el atraso en el PDT e instándolo a tomar las acciones

correspondientes so pena de la imposición de las sanciones contractuales, así mismo, cuenta que, el 28 de marzo de 2019, en cumplimiento al artículo 1.060 del Código de Comercio, Ecopetrol S.A. remitió a la Aseguradora Equidad de Seguros, copia de la comunicación con radicado N°2-2019-032-330, ésta, con relación al retraso identificado en el PDT de la obra y le hizo un llamado a desplegar acciones correctivas, so pena de imposición de las sanciones contractuales.

Igualmente, en su escrito refiere que, la fecha de finalización del plazo pactado de ejecución del contrato según el otrosí 4, fue el 26 de abril de 2019, indica que, en esa misma fecha el administrador del contrato advierte que, en las listas restrictivas el contratista se encontraba en inhabilidad sobreviniente para contratar a partir del 13 de febrero de 2019, por lo que, fue desde ese momento en el que, se procede a aplicar el procedimiento descrito en la Cláusula décima sexta multas del contrato 3008874, por lo que, requirió al contratista por escrito sobre su falta de cumplimiento de la obligación de comunicar la inhabilidad sobreviniente, por lo que le otorga 3 días hábiles para que se pronuncie al respecto.

Seguido a lo anterior, se evidencia que, en el procedimiento adelantado por parte de Ecopetrol se realizó un levantamiento de informe de acreencias, en el cual se identifica que, el contratista cuenta con unas acreencias a sus proveedores por valor de \$3.544.352.389, por lo que Ecopetrol está esperando del contratista el correspondiente pago a sus proveedores y por ende la acreditación de todos los requisitos para realizar pago conforme a lo pactado en el contrato 3008874 y proceder al descuento del valor de la multa a favor de Ecopetrol, situación que, a la fecha del 22 de noviembre de 2021 no sea realizado, por lo que se procedió a interponer el medio de control de controversias contractuales tendiente a obtener el pago de los perjuicios por un valor de \$1.734.712.699 y el valor de la multa \$734.590.298,28.

Si bien es cierto, Ecopetrol realizó el procedimiento de imposición y cobro de multa conforme a su autonomía de la voluntad derivada del vínculo jurídico contractual obligacional del contrato 3008874 específicamente en la Cláusula Décimo sexta, en la cual, se expresa literalmente la facultad de imposición de multa y en ésta se establece las causales por las cuales podrá aplicar la misma, para el caso en análisis por el no cumplimiento total o parcial de cualquiera de las obligaciones que vinculan al contratista, sin limitación o restricción alguna por finalización del plazo de ejecución contractual, ya que las obligaciones asociadas a la ejecución del Contrato se extienden más allá del plazo de ejecución y que teniendo en cuenta que el administrador del contrato tuvo evidencia de causales diferentes al retraso del PDT posteriores al incumplimiento del contrato tras la finalización del plazo de ejecución; por lo cual, sólo pudo verificar la necesidad de aplicar la sanción impuesta hasta dicho momento.

Por lo tanto, teniendo como referente que los recursos reposan en la entidad en una cuenta por pagar EMRF considera la CGR que, se desvirtúa la incidencia fiscal, de igual manera y teniendo en cuenta que, se comprueba que el deber funcional del administrador fue consecuente con sus responsabilidades se retira la incidencia disciplinaria.

No obstante, es menester indicar que si bien es cierto se han realizados las acciones correspondientes para el reclamo de la multa, también es cierto que dentro de las averiguaciones dentro del procedimiento adelantado para la imposición de la misma, se identificaron acreencias a favor de terceros, así como, el saldo a favor del contratista, el cual está sujeto a un pago condicionado en cuanto a la presentación de los requisitos para pago final por que los recursos reposan en Ecopetrol en una cuenta por pagar EMRF.

Por lo anterior, hasta tanto no se dirima en el contencioso la controversia contractual adelantada bajo el número de expediente. 85001-2333-000-2021-00044-00 Ecopetrol no recuperará los valores erogados para la terminación de la obra ni realizará el cobro de la multa, la CGR determina validar la observación como hallazgo Administrativo.

3.3.2. Gerencia Colegiada Santander

Como resultado de la auditoría se detectaron situaciones de incumplimiento en la implementación de los procedimientos en la fase 4. Ejecución (Contratación) y la fase 5. Cierre de los proyectos, bajo las metodologías EDP versión 3.0, y en aplicación de los procedimientos de inversiones NO EDP, paso 4 y paso 5, adoptadas por ECOPETROL S.A y su Grupo Empresarial, de manera que ameritaron observaciones, y que fueron validados como hallazgos de auditoría.

HALLAZGO No. 8 (A) - Coherencia entre actas parciales y facturas.

Ley 1474 de 2011. “ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría” (...)

Manual de contratación GAM-M-001 de 2016. Numeral 4.6.1 Gestión de Contratos señala: (...)

d. Hacer seguimiento teniendo en cuenta que en la ejecución contractual se coordine el avance del objeto del contrato, el tiempo restante de ejecución y los pagos efectuados frente al presupuesto planeado”

Es responsabilidad del Administrador del Contrato velar por la complejidad de la información y documentación de la gestión del contrato en el archivo correspondiente.

Analizado los documentos allegados en el contrato **No. 3020285**, cuyo objeto es: “Suministro de servicio de tratamiento y Disposición Final de Lodos, suelo y material impregnado con hidrocarburos de los campos pertenecientes a la Gerencia de Operaciones de Desarrollo y producción del Río de la Vicepresidencia Regional central”, se evidencio respecto de las actas parciales de pago **No. 19**, señala Localidad de ejecución Yondó por \$316.481.453, ejecución del 65% y Barrancabermeja \$167.969.730 ejecución del 35%. Total \$ 484.451.183, del periodo recibido del 01 al 31 de octubre de 2020, al verificar con la Factura de contratista de fecha 2020/11/24 MCF131 por \$484.178.182 impuestos \$ 91.993.854 total \$576.172.036. Se observa que no son coherentes los valores de las localidades entre el acta parcial y la factura, toda vez que en la factura respecto de Yondó señala \$314.715.818 y Barrancabermeja \$169.462.364 total ejecutado \$484.178.182, presentándose una diferencia de \$273.001, entre el acta parcial y la factura.

Acta Parcial **No. 20** Localidad de ejecución Yondó por \$ 725.373.368, ejecución del 82% y Barrancabermeja \$163.844.160 ejecución del 18%. Total, ejecutado **\$884.217.978**, sin embargo, la sumatoria es \$889.217.978, presentándose una diferencia de \$5.000.000, al verificar la Factura de contratista de fecha 2020/12/18 MCF142 por \$889.217.978 impuestos \$168.951.415,82 total \$1.058.169.393,82. Se evidencia que en la factura la ejecución de Yondó es por \$ 729.158.742 y Barrancabermeja \$160.059.236 total ejecutado **\$889.217.978**.

Lo anterior demuestra fallas de verificación, en el proceso de control por parte de los responsables del contrato, que genera no haya coherencia entre lo facturado y lo ejecutado en actas parciales, lo que podría impactar en el pago al contratista o a la entidad.

Hallazgo Administrativo.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 8

La respuesta completa se transcribe en el numeral 5 Anexos

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 8

No es de recibo lo sustentado respecto de los porcentajes calculados son correctos y no afectaron en ningún sentido la facturación y el pago al contratista, toda vez que no justifican la diferencia de valor de ejecución entre el acta y la factura, que es el hecho cuestionado, ahora bien, no se puede señalar que existió error de digitalización entre 481 y 208 por cuanto son cifras totalmente diferentes, no se cuestiona el pago, porque este obedece a lo ejecutado de acuerdo a lo verificado en el acta, toda vez que se cuestiona son los valores discriminados en cada una de los municipios y lo referidos en la factura, situación que debió ser analizada por el funcionario responsable y devolver la factura para la respectiva corrección.

En cuanto al Acta parcial de pago No. 20, se acepta el error de digitalización del 4 por el 9, que efectivamente no impacto en el pago, sin embargo, ello refleja la falta de verificación de las actas a fin de evitar estas inconsistencias. Así las cosas, se valida la observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO No. 9 (A) - Acta de finalización.

Ley 1474 de 2011. “ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la

naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría” (...)

GAB-G-001 de 2016. Guía de Lineamientos Generales para la Gestión de Contratos.

En el numeral 2.2.2. INTERVENTORÍA.

2.2.2.1. Complejidad Técnica.

(...)

3. Abstenerse de certificar como recibidos a satisfacción trabajos, servicios o bienes que no han sido ejecutados o recibidos a cabalidad”.

Analizado los documentos del contrato **No. 3020285**, cuyo objeto es: “*Suministro de servicio de tratamiento y Disposición Final de Lodos, suelo y material impregnado con hidrocarburos de los campos pertenecientes a la Gerencia de Operaciones de Desarrollo y producción del Río de la Vicepresidencia Regional central*”, se evidencia en el acta de finalización del 6/07/2021, sustenta: “*con el fin de declarar que el día 30 de junio de 2021 se dieron por finalizadas las actividades correspondientes al objeto del contrato N° 3020285, y que las mismas fueron recibidas a satisfacción al 100% de ejecución*”. No obstante, a reglón seguido señala actividades pendientes por ejecutar:

“Finalizar el tratamiento de Biodegradación de 1512 m3 de lodos aceitosos retirados de la piscina de oxidación de la Estación 5, y 10730 barriles de lodos aceitosos generados en el Campo Casabe producto de la operación de pozos y estaciones. El tratamiento es realizado en la planta de tratamiento EL LOMARAL de la empresa contratista. Este volumen de lodo fue recibido en el periodo del 1 al 30 de junio de 2021, y el tratamiento inicia una vez son recibidos los lodos aceitosos.

2 Toma de muestras y análisis de laboratorio del lodo en tratamiento; como soporte final de la ejecución de la actividad”

Lo anterior denota la falta de seguimiento y control por parte de los responsables que suscriben las respectivas actas de finalización estipulando se ha cumplido el 100%, cuando en realidad hay actividades pendientes por realizar o entregar resultados, situación que genera incertidumbre en la información reportada por el interventor, toda vez que no es claro el porcentaje real ejecutado a la fecha de finalización del contrato y el porcentaje pendiente por ejecutar para el cierre y balance financiero.

Hallazgo Administrativo.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 9

“La interventoría y seguimiento a la ejecución de actividades del contrato 3020285 se realizó asegurando que las mismas sean entregadas en calidad y cantidad de acuerdo con lo solicitado por la interventoría y el área solicitante, en este caso la Gerencia del Río (Activos Casabe y Cantagallo) conforme a la guía establecida para la Administración y Gestión de contratos de Ecopetrol S.A.

El Contrato 3020285 tiene alcance a toda la Gerencia del Río (Activos Casabe y Cantagallo) y los servicios fueron ejecutados para dichas áreas. Con corte a la fecha de finalización del contrato, para el Activo Cantagallo los servicios fueron recibidos a satisfacción al 100% de ejecución, y para el Activo Casabe, como quedó plasmado en el Acta de Finalización, quedaron algunas actividades residuales pendientes por ejecutar, las cuales fueron recibidas a satisfacción mediante el Acta de Recibo de Cantidades N°28 en la etapa de Balance y Cierre (liquidación) del contrato. (Anexo 1. Acta de Recibo de Cantidades N°28)

Con el fin de dar claridad a lo expuesto en el Acta de Finalización, indicamos que unos trabajos fueron recibidos al 100% (Cantagallo) y otros correspondientes a Casabe quedaron pendientes para su validación, lo cual era viable revisar durante la etapa de liquidación del Contrato. De acuerdo con la dinámica del Contrato, se enviaron todos a la Planta de Tratamiento del Contratista hasta el 30 de junio de 2021, fecha de finalización del contrato. El posterior proceso de tratamiento tomaría un tiempo adicional en instalaciones del contratista, lo cual forma parte de la dinámica de este tipo de tratamiento y disposición, por lo que era necesario dejar dicha salvedad en el Acta de Finalización.

Es importante precisar, que el acta de finalización del contrato se suscribe con el fin de dejar constancia entre las partes de la fecha en que finaliza el plazo de ejecución del contrato y a partir de la cual no se seguirá enviando o recibiendo material para tratamiento, lo cual no impide que el material ya enviado culmine el proceso de disposición en atención a las especificaciones y normativa ambiental aplicable

Finalmente, como se explicó en las sesiones de entendimiento de este contrato, mediante el Acta de Cantidades 28, se recibieron a satisfacción estos pendientes por parte del Interventor para Casabe del Contrato, de tal forma que se cerraron todos pendientes técnicos, y se incluyeron estos conceptos para pago en el Acta de Balance y Cierre (Liquidación), tal y como se encuentra estipulado contractualmente, en la cláusula décima séptima del contrato”.

“CLÁUSULA DECIMA SEPTIMA. - BALANCE FINAL DEL CONTRATO
Concluida la ejecución del Contrato, las partes suscribirán el acta de finalización de la ejecución, y el CONTRATISTA procederá a cancelar los pagos pendientes por todo concepto.

Las Partes realizarán el Balance Final de mutuo acuerdo del Contrato dentro del plazo de vigencia y en un término no superior a CUATRO (4) meses, con posterioridad a la finalización de las actividades ejecutadas, o desde la terminación de la ejecución por cualquier otra causa.

El proyecto de balance final será puesto a consideración del CONTRATISTA para su aceptación total o parcial y la inclusión de las observaciones y/o salvedades que sobre su contenido decida plasmar.

Vencido el plazo anterior sin que se haya suscrito por las Partes un balance final ECOPETROL deberá para sus fines hacer un balance final de ejecución del presente Contrato.

En el acta del balance final de mutuo acuerdo, o en el balance interno a ECOPETROL, según sea el caso, debe constar lo contemplado en el Anexo Laboral y adicionalmente:

- 1. La declaración de las Partes (o de ECOPETROL en ejercicio de la facultad otorgada) acerca del cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de ellas, con ocasión de la ejecución del Contrato.*
- 2. Los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las Partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo en el caso del balance final de mutuo acuerdo.*

Las Partes acuerdan que el documento del balance final de mutuo acuerdo, prestará mérito de título ejecutivo renunciando el CONTRATISTA al previo aviso y/o la reconvenición judicial previa para constituirlo en mora.”

Por lo anterior, se evidencia la debida diligencia en la actuación y el correcto seguimiento en la gestión, sin existir falla en el proceso de verificación y control por parte del Administrador e Interventor, ya que la redacción del Acta de Finalización no implicó falta de diligencia, revisión y seguimiento de los pendientes presentes al momento de finalizar el contrato, de acuerdo con lo estipulado contractualmente

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 9

Efectivamente las actividades pendientes en el acta de finalización fueron ejecutadas y recibidas posteriormente según acta de Recibo de Cantidades N° 28 en la etapa de Balance y Cierre, no obstante el hecho cuestionado es que en un acta de finalización se estipule se recibió el 100% cuando existían actividades pendientes de ejecutar, y máxime si se tiene en cuenta que en esta acta es con la que finaliza el plazo de ejecución contractual, en el que el contratista se compromete a cumplir

todas las actividades objeto del contrato, para proceder a realizar el Balance final del contrato. Así las cosas, se valida la observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO No. 10 (A) - Factura Contrato No 3030920. BA

Manual de contratación GAM-M-001 de 2016. Numeral 4.6.1 Gestión de Contratos señala: (...)

d. Hacer seguimiento teniendo en cuenta que en la ejecución contractual se coordine el avance del objeto del contrato, el tiempo restante de ejecución y los pagos efectuados frente al presupuesto planeado”

Es responsabilidad del Administrador del Contrato velar por la complejidad de la información y documentación de la gestión del contrato en el archivo correspondiente.

Según condiciones de la oferta económica para el contrato, No 3030920, suscrito el 20 de marzo de 2020, con INGERWIL LTDA, cuyo objeto de OBRAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES CONTRA LA ACCIÓN EROSIVA DEL RIO MAGDALENA, PARA EL CAMPO CANTAGALLO DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S.A. por \$ 2.235.088.495 la utilidad pactada fue 5%, para el acta de recibo parcial No 1 por \$318.427.200, el valor de la utilidad es de \$13.608.000 y por consiguiente el IVA a facturar es de \$2.585.520. Sin embargo, en la factura No 32 del 08 de octubre de 2020, se facturó por este concepto \$8.790.868, presentando una diferencia de \$6.205.248 más en el valor facturado por IVA.

Lo anterior demuestra fallas de verificación y control por parte de los responsables del manejo de la información contractual, que genera inconsistencia en la información consignada en la factura presentada y que generó el mayor valor pagado. con un Beneficio del proceso auditor por \$ 5.274.461.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 10

.....

“En resumen, revisando en SAP, con la transacción FBL1N, se evidencia que se realizó un mayor cobro de IVA por valor de \$6.205.248, valor facturado por el Contratista y que no corresponde al 19% sobre la utilidad, sino al 19% del AIU”.

“En razón a lo anterior, se le notificó la situación al proveedor quien el 08 de octubre de 2021 radicó electrónicamente la nota crédito número NCIN4 (ver Anexo 3. documento PDF “PDF-900066365-NCIN4”) que anula la factura N°032 y una nueva factura, la número FING12 (ver Anexo 3. documento PDF “PDF-

900066365-FING12”), que reemplaza la factura N°032, con el valor correcto de IVA. Con estos dos documentos quedó registrada la corrección del mayor valor de IVA, el cual será descontado de la factura FING11 con el documento 1500010729. Conforme a lo anterior se evidencia que ECOPEPETROL hará efectivo el recaudo del mayor valor pagado de IVA en la factura 032, por lo tanto, se considera que no habría lugar a una afectación fiscal.

En el siguiente pantallazo SAP, se evidencian los valores de la Nota Crédito que anula la factura 032 (\$316.346.537) y de la nueva factura (\$311.072.076).

Acreeedor	3006279		
Sociedad	ECP		
Nombre	INGERWILL LTDA		
Población	PUERTO WILCHES		

St.	N° doc.	Doc.comp.	Clase	Referencia	Fe.contab.	Compens.	CPag	BP	Pagador	TpBo	VE	Ve	Mon.	Importe en MD	Texto
<input type="checkbox"/>	1700004040	1700004043	KG	NCIN4	08.10.2021	08.10.2021	0001						COP	316.346.537	2272477 NC ANULA FC.032
<input type="checkbox"/>	5100196386	1700004043	RE	FING12	08.10.2021	08.10.2021	0001						COP	311.072.076-	2272477 REEMPLAZA A FC.032 CORRECC.VLR. IVA
*													COP	5.274.461	

Adicionalmente, en el siguiente pantallazo SAP se evidencia el descuento aplicado en la factura FING11 (\$5.274.461), cálculo realizado según cuadro inferior:

Acreeedor	3006279		
Sociedad	ECP		
Nombre	INGERWILL LTDA		
Población	PUERTO WILCHES		

St.	N° doc.	Doc.comp.	Clase	Referencia	Fe.contab.	Compens.	CPag	BP	Pagador	TpBo	VE	Ve	Mon.	Importe en MD	Texto
<input type="checkbox"/>	5100195159	1500010729	RE	FING11	06.10.2021	08.10.2021	0050			01	T		COP	214.580.038-	5478951 OBRAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIO
<input type="checkbox"/>	1700004043	1500010729	KG	NCIN4-FING12	08.10.2021	08.10.2021	0001				C		COP	5.274.461	2272477 FC.032 ANUL.CON NCIN4 Y REEMPL.COM FING12
*													COP	209.305.577-	

	Nota crédito NCIN4	CORRECCIÓN Factura FING-12	Diferencia
Subtotal	- 318.427.200	318.427.200	
IVA	- 8.790.768	2.585.520	- 6.205.248
Total	- 327.217.968	321.012.720	
RetelVA	- 1.318.615	387.828	
Reteica	- 3.184.272	3.184.272	
Retefte	- 6.368.544	6.368.544	
Total CxP	- 316.346.537	311.072.076	- 5.274.461

Por lo anterior, se informa que el Administrador e Interventor técnico realizaron la verificación y el control de acuerdo con los controles establecidos por la entidad y no existe afectación fiscal, toda vez que los mayores valores pagados, han sido

ajustados. Igualmente, se ejecutaron los controles GFI4.14C2, según el cual SAP no permite la “contabilización de una factura presentada con cantidades o valores superiores a los reflejados en la entrada de mercancía, entrada de servicio o valor superior al disponible en una orden estadística” y control GAB3.2CT8 el cual el Interventor verificó el oportuno y correcto reconocimiento de los costos y gastos de la compañía, mediante la revisión de:

- *Hojas de Entrada en SAP requeridas para liberación*
- *Reporte de estimados en SAP (Z_ECP_ESTIMADOS), así como los soportes de análisis para la estimación”.*

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 10

De conformidad con los argumentos expuestos por ECOPETROL S.A, y revisando en SAP, con la transacción FBL1N, se evidencia que se realizó un mayor cobro de IVA por valor de \$6.205.248, valor facturado por el Contratista y que no corresponde al 19% sobre la utilidad, sino al 19% del AIU.

Igualmente manifiesta que el 08 de octubre requirieron al contratista y este radico electrónicamente el mismo día la nota crédito No *NCIN4* que anula la factura N°032 y una nueva factura, con número FING12 (ver Anexo 3. documento PDF “PDF-900066365-FING12”), que reemplaza la factura N°032, con el valor correcto de IVA. Una vez verificados los soportes anexos a la respuesta, se evidencia que la Nota crédito fue aplicada a el pago futuro de la factura # FING11 como consta en el informe contable SAP. el equipo auditor considera que se subsano la situación.

Conforme a lo anterior, se evidencia que ECOPETROL S.A, acepta lo observado por la Contraloría General de la República, toda vez que manifiesta que hará efectivo el recaudo del mayor valor pagado de IVA en la factura 032, por lo que el equipo auditor considera, que no habría lugar a una afectación fiscal, por cuanto la Nota Crédito fue aplicada al pago futuro de la factura # FING11 como consta en el informe contable SAP, por un valor de \$5.274.461.

Con fundamento en lo anterior, el equipo auditor retira la connotación fiscal y valida la observación como Hallazgo Administrativo, y con un Beneficio del proceso auditor por \$ 5.274.461.

HALLAZGO No. 11 (A) - Acta de Cierre y Balance Contrato No 3030920.

Manual de contratación GAM-M-001 de 2016. Numeral 4.6.1 Gestión de Contratos señala: (...)

d. Hacer seguimiento teniendo en cuenta que en la ejecución contractual se coordine el avance del objeto del contrato, el tiempo restante de ejecución y los pagos efectuados frente al presupuesto planeado”

Es responsabilidad del Administrador del Contrato velar por la complejidad de la información y documentación de la gestión del contrato en el archivo correspondiente.

El ACTA DE CIERRE Y BALANCE, del contrato No 3030920, suscrito el 20 de marzo de 2020, con INGERWIL LTDA, con el objeto de OBRAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES CONTRA LA ACCIÓN EROSIVA DEL RIO MAGDALENA, PARA EL CAMPO CANTAGALLO DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S.A. por \$ 2.235.088.495, presenta inconsistencias en las fechas, ya que se evidencia que se elaboró el 03 de julio de 2021, sin embargo, se relaciona como fecha de suscripción el 01/07/2021

Lo anterior demuestra falencia de verificación y control por parte de los responsables de la contratación, que conlleva no haya coherencia en las fechas del acta respectiva, generando inconsistencia en la información consignada en documento que avala el balance del contrato.

Hallazgo Administrativo.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 11

“El apoyo transaccional del Administrador, tiene entre sus obligaciones, proyectar el acta de balance y cierre de los contratos, con unos días de anterioridad a la fecha en que finaliza el período de balance y cierre de mutuo acuerdo. De acuerdo con lo anterior, el 29 de junio de 2021 el apoyo transaccional remitió al Administrador del contrato, el proyecto del acta de balance de mutuo acuerdo, diligenciando previamente la fecha de 03 de julio de 2021 a este documento, que corresponde a la fecha de finalización del período de balance y cierre de mutuo acuerdo (ver Anexo 4. correo “Acta de Cierre y Balance 3030920”), es decir, el documento se había proyectado con anterioridad y con fecha del último día del plazo de liquidación que fue el 03 julio del 2021.

Ahora bien, las partes aprobaron el contenido del documento de manera oportuna, por lo que el Acta de balance y cierre finalmente se suscribió el 01 de julio de 2021, sin realizar el ajuste de la fecha en la primera página de este documento, ajustando sólo en la última página, que es donde se registran las firmas de cada una de las partes que intervienen en el documento: contratista, interventor y administrador.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que se realizó la verificación oportuna de los requisitos establecidos contractualmente, validando que los servicios contratados en cantidad y calidad se recibieran a satisfacción, y asegurando el pago correcto de los montos respectivos y se suscribió el acta antes de la fecha proyectada para el balance y cierre.

Igualmente, no existe falla en la veracidad de la información cronológica del proceso contractual ya que como se evidencia, se trató de un error nimio que no afecta ni el contenido ni el efecto legal del acta de balance y cierre y que los responsables de su elaboración y suscripción actuando en el marco del procedimiento previsto, con antelación y diligencia”.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 11

La entidad en su respuesta, acepta que se presentó un error, nimio, el cual manifiesta textualmente: *“que no afecta ni el contenido ni el efecto legal del acta de balance y cierre y que los responsables de su elaboración y suscripción actuando en el marco del procedimiento previsto, con antelación y diligencia”.*

Así mismo manifiesta que: *Igualmente, no existe falla en la veracidad de la información cronológica del proceso contractual*

La CGR, está de acuerdo con la respuesta, sin embargo la observación se formula basados en el error presentado, que, tratándose de documentos legales, no deben dar lugar a este tipo de situaciones y que se presentan por falencia en los procesos de verificación y control, por tal razón se valida la observación como Hallazgo Administrativo, haciendo cambios en lo referente a la causa, ajustando los párrafos **falencia en los procesos de verificación y control por parte del administrador e interventor técnico y por falencias en veracidad de la información.**

HALLAZGO No. 12 (A-D-OI) - Descuento de la Contribución para Seguridad de los Contratos de Obra Pública.

Ley 1106 de 2016. 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”.

Ley 80 de 1993. Artículo 32. *“De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*

1o. Contrato de obra.

Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

(...)

Ley 418 de 1997. Artículo 121. *“Para los efectos previstos en el artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista.*

El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.

Copia del correspondiente recibo de consignación deberá ser remitido por la entidad pública al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Administrativa de Impuestos y Aduanas Nacionales o la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial, dependiendo de cada caso. Igualmente las entidades contratantes deberán enviar a las entidades anteriormente señaladas, una relación donde conste el nombre del contratista y el objeto y valor de los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior”.

Esta norma se prorroga en la Ley 1106 de 2006, Ley 1421 de 2010, Ley 1738| de 2014, y Ley 1941 de 2018 art.1.

Ley 734 de 2002, artículo 34. *“Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.

Ecopetrol, en el FORMATO DE CONCEPTOS TRIBUTARIOS ESTÁNDAR PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. GFI - F – 073. *“Objeto: CONSTRUCCIÓN DE OBRA. Alcance del Contrato”.* Sustenta:

“Son contratos de construcción y urbanización y en general de confección de obra material de bien inmueble aquellos por los cuales el contratista, directa o indirectamente, edifica, fabrica, erige o levanta las obras, edificios, construcciones para residencias o negocios, puentes, carreteras, represas, acueductos y edificaciones en general y las obras inherentes a la construcción en sí, tales como: electricidad, plomería, cañería, mampostería, drenajes y todos los elementos que se incorporen a la construcción. No constituyen contratos de construcción las obras o bienes que puedan retirarse fácilmente sin detrimento del inmueble, como divisiones internas en edificios ya terminados.

Los contratos de perforación de pozos que conllevan la misma actividad de la perforación, revestimiento, cementación, son contratos de construcción de obra material de bien inmueble, puesto que implican la construcción o realización de una serie de obras adheridas al terreno o canalizadas que no son fácilmente removibles y que se tornan inmuebles

Los contratos cuya finalidad es la construcción, reforma y reparación de oleoductos, gasoductos, pozos de petróleo, gas natural, etc., que conllevan una obra material de bien inmueble se entienden como contratos de construcción”

Analizados los contratos allegados dentro de la muestra contractual vigencia 2020, se requirió a Ecopetrol, mediante oficio 2021EE155850 del 20/09/2021, allegar la Relación de los valores de la retención aplicada por concepto de contribución especial en contratos seleccionados de obra (art. 6 de la Ley 1106 de 2006), como también la contribución parafiscal consagrada en la ley 1697 de 2013. Ecopetrol mediante correo electrónico del 27/09/2021, da respuesta sustentando: **“Respuesta 2: De la muestra de contratos entregada por las áreas de negocio no se reportan retenciones por concepto de contribución especial por contratos de obra o contribución parafiscal. Lo anterior en consideración que la información contractual en SAP no indica la aplicabilidad de estas retenciones”**.

Lo anterior evidencia que, ECOPETROL no efectuó la retención del tributo o contribución especial del 5%. que ordena la Ley 1106 de 2006, en cada uno de los contratos de obra celebrados en la vigencia 2019 y 2020, que a continuación se relacionan:

Contrato	Fecha suscripción	Fecha final	Estado contrato	Objeto del contrato	Valor inicial en \$	Contribución Especial (5%)
3029109	17/12/2019		Ejecución	SERVICIOS DE PERFORACIÓN, TERMINACIÓN, PRUEBAS, COMPLETAMIENTO E INTERVENCIÓN DE LOS POZOS DE ECOPETROL S.A. UBICADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL	51.239.740.413	2.561.987.020
3021677	20/03/2019	27/04/2020	Cerrado	SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE MARES (GMA)	9.701.439.395	485.071.969

				ALCANCE: "servicio de completamiento, mantenimiento, reacondicionamiento y abandono de pozos. LLANITO 132"		
3023039	14/05/2019	02/09/2021	Cerrado	REMODELACIÓN, AMPLIACIÓN Y DOTACIÓN DE LA SEDE DE LA ESCUELA LIZAMA II DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI - SANTANDER	3.046.598.767	152.329.,938
3030352	10/02/2020			SERVICIO DE EJECUCIÓN DE MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE FACILIDADES DE SUPERFICIE PARA LA VICEPRESIDENCIA DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE ECOPETROL S.A. VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL	79.177.072.586	3.958.853.629
3018975	17/04/2019			SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO EN EL TERRITORIO NACIONAL	45.140.145.560	2.257.007.278
3027027	28/01/2020			SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCION DEL RIO (GRI) DE LA VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL - VRC/	12.380.004.996	619.000.249

Situación que se presentó debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley, y por ende la retención de esta contribución por parte de Ecopetrol lo que genera que el Estado deje de percibir recursos en la cuantía de \$ 10.519.322.052, para la seguridad pública. Como quiera que es la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN, "*quien tiene la administración y control de dicho tributo*" en virtud del artículo 3 numeral 1 del Decreto 4048 de 2008", se dará el respectivo traslado para lo de su competencia y se pondrá en conocimiento de a la Gerencia Aseguramiento y Control Interno de Ecopetrol.

Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y otras incidencias para traslado a la autoridad tributaria.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 12

La respuesta completa se transcribe en el numeral 5 Anexos

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 12

En cuanto a lo argumentado por la entidad, se advierte que Ecopetrol S.A., al tenor de lo previsto por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, ostenta la calidad de entidad de derecho público, toda vez, que es una sociedad de economía mixta en la que el Estado tiene participación superior al 50%, independientemente de su régimen contractual.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del decreto 1760 de 2003, desde el pasado 31 de diciembre de 2003, Ecopetrol S.A., no puede celebrar contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, en razón de que dicha competencia se trasladó a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en adelante, ANH.

En efecto, el equipo de auditoría de la CGR Gerencia Departamental de Santander, no es ajeno a la circunstancia de que Ecopetrol S.A., como entidad de derecho público posee un régimen especial que le permite el manejo de contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, situación que no riñe en forma alguna con la suscripción de contratos de obra.

En el anterior orden, Ecopetrol S.A. debía atender lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, que imputó sobre los contratos de obra pública un tributo predestinado a la seguridad pública, indiferentemente de su régimen contractual, dado que la citada prescripción normativa se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico y fue declarada exequible por la Corte Constitucional colombiana desde 2008, mediante la sentencia C-1153 del expediente D-7310, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sobre el particular, la Corte afirmó en el citado fallo: “[...] *Los contratos de obra pública a que se alude la disposición acusada no pueden ser sino los mismos contratos de obra (simplemente de obra) a que se refiere el artículo 32 del Estatuto de contratación administrativa, toda vez que por el sólo hecho de ser suscritos con entidades de derecho público, caen dentro de esa categoría jurídica por expresa disposición legal [...]*”. (cursiva fuera del texto)

Consecuencialmente, vale la pena recordar a Ecopetrol S.A., que la hermenéutica que lleva a cabo la Corte Constitucional colombiana en las decisiones dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, corresponderá a una interpretación obligatoria y vinculante para todas las autoridades y para los particulares.

En esa línea de principio, cada vez que, una entidad de derecho público celebra un contrato de obra, indistintamente de su régimen contractual como se ha reiterado líneas atrás, se configura la contribución destinada a la seguridad pública y prevista por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006.

En lo que respecta, a las aseveraciones de Ecopetrol S.A., sobre los criterios de naturaleza tributaria establecidos por las autoridades administrativas y judiciales hasta antes de la Sentencia de Unificación, como base para no efectuar la aplicación de la retención a los trabajos materiales sobre bienes inmuebles en contratos suscritos antes de 2020, esto es, con anterioridad a la expedición de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, expediente No. 25000-23-37-000-2014-00721-01(22473) (IJ) del 25 de febrero 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez.

Descuidando con lo anterior, la aplicación de la regla hermenéutica contenida en el artículo 27 del código civil, que reza: **“ARTICULO 27. <INTERPRETACION**

GRAMATICAL >. *Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. [...]* (cursiva fuera del texto).

Sobre el particular, desde el año 2008 había suficiente material que ilustraba ampliamente frente al tributo establecido para los contratos de obra pública, por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, elementos de juicio que conllevan a confirmar la exposición de motivos realizada en la Observación No. 7 - Descuento de la Contribución para Seguridad de los Contratos de Obra Pública. (A-D-OI).

Por consiguiente, se valida la observación como Hallazgo Administrativo con las respectivas connotaciones y se dará traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, para lo de su competencia y se pondrá en conocimiento de la Gerencia Aseguramiento y Control Interno de Ecopetrol. **ES UNA ALERTA DE CONTROL INTERNO?**

HALLAZGO No. 13 (A-D-OI) – Descuento Estampillas pro Universidades Públicas.

LEY 1697 DE 2013. “*Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*”.

Artículo 5°. Hecho Generador. “*Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.*

Parágrafo. *Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación”.*

Artículo 6°. “**Sujeto Pasivo.** *El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior*”.

Artículo 7°. “**Sujeto Activo.** *Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley*”.

Artículo 8°. “**Base Gravable y Tarifa.** *El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus*

conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 SMMLV pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 SMMLV pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

Artículo 9°. **Causación.** *Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8° de la presente ley”.*

Ley 734 de 2002, artículo 34. “Son deberes de todo servidor público:

1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente”.*

Analizados los contratos allegados dentro de la muestra contractual vigencia 2020, se observa que Ecopetrol, no realizó la retención a la contribución de estampilla en los contratos que a continuación se relacionan:

Contrato No 3030920, suscrito con INGERWIL LTDA, del 20/03/2020, cuyo objeto es: *OBRAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES CONTRA LA ACCIÓN EROSIVA DEL RIO MAGDALENA, PARA EL CAMPO CANTAGALLO DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S.A.* por \$2.235.088.495, según norma se le debe retener el 1%, valor de la retención sería \$22.350.884.

Contrato No 3023039, suscrito con PEÑA CAMARGO GABRIEL, el 14/05/2019, con el objeto de REMODELACIÓN, AMPLIACIÓN Y DOTACIÓN DE LA SEDE DE LA ESCUELA LIZAMA II DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI – SANTANDER, por \$ 3.046.598.767, según norma se le debe retener el 1%, para un valor de retención de \$30.465.987.

Contrato No 3026506, suscrito con UNION TEMPORAL OBRAS, el 25/10/2019, con el objeto de OBRAS CIVILES PARA LA IMPERMEABILIZACIÓN DE LAS PISCINAS UBICADAS EN LAS ESTACIONES DE RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE CRUDO DEL CAMPO CASABE DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE

DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S/A, por \$ 13.314.873.842 y ejecución en el 2020 de \$6.177.734.054, según norma se le debe retener el 2%, para un valor de la retención de \$ 123.554.681.

Lo anterior situación, debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley, como es la retención de esta contribución por parte de Ecopetrol, que genera que se deje de percibir recursos en la cuantía de \$ 176.371.552, Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. Como quiera que es la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN, “quien tiene la administración y control de dicho tributo” en virtud del artículo 3 numeral 1 del Decreto 4048 de 2008”, se dará el respectivo traslado para lo de su competencia y se pondrá en conocimiento de a la Gerencia Aseguramiento y Control Interno de Ecopetrol.

Observación Administrativa con incidencia disciplinaria y otras incidencias para traslado a la autoridad tributaria.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 13

La respuesta completa se transcribe en el numeral 5 Anexos

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 13

Sobre el particular, se reitera que Ecopetrol S.A., al tenor de lo previsto por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, ostenta la calidad de entidad de derecho público, por cuanto, es una sociedad de economía mixta en la que el Estado tiene participación superior al 50%, independientemente de su régimen contractual.

Consecuencialmente, Ecopetrol S.A. debía atender lo dispuesto por la Ley 1697 de 2013, mediante la cual se estableció la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, como contribución parafiscal con destinación específica del tributo para inversión social, que imponía a los contribuyentes una especial carga de solidaridad, sobre los contratos de obra pública de los que trata el artículo 32 de la Ley 80 de 1993; en razón de lo anterior, mal puede excusarse en no aplicar lo pertinente, como quiera que la aludida normatividad está vigente en el sistema jurídico y adicionalmente fue objeto de declaración de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en el año 2019, a través de la sentencia C-221 del 22 de mayo de 2019, con ponencia del Magistrado Carlos Bernal Pulido.

En la citada decisión de constitucionalidad, la Corte destaco en resumen lo siguiente: “[...] *Le correspondió a la Sala Plena analizar los siguientes 3 cargos de inconstitucionalidad: (i) si los artículos 2, 3 y 4 de la Ley 1697 de 2013 desconocían*

el artículo 359 constitucional, al regular un “impuesto con destinación específica”, que no tenía por destino “inversión social”. (ii) De manera subsidiaria, en caso de que la Corte considerara que tales artículos regularan una “contribución parafiscal”, si estos (además de los artículos 10, 11 y 12) desconocían lo dispuesto por los artículos 338 y 352 de la Constitución y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), dado que no satisfacían las exigencias para la creación de una contribución parafiscal. (iii) Finalmente, si el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013, al no considerar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo, desconocía el artículo 363 de la Constitución, según el cual la “equidad” era uno de los principios fundantes del sistema tributario.

La Corte consideró que los cargos eran aptos y procedió a su estudio de fondo.

En primer lugar, la Sala consideró que los artículos 2, 3, 4, 10, 11 y 12 de la Ley 1697 de 2013 regulaban una “renta nacional”, de tipo impositivo (impuesto), con “destinación específica” para “inversión social” y, por tanto, eran compatibles con el artículo 359 de la Constitución. Por tanto, consideró innecesario el estudio de compatibilidad entre los artículos 2, 3, 4, 10, 11 y 12 de la Ley 1697 de 2013 y los artículos 338 y 352 de la Constitución y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), dado el carácter de “impuesto” y no de “contribución parafiscal” del tributo que regulaban.

En todo caso, con relación a la expresión “prioritariamente”, contenida en el inciso 1° y en el parágrafo 1° del artículo 4 de la Ley 1697 de 2013, consideró que podía dar lugar a que se interpretara como una forma de deslegalización de la competencia del Legislador para determinar los gastos de inversión que podrían tener destinación específica, producto del recaudo de una renta nacional, al habilitar a las universidades estatales para determinar otros tipos de gastos que pudieran adscribirse a dicha categoría. Para precaver esta interpretación inconstitucional, condicionó a que dicha expresión se entendiera en el sentido de que no habilitaba a las universidades estatales para determinar, in genere, cualquier otro tipo de gasto distinto a los señalados en este artículo, para los que era posible destinar los recursos provenientes del recaudo de la “estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”.

Finalmente, la Sala consideró que artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 no desconocía el principio de equidad tributaria, de que trataba el artículo 363 de la Constitución, dado que la disposición no aportaba al sistema tributario “una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad”, por las siguientes tres razones, a favor de la amplia libertad de configuración del legislador en esta materia: en primer lugar, la destinación específica del tributo para inversión social, que imponía a los contribuyentes una especial carga de solidaridad. En segundo lugar, la calidad de impuesto indirecto que regulaba la ley demandada. Finalmente, las consecuencias prácticas de la implementación del impuesto, relativas a un mayor valor de los

contratos de obra y contratos conexos de las entidades del orden nacional, que no tenía relación con la falta de capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo. [...]”.

Finalmente, se vuelve a confirmar a la entidad de derecho público, que la interpretación que lleva a cabo el Tribunal Constitucional, como instancia de cierre de la jurisdicción constitucional, en los fallos adoptados como corolario del examen de las normas legales, bien por vía de acción, de revisión previa o en el ejercicio del control automático de constitucionalidad, corresponderá a una interpretación obligatoria y vinculante para todas las autoridades y para los particulares.

Así las cosas, en todos los contratos de obra que suscribe una entidad de derecho público celebra, y en el caso que nos ocupa: Ecopetrol S.A., se configura la obligación de retener la contribución parafiscal con destinación específica del tributo para inversión social denominada “la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia”, que fue desarrollada por la Ley 1697 de 2013.

Como resultado de lo expuesto anteriormente, se valida la observación como Hallazgo con las respectivas connotaciones y se harán los respectivos traslados a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, “*quien tiene la administración y control de dicho tributo*” en virtud del artículo 3 numeral 1 del Decreto 4048 de 2008”, se dará el respectivo traslado para lo de su competencia y se pondrá en conocimiento de a la Gerencia Aseguramiento y Control Interno de Ecopetrol

3.3.3. Gerencia Colegiada Meta

Para el cumplimiento de este objetivo se evaluaron veintiséis (26) contratos más representativos de los proyectos seleccionados en cuantía de \$ 50.954.522.944. Como resultado de la auditoría no se detectaron situaciones de incumplimiento en el marco legal de los procesos contractuales de la muestra seleccionada de contratos.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Verificar el cumplimiento del control de activos en las operaciones directas en aspectos como compras tempranas, sobrantes de proyectos y bodegas de proyectos y materiales.

3.4.1. Nivel Central

El alcance para el desarrollo de este objetivo se definió tomando como referente los procedimientos internos definidos por la gerencia de abastecimiento área de logística e inventarios de proyectos, de la muestra seleccionada de proyectos de inversión con manejo de materiales.

Finalizadas las pruebas de auditoria para el inventario de materiales asociados a los proyectos de inversión seleccionados se verifico en el ERP SAP registro de existencias y movimientos presentados, sobre los mismos en visita realizada en los CPF Cusiana, Cupiagua, Floreña, Dina, Orito, Cleg Yopal y Rubiales se realizó inspección visual de algunos materiales corroborando su existencia física, demostrando su correcta organización y coherencia mayor al 98% entre las cantidades físicas y las reportadas en el sistema. No obstante, se presentó faltante de un material en el Cleg Yopal donde se reconoció una discrepancia en el ingreso, pero no se realizó actividad alguna de reclamación inmediata sino posterior a un año, adicionalmente se canceló la totalidad de lo facturado al proveedor.

Frente a las actividades de preservación la entidad cuenta con un plan estructurado el cual tiene en cuenta distintas variables en su construcción tanto para proyectos como para gastos, validando su ejecución en las visitas realizadas a los CPF Cusiana, Cupiagua, Floreña, Dina, Orito, Cleg Yopal y Rubiales se evidencio un grupo de materiales que no cumplían con las actividades de preservación planteadas, concluyendo que para algunos materiales se realizan actividades correctivas y no preventivas generando incertidumbre frente al cumplimiento en la totalidad de actividades de materiales que se encuentran asociados a proyectos.

En cuanto a sobrantes de proyectos se validó el origen de los elementos asociados a cada mascara existiendo compras y traslados de otros proyectos ya finalizados dando cumplimiento con sus procedimientos en cuanto a la optimización de materiales. Sin embargo, se presentan debilidades evidenciadas en el proyecto CP-0253 Desarrollo Modulo Sur el cual presento suspensión en el mes de febrero de 2021 y cierre temprano en octubre de la misma vigencia, con un estado actual de más del 50% de materiales sobrantes sin proyección de uso adquiridos en la vigencia 2020.

La siguiente corresponde a la muestra seleccionada y proyectos asociados:

Mascara	Nombre Proyecto	Inventario Asociado	# Items	Valor Muestra	Muestra Items
CE-0080/2	LIRIA-YW12	3.187.321.035	34	152.706.256	7
CE-0112/2	CUPIAGUA XD-45	1.901.844.484	3	1.871.896.043	2
MM-0184	Mantenimiento Mayor GDP-Cupiagua	17.739.167.501	1302	1.565.589.116	20
IP-0276	Recirculación Planta de Gas Cupiagua	295.996.872	22	53.036.726	5
IP-0418	Actualización tecnológica y reposición de herramientas especiales por obsolescencia	786.708.027	6	710.275.826	2
IP-0339	Reducción de Presión Slug Cather Cusiana	119.582.821.385	39	117.219.012.659	7
IP-0349	Opt Sist Inyección Gas Cusiana	1.434.761.256	73	230.914.080	10
MM-0258	Mantenimiento Mayor GDP-Cusiana	10.395.309.772	983	2.039.068.012	19
MM-0276	Mantenimiento mayor GDP FLO	13.605.338.167	2159	6.687.866.912	33
CP-0391	Campaña perforación Piedemonte: pozo PSCpe	22.792.598.191	318	2.517.332.921	11
CP-0378	Campaña laterales Piedemonte: FR Tp12	598.927.221	14	233.080	3
CP-0392	Campaña perforación Piedemonte: Pozo PT Jpf	20.234.399.842	201	101.934.475	9
CP-0024	CAÑO SUR ESTE Modulo 3	41.078.634.062	989	8.953.624.539	72
CP-0262	Módulo Integrado Rubiales ET1 & ET2	3.249.578.261	95	770.856.488	21
CP-0140	Campaña Infill B4 Rubiales	2.184.642.430	100	422.118.908	28
CP-0394	CAMPAÑA WO GPY 2020 - 2021	1.104.648.955	337	152.800.513	15
CP-0395	CAMPAÑA WO GDH 2020 - 2021	508.205.287	128	428.031.279	81
IP-0245	MEJORAMIENTO FACILIDADES DE LA GDH	27.815.644	20	27.815.644	20
CP-0253	DESARROLLO AREA SUR MODULO 1	31.567.810.305	363	26.545.941.648	120
TOTALES		292.276.528.697	7186	170.451.055.125	485

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:

HALLAZGO No. 14 (A) - Material 71005554928 bodega CLEC – Ecolog Yopal.

El procedimiento GAB-P-026 Procedimiento para la Operación de las Bodegas de Materiales en su numeral 3.7 recibo de materiales resume: *Es el conjunto de actividades por medio de las cuales se realiza la recepción y aceptación de los materiales requeridos en una orden de compra, materiales devueltos no utilizados por el área, materiales producto del recibo de campos, material recibido por un pedido de traslado, material usado o reparado recibido* en su sección 3.7.1. Recibo de Material producto de una compra señala lo siguiente:

*“...Autorizar el Ingreso de la carga a las Instalaciones, previa verificación de la orden de despacho anunciada por el transportador.
Recibir los documentos por parte del proveedor / transportador, verificar estado de empaque y hacer recepción física de los materiales descargándolo en la zona de recibo definida. Se debe verificar el peso del material / carga según aplique.
.. Verificar que el material este acorde con lo requerido en la Orden de Compra. Si el material es de alta complejidad, contactar al usuario solicitante para el chequeo.
Realizar la entrada de la mercancía en el sistema (si cumple con lo requerido), generando el documento de material y la orden de transporte...”*

El equipo auditor selecciona una muestra de materiales para realizar una inspección visual y validar la existencia física frente a los registros del ERP SAP, en visita realizada a los centros de almacenamiento que hacen parte de la Vicepresidencia de

Piedemonte se evidencio el siguiente material el cual no se encontraba físicamente en la bodega CLEC – Ecolog Yopal-Casanare, realizado seguimiento a la orden de compra se evidencio que la situación fue detectada y se ingresó como discrepancia, no obstante al generar la transacción MBBS-Orden de cliente valorada y stock para proyecto aparece como material disponible:

Material	Centro Costos	Valoración	Elemento PEP	Stock total	Unidad medida base	Valor total
71005554928	1061	NUEVO	MM-0276/3-01-02	2	UN	28.160.872

Frente al seguimiento transaccional documento de compra 2183632 se realiza entrada de mercancía documento 8302042592 y recepción de factura Nro. FL3562 con fecha del 6 de agosto de 2020 con documento 5401215727 sin evidencia de ningún proceso de reclamación, ni de un menor valor pagado al proveedor por la novedad presentada al momento de la visita realizada en el mes de septiembre de 2021.

Lo anteriormente descrito es causado por deficiencia y falta de gestión en la administración de materiales y novedades en su ingreso conforme a su procedimiento, situación que genera inconsistencias en la información de materiales asociados a proyectos de mantenimiento mayor y reclamaciones posteriores a un año a la situación detectada generando incertidumbre en su respuesta.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.14

En seguimiento estricto de los procedimientos de Ecopetrol, no se registró ningún faltante como recibido físico considerando lo reglamentado en:

GAB-P-032 *Procedimiento para la gestión logística de importación de materiales y equipos:*

“3.10 Ingreso off-site en el sistema SAP. Con el recibo físico y la documentación revisada, la factura o FCR, el profesional de Logística debe realizar el ingreso del material al sistema SAP...” “...al momento de realizar el registro off-site se autoriza en el sistema el recibo de materiales para iniciar el proceso de pago, como también el registro del material en tránsito en SAP...”

“...3.18. Recepción de materiales en bodega...en el evento de existir alguna diferencia, generando el reporte de discrepancias por la transacción QM01...”

“3.25 La creación de la discrepancia a ítems de orden de compra sirve como herramienta de control para los casos en que se deba restituir pendientes por orden de compra y/o se deban adelantar diligencia de reclamación.

*Como también, el procedimiento **GAB-P-026v2** numeral 3.7.1. Recibo de Material producto de una compra se indica lo siguiente:*

“Si el material importado no cumple con lo requerido, este debe ser almacenado en la Zona definida (actualizando el tipo de stock a bloqueado)”, lo cual se evidencia en el siguiente registro en SAP actuando a luz del procedimiento de Ecopetrol.

Reporte de movimientos para inventarios – transacción MB51

Lo anterior evidencia claramente que se siguieron los procedimientos establecidos por Ecopetrol, registrando y reportando la discrepancia

*De acuerdo con el procedimiento **GAB-P-026v2** numeral **3.7.1. Recibo de Material producto de una compra***

“...Si el material importado no cumple con lo requerido, este debe ser almacenado en la Zona definida (actualizando el tipo de stock a bloqueado) hasta que se dé por resuelta la discrepancia o la no conformidad...”

*Considerando lo anterior, se genera discrepancia por faltante y se inicia reclamación al proveedor y operador logístico actuando conforme al procedimiento **GAB-P-026v2**. (Ver Anexo 2.1 Reporte de seguimiento discrepancias, Anexo 2.2 reclamación al proveedor, Anexo 2.3 Recobro ODB 2183632 al transportador)*

*Se reitera se actuó conforme a lo establecido en el procedimiento **GAB-P-026v2** numeral **3.7.1. Recibo de Material producto de una compra** identificando y registrando la discrepancia en el sistema SAP, y a su vez iniciando reclamaciones al proveedor y al transportador, que al momento de esta comunicación se encuentra en espera de la respuesta de los mismos. Igualmente, dentro del proceso de reclamación en caso de diferencia derivadas de la investigación, aplica reclamar directamente a las aseguradoras del proveedor y operador logístico salvaguardando los intereses patrimoniales de Ecopetrol”.*

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.14

De acuerdo con la respuesta entregada por parte de la entidad cita el procedimiento **GAB-P-032** Procedimiento para la gestión logística de importación de materiales y equipos con el cual se realiza el ingreso de la discrepancia en el sistema de información como un stock bloqueado del producto no recibido y se describe de la siguiente forma “se verifica el material físicamente y se evidencia que no llega la unidad relacionada en lista de empaque i-inv-invoice f13562 flus-160-20”, podemos concluir que si se presenta un faltante conforme al documento de compra y se realizó el pago por la totalidad de lo facturado y no frente a lo entregado.

Se realiza el seguimiento a la discrepancia por parte del operador logístico de Ecopetrol la cual conforme a los soportes suministrados existe un correo electrónico con fecha del 28 de enero de 2021 para reportar al proveedor la discrepancia, es importante precisar que la carga fue recibida el 7 de agosto de 2020 y en el desarrollo de la visita del equipo auditor a la VPI en el mes de septiembre de 2021 no se evidenció reporte al proveedor con la discrepancia presentada ni proceso de cobro al operador logístico, quiere decir que transcurrió un tiempo considerable sin ninguna gestión por parte de la entidad.

Se realiza cobro a ECOLOG con fecha del 16 de noviembre de 2021 y reclamación al proveedor en el mes de septiembre de 2021 paralela a la visita realizada por el equipo auditor.

Por lo anterior se valida la observación como hallazgo administrativo

HALLAZGO No. 15 (A) - Preservación Materiales locaciones Cupiagua, Cusiana, CLEC Yopal, Rubiales, Caño Sur, Dina, Orito

El procedimiento GAB-G-015 Guía para Preservación de Materiales y Equipos de Proyectos tiene como objetivo: *Definir los requisitos generales para la preservación de los materiales y equipos adquiridos para los proyectos de ECOPETROL S.A., con el propósito de mantener su integridad desde el ingreso a las bodegas hasta su puesta en servicio*, en su numeral 2.7 realiza una categorización de los elementos que componen el inventario por grupos y desarrolla una serie de condiciones para su preservación, descritas así:

“.....Válvulas

... Todas las válvulas deberán ser acopiadas en posición con el eje de vástago en posición vertical, previniendo el deterioro de las caras en las zonas de sello y deben instalarse sellos de seguridad en el volante y en los pernos de los topes que controlan la apertura o cierre. Se deben almacenar las válvulas bridadas protegiendo el vástago (stem), en posición abierta (de bola) o cerrada (de compuerta, de globo, de mariposa, de cheque, de seguridad, de alivio). Se deben proteger las caras bridadas con inhibidores de corrosión...

...Accesorios de Tubería

Los accesorios se deben almacenar sobre estibas y en áreas cubiertas. Cuando no sea posible almacenarlos bajo techo se deben almacenar aislados de suelo y proteger con pintura anticorrosiva que garantice su protección de los efectos del medio ambiente. Su ordenamiento y localización se hace de acuerdo al código asignado, diámetro, y espesor de pared. Su identificación se hace con pintura (marcador industrial).

...Codos, induction bends, Tees y reducciones

Estos accesorios se deben almacenar bajo techo y sobre estibas. Para su almacenamiento a la intemperie se deben proteger con anticorrosivo aquellos que no están revestidos. En este caso debe garantizarse que el lomo del accesorio este hacia el lado de arriba con el fin de evitar acumulación de agua en ellos.

Aquellas revestidas deben protegerse contra los rayos solares con pintura blanca o lechada de cal según el tipo de revestimiento.

.. Bridas

Las caras de las bridas deben ser protegidas con un inhibidor de corrosión.

...Cables

El eje del carrete deberá permanecer horizontal y los carretes no deberán almacenarse apoyados en una de sus caras. La bobina debe colocarse sobre terreno

de superficie nivelada de forma que las aletas del carrete protejan el conductor. Las puntas de los cables deben protegerse.

Los cables no deben ser almacenados a la intemperie a no ser que su aislamiento sea para este uso. El cable debe estar protegido por un plástico o carpas para impedir el contacto con el agua y otro material se utilizará para reflejar los rayos del sol. Para los cables especiales, dada su configuración de protección (chaqueta, capas), estado, destinación, se almacenarán bajo techo...

2.5.4 MATERIALES...

Tuberías...

...Todos los materiales que se ubiquen en áreas a la intemperie, en particular tuberías o sus accesorios, láminas, deben presentar un desnivel mínimo que permita la evacuación de agua proveniente de precipitación o humedad.

El apilamiento de materiales se realizará de tal forma que favorezca su manejo e inspección. No se apilarán materiales de mayor dimensión sobre aquellos de menor dimensión.

Todos los materiales que contengan conexiones bridadas (FF, RF, RTJ, T&G, M&F), biseladas para soldar, roscadas, tipo clamp, deben ser recibidos, mantenidos en el sitio de almacenamiento con los protectores plásticos entregados por el proveedor, los cuales deberán ser exigibles al momento de la compra.

Los materiales con conexiones roscadas deberán tener tapones de la misma metalurgia del componente donde se instalará. Si la clasificación IP (International Protection Marking, IEC standard 60529) del material se mantiene, se aceptarán tapones plásticos para conexiones que no sean hidráulicas o neumáticas..."

El equipo auditor selecciona una muestra de materiales para realizar una inspección visual validar su existencia física y las medidas de preservación de cada uno de los elementos conforme al plan de preservación establecido para mantener los elementos en óptimas condiciones, en visita realizada a los centros de almacenamiento Cupiagua, Cusiana, Clec Yopal, Rubiales, Caño Sur, Dina y Orito se evidencio que los siguientes materiales no cumplían con las recomendaciones establecidas en los procedimientos de Ecopetrol en sus diferentes categorías:

Material	Descripción	Centro	Elemento PEP	Stock	U M	Valor total
71500113368	TUBO VEX	1064	CE-0080/2-01-01-03-02	48	M	33.428.016
71500136731	CLAMP P/N B5500-A61 DIAMETER 5-1/2 IN LENGTH 18-1/1	1061	CP-0392/3-02-02-01-01-03	10	UN	27.534.260
71005003272	CABLE, POWER, ELECTRICAL CABLE, POWER, ELECTRICALC	1083	CP-0140/3-01-37-03	1268	M	6.357.692
71005230347	FLANGE, PIPE, BLIND BRIDA CIEGA ASTM A105 RF ANSI	1083	CP-0262/4-01-01	1	UN	3.600
71500018819	FLANGE WELDING NECK BRIDA DE CUELLO; MATERIAL:AC	1083	CP-0262/4-01-01	2	UN	1.560.428
71500108354	FLANGE FITTING, PIPE SIZE: 36 in; TYPE: BLIND; FA	1083	CP-0140/4-01-08	1	UN	17.551.027

71006188254	VALVE, GATE SIZE: 20 IN, CLASS: 150, ENDS: RF BODY	1083	CP-0262/4-01-01	2	UN	21.179.376
71005433065	FLANGE FITTING, PIPE. SIZE:4 in; TYPE: BLIND; FACE	1057	CP-0253/3-01-02-03-03	3	UN	1.551.336
71006772909	PIPE, METALLIC. DIAMETRO:3 IN SCH: STD MATERIAL	1057	CP-0253/4-02-15	4340,0 7	M	296.958.799
71500156874	PIPE, LINE, CARBON STEEL. NOMINAL PIPE SIZE: 3 in;	1057	CP-0253/4-02-15	72,6	UN	11.185.627
71006806095	PIPE, LINE, CARBON STEEL. ND: 4 "; SCH: 160; ENDS:	1057	CP-0253/4-02-15	49,6	M	38.959.702
71006239768	PIPE, LINE, CARBON STEEL. NOMINAL PIPE SIZE: 6 IN; S	1057	CP-0253/4-02-15	740,83	M	171.131.730
71500053990	PIPE, LINE, CARBON STEEL. NOMINAL PIPE SIZE: 3 in; S	1057	CP-0253/3-01-01-04-03	1786,4 94	M	192.162.619
71003300621	CABLE, POWER, ELECTRICAL. GAGE:4 X 12, VOLTAGE:600	1057	CP-0253/3-01-02-01-03	203	M	2.757.008
71004742680	CABLE, POWER, ELECTRICAL. GAGE: 750 KCMIL, VOL	1057	CP-0253/4-01-10	1418	M	283.361.215
71004742813	CABLE, POWER, ELECTRICAL. VOLTAGE: 600; TEMPERATUR	1057	CP-0253/3-01-01-02-03	520	M	14.951.560
71004742813	CABLE, POWER, ELECTRICAL. VOLTAGE: 600; TEMPERATUR	1057	CP-0253/3-01-02-01-03	619	M	18.597.236
71005496179	CABLE. CABLE DE COBRE 1X350 MCM 600V XHHW-2 90°C B	1057	CP-0253/3-01-01-01-03	1980	M	186.089.338
71500064981	PIPE, OCTG, CASING. TYPE: CASING; OUTSIDE DIAMETER:	1057	CP-0253/3-02-03-02-01	199,18	TF	5.947.205
71500095998	PIPE, OCTG, CASING. TYPE: CASING; OUTSIDE DIAMETER	1057	CP-0253/3-02-02-01-01	39,5	TF	1.501.065

Lo anteriormente descrito es causado por debilidades en la ejecución del plan de preservación de cada uno de los centros de almacenamiento mencionados y falta de coordinación y seguimiento entre las áreas de proyectos e inventarios, situación que genera posible deterioro en los materiales.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.15

En los archivos adjuntos a esta comunicación se evidencian los conceptos técnicos donde es claro que los materiales identificados por la CGR se encuentran en total operatividad, evitando el riesgo de pérdidas económicas para la compañía. (ver Anexo 3.1 Informe Inspección Tubería CLEC YOPAL, Anexo 3.2 Informe Inspección Clamps CLEC YOPAL, Anexo 3.3 PRESERVACION 71500136731 Clamps CLEC YOPAL, Anexo 3.4 Informe Inspección Cables Orito, Anexo 3.5 Informe Inspección Tubería y bridas Orito).

Siguiendo el procedimiento GAB-G-015, numeral 2.5 existen planes de preservación establecidos en ejecución durante lo corrido del año. Considerando el estado operativo de los materiales, y con el propósito de asegurar su preservación, se dio prioridad dentro del plan de preservación existente a los ítems que se detallan en el

archivo adjunto. (ver adjunto “Tabla Items Punto 3.xls”, Anexo 3.6 Reporte preservación Clamps CLEC YOPAL, Anexo 3.7 Reporte preservación Orito).

Existen comunicaciones entre proyectos e inventarios para identificar planes específicos de preservación, si ésta fuese necesaria; caso tal, se identifica que tipo de preservación específica y material es necesario intervenir, y la misma se realiza. (ver Anexo 3.8 Comunicación PLAN DE PRESERVACION RUBIALES CAÑO SUR, Anexo 3.9 Comunicación preservación Orito)”.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No.15

La entidad suministra informes de inspección de los materiales observados con fecha del mes de noviembre de 2021 en su contenido se anexa registro fotográfico y las actividades realizadas a cada uno de los materiales, realizando la comparación de la evidencia visual de las visitas realizadas por parte de la CGR y lo suministrado por la entidad se concluye que los procedimientos de preservación se realizaron de manera posterior a la visita.

Si bien es cierto que se tiene un plan de preservación para el caso en particular se evidencia actividades correctivas a las situaciones identificadas y no preventivas como lo establece su ciclo de preservación.

Con los argumentos anteriormente expuesto y el análisis del equipo auditor se procede a validar como hallazgo administrativo.

3.4.2. Gerencia Colegiada Santander

No se evidenció ninguna irregularidad en el manejo, contabilización, capitalización y control de activos cumpliendo con la normatividad de las NIIF 6 que se aplica para estos activos y en los proyectos de la muestra establecida, las pruebas selectivas fueron satisfactorias, por consiguiente, no se presentaron observaciones

3.4.3. Gerencia Colegiada Meta

De la revisión llevada a cabo en cada uno de los proyectos se pudo evidenciar que en los memorandos de inversión (caso de negocio) no se registran compras anticipadas, para los diez (10) proyectos objeto de revisión en desarrollo del este proceso auditor.

En relación con los sobrantes de materiales, solo dos de los diez proyectos declararon sobrantes; el proyecto Desarrollo Primario Castilla Etapa 1 y el proyecto Inyección de agua 40 Acres Campo Chichimene. Sobre estos materiales se realizaron visita de campo generándose los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 16 (A) - Material Sobrante Proyecto Desarrollo Primario Castilla Etapa 1.

Ecopetrol S.A provee un marco general para la gestión de proyectos a través del proceso o libro “*Ecopetrol Desarrollo de Proyectos*” (EDP), el cual reglamenta una rigurosa y estricta planeación de las compras de materiales e insumos que requiere en sus distintos proyectos.

Así mismo, a través del procedimiento CODIGO GAB-P-030 denominado “*Procedimiento para la Gestión de Material no Requerido para Operar*” Ecopetrol S.A propende por hacer una gestión eficiente en el uso de los materiales e insumos adquiridos en cada uno de los proyectos. Cabe anotar que el contenido de esta reglamentación interna define frente a las responsabilidades:

Responsabilidad del proceso:

//..

La gestión de los materiales de proyectos no requeridos para instalar, es responsabilidad del Líder del Proyecto o Gerente de HUB, sin que ello exima de la responsabilidad que les atañe a los funcionarios que soportan el proceso de planeación de los materiales (especificaciones y cantidades): funcionarios solicitantes de materiales, Líderes de perforación y exploración, líderes de ingeniería.

Resultado del proceso de evaluación del proyecto ECU17056 Desarrollo Primario Castilla Etapa 1 máscara XP-0001 se encontró declaración de material sobrante con corte al 31 de diciembre de 2020, con avalúo directamente establecido por la Entidad conforme a las condiciones de adquisición en su momento. De acuerdo a lo informado, con corte a la fecha mencionada se reporta un total de 158 registros codificados de material sobrante en cuantía de \$147.672.260.829.

En visita de inspección a una muestra seleccionada sobre los registros reportados, se encontró que existen elementos cuya fecha de adquisición data de las vigencias 2013, 2014 y 2018, sin que a la fecha se hayan utilizado en alguno de los proyectos. El 5 de diciembre de 2016, dentro de la reformulación de los proyectos, Ecopetrol toma la decisión de incluir dentro del proyecto Desarrollo Primario Castilla Etapa 1, la construcción de dos trenes de tratamiento de agua para las estaciones Acacias y Castilla 3, es decir, da uso a dos (2) de las cinco (5) plantas adquiridas. No obstante, en año 2020, se decide declarar como sobrantes las referidas tres (3) plantas; contrariando una condición de oportunidad para que en otros proyectos se pudiesen usar estos elementos, incurriendo en gastos adicionales de bodegaje y preservación. Los mencionados elementos se encontraron en bodegas algunos de ellos y otros a la intemperie, en las instalaciones de la planta Castilla III así:

MATERIAL	TEXTO BREVE DE MATERIAL	TEXTO EXTENDIDO	ELEMENTO PEP	CANTIDAD TOTAL	UNIDAD MEDIDA BASE	VALOR TOTAL
715000791 55	WATER PURIFICATION PLANT	END ITEM IDENTIFICATION: STAP 6; FURNISHED ITEMS AND QUANTITY: TREN 2; SPECIFICATION/STANDARD DATA: 600 KBWPD	XP-001/4/02-11-002-01	1	UN	\$ 42.900.864.208,00
715000791 54	WATER PURIFICATION PLANT	END ITEM IDENTIFICATION: STAP 6; FURNISHED ITEMS AND QUANTITY: TREN 3; SPECIFICATION/STANDARD DATA: 600 KBWPD	XP-001/4/02-11-002-01	1	UN	\$ 42.900.864.208,00
715000791 52	WATER PURIFICATION PLANT	END ITEM IDENTIFICATION: STAP 5; FURNISHED ITEMS AND QUANTITY: TREN B; SPECIFICATION/STANDARD DATA: 480 KBWPD	XP-001/4/02-11-002-03	1	UN	\$ 27.825.560.278,00
710062501 20	TRANSFORMER, CURRENT	CAPACITY: 7,5 MVA TENSION: 34,5 / 4,16 KV TYPE: SECO, CICLO: 60 HZ FASES: 3, IMPEDANCIA (%): 15 DYN5, ZCC, TIPO DE REFRIGERACION: ONAN	XP-001/4/02-11-001-01	2	UN	\$ 626.400.000,00
710063551 84	VALVE, BALL	VALVULA BOLA	XP-001/4/02-11-001-01	4	UN	\$ 539.194.737,00
715000713 76	FLANGE FITTING, PIPE	SIZE: 12 in; TYPE: WELDING NECK ; FACE: RING JOINT ; CLASS: 900; MATERIAL (ASTM): CARBON STEEL ASTM A105; GRADE: N.A.; STANDARD DESING: ASME B16.36; SCHEDULE: 120; QUALITY REQUIREMENTS: MTR: EN 102	XP-001/4/01-13-001	5	UN	\$ 234.712.580,00
715001611 69	FILTER, FLUID	FILTROS EXTRAÍDOS DE LOS TRENES 2 Y 3 DEL STAP 6 DE LOS CUALES SE UTILIZAN 3 DE 26. ELEMENTOS QUE HACIAN PARTE DE LAS PLANTAS DE PURIFICACIÓN DE AGUA COD. 71500079155 Y 71500079154	XP-001/4/02-11-002-01	23	UN	\$ 26.572.251.992,00
TOTAL						\$ 141.599.848.003,00

Frente a estos elementos, Ecopetrol S.A ha manifestado el uso parcial de algunos componentes de las STAP. Así mismo, informa la posible utilización de los referidos elementos, situación de la cual a la fecha no se tiene certeza, atendiendo a que llevan entre 7 y 2 años, los elementos en este estado.

Si bien, Ecopetrol S.A ha manifestado que la declaratoria de sobrantes para este proyecto es consecuencia de ajustes por condiciones propias del comportamiento del precio del petróleo en el mercado internacional, posterior a la adquisición de la mayor parte de estos elementos, las condiciones del precio del dólar para estos mismos periodos de tiempo mitiga el impacto negativo con el cual la entidad intenta

justificar los errores en la sobrevaloración de la producción que justificó la adquisición de estos elementos sobrantes.

Estas deficiencias en la planeación de las compras de materiales relacionadas con condiciones proyectadas de funcionamiento y operación para el campo Castilla y Chichimene en su momento sobrevaloradas, y que a la fecha y desde el mismo momento de inclusión de estos elementos al proyecto, no son viables desde el punto de vista de operatividad y rendimiento financiero de la explotación petrolera para estos campos, generan activos que no contribuyen al desarrollo eficiente de las actividades de la Entidad.

Estas adquisiciones se convierten en activos improductivos, que requieren de gastos en bodegaje y actividades de preservación entre otros, y que no prestan beneficio alguno ni cumplen con un fin estatal.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 16.

Inicialmente la entidad en su respuesta manifiesta que no existe connotación fiscal por cuanto los equipos hicieron parte de la planeación del proyecto de acuerdo a circunstancias del momento, han tenido un ciclo de preservación adecuado, y se encuentran en condición de operar y en proceso de validación para definir el mejor destino de acuerdo a las necesidades de los campos de Ecopetrol S.A, a partir del momento en que se declararon como sobrantes y da amplia explicación por partes de lo anteriormente expuesto.

Inicia describiendo que estos elementos declarados como sobrantes se adquieren cuando el proyecto era Desarrollo Castilla / 170K – Módulo 1 y proyectaba la construcción de los STAP 5 y 6, que buscaba para el 2014 tratar agua en 4,020 MBWPD teniendo en cuenta que Ecopetrol tenía como meta producir 1 MBOPD para el 2015 y 1.3 MBOPD para el 2020 lo cual determinaba tratar una cantidad mucho mayor de agua de producción.

Indica la entidad que a finales de la vigencia 2014 se produce la caída del precio del crudo de +/- 100 USD el barril a +/- 40 USD que motivó la revisión de los proyectos entre otros desacelerando la campaña de perforación para la vigencia 2015.

La reestructuración de proyectos en 2016 generó que en la etapa 1 del proyecto Desarrollo Primario Castilla se incluyera el STAP 5 de la estación Acacias y la estación Castilla 3 con su STAP 6.

La estación Acacias disminuye su necesidad de tratamiento de agua de 960 a 480 KBWPD y la estación Castilla 3 de 1800 a 600 KBWPD lo que conlleva a que solo

se instale 1 de 2 trenes de tratamiento en Acacias y 1 de 3 trenes de tratamiento en Castilla durante el 2018 a 2020. Lo que conllevó a que en junio de 2020 se declarara material sobrante, adelantando los procedimientos respectivos de oferta a otros proyectos, solicitudes de inspección y gestión para traslado a la bodega de Sobrantes.

Manifiesta la entidad que el aprovechamiento de 1980 bultos de cáscara de nuez del cual ya se había manifestado anteriormente tiene un avalúo de \$624'860.280 y hace claridad frente a la utilización de filtros componentes de las STAP, informando que la transferencia de 3 de los 26 filtros tiene un avalúo de \$3.465'945.913; material extraído de los trenes 2 y 3 del STAP 6. Para el caso de los filtros informa se requirió ingresar un nuevo código con los 23 filtros extraídos del STAP 6 que aún se mantienen como material sobrante.

Posteriormente la entidad hace un listado de los diferentes documentos que ha generado dando cumplimiento a la gestión para el empleo de estos elementos y expone que a la fecha el almacenaje se ha hecho adecuadamente informando en detalle cada una de las acciones adelantadas.

Así mismo, hace una extensa descripción de diversas opciones que pueden llegar a requerir algunos de estos equipos sobrantes, pero es claro que únicamente se ha a la fecha utilizados los bultos de cáscara de nuez y tres filtros.

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 16.

Inicialmente es necesario indicar que la existencia de una cuantificación frente a los elementos que inicialmente hacían parte de los elementos observados e identificados con los códigos 71500079155 y 71500079154 que fueron utilizados en otros proyectos y la incorporación de un nuevo código (71500161169) para incluir los filtros que fueron extraídos de los STAP pero no utilizados en otros proyectos hasta el momento, determina la necesidad de actualizar la cuantificación de esta observación.

Es claro para esta entidad de control que en su respuesta Ecopetrol no ha desvirtuado las fechas de adquisición de estos elementos en las vigencias 2013, 2014 y 2018, y en sus argumentos trata de exponer las condiciones de mercado frente a la explotación petrolera en que fueron adquiridos la mayor parte de estos elementos.

Al respecto es importante indicar, que, si bien las condiciones cambian bruscamente desde la vigencia 2015, solo hasta la vigencia 2020 se declara este material como sobrante, pese a que era claro su no utilización frente a las modificaciones en las expectativas de explotación por parte de Ecopetrol para el proyecto.

Es decir, la oportunidad de dar un adecuado uso de estos elementos se ve afectada por la demora en la toma de la decisión de declararlos como sobrantes; como lo expresa en su respuesta, a finales de la vigencia 2016 Ecopetrol toma la determinación de reestructurar el proyecto siendo claro que para el 5 de diciembre de 2016 la necesidad de tratamiento de agua para la estación Acacias era suficiente con un solo tren, así como para la estación Castilla 3. No obstante, la entidad decide en el nuevo proyecto (objeto de análisis) incluir las STAP que ya sabía no utilizaría.

Es decir desde finales del mes de diciembre Ecopetrol ya había tomado la decisión de solamente instalar 1 de las 2 plantas adquiridas para Acacias y 1 de las 3 plantas adquiridas para Castilla 3, pero solamente hasta la vigencia 2020 hace la declaratoria de material sobrante, es decir, el proceso implementado por Ecopetrol solo un poco más de 3 años después inicia el trámite pertinente que le permita tratar de utilizar en otros proyectos estos elementos adquiridos a través del proyecto observado y que ese proyecto no usará.

Ahora bien, frente a las justificaciones del momento en que fueron adquiridos estos elementos, vigencias 2013, 2014 y 2018 la entidad expresa que correspondían a las políticas empresariales del momento y que precisamente las condiciones cambiantes externas del mercado dieron lugar a los ajustes en el proyecto, haciendo énfasis en las gráficas del precio de mercado y en diversos soportes de publicaciones de la fecha.

Es claro que a partir de la vigencia 2013 (en la cual se inicia la adquisición de estos elementos) el comportamiento del precio del petróleo inicia su caída, repitiendo comportamientos anteriores en el histórico de los precios. Claramente las gráficas muestran que estos incrementos en los precios no son “mesetas” en el gráfico; corresponden a “picos” luego de los cuales se proyecta siempre una caída del precio, aspecto no tenido en cuenta que y a la postre llevaron a que se hubiesen adquirido estos elementos.

El que exista un procedimiento para salvar parcial o totalmente inversiones en la adquisición de elementos que al final no se utilicen, no desvirtúa el hecho de la existencia estos elementos adquiridos bajo condiciones posiblemente sobrevaloradas como se ha observado. La entidad está soportando en gran medida su respuesta en el hecho que está aplicando el procedimiento interno para como se ha indicado anteriormente para tratar de salvar parcialmente la inversión de recursos públicos realizada.

Es claro para esta Entidad de Control que las decisiones de adquisición se toman cuando las gráficas mostraban un comportamiento ya a la baja una vez alcanzado su máximo precio y es claro para esta entidad de control que la producción de agua en los pozos productores aumenta con el tiempo y disminuye la extracción de petróleo lo cual ha llevado a determinar que no es viable mantener pozos productivos

con grandes volúmenes de agua por la condiciones de rentabilidad frente al tratamiento de agua de producción, situación que conlleva a que exista inversión en elementos adquiridos que no serán utilizados para algún beneficio por parte de la entidad en retribución de la cuantía de recursos públicos empleados.

Respecto al daño fiscal, se decide retirar esa connotación en el sentido que no existe certeza en un detrimento al patrimonio, por cuanto los elementos objeto de análisis se encuentran en condiciones de operatividad y podrían llegar a ser utilizado en otros proyectos propios de la Entidad, igualmente los elementos han sido debidamente preservados. Consecuencia de lo anterior, si bien se mantiene la observación, esta se valida únicamente con su connotación administrativa.

HALLAZGO No. 17 (A) - Material Sobrante Proyecto Chichimene Inyección Agua 40 Acres.

Ecopetrol S.A provee un marco general para la gestión de proyectos a través del proceso o libro “*Ecopetrol Desarrollo de Proyectos*” (EDP), el cual reglamenta una rigurosa y estricta planeación de las compras de materiales e insumos que requiere en sus distintos proyectos.

Así mismo, a través del procedimiento CODIGO GAB-P-030 denominado “*Procedimiento para la Gestión de Material no Requerido para Operar*” Ecopetrol S.A propende por hacer una gestión eficiente en el uso de los materiales e insumos adquiridos en cada uno de los proyectos. Cabe anotar que el contenido de esta reglamentación interna define frente a las responsabilidades:

Responsabilidad del proceso:

//..

La gestión de los materiales de proyectos no requeridos para instalar, es responsabilidad del Líder del Proyecto o Gerente de HUB, sin que ello exima de la responsabilidad que les atañe a los funcionarios que soportan el proceso de planeación de los materiales (especificaciones y cantidades): funcionarios solicitantes de materiales, Líderes de perforación y exploración, Líderes de ingeniería.

Resultado del proceso de evaluación del proyecto ECU17070 Chichimene Inyección Agua 40 Acres máscara CP-0090 se encontró declaración de material sobrante con corte al 31 de diciembre de 2020, con avalúo directamente establecido por la Entidad conforme a las condiciones de adquisición en su momento. De acuerdo a lo informado, con corte al 31 de diciembre de 2020 se reporta un total de 304 registros codificados de material sobrante en cuantía de \$6.597.296.170.

En visita de inspección aleatoria sobre registros reportados se encontró que existen elementos cuya fecha de adquisición data de las vigencias 2015, 2018 y 2019, sin que a la fecha se hayan utilizado en alguno de los proyectos.

Los mencionados elementos se encontraron en del Campo Chichimene, clúster 48 así:

MATERIAL	TEXTO EXTENDIDO	CANTIDAD TOTAL	UNIDAD MEDIDA BASE	VALOR TOTAL
71500072441	ENCLOSURE RATING: 3R / IP54; FREQUENCY: (60 HZ) +/- 10% INPUT; NUMBER OF PHASES: 3; POTENTIAL: 4.160 VAC; POWER: 560 KVA; TYPE: 24 PULSES; VOLTAGE TOLERANCE IN PERCENT: (+/- 10%)	1	UN	\$ 587.568.455,00
71500069037	SERVICE: BOOSTER; LIQUID DESCRIPTION: PRODUCTION WATER; SPECIFIC GRAVITY: 0,98; VISCOSITY (Cp): 0,46; MANUFACTURING STANDARD OF PUMP: API 610 - ISO 13709; DESIGN TYPE (According to Manufacturing Stand	1	UN	\$ 560.834.180,00
71500072442	ENCLOSURE RATING: 3R / IP54; FREQUENCY: (60 HZ) +/- 10% INPUT; NUMBER OF PHASES: 3; POTENTIAL: 480 VAC; POWER: 600 KVA; TYPE: 6 PULSES; VOLTAGE TOLERANCE IN PERCENT: (+/- 10%)	1	UN	\$ 257.992.000,00
71004230413	SIZE: 7-1/16 IN, CLASS:5000, RING: R54 ENDS:FLANGED, FACE:RJ, API:6A,PSL1,AAU OPERATION TYPE:HANDWHEEL, REGULAR TRIM FULL BORE, THROUGH CONDUIT	3	UN	\$ 201.505.846,00
71006739809	SIZE: 8 " TYPE: BALL VALVE TRUNNION VALVE STANDARD: ASTM A216 GR WCC CLASS: TIGHTSHUT-OFF SEAT MATERIAL: NYLON SEAL MATERIAL: FKM SPECIAL REQUIREMENT HART: SOLENOID VALVE 3-WAY 316 STAINLESS STEE	3	UN	\$ 158.595.470,00
71500061677	CUPONES DE CORROSION ,LINE 16",ANSI #3000,PR. CONN 2" NPT ,PROBE TYPE HIGH SPEED, ELECTRICAL RESISTANCE (ER) PROBE (2), THREAOLET 1" X 3000, RETRACTABLE, MATERIAL 316 SS,FORM CYLINDRICAL, SAFETY SY	2	UN	\$ 113.583.679,00
71500070665	TYPE: BASKET FILTER IN LINE; SIZE: 8 IN; OUTSIDE BODY DIAMETER: 16 IN; SPECIFICATION/STANDARD: ASME SEC. VIII DIV.1;RATING: 150#; CAPACITY: 175 GPM; PRESSURE DP CLEAN / DIRTY 0,5/2 PSI, P y T; MICRO	1	UN	\$ 46.712.738,00
TOTAL				\$ 1.926.792.368

Estas deficiencias en la planeación de las compras de materiales relacionadas con condiciones proyectadas de funcionamiento y operación para el campo Chichimene en su momento sobrevaloradas que a la fecha no son viables desde el punto de vista de operatividad y rendimiento financiero de la explotación petrolera para estos campos, generan activos que no contribuyen al desarrollo eficiente de las actividades de la Entidad.

Estas adquisiciones se convierten en activos improductivos, que requieren de gastos en bodegaje y actividades de preservación entre otros, y que no prestan beneficio alguno ni cumplen con un fin estatal.

Hallazgo administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 17.

Inicialmente la entidad en su respuesta manifiesta que no existe connotación fiscal por cuanto los equipos fue parte de la planeación del proyecto, han tenido un ciclo de preservación adecuado, y se encuentran en condición de operar y en proceso de

validación para definir el mejor destino de acuerdo a las necesidades de los campos de Ecopetrol S.A, a partir del momento en que se declararon como sobrantes y da amplia explicación por partes de lo anteriormente expuesto.

Expone la entidad en su respuesta inicialmente que los 2 cupones de corrosión (71500061677) y las 3 válvulas de bola (71006739809) fueron transferidos de otros proyectos en la vigencia 2019.

Expone que el proyecto sufre modificaciones en su alcance por actualización de sus modelos geológicos, haciendo énfasis en que estos cambios son producto de situaciones imprevisibles del piloto y del comportamiento del yacimiento. Realiza a lo largo de su documento exposiciones técnicas que justifican los cambios realizados en el proyecto pasando de proyecciones en la inyección de 6000-8000 Bwipd a 3500-6000 Bwipd.

La entidad hace una descripción de la gestión en cumplimiento de su reglamentación interna para la utilización de estos materiales y expone que a la fecha el almacenaje y preservación se ha hecho adecuadamente informando en detalle cada una de las acciones adelantadas.

Así mismo, hace una extensa descripción de diversas opciones que pueden llegar a requerir algunos de estos equipos sobrantes, pero es claro que a la fecha estos aún se mantienen sin ser usados o prestar beneficio alguno.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 17.

Si bien en su respuesta la entidad hace mención a que estos elementos no son activos improductivos porque pertenecen a un proyecto actualmente en ejecución, es claro que este mismo proyecto los ha declarado sobrantes lo cual contradice el argumento. Aunado al hecho que 2 de estos registros corresponden a elementos que fueron declarados en otro proyecto y que se trasladan, siendo igualmente incluidos dentro de esta nueva declaratoria de material sobrante.

Es claro para esta Entidad de Control que en su respuesta Ecopetrol no ha desvirtuado las fechas de adquisición de estos elementos en las vigencias 2015, 2018 y 2019, y en sus argumentos trata de exponer las condiciones cambiantes de los modelos geológicos conforme a nuevos resultados obtenidos. Los nuevos resultados obtenidos de estos modelos se dan hacia el segundo semestre de 2019 claramente cuanto los elementos ya se encontraban adquiridos, en proceso de fabricación y entrega, lo cual determina a todas luces la toma de decisiones apresuradas en la adquisición de estos elementos máxime cuando la totalidad de los elementos sobrantes, ascienden a \$6.597.296.170.

En su respuesta la entidad enfatiza la existencia de riesgos e incertidumbres en las respuestas a la inyección de las formaciones productoras y que estos son imprevisibles desde los modelos geológicos, no obstante, estas condiciones no fueron limitantes para que la entidad realizara las adquisiciones de estos elementos que en total suman un poco más de 6.500 unidades y sean declaradas como sobrantes para este proyecto.

El que exista un procedimiento para salvar parcial o totalmente inversiones en la adquisición de elementos que al final no se utilicen, no desvirtúa el hecho de la existencia estos elementos adquiridos bajo condiciones sobrevaloradas como se ha observado. La entidad está soportando en gran medida su respuesta en el hecho que está aplicando el procedimiento interno para como se ha indicado anteriormente tratar de salvar en algo la inversión de recursos públicos realizada.

Respecto a la existencia del daño patrimonial, se aceptan las explicaciones dadas por la Entidad en el sentido que los elementos objeto de estudio están en condiciones de ser utilizados por otros proyectos, por lo tanto, se retira la connotación fiscal y se valida como hallazgo con connotación administrativa.

3.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Atender los Derechos de Petición y denuncias que sean asignados.

3.5.1. ATENCION DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante el desarrollo de la auditoría, se atendieron las siguientes peticiones y denuncias ciudadanas:

3.5.1.1. Petición SIPAR No. 2021-214626-82111-SE

Se recibió petición anónima el día 7 de julio de 2021 radicada 2021ER0086467, sobre presuntas irregularidades con un contratista en los nuevos proyectos digitales llevados a cabo por la Vicepresidencia digital.

Para resolver las inquietudes del ciudadano, se realizaron diferentes mesas de trabajo con la vicepresidencia digital de Ecopetrol, así como con los administradores de los proyectos de VDI, en los cuales se decidió tomar una muestra selectiva de cada uno de los contratos marco donde se identificaron contratos adjudicados al contratista hypercubus, se hizo prueba de contrasta para determinar el cumplimiento

de los procedimientos establecidos en el manual de contratación en concordancia con las normas establecidas por el gobierno corporativo, encontrando que los mismos cumplen con los procesos y procedimientos establecidos para ellos.

Finalmente, se concluyó que dentro de los proyectos de CAMPOS INTEGRADOS Y GESTIÓN VOLUMETRICA, así como en el de INVERSIONES DIGITALES, se evidenciaron desviaciones y como consecuencia de ellas se dejan (2) dos hallazgos administrativos en el presente informe final.

3.5.1.2. Petición SIPAR No. 2021IE0038828 Traslado de defensa.

Se recibió traslado por competencia de la delegada para el Sector Defensa y Seguridad de un hallazgo administrativo, identificado con el No. 19 del Informe Final de Auditoría Financiera que se adelantó a la Armada Nacional de Colombia, ARC. vigencia fiscal 2020, el mencionado se relaciona con el Convenio de Colaboración No. 12-060 MDN/ARC-ECOPETROL No. 12-060 (5211516), el cual tiene una inversión por la suma de Cuarenta mil ciento diecinueve millones sesenta y siete mil novecientos diez y siete pesos (\$40.119.067.917), alertando sobre un posible riesgo de pérdida de los recursos invertidos atendiendo el no cumplimiento al 100% del Objeto del mencionado convenio.

Se comunico Observación Administrativa, con incidencia Fiscal y Disciplinaria a ECP, sin embargo del análisis de la respuesta de la entidad en uso del contradictorio se aclara que el gestor fiscal Directo es la AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES al ser este quien tenía el poder decisorio de la inversión de los recursos y el manejo de estos, no obstante al verificar los roles de nuestro sujeto de control ECOPETROL En este negocio jurídico podemos concluir que el este gestor fiscal directo es la ALFM y el gestor fiscal indirecto es ECOPETROL por lo que, se mantiene como hallazgo administrativo No. 5 presentado en el presente informe, con otras incidencias como traslado a la Delegada de Defensa en aplicación al principio de la Especialidad Técnica consagrada en el Artículo 3 literal j) del Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0093 de 2021 Respecto a la sectorización y competencia de los sujetos de control al ser la ALFM el Gestor fiscal directo; así como, una alerta de Control interno para Ecopetrol teniendo en cuenta la potencial perdida de los recursos públicos, si no se adoptan las medidas pertinentes y conducentes que garanticen una adecuada gestión fiscal de mitigación de los riesgos asociados a la no construcción del PFA 31.

3.5.1.3. Petición SIPAR No. 2021-220865-82111-SE y 2021-221344-82111-SE

Mediante email radicado bajo el número 2021ER0127207 del 18 de septiembre del año en curso, la Coordinadora del Grupo de Relación con el Ciudadano, área funcional de relación con el Ciudadano del Ministerio de Comercio Industria y Turismo remitió por competencia una solicitud en la cual presentan denuncia

anónima por posibles hechos de corrupción y dumping predatorio de servidores públicos de ECOPETROL S.A. en la fabricación comercialización, venta al mercado nacional y de exportación de asfalto para carreteras.

Mediante radicado 2021EE0161389 del 27 de septiembre de 2021 se le responde al Anónimo estableciendo que la CGR es la competente, y que la misma sería resuelta de fondo en el presente informe.

Solicitud sobre los mismos hechos fue radicada ante la CGR en forma anónima bajo el numero 2021ER0127166 y código SIPAR 2021-220865-82111-SE, mediante oficio 2021EE0164274 se da respuesta de fondo y se informa que acumula en una sola actuación por unidad de materia en los hechos expuestos en el radicado 2021ER0127207 código SIPAR 2021-221344-82111-SE.

Analizada la información que se obtuvo dentro de la Auditoria de cumplimiento VIG 2020-2021 a ECOPETROL S.A. y después de una mesa de trabajo con el personal encargado al interior de la empresa del tema, el día 29 de octubre de 2021, encontrando lo siguiente:

Para atender la solicitud se requirió información a la entidad, se analizó la información recibida en el marco de la competencia de la CGR para dar respuesta al solicitante; De igual manera para realizar un análisis integral desde el punto de vista de gestión jurídica, se adelantó mesa de trabajo con ECOPETROL, de la cual se concluye, que el precio de los productos petroquímicos e industriales producidos por Ecopetrol deben reflejar el precio del mercado. Esto lo que quiere decir, es que el precio fluctúa de acuerdo a como se vaya moviendo el mercado, por tanto, de acuerdo a la guía de precios de Ecopetrol trasladada a la CGR para resolver esta denuncia, se observa que los precios preferiblemente se deben ubicar entre el -10%-+20%, pero esto puede variar de acuerdo a negociaciones puntuales, que estén aprobadas por la instancia definida en la matriz de decisiones y atribuciones -MDA.

En Ecopetrol existe una política de precios definida por “El reglamento del comité de precios VCM”, en el cual se valoran los productos con el precio de acuerdo a la paridad de importación (PI), el cual varía de acuerdo con los cambios en los indicadores internacionales de cada producto, entonces no posible que Ecopetrol venda por debajo del precio de producción.

De otro lado, se aclara que no es cierto que ECOPETROL S.A. ha anunciado un nuevo incremento en el precio de asfalto para carreteras de un 25%. La empresa ha manifestado en socializaciones con interesados en el tema, un incremento en el año 2021, hasta del 15%, conforme el Comité de Precios FEB 2021 del 7% inicialmente, y luego la propuesta es que a inicios de octubre del presente año se dé un segundo incremento de 8% y no del 25% ya que esto fue una simple propuesta, que no llegó

a materializarse realmente, como se manifiesta en el escrito de la denuncia presentada.

Durante el periodo comprendido entre enero y septiembre del año 2021, Ecopetrol ha exportado directamente 92.242 toneladas de asfalto, con un precio de venta de USD \$386.45/ton, siendo este precio cercano al precio del mercado local que son USD \$389/ton y no como erradamente manifiesta el denunciante, que a corte de julio de 2021 Ecopetrol había exportado 404.545 toneladas de asfalto por valor de USD 461.580.

Finalmente, con respecto al sexto y séptimo punto del escrito, en el que se manifiesta que ECOPETROL pretende vender al sector de la construcción el asfalto a más de nueve veces su precio de exportación y su proceder es conocido “como dumping”, se establece para su tranquilidad que los precios de venta de asfalto en la empresa son definidos por un comité de precios y/o reuniones de mercados, de acuerdo con las delegaciones definidas en los manuales presentados por ECOPETROL S.A. y que el negocio de la empresa no es producir a pérdida, ni establecer un precio inferior para el asfalto de exportación en comparación con los costos de producción y de venta en el mercado nacional, lo que se busca siempre productos que representen la mayor productividad y se maneja una lógica maximizadora de los costos de producción a mayor venta.

El comité comercial en el cual se establecen los precios está integrado por el 1. Vicepresidente Comercial y de Mercadeo o su delegado. 2. Gerente Asesoría Jurídica Downstream y Comercial o su delegado. 3. Gerente Financiero Comercial o su delegado. 4. Gerentes de la Vicepresidencia Comercial y de Mercadeo o sus delegados. 5. Líder del Staff de la Vicepresidencia Comercial y de Mercadeo o su delegado; realizan reuniones de mercados, 2 o 3 veces por semana y da un precio base y los canales pueden cambiar el precio y es una decisión colegiada, no a voluntad libre de los ejecutivos mencionados por el ciudadano.

3.5.1.4. Petición SIPAR No. 2021. 2021-200986-80504-D.

Mediante Oficio No. 2021ER0001804 del 8-01-2021 se registró ante la Contraloría General de la República vía web, un escrito de un ciudadano anónimo, en el que se manifiesta entre otras cosas que *“Contratistas como el CONSORCIO VIAS GAITAN 2019 que pretende que la alcaldía le pague los \$1.645 millones de pesos que vale el contrato 673 del 2019 sin haber cumplido con lo contratado, pues tristemente la misma población a beneficiar que finalmente no salió beneficiada denuncia que este contratista no realizo todo el mantenimiento de las vías como estaba contratado y como se había acordado en el convenio de cooperación 3008426 entre la alcaldía municipal de Puerto Gaitán y ECOPETROL.”*

Posteriormente para resolver el presente asunto se le solicitó información a la entidad ECOPETROL S.A., mediante el oficio No.2021EE0172982 del 12 de octubre de 2021 se solicitó información a ECOPETROL S.A., respecto del convenio de cooperación 3008423, suscrito entre la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán y ECOPETROL, informes periódicos de supervisión, del comité de administración o la instancia establecida para realizar el control a la ejecución del convenio, Pagos realizados con ocasión de la ejecución del convenio y estado actual del convenio y soportes de dicho estado si es el caso; quien respondió sobre lo pertinente Mediante Oficio No. 2021ER0001804 del 8-01-202 del 15 de octubre del año 2021.

De la información allegada y el estudio realizado la CGR concluyó que en este caso el gestor fiscal de los recursos entregados para la ejecución del contrato No. 673 de 2019, no es ECOPETROL S.A. sino el Municipio de Puerto Gaitán Meta, por lo que se consideró pertinente trasladar la presente petición a la Gerencia Departamental Meta, previa respuesta de fondo que se le brindó al ciudadano.

3.5.1.5. Petición SIPAR No.2021-220530-82111-D, acumulada 2021-221868-82111-SE, 2021-222187-80854-D, 2021-223273-82111-SE y 2021-223419-8211-SE

Mediante código SIPAR 2021-220530-82111-D, radicado 2021ER0123009 del 10 de septiembre de, se pone en conocimiento de comisión de auditor de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía la denuncia del ciudadano quien pone en conocimiento, presuntas irregularidades por parte de Ecopetrol, relacionadas con delitos ambientales, pasivos ambientales, contaminación de fuentes hídricas, malgasto de recursos públicos en exploración, entre otros.

Por medio de la comunicación 2021EE0152715 del 15 de septiembre de 2021, emitida por la Oficina de Participación Ciudadana de la CGR se da respuesta de fondo al Ciudadano, y en la misma se informa que la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el sector Minas y Energía dará respuesta a las inquietudes planteadas en lo relacionado con los puntos 5,6 y 7, denominado así:

Punto 5 Ecopetrol venta de gas ilegalmente y miente en sus reportes.

Punto 6 malgasto de dineros públicos en proyectos exploratorios en el golfo de México.

Punto 7 Malgasto de recursos públicos en actividades exploratorias de Ecopetrol.

Punto 8 Bases de datos de contratos y convenios que deberían ser investigados por

corrupción y malgasto de recursos en la vicepresidencia de Desarrollo sostenible.

De acuerdo con los documentos allegados por el Ciudadano a la CGR, se aportan anexos cuya descripción es como sigue:

- *“Anexo 5: Ecopetrol vende gas ilegalmente y miente en sus reportes (Audio con funcionaria de la vicepresidencia de desarrollo sostenible de Ecopetrol) ...”*
- *“Anexo 6: Presentaciones de la Vicepresidencia de Exploración de Ecopetrol (exploración de yacimiento – industria petrolera) donde se evidencia el gigante malgasto de dineros públicos en proyectos exploratorios en el golfo de México (no tiene sentido que sigan haciendo inversiones allá). Esta información es ocultada en reportes financieros...”*
- *“Anexo 7: Malgasto de recursos públicos en actividades exploratorias de Ecopetrol: Presentación hecha por la vicepresidencia de exploración que muestra las principales cifras de como la actividad exploratoria ha malgastado millones de dólares (recursos públicos/privados – ocultos/maquillados en reportes financieros). También, presentación de BCG (consultora externa) que evidencia como la actividad exploratoria no tiene sentido desde una perspectiva financiera y como ha malgastado millonarias sumas...”*
- *“Anexo 8: Bases de datos de todos los contratos/convenios que deberían ser investigados por corrupción/malgasto de recursos en la vicepresidencia de Desarrollo sostenible de Ecopetrol (...).”*

Ante las anteriores situaciones se asumió por parte del equipo auditor de la auditoría de cumplimiento a Ecopetrol, la revisión de los asuntos descritos por el Ciudadano, por lo que se requirió a la Entidad, documentación relevante respecto de los hechos particularmente mencionados.

De acuerdo con lo anterior se realizan las siguientes precisiones y resultados de las revisiones de la información aportada por el Ciudadano y aquella entregada por Ecopetrol a solicitud del equipo auditor:

- **Respecto del Anexo 5**

La Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía da traslado por competencia a la Contraloría Delegada para el sector Medio Ambiente, mediante radicado 2021IE0085137 del 06 de octubre de 2021, debido que en el punto 5 hace referencia a que *“Ecopetrol vende gas ilegalmente y miente en sus reportes”*; tema de competencia de las autoridades ambientales sujetos de control de la Contraloría Delegada Medio Ambiente, razón por la cual se realiza el traslado y se informó al ciudadano del mismo.

La Dirección de Vigilancia Fiscal Minas y Energía consulto a Ecopetrol sobre el tema de venteo de gas como situación operacional por lo que se manifiesta que *Desde el año 2009 Ecopetrol realiza anualmente un inventario de emisiones de Gases de Efecto invernadero –GEI- para los alcances 1 y 2 con un enfoque bottom up, que permite estimar dichas emisiones generadas en cada una de las instalaciones de la*

compañía. Para lograrlo, cuenta con un sistema de captura y gestión de la información “Sistema de Gestión de Emisiones Atmosféricas – SIGEA”, que a través del ingreso de información por integración con otros sistemas volumétricos de la compañía, recopila información operativa requerida para la estimación de las emisiones de GEI. En los casos en que los datos no se encuentren en estos sistemas, la información es cargada de forma manual por personal designado en cada instalación. Esta información, combinada con la utilización de metodologías basadas en balances de masa y factores de emisión reconocidos según categoría, permite estimar las emisiones en términos de toneladas de CO₂e, que anualmente son reportadas en informes de sostenibilidad tales como GRI –Global Reporting Initiative-, DJSI –Dow Jones Sustainability Index-, CDP –Carbon Disclosure Project- entre otros.

En 2020 se aprobó la Estrategia de Gestión de Emisiones Fugitivas y Venteos de la compañía, la cual fue construida considerando recomendaciones de expertos y las mejores prácticas de la industria. Adicionalmente, la empresa forma parte de la Coalición por el Clima y el Aire Limpio (CCAC), iniciativa liderada por el Naciones Unidas que busca avanzar en la investigación sobre mejores tecnologías de medición de metano en el sector y en el mejoramiento de las estimaciones y los niveles de reporte.

En el momento no existe regulación a nivel nacional que solicite a las empresas reportar las emisiones de GEI. Ecopetrol reporta anualmente el estado de las emisiones de GEI en los diferentes informes de gestión y sostenibilidad, GRI, Dow Jones, Carbon Disclosure Project (CDP), entre otros.

De acuerdo con la respuesta de Ecopetrol la Contraloría Delegada Minas y Energía no encuentra situaciones que amerite trasladar situaciones anómalas o hechos que involucren recursos económicos que sean sujeto de vigilancia fiscal por parte de la CGR.

Es de aclarar que en cuanto a los audios que manifiesta aportar el Ciudadano, los mismos no pueden ser usados como prueba, toda vez que se desconoce su procedencia y el modo de obtención previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

- **Respecto del Anexo 6:**

Es importante mencionar que la actividad exploratoria en el sector de hidrocarburos es de alto riesgo, y más aún cuando se realiza costa afuera u *offshore*. De acuerdo con la información recibida, efectivamente algunos proyectos no han sido exitosos, sin embargo, esto es usual en la industria, tanto en tierra (*Onshore*) como *offshore*.

De los proyectos realizados en el golfo de México, estos han traído beneficios para la compañía, tanto por la adquisición de conocimiento de la operación costa afuera, como económicamente, y por esto hace sentido invertir en una región bastante estudiada y conocida como es el golfo.

En cuanto al caso exitoso, conocido como **Esox**, se evidenció que fue un pozo exploratorio inicialmente capitalizado como activo en curso durante 2019, y luego fue declarado como un descubrimiento; luego de ello y al certificar las reservas con un asesor externo, se volvió a clasificar como un activo en desarrollo de acuerdo con las normas NIIF por las cuales se rige la empresa. Actualmente ha generado un flujo de caja operativo acumulado aproximado de USD28 MM. Por lo tanto, no podría llamarse a esto un malgasto, sino una inversión de alto riesgo.

Ahora respecto a lo denunciado en relación con el presunto ocultamiento en los reportes financieros, se encontró que no coincide con lo reportado por Ecopetrol, puesto que la compañía tiene una clasificación de los activos o proyectos y los reclasifica en sus respectivas cuentas dependiendo del éxito o no de cada uno de ellos y basados en las normas NIIF mediante las cuales estandarizan todos los movimientos contables.

Por lo antes mencionado no encontramos merito a iniciar o trasladar situaciones anómalas encontrada según lo reportado por Ecopetrol y los resultados registrados por dicha compañía en sus estados.

- **Respecto del Anexo 7**

Se resalta, como menciona Ecopetrol en varias ocasiones, que el proceso de exploración es una fase que tiene un alto grado de incertidumbre y de riesgo, puesto que es hasta que se perfora que es posible identificar el éxito de esta etapa. De acuerdo a lo que se manifiesta en la denuncia, efectivamente algunas campañas de exploración no son exitosas, sin embargo, esto es algo que se pueden presentar y está contemplado dentro de los riesgos que se presentan, como menciona Ecopetrol.

Por otra parte, la entidad suministra documentos soportes como la estrategia de exploración de Ecopetrol, la estrategia integrada NFE, entre otros documentos que soportan el desarrollo de las actividades de exploración que lleva a cabo la entidad. A partir de estos soportes y otras fuentes, la entidad da respuesta a las preguntas planteadas por el denunciante.

en cuanto a lo denunciado sobre la eficiencia exploratoria y finding cost los proyectos de exploración que se han realizado y se realizan han traído beneficios a la compañía como disminución en el costo de hallazgo, ubicándose en niveles entre 2 y 3 USD/BOE, u optimización de la tasa de éxito exploratorio comercial, cuyo promedio se ubica en el 32%, cercano al promedio mundial.

Con lo referente a la denuncia de porqué se sigue llevando a cabo actividad exploratoria, es necesario tener en cuenta que es parte del objeto social de la compañía, puesto que esta empresa tiene participación dentro de toda la cadena de valor de los hidrocarburos (exploración, producción, transporte, refinación y comercialización) y el sector del upstream es de importancia puesto que dentro de sus objetivos está asegurar las reservas requeridas para la sostenibilidad tanto del grupo Ecopetrol como del país.

Por lo anterior; la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, agradece su comunicación y procede al archivo de las presentes diligencias dando por terminada nuestra intervención.

La Contraloría General de la República valora la participación ciudadana como elemento fundamental en la lucha contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública; por ello, agradece su comunicación y les invita a continuar con su invaluable valor civil y responsabilidad ciudadana para el ejercicio del control social, con la seguridad que estamos comprometidos en efectuar los trámites pertinentes a las solicitudes que se alleguen por parte de la ciudadanía, relacionadas con la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares y entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia.

3.5.1.6. Petición SIPAR No. 2021-221913-82111-SE

En su comunicación radicada en la Contraloría General de la República pone en conocimientos el derecho de petición de la referencia con el asunto *“DERECHO DE PETICION SOLICITUDE URGENCIA VISITA TECNICA OCULAR, PARA VERIFICAR POSIBLEMENTE AFECTACIONES NUEVAMENTE AL NIVEL FREATICO QUE RETROALIMENTA EL ACUIFERO LIBRE.”*, el cual se radico ante la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía el día 29 de septiembre de 2021, para adelantar lo pertinente frente a los hechos por usted peticionados.

La Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía, se permite comunicarle que el Derecho de Petición presentado por Ustedes, se remitió por competencia a la Contraloría Delegada para el Sector Medio Ambiente, mediante radicado del presente año, quien según Resolución de Sectorización No. 0093 de 4 de agosto de 2021 *"Por la cual se actualiza la sectorización de los sujetos de control fiscal y se asigna competencia a las Contralorías Delegadas Sectoriales para ejercer la vigilancia y el control fiscal"*, será la competente para auditar la Autoridad de Licencias Ambientales ANLA y CORMACARENA, quienes son las autoridades competentes para resolver y hacer seguimiento a lo pertinente de la Licencia Ambiental LAM0227 frente a la posible afectación del acuífero libre en el derrame de Nafta suscitado en los tiempos por usted comunicados.

3.6. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI de acuerdo con la materia.

Una vez revisadas las pruebas aportadas por Ecopetrol, por medio de correspondencia y las carpetas de SharePoint compartidas que se enviaron al equipo auditor se puede concluir que Ecopetrol ha cumplido con el avance de 109 acciones equivalente a un 91 % de cumplimiento del plan de mejoramiento.

Para esta verificación, la CGR no contemplo acciones derivadas de las auditorias financieras 2019, 2020 y 2021.

ACTIVIDADES PDM CUMPLIDAS 2o. SEMESTRE 2019

3 actividades de los hallazgos H012-2011; H023-2016; H008-2018

ACTIVIDADES PDM CUMPLIDAS 1er. SEMESTRE 2020

19 actividades de los hallazgos H119-2014; H002-2015; H011-2015; H032-2015; H036-2015; H044-2015; H048-2015; H01-2019P; H04-2019P; H09-2019P; H11-2019P; H13-2019P; H15-2019P; H18-2019P; H20-2019P; H22-2019P; H25-2019P; H01-2019R; H04-2019R

ACTIVIDADES PDM CUMPLIDAS 2o. SEMESTRE 2020

8 actividades de los hallazgos H048-2015; H041-2016; H02-2019P; H08-2019P; H20-2019P; H23-2019P; H03-2019R; H04-2019R.

La tabla consolidada referente a los avances del de mejoramiento Ecopetrol queda así:

FECHA SUSCRIPCION	HALLAZGOS NO FINANCIEROS	ACCIONES DE MEJORA	ACCIONES CUMPLIDAS	ACCIONES NO CUMPLIDAS
2011	1	1	1	0
2014	2	2	0	2
2015	18	28	28	0
2016	8	9	9	0

2018	3	4	4	0
2019	48	75	67	8
TOTAL	80	119	109	10

Fuente: Equipo Auditor

Gerencia Colegiada Santander

De acuerdo con el análisis de los hallazgos y las acciones correctivas formuladas en el Plan de Mejoramiento, con reportes en la herramienta Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI de la Contraloría General de la República con corte a 31 de diciembre de 2020, el cual fue suscrito por Ecopetrol S.A en el Formulario: F14.1: Planes de mejoramiento – entidades), y comprobadas las acciones de mejora, relativas a los hallazgos de auditoría correspondientes a las operaciones de desarrollo y producción en jurisdicción de la Vicepresidencia Regional Central de ECOPETROL S.A, se constató que la totalidad de las acciones fueron cumplidas y cerradas, no quedando a cargo de la VRC ninguna acción correctiva pendiente.

Así mismo, no se generaron hallazgos en la presente auditoria que fueran de la misma naturaleza, en cuanto a condiciones, causas y efectos relacionados con los hallazgos de la última auditoría realizada por la Contraloría en la vigencia 2021, razón por la cual se emite concepto favorable sobre la efectividad de las acciones correctivas cerradas, al no presentarse por parte de la entidad, acciones que indicaran reincidencias en los aspectos evaluados.

Gerencia Colegiada Meta

Revisado el Plan de Mejoramiento de Ecopetrol SA-, se evidenció que seis acciones de mejora corresponden a hallazgos que están bajo influencia de la Vicepresidencia Regional Orinoquía - VRO, sobre las cuales se realizó seguimiento de la documentación y soportes que presenta la compañía, observando que las acciones propuestas como mejoras son válidas y permitieron mitigar el riesgo.

3.7. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7
Identificar los recursos asignados y ejecutados para la Gestión Ambiental de los proyectos seleccionados

Para el desarrollo de este objetivo se identificaron los recursos discriminados de la gestión ambiental a través de la muestra de proyectos seleccionados para el

desarrollo de la auditoría. Dicha muestra de proyectos abarco lo que corresponde a los negocios de exploración, producción y aquellos destinados a TICs.

En la identificación se realizaron las revisiones de actividades dentro de los gastos ambientales de los proyectos seleccionados, para ello contratos de interés por su impacto tanto económico como ambiental, es decir aquellos cuyo cumplimiento de su objeto es primordial para asegurar la continuidad y avance del respectivo proyecto. La identificación y verificación incluye las inversiones efectuadas en materia ambiental en los proyectos y activos relacionados con Yacimientos No Convencionales.

De acuerdo con la identificación de los recursos ambientales de los proyectos seleccionados, se observa que se han ejecutado \$ 28.652 MCOP, que equivalen a \$ 8,1 MUSD EQV, para la gestión ambiental de los proyectos seleccionados que abarcan los negocios de exploración y producción. Además, existe una desviación de 4,065 MCOP entre el valor proyectado y el valor del plan actualizado de la vigencia 2020.

PROYECTO	Código SAP	VIGENCIA 2020				Total Proyecto Ejecutado	
		MCOP	MUSD EQV	MCOP	MUSD EQV		
		Plan Actualizado		Real			
PERFORACIÓN PAUTO PTJPF	CP-0392	-	-	\$ 89,00	\$ 0,02	\$ 89,00	\$ 0,02
PERFORACIÓN PAUTO PSCPE	CP-0391	\$ 113,00	\$ 0,03	\$ 153,00	\$ 0,04	\$ 153,00	\$ 0,04
Estabilización Condensados Cupiagua	CP0020	-	-	-	-	\$ 225,00	\$ 0,07
PERFORACIÓN POZO TTRD FRTP12	CP-0378	-	-	\$ 89,00	\$ 0,02	\$ 89,00	\$ 0,02
OPT SIST INYECCION GAS CUSIANA	IP-0349	\$ 51,00	\$ 0,01	\$ 2,00	\$ -	\$ 2,00	\$ -
REDUCCIÓN PRESIÓN SLUG CATCHER CUSIANA	IP-0339	\$ 145,00	\$ 0,04	\$ 17,00	\$ 0,004	\$ 157,000	\$ 0,047
RECIRCULACIÓN PLANTA DE GAS CUPIAGUA	IP-0276	-	-	-	-	-	-
Caño Sur Este - Módulo 3	CP-0024	\$ 2.769,00	\$ 1,23	\$ 2.148,00	\$ 0,60	\$ 2.148,00	\$ 1,08
PROYECTO RUBIALES INFILL MÓDULO INTEGRADO ETAPA 1	CP-0262	\$ -	\$ 0,72	\$ 2.857,00	\$ 0,84	\$ 3.133,00	\$ 0,97
PROYECTO RUBIALES INFILL MÓDULO INTEGRADO ETAPA 2	CP-0382	\$ 542,00	\$ 0,15	\$ 341,00	\$ 0,10	\$ 341,00	\$ 0,10
RUBIALES INFILL B4	CP-0140	\$ 11.215,00	\$ 2,90	\$ 13.394,00	\$ 3,54	\$ 13.616,00	\$ 3,61
Caño Sur Este - Pozos de Estudio	CP-0096/6	\$ 6.972,00	\$ 1,88	\$ 6.570,00	\$ 1,70	\$ 8.672,00	\$ 2,14
MEJORAMIENTO FACILIDADES DE LA GDH	IP-0245/5	-	-	-	-	-	-
DESARROLLO SAN FRANCISCO	CP-0250	-	-	-	-	-	-

DESARROLLO AREA SUR MODULO 1	CP- 0253/6-02	-\$ 185,00	-\$ 0,06	\$ 27,00	\$ 0,01	\$ 27,00	\$ 0,01
Total		\$ 21.622,00	\$ 6,91	\$ 25.687,00	\$ 6,88	\$ 28.652,00	\$ 8,10

Gerencia Colegiada Santander:

La inversión ambiental de los proyectos de la muestra para la vigencia 2020, alcanzo los \$ 3.722.755.597.

De los diez (10) proyectos regionales, solo dos (2) de los proyectos presentaron inversión ambiental, los cuales fueron:

- IP-0267 - Construcción línea de trasferencia entre aullador 1 y 2, presenta inversión ambiental por \$137.493.281, por concepto de Plan de manejo arqueológico requerido para la construcción de la línea entre Aullador 1 y Aullador 2 en cumplimiento de la resolución de 0114 correspondiente de la licencia ambiental global del campo Aullador.
- CP-0293 - 13 WO Llanito. presenta inversión ambiental por \$127.421.787, por concepto de Plan de manejo ambiental específico para las obras de superficie necesarias para la reactivación de los pozos Llanito 73 y Llanito 90 en cumplimiento de plan de manejo ambiental integral de Mares
Respecto a los tres (3) proyectos HUB, dos (2) de ellos presentaron inversiones ambiental y social, de la siguiente manera:
- CP-003 – Yarigui, presentó inversión ambiental por \$429.956.052 y social por \$1.617.276.176
- CP-0074 – Llanito, presentó inversión ambiental por \$3.027.884.477 y social por \$ 674.219.083

Gerencia Colegiada Meta

El estimado de costos de cada proyecto contempla las inversiones de viabilidad ambiental que se requieren dentro de los mismos, con base en la revisión llevada a cabo de los de los diez (10) proyectos de la muestra para la Vicepresidencia Regional Orinoquia - VRO, se determinó que ocho (8) tuvieron inversión en la Gestión ambiental, desarrollando actividades como tramites de permisos menores, monitoreos ambientales, servicios de arqueología, actualización de Planes de Manejo Ambiental, entre otros.

La inversión ambiental desde el inicio de los ocho (8) proyectos y con corte a 31 de diciembre del 2020, corresponde a \$3.897.347,27 USD, valor ejecutado en pesos colombianos \$12.430.039.933.

La inversión ambiental para la vigencia 2020 de los ocho (8) proyectos fue de \$1,021,146.16USD, valor en pesos colombianos \$3,783,561,186, como se muestra a continuación:

Identificación del proyecto							
ID	Matricula Digital	Mascara SAP ECP	Tipología (Trámite, estudio o actividad)	Descripción del Trámite/Estudio/Actividades Ejecutadas	Año Ejecutado	Valor ejecutado en USD	Valor ejecutado en pesos (SAP)
12	1009007	CP-0090	Trámite	Servicio arqueología	2,020	94,654.64	355,306,446
			Estudio	Monitoreos ambientales	2,020	87,208.32	305,474,070
			Actividad	Servicios Profesionales	2,020	16,591.42	60,515,712
Subtotal						198,454.38	721.296.228
P-1074	1009155	IP-0137	Trámite	Plan Manejo Ambiental	2,020	473.73	1,867,395
Subtotal						473.73	1.867.395
P-1150-M2-E1	1009185	AP-0045	Trámite	Monitoreos ambientales	2020	135,965.41	508,734,086.00
Subtotal						135,965.41	508,734,086.00
0096-E1	1009028	CP-0265	Actividad	ODS 064 PMA Arqueología	2020	37,832.27	146,882,922.00
			Actividad	Apoyo Consultoría GDA Proyecto Apiay	2020	3,113.57	12,013,899.00
			Estudio	Modelo Hidrogeológico Bloque Apiay 2020	2020	53,624.60	194,141,982.00
			Actividad	ODS 064 Arqueología	2020	1,787.45	6,823,712.00
			Trámite	Pago tasa aprovechamiento Resolución 1493 Líneas flujo	2020	195.87	738,109.00
			Trámite	Pago public Res. 1493	2020	1,275.79	4,791,360.00
Subtotal						97,829.55	365,391,984
0096-E4.1	1009030	CP-0258	Estudio	Modelo Hidrogeológico Bloque Apiay 2020	2020	67,444.13	236,487,813.00
			Estudio	Monitoreos Ambientales	2020	3,894.98	13,789,437.00
			Actividad	Consultoría PMA Apiay	2020	123,673.52	450,515,221.00
Subtotal						195,012.63	700,792,471
117	1009036	CP-0256	Actividad	apoyo a la gestión de viabilidad ambiental	2020	6,502.05	22,486,977.00
			Estudio	Monitoreos Ambientales	2020	114,281.26	445,708,674.00
			Actividad	PMAE y arqueología	2020	23,725.23	93,315,491.00
Subtotal						144,508.54	561,511,142
59/P-1108	1009948	CP-0121 /CP-0376	Estudio	Monitoreos Ambientales	2020	80,022.32	281,875,598.00
			Actividad	apoyo a la gestión de viabilidad ambiental	2020	98,510.52	371,301,516.00
			Actividad	PMAE y arqueología	2020	49,014.55	191,137,139.00
Subtotal						227,547.39	844,314,253
002-004	1009924	XP-001/6	Trámite	Monitoreos Ambientales	2020	2,439.38	9,225,272.00
			Actividad	PMAE y arqueología	2020	18,915.15	70,428,355.00
Subtotal						21,354.53	79,653,627
TOTAL						1,021,146.16	3,783,561,186

3.8. OTROS RESULTADOS DEL EJERCICIO AUDITOR.

Gerencia Colegiada Santander

GESTIÓN JUDICIAL

De conformidad con la base de datos de los procesos judiciales activos allegados por la Vicepresidencia Regional Central de Ecopetrol un total de 554 de los cuales 264 en contra de la entidad a 31 de diciembre de 2020, a la fecha no reporta ninguno archivado.

Se verificó el cumplimiento de los términos procesales, tales como: solicitud y aporte de pruebas, alegatos y demás actividades inherentes a los procesos.

Así mismo se verificó la adecuada y oportuna información de los procesos judiciales en trámite por parte de los apoderados de la Entidad en el aplicativo eKOGUI, conforme al Decreto 1069 de 2015.

Atendiendo las directrices del nivel central, referente al tema de Defensa Judicial, La revisión de este proceso se hizo basándose en la verificación de los principios de oportunidad y eficiencia en la defensa, en la gestión de los apoderados, confiabilidad de los sistemas de información, mecanismos de control y seguimiento a la actividad de defensa y el pago de las sentencias en contra de la Entidad.

Procesos Judiciales

Sobre el particular se tiene que el Área jurídica de Ecopetrol, es la encargada del manejo del proceso de defensa judicial de la Entidad, en donde se detecta de la muestra que la gestión en la defensa jurídica es oportuna y eficiente, no se observó inconsistencias frente los términos procesales, una de las dificultades en este proceso es el no seguimiento de la gestión realizada por los apoderados para el ejercicio de esta labor de la alimentación y actualización del eKOGUI.

En relación al tipo de procesos la entidad reporto los siguientes datos:

TIPO DE PROCESOS	Numero de Procesos
Tutelas	106
Acciones de grupo	2
Acción popular	4
Acción de reparación directa	32
Acción contractual	27
Civil verbal ordinario	1
Declaración de pertenencia	1

Expropiación Administrativa	5
Ejecutivo laboral	2
Fuero sindical	2
Laboral verbal sumario	1
Nulidad y restablecimiento del derecho	1
Ordinario Laboral	85
Penales	6
Indemnización Reparación Civil	1
Restitución y Formalización de Tierras	84
Servidumbres	10

Dentro de la revisión aleatoria de procesos judiciales a efectos de establecer la gestión, oportunidad y eficiencia de en la defensa, el respectivo estudio de riesgos en las pretensiones, como la verificación de los sistemas que tiene la entidad para este proceso para determinar el grado de confiabilidad del mismo, se consolidaron los hallazgos que se describen a continuación:

HALLAZGO No. 18 (A) - Actualización y Registros en Aplicativo eKOGUI.

Decreto 1069 ARTÍCULO 2.2.3.4.1.3. *Ámbito de aplicación.* *El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado.*

Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI.

(...)

ARTÍCULO 2.2.3.4.1.2. *Objetivo.* *El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.*

El Sistema brindará mecanismos focalizados para la generación de conocimiento, la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la generación de estrategias de defensa jurídica y el diseño de políticas para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

Artículo 2.2.3.4.1.3., inciso segundo reza: “Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI”.

Respecto de las funciones del abogado, el artículo 2.2.3.4.1.10. Reza: “Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:

4. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.
(...)

Procedimiento de Ecopetrol en el **INSTRUCTIVO PARA EL CALCULO DE LAS CONTINGENCIAS POR PROCESOS JUDICIALES Y CONCILIACIONES. CODIGO: GSJ-I-004.**

2.2 Intervinientes del Proceso.

- *Apoderado de Ecopetrol S.A.: Es un abogado titulado interno o externo de Ecopetrol S.A. a quien se asigna la representación judicial y extrajudicial de la empresa en procesos instaurados por o en contra de la misma. Es responsable de documentar la información de los procesos y el desarrollo de los mismos en los que es apoderado en los sistemas de información y frente al Comité de Defensa Judicial y Conciliación en la estructuración de eventuales propuestas”*

De la verificación efectuada a los procesos judiciales de la muestra que adelanta la Vicepresidencia Regional Central de ECOPETROL, en su contra, se observa inconsistencias en el registro y actualización por los responsables que alimentan y tienen acceso al sistema en el cargue de información del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI. En la siguiente tabla se identifican cada uno de los procesos judiciales que se encontraron con presuntas inconsistencias.

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.
-----	----------------------	----------------------------------

1	5400133330062018 0027400	En el eKOGUI el 20/08/18 registrada el 20/12/22 MIPCE presenta reforma de la demanda. En la plataforma de consulta de la rama judicial, aparece registro del 4/02/2020 señala. "SE DEJA CONSTANCIA QUE EL DIA DE HOY SE NOTIFICÓ PERSONALMENTE A LA PARTE DEMANDADA, ADJUNTANDO ESCRITO DE LA DEMANDA Y EL AUTO ADMISORIO Y AUTO QUE ACEPTA MEDIDA CAUTELAR". última actuación 12/02/2020 pasa al despacho. No hay coherencia entre lo registrado en el eKOGUI y la Rama judicial.
2	6800123330002019 0009500	En el eKOGUI aparece el 2019/10/21. Sin embargo, no está actualizado con lo que reporta la plataforma de la rama judicial Tribunal Administrativo de Santander, de los meses de julio, agosto de 2020.
3	6800123310002008 0030200	En el eKOGUI no se actualiza en tiempos reales, figura tribunal de Santander, se evidencia actuación del 2019/11/26 registrada el 2021/06/30, señala sin novedad procesal. Cruzado el proceso con la plataforma de la rama judicial consulta Consejo de Estado- Sección tercera, el 31/jan/2019. cambio de ponente, este registro se hace el 30/06/2021. Actualización extemporánea.
4	5400131310052009 0012600	En el eKOGUI aparece registrado extemporáneamente la ejecutoria, toda vez que esta se hizo y se registró el 2021/07/08 y el juzgado publico la ejecutoria y en el pantallazo de la rama judicial verificar el proceso del juzgado 10 administrativo oral de Cúcuta. Sentencia se profirió el 30/04/20 registrada el 7/07/2020, el mismo día se fija edicto para notificar a las partes, el 10/07/2020 se desfija edicto y queda ejecutoriada el 12/03/2021. Lo que evidencia no se actualiza oportunamente.
5	6800123330002017 0069800	En el eKOGUI aparece registro del 2019-09-24 fue registrado el 20-12-22 señalando en la observación traslado observaciones (venció en silencio). Actualización extemporánea.
6	1557231890012016 0043500	En el eKOGUI registra el 2017/05/12 Auto admite demanda del juzgado 1 promiscuo del circuito Puerto Bayaca, sin embargo no hay actuación alguna que evidencie porque el 2017/11/28 registra el juzgado 1 promiscuo de Sabana de Torres contestación demanda. De otra parte, en el pantallazo del ekogui reporta en actuaciones del proceso el 2019/06/05 juzgado 01 civil de Barrancabermeja y con la misma fecha 2019-06-05 etapa: Fallo juzgado 01 promiscuo de Sabana de Torres registrado el 21-06-30. Se procedió a realizar cruce telefónicamente con el juzgado de Sabana de Torres Santander, en el que informan que se recibió la demanda está en notificación y para reconocimiento de poder que dio Ecopetrol, igualmente sostiene que no se ha proferido decisión alguna y que este proceso inicio en el juzgado de Sabana de Torres. No hay coherencia en la información registrada en el eKOGUI.
7	1100131050172017 0050300	el eKOGUI no está actualizado solo se registra la Sentencia de primera instancia del 2019/07/18 registrada el 4/12/2019, sustentando: "Fracasada la etapa de conciliación, el Juez da por probada la excepción previa de falta de reclamación administrativa en contra de Ecopetrol S.A., decisión que quedó en firme, por lo cual se ordena la desvinculación del proceso a la entidad y la llamada en garantía, ordenando la continuación del proceso en contra de la empresa Oncor LTDA" Cruzada la información con plataforma de la rama judicial, el juzgado remite al tribunal el expediente 28/11/2019, la decisión de la segunda instancia del tribunal el 8/09/20 confirma sentencia y el 7/10/2020 auto que ordena liquidación de costos y archivo del expediente. Desactualización eKOGUI.
8	6808131210012018 0004600	Se anexa al expediente un auto interlocutorio del 9 de septiembre de 2018 proferido por el Juzgado primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en el que desvincula a Ecopetrol, no obstante, en el eKOGUI no aparece registrada esta actuación, el proceso continuo activo.
9	6808131210012018 0003800	Se realizo llamada al juzgado primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en el que informan que Ecopetrol fue desvinculado mediante Auto del 15/10/2019, sin embargo en el eKOGUI no aparece registrada esta actuación y el proceso continuo activo.
10	0557931050012013 0026400	En el eKOGUI aparece fecha de la actuación el 20/03/2020 siendo registrada el 20/12/2020, la decisión del juzgado notificada en la que se revoca las partes de la sentencia apelada y se absuelve a Ecopetrol. Sin embargo, en la consulta de la Rama judicial aparece decisión del tribunal Superior de Antioquia – Sala laboral del 6/03/2020 ORDENA EL ARCHIVO Y REMITE AL JUZGADO. El proceso podría estar archivado y sigue activo. Se observa la extemporaneidad en subir la información.
11	5800131050012016 0037900	El registro del eKOGUI, el radicado no corresponde al que se encuentra en archivos adjuntos la radicación es 540013105001222220160037900. De otra parte, la decisión del tribunal superior distrito judicial de Cúcuta en acta de audiencia allegada confirma la providencia impugnada y condena en costas a la demandante y a favor de Ecopetrol. No obstante, cruzada la información con la rama judicial la anotación registrada el 31 de marzo de 2017, en el que se llevó a cabo la audiencia de conciliación y en la cual se declara probada la excepción propuesta por Ecopetrol y se ordena excluir a ECOPEPETROL como empresa demanda en el proceso, confirmada por el

		<p>tribunal Superior de Cúcuta en el que confirma la decisión 20/09/2017, en la audiencia se deja constancia que Ecopetrol AUSENTE.</p> <p>En los documentos soportes allegados por Ecopetrol se observa que el proceso continuo al juzgado de origen y hay actuaciones de febrero, abril y mayo de 2018 que se profiere decisión del juzgado y se envía el proceso al tribunal superior para resolver recurso de apelación contra la decisión, las actuaciones registradas en el tribunal datan desde 12 de junio del 2018, noviembre de 2019 y decisión registrada el 21 de marzo del 2021 en el que revoca la sentencia y declara la responsabilidad de la empresa de GRACIELA TARAZONA GONZALE.</p> <p>El eKOGUI, registra como terminado el proceso, sin embargo. Esta situación de cierre del sistema, pudo haberse originado por no tener claridad frente al manual del abogado del Ekogui (PÁG 52 Num 4. Actuaciones que terminan el proceso), en el que se explica detalladamente y al final señala: "Como esta actuación da por terminado el proceso, el sistema le arrojará una alerta preguntándole si desea continuar (..) Si confirma la acción, el proceso pasará de estado activo a estado terminado" Es decir, no debió confirmar, por cuanto había una actuación pendiente que es la del cobro de las costas a favor de Ecopetrol.</p>
--	--	--

Lo anterior demuestra la falta de gestión de los apoderados de Ecopetrol, en subir en oportunidad, eficiencia y veracidad la información al *Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad litigiosa del Estado – eKOGUI*, aunado a debilidades en los controles de seguimiento que genera no confiabilidad en información que registra la plataforma del eKOGUI, con las actuaciones procesales de los diferentes despachos judiciales de la Rama Judicial.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 18

La respuesta completa se transcribe en el numeral 5 Anexos

ANALISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 18.

No es de recibo lo sustentado por la entidad al argumentar que las finalidades y objetivos son diferentes los de legis office y el sistema de información de la rama judicial, como tampoco el hecho de que la norma no señala termino para el reporte de la información en el sistema eKOGUI, toda vez que la entidad no está cumpliendo en oportunidad de registrar las actividades procesales en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, tal como lo establece el artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto 1069 de 2015, "(...) el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales." Igualmente, el Artículo 2.2.3.4.1.7. "**Funciones del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad o quien haga sus veces.** Son funciones del jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:

- 5. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de**

la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

(...)

Y respecto de las funciones del abogado, el ARTÍCULO 2.2.3.4.1.10. señala: “*Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:*

6. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.

El Manual de los Abogados establece: “2.1 OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS (...) Dentro del marco de sus competencias funcionales, responder por la veracidad y oportunidad de la información que reporten en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado –eKOGUI. (subrayados fuera de texto).

Si bien, es cierto la norma no establece un término para alimentar el sistema eKOGUI, igualmente lo es, que el registro y la actualización es de manera **oportuna y permanente**, es decir no a los seis meses al año, como quedó demostrado en algunos procesos judiciales de la muestra, ahora bien el hecho de que la entidad procedió a subsanar y actualizar el eKOGUI, no desvirtúa la observación por el contrario demuestra que no está cumpliendo a cabalidad al tener al día la información litigiosa de cada proceso judicial que se adelanta en su contra, razón por la cual se valida y queda como hallazgo con el ajuste respecto del Decreto 2052 modificado en gran parte el Decreto 1069 de 2015.

HALLAZGO No. 19 (A) - Cuenta SIRECI Formulario F9.

La Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 del 25 de agosto de 2020 (Diario Oficial No. 51.418 de 26 de agosto de 2020 “*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 Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)*”

En el Artículo 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Reza: “*El método y forma de rendir cuenta e informe y otra información, que se establecen por esta resolución, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y los particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición Constitucional y Legal*”

Al hacer el cruce de la información reportada en el formulario F-9 con la muestra de los procesos judiciales enviados por la Vicepresidencia Regional Central de Ecopetrol se observa lo siguiente:

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial- F-9
1	15572318900120160043500	La demandante es Isabel Nieto Almeyda y no el que registra ECOPEPETROL en el Formulario F-9 Gladys Adela Gomez Gomez. No hay coherencia en la información.
2	11001310501720170050300	Se registra como demandante Seguros del Estado y verificado eKOGUI Y plataforma de la Rama Judicial el demandante es CESAR MAURICIO MARTINEZ, los demandados ECOPEPETROL Y EMPRESA DE SEGURIDAD ONCOR. No hay coherencia que se reporta en el Formulario F-9.
3	05579310500120130026400	En la consulta de la Rama judicial aparece decisión del tribunal del 6/03/2020 ORDENA EL ARCHIVO Y REMITE AL JUZGADO. El proceso podría estar archivado y sigue activo.
4	68081312100120180004600	Ecopetrol fue desvinculado el 9 de septiembre de 2018, mediante auto interlocutorio no obstante, el proceso continua activo en el Formulario F-9.
5	68081312100120180003800	Ecopetrol fue desvinculado mediante Auto del 15/10/2019, sin embargo el proceso continuo activo en el Formulario F-9.
6	58001310500120160037900	El registro del EKOGUI y rama Judicial el radicado es 540013105001222220160037900, a la fecha no se ha corregido el dígito de 8 por 4 en el formato F-9

Lo anterior denota deficiencias en la información suministrada en el formulario F-9, que genera no haya confiabilidad y veracidad en la información reportada en los procesos judiciales, lo que conlleva que afecte el desarrollo de la función de control macro de la CGR, que podría impactar la elaboración de los distintos informes a cargo de la Contraloría General de la República.

Hallazgo Administrativo

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 19

La respuesta completa se transcribe en el numeral 5 Anexos

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 19.

No es de recibo lo argumentado por Ecopetrol, en el que pretende que las inconsistencias presentadas en 6 procesos frente al total del universo de 5364 procesos judiciales, no representan deficiencias sustanciales de los reportes entregados mediante el formato F9 – SIRECI, es de aclarar que la Vicepresidencia Regional Central de Ecopetrol, allegó un universo de 554 procesos que vienen a representar el 10% del total del universo de los procesos judiciales de Ecopetrol, del análisis de los 554 procesos, se evidencia que 264 son en contra y sobre este último se escogió la muestra de 20 procesos, teniendo en cuenta la materialidad cualitativa, en la que se observó que de 20 procesos, 11 presentan inconsistencias tal como

quedo en el hallazgo del eKOGUI, no obstante y no teniendo la certeza si algunos de los procesos en los que Ecopetrol fue desvinculado quedó ejecutoriado y archivado en la vigencia 2020, en el respectivo despacho judicial no se incluyeron en la observación, es de precisar que el hecho cuestionado es la confiabilidad y veracidad en la información reportada en el SIRECI de los procesos judiciales, que genera se afecte el desarrollo de la función de control macro de la CGR, que podría impactar la elaboración de los distintos informes a cargo de la Contraloría General de la República, por no actualizar los procesos judiciales conforme a las decisiones de los distintos despachos judiciales. Así las cosas, se valida la observación como Hallazgo Administrativo.

HALLAZGO No. 20 (A) (OI) - Archivística en Procesos Judiciales.

La Ley 594 de 2000 - Ley General de Archivo, en el artículo 11, establece: *“Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”.*

ARTÍCULO 19. Soporte documental. *“Las entidades del Estado podrán incorporar tecnologías de avanzada en la administración y conservación de sus archivos, empleando cualquier medio técnico, electrónico, informático, óptico o telemático, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:*

- a) Organización archivística de los documentos;
- b) Realización de estudios técnicos para la adecuada decisión, teniendo en cuenta aspectos como la conservación física, las condiciones ambientales y operacionales, la seguridad, perdurabilidad y reproducción de la información contenida en estos soportes, así como el funcionamiento razonable del sistema.

PARÁGRAFO 1º. *Los documentos reproducidos por los citados medios gozarán de la validez y eficacia del documento original, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por las leyes procesales y se garantice la autenticidad, integridad e inalterabilidad de la información.*

Ley 1437 de 2011. Artículo 59 Expediente electrónico reza: *“El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad.*

La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.

Las entidades que tramiten procesos a través de expediente electrónico trabajarán coordinadamente para la optimización de estos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental”.

Ley No. 1712 de 2014, “*Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones*”, define una serie de principios relacionados con el acceso a la información pública, precisando entre otros el siguiente:

“Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(...)

Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad”.

Adicionalmente el Acuerdo 002 de 14 de marzo de 2014, del Archivo General de la Nación, por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización y consulta de los expedientes de archivo, en su artículo 1° especifica la Finalidad del expediente. *“El expediente además de ser la esencia de las actuaciones de la administración, pues reúne de manera orgánica los documentos que se producen o reciben en desarrollo de un mismo trámite o actuación y se acumulan de manera natural reflejando el orden en que dicho trámite es ejecutado, es la base de la organización archivística sobre las cuales se establecen las series y sub series documentales”.*

ARTÍCULO 17°. *“Creación y conformación de expedientes electrónicos de archivo: Las entidades públicas podrán utilizar diferentes medios electrónicos y tecnologías de la información, para la creación, conformación y gestión de sus expedientes, durante todo su ciclo de vida. Los expedientes electrónicos de archivo deben crearse a partir de las series documentales establecidas en los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad, desde el primer momento en que se inicia un trámite o procedimiento hasta la finalización del mismo.”*

Acuerdo 3 de 2015 Archivo General de la Nación. *“Por el cual se establecen lineamientos generales para las entidades del Estado en cuanto a la gestión de documentos electrónicos generados como resultado del uso de medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 1437 de 2011, se reglamenta el artículo 21 de la Ley 594 de 2000 y el capítulo IV del Decreto 2609 de 2012”*

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación. “El presente Acuerdo se aplica a las diferentes entidades del Estado definidas en la Ley General de Archivos y específicamente las autoridades definidas en el artículo segundo de la Ley 1437 de 2011 y los particulares cuando cumplan funciones administrativas”.*

Artículo 6°. *“Expediente electrónico de archivo. Conjunto de documentos y actuaciones electrónicos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por cualquier causa legal, interrelacionados y vinculados entre sí, manteniendo la integridad y orden dado durante el desarrollo del asunto que les dio origen y que se conservan electrónicamente durante todo su ciclo de vida, con el fin de garantizar su consulta en el tiempo”.*

De la revisión efectuada al proceso de defensa jurídica, conforme a la muestra seleccionada de procesos judiciales enviados por la Vicepresidencia Regional central de Ecopetrol, se observa que la Entidad viene desconociendo la obligatoriedad que le asiste de la integridad de los documentos que son recibidos y producidos desde su origen hasta el final, con el fin de garantizar su utilización y conservación de cada expediente digital, encontrando que en la mayoría de los expedientes digitales de la muestra, no permite tener la trazabilidad del estado del proceso a la fecha, debido a que el apoderado o abogado responsable no actualiza el archivo de gestión de los mismos, como también que Ecopetrol señala que desde hace nueve (9) meses viene implementando la plataforma Legis Sofis, en la que se corrobora de los tres (3) procesos que no hay orden cronológico de los archivos, no se encuentra en su totalidad los soportes como es el caso del proceso Rad. 68081312100120180003800, igualmente el enlace que aparece en uno de los estados que fijan en los despachos judiciales, no se dejar abrir para bajar los archivos adjuntos.

Lo anterior, denota debilidades en la gestión archivística de los procesos judiciales, aunado en la falta de seguimiento y control de los responsables que conlleva no se dé cumplimiento de la normatividad que en materia de archivo debe guiar la Entidad.

Hallazgo Administrativo, con traslado al Archivo General de la Nación.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 20

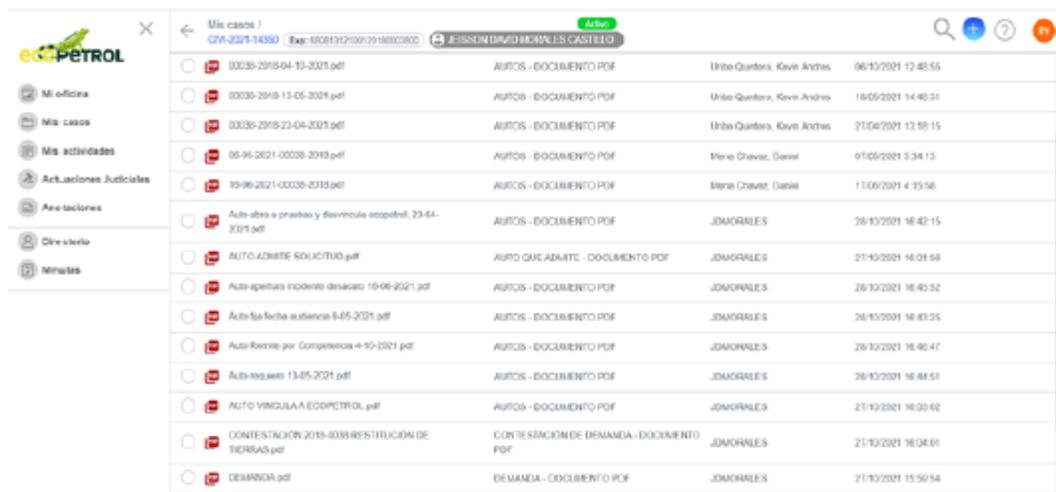
RESPUESTA VICEPRESIDENCIA JURÍDICA

“El ente de control señaló que “(...) la Entidad viene desconociendo la obligatoriedad que le asiste de la integridad de los documentos que son recibidos y producidos desde su origen hasta el final, con el fin de garantizar su utilización y conservación de cada expediente digital, encontrando que en la mayoría de los expedientes digitales de la muestra, no permite tener la trazabilidad del estado del proceso a la fecha, debido a que el apoderado o abogado responsable no actualiza el archivo de

gestión de los mismos, como también que Ecopetrol señala que desde hace nueve (9) meses viene implementando la plataforma Legis Office, en la que se corroboró de los tres (3) procesos que no hay orden cronológico de los archivos, no se encuentra en su totalidad los soportes como es el caso del proceso Rad. 68081312100120180003800, igualmente el enlace que aparece en uno de los estados que fijan en los despachos judiciales, no se dejar abrir para bajar los archivos adjuntos”.

Ecopetrol cumple con la normativa archivística y no hay lugar a considerar que hay algún tipo de incumplimiento, o que la gestión documental y archivística de la empresa no se lleve en debida forma, o que la gestión judicial no se realice de manera diligente y en atención al marco legal aplicable. La información que Ecopetrol S.A. dispone en Legis Office sirve como ayuda y apoyo en la gestión judicial pero no reemplaza la gestión documental y archivística de la empresa, la cual valga la pena mencionar se lleva de manera física, en cumplimiento con las tablas de retención documental y las normas de archivo documental. La digitalización de los expedientes de los procesos judiciales se ha venido ejecutando dentro del proyecto de transformación digital el área jurídica, sin que ello reemplace la gestión documental.

Sobre esta observación, nos permitimos precisar que el expediente digital con Rad. 68081312100120180003800 que señaló la CGR se encuentra actualizado en la herramienta interna de Legis Office, tal y como se evidencia en el siguiente recuadro tomado de la plataforma



Case ID	Document Type	Author	Date
00030-2018-04-13-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	Ulises Quintana, Kevin Andres	06/10/2021 12:45:55
00030-2018-13-05-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	Ulises Quintana, Kevin Andres	18/09/2021 14:40:21
00030-2018-23-04-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	Ulises Quintana, Kevin Andres	21/04/2021 13:58:15
08-95-2021-00030-2018.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	Mario Chavez, Daniel	01/05/2021 5:34:13
10-96-2021-00030-2018.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	Mario Chavez, Daniel	11/09/2021 4:15:58
Auto sobre pruebas y desvirtuación ecopetrol. 23-64-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	26/10/2021 16:42:15
AUTO ADMITE SOLICITUD.pdf	AUTO QUE ADMITE - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	21/10/2021 16:01:56
Auto aperturas incidente desvirtuación 10-96-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	26/10/2021 16:40:52
Auto fija fecha audiencia 8-65-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	26/10/2021 16:43:25
Auto Remite por Competencia 4-10-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	26/10/2021 16:40:47
Auto requisitos 13-65-2021.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	26/10/2021 16:44:51
AUTO VINCULA A ECOPETROL.pdf	AUTOS - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	21/10/2021 16:03:02
CONTESTACION 2018-0038 RESTITUCION DE TIERRAS.pdf	CONTESTACION DE DEMANDA - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	21/10/2021 16:04:01
DEMANDA.pdf	DEMANDA - DOCUMENTO PDF	JDMORALES	21/10/2021 15:50:54

Ahora bien, es necesario mencionar que el expediente del proceso judicial debe ser custodiado, registrado y salvaguardado por las autoridades en la atención al público como los despachos judiciales, tal y como lo señala el numeral 9 del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, obligación no atribuible a las partes procesales. Dicha norma señala, lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público”

Así mismo, el artículo 36 de la misma Ley ha previsto que la formación y examen del expediente se realice en consideración a que los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación se organizarán en un solo expediente, al cual se acumularán, con el fin de evitar decisiones contradictorias, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad. Si las actuaciones se tramitaren ante distintas autoridades, la acumulación se hará en la entidad u organismo donde se realizó la primera actuación. Si alguna de ellas se opone a la acumulación, podrá acudir, sin más trámite, al mecanismo de definición de competencias administrativas. Es decir, los despachos judiciales tendrán la obligación de llevar en debida forma ese expediente que resumen las actuaciones del proceso judicial, conforme lo dicho anteriormente.

Las autoridades judiciales son los responsables de asegurar que la gestión documental del proceso se realice, de manera cronológica, integral y a disposición de quien lo consulte. En ese orden tiene la obligación de formar el expediente del proceso judicial para remitir el expediente a otras autoridades que deben pronunciarse frente a la interposición de recursos (Arts. 49ª, 74 y 77), citaciones (Arts. 68 y 69), consulta en otras instancias (Art. 112), firma de providencias (Art. 129), trámite de los impedimentos y recusaciones (Art. 131 y 132) y conflictos de competencia (Art. 158), entre otros.

La utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo se sustenta, como lo señala los artículos 53 y 53A de la Ley 1437 de 2011, bajo el postulado que sea facultativo y no impuesto, de tal manera que se garantice y se cuenten con los mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o se permita el uso alternativo de otros procedimientos, con el fin de salvaguardar el acceso a la justicia. Las disposiciones en mención establecen:

*“ARTÍCULO 53. PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. Los procedimientos y trámites administrativos **podrán** realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.”*

“ARTÍCULO 53A. USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. Cuando las autoridades habiliten canales digitales para comunicarse entre ellas, tienen el deber de utilizar este medio en el ejercicio de sus competencias.

Las personas naturales y jurídicas podrán hacer uso de los canales digitales cuando así lo disponga el proceso, trámite o procedimiento.”

Ahora bien, tratándose del expediente electrónico y las formalidades exigibles por el CPACA, el artículo 59 señaló que “La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.”

Por lo expuesto hasta aquí, puede concluirse que el expediente (digital o físico) de los procesos judiciales le corresponde llevarlo a las autoridades como los despachos judiciales. Ecopetrol S.A. cuentan con la gran mayoría de los documentos digitalizados de sus actuaciones procesales, como apoyo en la labor de la gestión judicial pero no como el archivo oficial y documental de cada uno de esos litigios. El cumplimiento de la Ley 594 de 2000 se realiza de manera física, conforme nuestros diferentes procedimientos, instructivos y normativa interna dispuesta para el efecto. El propósito de contar con una herramienta de gestión como Legis Office es permitir a los abogados y a la gestión judicial de Ecopetrol S.A. de llevar la mejor defensa de los intereses de la compañía en sede judicial. La finalidad de dicha herramienta no reemplaza a la gestión documental y archivística de los documentos que se deriven de las actuaciones procesales. Como le fue mostrado al equipo auditor de la CGR, Legis Office sirve para la generación de reportes, control y seguimiento de nuestros procesos judiciales, pero no como un gestor archivístico.

Al igual que en la respuesta a la observación No. 10 advertimos en esta que no hay incumplimientos normativos en el actuar de Ecopetrol S.A. en el registro de sus expedientes digitales. No habría lugar a mantener algún hallazgo que no reúna las “características y requisitos del hallazgo” ni los “Aspectos en la determinación del hallazgo” que señala la Guía “PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR”¹.

Por lo tanto, solicitamos de manera respetuosa a la CGR retire de su informe final cualquier hallazgo relacionado sobre esta materia. La herramienta Legis Office no tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de la normativa archivística, en tanto ello ya lo hacemos de manera física y de hacerlo o aceptarle este hallazgo al ente de control conllevaría a sobrecostos en dinero y tiempo que no redundan en un eficiente, eficaz y económica gestión fiscal”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 20

¹ Ibidem.

Es de precisar que cuando se hizo la entrevista al área jurídica respecto de los *“procedimientos tiene la entidad o ha implementado respecto de les gestión archivística digital de las demandas”* señaló: *“Adquisición y puesta en marcha de la Herramienta Legisoffice, donde se encuentra toda la información relacionada con los procesos judiciales”* razón por la cual se solicita cada uno de los expedientes digitales, los que fueron allegados y analizados, observándose no cumple con las normas de archivísticas, igualmente de los 20 procesos de la muestra 15 corresponden a los años 2015, 2016, 2017, en adelante, es decir ya la norma aplica a la digitalización del expediente.

Ahora bien, no se cuestiona la gestión judicial, el hecho reprochado son las carpetas de gestión documental de los procesos judiciales, en las que en su mayoría se corroboró que pegan los estados sin que se anexen los enlaces que permitan verificar la decisión o el anexo de decisión proferida dentro de cada proceso judicial y que le es notificado y entregado copia a la entidad demandada por los despachos judiciales; de otra parte, es de aclarar que no se hace alusión a la obligación de la Rama Judicial de digitalizar cada expediente judicial, el caso que nos ocupa, es la gestión documental de cada carpeta que contiene la gestión adelantada por cada apoderado en la defensa jurídica de Ecopetrol en la que evidentemente no hay trazabilidad en cada expediente digital allegado de la muestra, no es de recibo el argumento que se llevan en medio físico, toda vez que cuando se pidió la muestra de los procesos seleccionados se señaló cada proceso y se agregó: *“Toda la información antes solicitada deberá enviarse en medio magnético en archivo PDF Editable y organizados”*, esto es, toda la información que reposa en cada expediente físico y/o digital, además se reiteró en reunión en teams, luego no se acepta este sustento, toda vez que el Archivo General de la Nación, en el Acuerdo 3 de 2015 *“Por el cual se establecen lineamientos generales para las entidades del Estado en cuanto a la gestión de documentos electrónicos generados como resultado del uso de medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el capítulo IV de la Ley 1437 de 2011, se reglamenta el artículo 21 de la Ley 594 de 2000 y el capítulo IV del Decreto 2609 de 2012”, en el Artículo 6°. “Expediente electrónico de archivo. Conjunto de documentos y actuaciones electrónicos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por cualquier causa legal, interrelacionados y vinculados entre sí, manteniendo la integridad y orden dado durante el desarrollo del asunto que les dio origen y que se conservan electrónicamente durante todo su ciclo de vida, con el fin de garantizar su consulta en el tiempo”*.

Así las cosas, se valida la observación como Hallazgo y se da traslado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

4. BENEFICIOS DEL PROCESO AUDITOR

En respuesta a las observaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR, la entidad implementó acciones de mejora, generándose beneficios del proceso auditor de la siguiente manera:

- **TANQUE BATERIA CEBU.** En margen de la revisión del proyecto de Mantenimiento de Tanques y Vasijas GDH, de la Gerencia de Operaciones de Desarrollo y Producción Andina, cuyo objetivo consistía en “*efectuar el mantenimiento mayor a equipo estáticos, consiste en reparaciones metalmecánicas, recubrimientos, instrumentación, sistema contraincendios de los tanques Huila*”. La comisión de la CGR observó en la estación Cebú dos tanques FWKO (V-6101 y V-6103) que no se encontraban debidamente identificados como lo señala la Guía sobre código de colores y señales industriales de la dirección de HSE (ECP-DHS-G-009). Teniendo en cuenta lo identificado por la CGR en el desarrollo de la visita a la batería Cebú, Ecopetrol procedió a subsanar la condición advertida realizando la marcación del número de identificación respectivo según la normativa corporativa vigente.
- **CLEG YOPAL.** Frente a la visita realizada al Cleg Yopal que hace parte de la Vicepresidencia de Piedemonte en la inspección visual realizada a los materiales que se encuentran asociados a proyectos de inversión de Ecopetrol, no se encontró físicamente y si registrado en el sistema SAP el material 71005554928 por valor de \$28.160.872 pagado en su totalidad al proveedor. Teniendo en cuenta lo identificado por la CGR en el desarrollo de la visita, Ecopetrol procedió a subsanar la condición advertida realizando proceso de reclamación a su operador logístico basado en las cláusulas del contrato y simultáneamente al proveedor por el material no entregado.
- **HALLAZGO No. 10.** Una vez verificados los soportes anexos a la respuesta, se evidencia que la Nota crédito fue aplicada a el pago futuro de la factura # FING11 como consta en el informe contable SAP. el equipo auditor considera que se subsana la situación. Conforme a lo anterior, se evidencia que ECOPETROL S.A, acepta lo observado por la Contraloría General de la República, toda vez que manifiesta que hará efectivo el recaudo del mayor valor pagado de IVA en la factura 032, por lo que el equipo auditor considera, que no habría lugar a una afectación fiscal, por cuanto la Nota Crédito fue aplicada al pago futuro de la factura # FING11 como consta en el informe contable SAP, por un valor de \$5.274.461. Con fundamento en lo anterior, el equipo auditor representa un Beneficio del proceso auditor por \$ 5.274.461

5. ANEXO RESPUESTA DE LA ENTIDAD A LOS HALLAZGOS 8,12,13 y 18

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 8

Acta parcial de pago No. 19:

“En cada Acta de Recibo de Cantidades se consigna el valor de los servicios recibidos a satisfacción, multiplicados por la tarifa unitaria pactada contractualmente, arrojando de esta manera el valor de dicha Acta. Así mismo, se realiza el cálculo del porcentaje (%) del impuesto de ICA, de acuerdo con cada uno de los municipios donde se ejecutaron los trabajos, con la fecha corte del acta correspondiente.

En la discriminación por municipio de los servicios ejecutados en el Acta de Recibo No. 19 del Contrato 3020285, se incurrió en una imprecisión involuntaria de digitación del valor asignado a la base gravable de retención de ICA del municipio de Yondó. Se digitó \$316.481.453 en lugar de \$316.208.453, sin embargo, el total del Acta (\$489.178.183) y los porcentajes calculados son correctos y no afectaron en ningún sentido la facturación y el pago al contratista.

Localidad de Ejecución	Valor Ejecución	% de Ejecución
Yondó	\$ 316.481.453	65%
Barrancabermeja	\$ 167.969.730	35%
Total	\$ 484.178.183	100%

Imagen discriminación por municipio servicios ejecutados Acta de Recibo 19 Contrato 3020285

Como se evidencia en la imagen anterior, el Interventor detalló el valor ejecutado en cada Municipio, asignándole el porcentaje correspondiente, sin decimales, aproximándolo al entero más cercano. Igualmente, en el sistema SAP, al momento de generar las entradas de servicio para el pago, se indicó el porcentaje de ejecución, de acuerdo con lo calculado en el Acta, sin decimales, ya que el sistema no permite ingresar valores numéricos del valor del ICA, sino únicamente acepta porcentajes sobre los municipios que están relacionados en el Acta de Recibo de Cantidades.

Teniendo en cuenta que el sistema procede a realizar el cálculo del valor de la base gravable de retención del ICA con el porcentaje indicado en el Acta de Recibo de Cantidades (sin decimales), se arroja una diferencia aritmética en la distribución del valor por municipio, por efecto de los decimales, sin embargo, el valor total a pagar se mantiene conforme a lo indicado por el Interventor en el Acta de Recibo de Cantidades No. 19, de acuerdo con la imagen anterior.

La siguiente tabla, despliega el detalle numérico de lo anteriormente aclarado

Localidad de Ejecución	Base gravable calculada en ARC	Base gravable calculada en ARC (corregido el error de digitación)	Porcentaje (%) con decimales	Porcentaje (%) aproximado en ARC e incluido en SAP	Cálculo base gravable ICA SAP y Factura
Yondó	316.481.453	316.208.453	65,31%	65%	314.715.819
Barrancabermeja	167.969.730	167.969.730	34,69%	35%	169.462.364
Total	484.178.183	484.178.183	100,00%	100,00%	484.178.183

De acuerdo con lo anterior, los valores indicados en el Acta de recibo de cantidades No. 19, en la factura No. MCF131 y el valor efectivamente pagado al contratista, se evidencia que el importe es el mismo en todos los casos, es decir, \$484.178.183, de acuerdo con los siguientes soportes:

ACTA RECIBO DE CANTIDADES DE OBRA Y/O SERVICIOS No.19	
NUMERO DEL CONTRATO	3020285
CONTRATISTA:	Montajes y Construcciones FERMAR SAS
NIT:	800.143.273-1
OBJETO:	SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LODOS, SUELOS Y MATERIAL IMPREGNADOS CON HIDROCARBUROS DE LOS CAMPOS PERTENECIENTES A LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODDCION DEL RIO DELA VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL DE ECOPEPETROL S.A.
LUGAR DE EJECUCION	CAMPO CASABE
PERIODO DE RECIBO DE CANTIDADES	01/10/2020 AL 31/10/2020
VALOR PRESENTE ACTA	CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SETENTA Y OCHO MIL CIENTO OCHENTA Y TRES (\$484.178.183) PESOS COLOMBIANOS MCTE., SIN INCLUIR IVA

Imagen Acta de Recibo de Cantidades No. 19 (valor \$484.178.183)

MONTAJES Y CONSTRUCCIONES FERMAR SAS

NIT: 800143273
CRA 19 55 59 TORCOROMA
0376023465
BARRANCABERMEJA, SANTANDER
contabilidad.auxiliar1@fermarsas.com, facturacionfermartda@gmail.com



FACTURA DE VENTA
No. MCF131

CLIENTE: ECOPETROL SA
ID: 899999068
DIRECCION: CRA 13 36 24 P 12
CIUDAD: Bogotá, D.C.
CORREO ELECTRONICO: facturaelectronica@ecopetrol.com.co

FORMA DE PAGO: Crédito

FECHA: 2020-11-24

MONEDA: COP



CONCEPTO: ACTA DE PAGO No 19 CONTRATO No 3020285 CAMPO CASABE CUFE: 03bdd87d08d9536fb375b6c37eabef379ca3b9e6b5bdf7ea42f9b3b8e8
"SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE LODOS, SUELO Y 29f2b27704aa3db49c9ee07e7350d76c53bb2c
MATERIAL IMPREGNADO CON HIDROCARBUROS DE LOS CAMPOS
PERTENECIENTES A LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y
PRODUCCIÓN DEL RIO DE LA VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL DE
ECOPETROL S.A.". Durante el periodo comprendido entre el 01 al 31 de
octubre de 2020. ENTRADAS DE SERVICIO No. 1003185370/1003186313

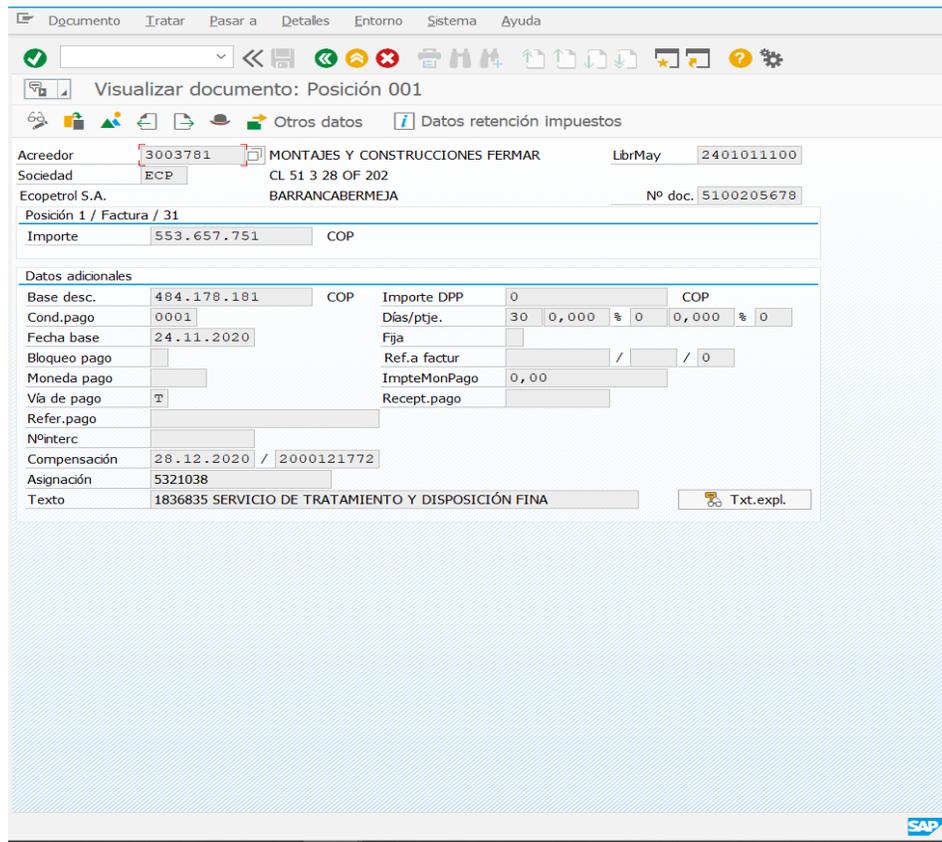
VALOR EN LETRAS: QUINIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL TREINTA Y SEIS PESOS REFERENCIA: ENTRADAS DE SERVICIO No. 1003185370/1003186313

DESCRIPCION	CANT.	UDM	PRECIO UNIT.	IMP	VALOR
[00072] YONDO - SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LODOS ACEITOSOS	1.00	UND	314,715,818.00	59,796,005.42	374,511,823.42
[00102] BARRANCABERMEJA - SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LODOS ACEITOSOS	1.00	UND	169,462,364.00	32,197,849.16	201,660,213.16
DETALLE DE IMPUESTO[*]	BASE	TOTAL	SUBTOTAL (BASE)		484,178,182.00
[*] IVA 19.00%	484,178,182.00	91,993,854.00	[*] TOTAL IMPUESTOS		91,993,854.00
RET. RENTA ESPECIAL 0,8%	484,178,182.00	3,873,425.46	TOTAL		576,172,036.00
AUTO RENTA ESPECIAL 0,8%	484,178,182.00	3,873,425.46			
AUTO RETE ICA 0.6% BARRANCABERMEJA	169,462,364.00	1,016,774.18			
ANTICIPO RET. ICA X 0.6% BARRANCABERMEJA	169,462,364.00	1,016,774.18			

La presente factura de venta se asimila en todos sus efectos legales a la letra de cambio según el artículo 774 del Código de Comercio. Esta factura es un título valor (Art. 722 C. Co) exigible en la "Fecha de Pago" la cancelación extemporánea se rige por el Art. 65 L45/90 a una y media veces el bancario corriente (Art. 884 C. Co). Resolución Dian No. 18763002547501 Del 2021-12-10 autoriza del MCF1 al MCF377.

MEDIOS DE PAGO:

Imagen Factura No. MCF 131 presentada por el contratista (valor \$484.178.182)



Documento Iratar Pasar a Detalles Entorno Sistema Ayuda

Visualizar documento: Posición 001

Otros datos Datos retención Impuestos

Acreeador 3003781 MONTAJES Y CONSTRUCCIONES FERMAR LibMay 2401011100
 Sociedad ECP CL 51 3 28 OF 202
 Ecopetrol S.A. BARRANCABERMEJA Nº doc. 5100205678

Posición 1 / Factura / 31
 Importe 553.657.751 COP

Datos adicionales

Base desc.	484.178.181	COP	Importe DPP	0	COP
Cond.pago	0001		Días/ptje.	30 0,000 % 0	0,000 % 0
Fecha base	24.11.2020		Fija		
Bloqueo pago			Ref.a factur		/ 0
Moneda pago			ImpteMonPago	0,00	
Vía de pago	T		Receipt.pago		
Refer.pago					
Nºinterc					
Compensación	28.12.2020 / 2000121772				
Asignación	5321038				
Texto	1836835 SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINA				Txt.expl.

Pantallazo SAP soporte del Pago realizado al contratista (valor \$484.178.181)

Con lo anteriormente expuesto, se evidencia el pago de la factura corresponde con su contenido y con la discriminación por Municipio indicados en el Acta de Cantidades y en el sistema SAP, valores que son coherentes con el pago efectivamente realizado al contratista por los servicios recibidos.

Considerando lo explicado se evidencia la debida diligencia en la actuación y el correcto seguimiento en la gestión, sin existir de esta forma falla en el proceso de verificación y control por parte del Administrador y el Interventor, ya que se soporta la coherencia entre lo estipulado en el acta, lo que reposa en el sistema y lo facturado”.

Acta parcial de pago No. 20:

“El seguimiento a la ejecución de actividades del contrato 3020285 se realizó asegurando que las mismas fueran entregadas en calidad y cantidad de acuerdo con lo solicitado por la interventoría y el área solicitante, en este caso la Gerencia del Río, conforme a la guía establecida para la Administración y Gestión de contratos de Ecopetrol S.A. En el acta de recibo de cantidades de obra y/o servicios No. 20 podemos identificar que en el cuadro resumen de la primera página se relaciona el

valor del acta, que para el caso corresponde a \$ **889.217.978** (valor en letras y números) de acuerdo con la imagen a continuación:

ACTA RECIBO DE CANTIDADES DE OBRA Y/O SERVICIOS No.20

NUMERO DEL CONTRATO	3020285
CONTRATISTA:	Montajes y Construcciones FERMAR SAS
NIT:	800.143.273-1
OBJETO:	SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE LODOS , SUELOS Y MATERIAL IMPREGNADOS CON HIDROCARBUROS DE LOS CAMPOS PERTENECIENTES A LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCION DEL RIO DELA VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL DE ECOPETROL S.A.
LUGAR DE EJECUCION	CAMPO CASABE
PERIODO DE RECIBO DE CANTIDADES	01/11/2020 AL 30/11/2020
VALOR PRESENTE ACTA	OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS DIECISIETE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO (\$889.217.978) PESOS COLOMBIANOS M/CTE., SIN INCLUIR IVA

Mediante la suscripción de la presente Acta:

- a) Montajes y Construcciones FERMAR SAS, en adelante el CONTRATISTA, representado Leonardo Macías Villalva, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Barrancaberme (Santander), identificado con C.C. N 91.072.276 de San Gil (Santander), quien actúa en calidad de Representante Legal, de acuerdo con documento que obra en el contrato, y
- b) CHRISTIAN JOSE GAMEZ MEJIA identificado con Cédula de Ciudadanía número 5.165.874 San Juan del Cesar (Guajira), quien actúa en su calidad de INTERVENTOR TECNICO.

Imagen Página 1 del Acta de recibo de cantidades de obras y/o servicios No. 20

En la página 2 del documento, también podemos identificar el valor del Acta No 20 en la parte final del cuadro de cantidades, el cual se ratifica y resalta, como podemos ver en la imagen siguiente:

19	Servicio de volqueta (sellada y cubierta)	Dia	\$ 934.768	0	0	\$ -
20	Servicio de tratamiento y disposición final de lodos, suelos y material impregnado con hidrocarburos campo Casabe desde fuente generadora	Bbl	\$ 12.891	271180	12710	\$ 163.844.610
VALOR TOTAL/CANTIDADES SIN IVA PERO CON AII INCLUIDO						\$ 889.217.978

Que, teniendo en cuenta lo anterior, se tiene por ejecución de obra:

TOTAL PAGO PARCIAL POR SERVICIO	\$ 889.217.978
--	-----------------------

1. Que la distribución es la siguiente:

- ❖ Las actividades relacionadas se ejecutaron en el periodo comprendido entre 01 al 30 de noviembre de 2020, y se deberán cancelar por medio del centro de costos PR3125 que corresponde a Biodegradación, Descontaminación y Producción limpia Campo Casabe; las actividades corresponden a:

DS
CJM

2/4

DS
LM

Todos los derechos reservados para Ecopetrol S.A. Ninguna reproducción externa copia o transmisión digital de esta publicación puede ser hecha sin permiso escrito. Ningún párrafo de esta publicación puede ser reproducido, copiado o transmitido digitalmente sin un consentimiento escrito o de acuerdo con las leyes que regulan los derechos de autor y con base en la regulación vigente.

Imagen Página 2 del Acta de recibo de cantidades de obras y/o servicios No. 20

Ahora bien, en la elaboración del cuadro del segundo acápite en el que se relaciona el porcentaje ejecutado en cada municipio, y que es la base para la liquidación del pago ICA que debe realizar el contratista, se presentó una imprecisión al momento de la digitación generando un menor valor registrando el 4 por el 9, en el cuadro relacionado por Municipio.

2. El servicio realizado por municipio, para el valor total ejecutado en el periodo se discrimina de la siguiente manera:

Localidad de Ejecución	Valor Ejecución	% de Ejecución
Yondó	\$ 725.373.368	82%
Barrancabermeja	\$ 163.844.610	18%
Total	\$ 884.217.978	100%

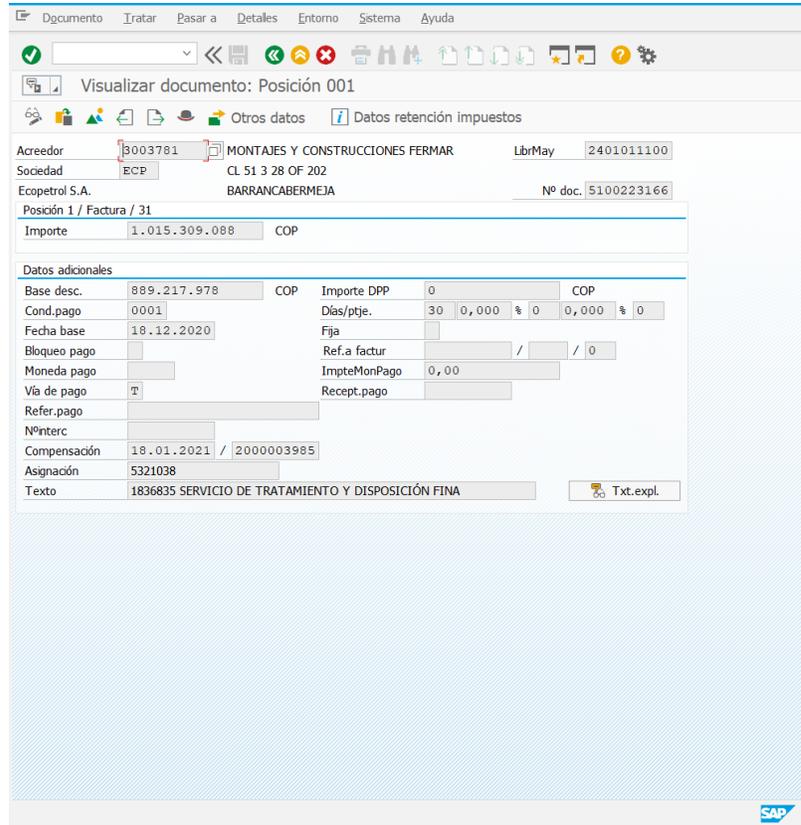
Para que produzca efectos vinculantes, esta Acta debe ser suscrita por el CONTRATISTA y el INTERVENTOR del contrato,

En constancia, se firma en Yondo (Antioquia) a los tres (3) días del mes de diciembre del 2020, en dos ejemplares de idéntico tenor literal:

<p>DocuSigned by:</p> <p><i>Christian Jose Gamez Mejia</i></p> <p>81BAFF76E75847C CHRISTIAN JOSÉ GAMEZ MEJIA INTERVENTOR TÉCNICO ECOPETROL S.A. CAMPO CASABE</p>	<p>DocuSigned by:</p> <p><i>Leonardo Macias</i></p> <p>973E1C0C04734E8 LEONARDO MACÍAS VILLALVA REP. LEGAL Montajes y Construcciones FERMAR SAS</p>
---	--

Imagen Ítem 2 Acta de recibo de cantidades de obras y/o servicios No. 20, pago ICA.

Cabe aclarar que, pese a esta imprecisión de digitación en el valor total relacionado en este numeral, esta situación no tuvo efecto en el pago al Contratista ni afectación para Ecopetrol. Igualmente, los porcentajes para el cálculo del ICA se mantuvieron correctos, valores que se soportan con las hojas de entrada de servicio generadas en la herramienta SAP y que son soporte para el pago de la factura del contratista, como se evidencia en la imagen a continuación:



Visualizar documento: Posición 001

Otros datos Datos retención impuestos

Acreeedor: B003781 MONTAJES Y CONSTRUCCIONES FERMAR LibrMay: 2401011100
 Sociedad: ECP CL 51 3 28 OF 202
 Ecopetrol S.A. BARRANCABERMEJA Nº doc.: 5100223166

Posición 1 / Factura / 31

Importe: 1.015.309.088 COP

Datos adicionales

Base desc.	889.217.978	COP	Importe DPP	0	COP
Cond.pago	0001		Días/ptje.	30 0,000 % 0	0,000 % 0
Fecha base	18.12.2020		Fija		
Bloqueo pago			Ref.a factur	/ / 0	
Moneda pago			ImpteMonPago	0,00	
Vía de pago	T		Recept.pago		
Refer.pago					
Nºinterc					
Compensación	18.01.2021 / 2000003985				
Asignación	5321038				
Texto	1836835 SERVICIO DE TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINA				

Txt.expl.

Soporte SAP Pago Realizado ARC No. 20

Con base en lo anterior, se evidencia la debida diligencia en el seguimiento en la gestión contractual. No se presentó falla en el proceso de verificación y control por parte del Administrador e Interventor, ya que no hubo pagos errados al Contratista o cálculos incorrectos”.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 12

Respuesta Vicepresidencia Corporativa de Finanzas.

“(…) Se presenta la situación actual de la discusión en este tema, en la que se incluye una síntesis de los argumentos esgrimidos por la GAT a la Contraloría en

Carrera 69 No. 44-35 Piso 1 • Código Postal 111071 • PBX 518 7000

cgr@contraloria.gov.co • www.contraloria.gov.co • Bogotá, D. C., Colombia

requerimientos similares, el desarrollo de la jurisprudencia y la doctrina oficial de la DIAN.

A. HECHOS OBSERVADOS Y, CAUSA Y EFECTO.

1. Hechos observados:

La Observación No. 7 de la Comunicación de la CGR en el marco de la Auditoría de Cumplimiento señaló que “Ecopetrol, en el FORMATO DE CONCEPTOS TRIBUTARIOS ESTÁNDAR PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS. GFI - F – 073. “Objeto: CONSTRUCCIÓN DE OBRA. Alcance del Contrato”. Sustenta:

“Son contratos de construcción y urbanización y en general de confección de obra material de bien inmueble aquellos por los cuales el contratista, directa o indirectamente, edifica, fabrica, erige o levanta las obras, edificios, construcciones para residencias o negocios, puentes, carreteras, represas, acueductos y edificaciones en general y las obras inherentes a la construcción en sí, tales como: electricidad, plomería, cañería, mampostería, drenajes y todos los elementos que se incorporen a la construcción. No constituyen contratos de construcción las obras o bienes que puedan retirarse fácilmente sin detrimento del inmueble, como divisiones internas en edificios ya terminados.

Los contratos de perforación de pozos que conllevan la misma actividad de la perforación, revestimiento, cementación, son contratos de construcción de obra material de bien inmueble, puesto que implican la construcción o realización de una serie de obras adheridas al terreno o canalizadas que no son fácilmente removibles y que se tornan inmuebles.

Los contratos cuya finalidad es la construcción, reforma y reparación de oleoductos, gasoductos, pozos de petróleo, gas natural, etc., que conllevan una obra material de bien inmueble se entienden como contratos de construcción”.

Agrega la Observación No. 7 que, “Analizados los contratos allegados dentro de la muestra contractual vigencia 2020, se requirió a Ecopetrol, mediante oficio 2021EE155850 del 20 de septiembre de 2021, allegar la Relación de los valores de la retención aplicada por concepto de contribución especial en contratos seleccionados de obra (art. 6 de la Ley 1106 de 2006), como también la contribución parafiscal consagrada en la ley 1697 de 2013. Ecopetrol mediante correo electrónico del 27 de septiembre de 2021, da respuesta sustentando: “Respuesta 2: De la muestra de contratos entregada por las áreas de negocio no se reportan retenciones por concepto de contribución especial por contratos de obra o contribución parafiscal. Lo anterior en consideración que la información contractual en SAP no indica la aplicabilidad de estas retenciones”.

Lo anterior evidencia que, ECOPETROL no efectuó la retención del tributo o contribución especial del 5% que ordena la Ley 1106 de 2006, en cada uno de los contratos de obra celebrados en la vigencia 2019 y 2020”.

La observación cita apartes del concepto estándar de obra (versión 2021), en el que se incluye la retención en la fuente a título de Contribución de Obra Pública.

Ahora bien, en la Observación No. 8 de la misma comunicación, relativa a la retención por concepto de la Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia, señala la CGR que “Analizados los contratos allegados dentro de la muestra contractual vigencia 2020, se observa que Ecopetrol, no realizó la retención a la contribución de estampilla en los contratos que a continuación se relacionan” y que esto, al igual que ocurre con la contribución estudiada en la Observación No. 7, no se cumplió debido a falencias en los procedimientos.

A partir de lo anterior, concluyó que Ecopetrol S.A. no realizó las acciones pertinentes para ejercer el cobro de la Contribución de Contratos de Obra Pública y la Estampilla Pro-Universidad Nacional, en los contratos relacionados en las Observaciones No. 7 y 8.

2. Causa y efecto:

La CGR establece que la omisión en la aplicación de la retención en la fuente a título de Contribución de Contratos de Obra Pública “se presentó debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley, y por ende la retención de esta contribución por parte de Ecopetrol lo que genera que el Estado deje de percibir recursos en la cuantía de \$10.519.322.052, para la seguridad pública”.

Así mismo, tratándose la retención por concepto de la Estampilla Pro-Universidad Nacional, sustenta que también se omitió “debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley, como es la retención de esta contribución por parte de Ecopetrol, hecho que genera que se deje de percibir recursos en la cuantía de \$176.371.552”.

B. RESPUESTA DE ECOPETROL.

1. Sobre los hechos observados. 1.1. Del hecho generador de la Contribución de Contratos de Obra Pública.

El artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 establece lo siguiente:

“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 (...).”

De allí se desprende que, el hecho generador de este tributo es la suscripción de contratos de obra pública con entidades de derecho público.

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

- i. 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, reglas diferentes a las que habían sido definidas por las autoridades judiciales y administrativas hasta antes de la Sentencia de Unificación.*

Antes de la Sentencia de Unificación, Ecopetrol se circunscribió a dar fiel cumplimiento a las decisiones emanadas de las autoridades administrativas (la DIAN al resolver los recursos de reconsideración y al proferir doctrina oficial y, la CGR al resolver procesos de responsabilidad fiscal) y judiciales, respetando la interpretación y aplicación que de las normas de Contribución de Contratos de Obra Pública eran efectuadas por dichas autoridades, considerando el carácter vinculante de esas decisiones conforme con el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, según el cual:

“ARTÍCULO 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.”

Los criterios de naturaleza tributaria establecidos por las autoridades administrativas y judiciales hasta antes de la Sentencia de Unificación se constituyeron en el marco jurídico de base de la contratación adelantada por Ecopetrol, en la medida en que conformaban la regla fundamental que orientó y sustentó la carga tributaria en los contratos celebrados, los derechos y garantías de las partes y la seguridad jurídica que protege el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, conforme a la cual “(...) En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración(...)”. Esta regla jurídica que ampara las condiciones vigentes al tiempo de la celebración de los contratos ha sido replicada en distintas normas jurídicas por la importancia que tiene el acatamiento incondicional a la normatividad y criterio jurídico vigente al tiempo del perfeccionamiento del contrato en pro de los derechos contractuales, la confianza legítima de las partes, la preservación del equilibrio

económico en las relaciones contractuales e igualdad ante las cargas públicas (artículo 13 de la Constitución Política de 1991).¹

- ii. Es importante traer a colación las consideraciones que sobre el nacimiento de la obligación tributaria ha hecho la Corte Constitucional, entre otras en la sentencia C-333/172:²*

“En lo correspondiente al hecho generador, principal elemento identificador de un gravamen hace referencia “a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que, si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal”. De ahí que las normas tributarias responden a un esquema lógico: un supuesto fáctico que verificado su cumplimiento da lugar a una consecuencia jurídica”.

Para el caso de la Contribución de Contratos de Obra Pública, el hecho generador lo constituye la suscripción de los contratos de obra por parte de entidades estatales. Es decir, que sólo hasta el momento en el que se suscribe el contrato es que nace a la vida jurídica la obligación tributaria, esto es, la obligación sustancial a cargo de los contribuyentes de pagar la Contribución y, a su vez, la obligación formal, a cargo de los agentes retenedores, de practicar la retención sobre cada pago que se vaya realizando.

Ahora bien, en el caso de los contratos suscritos por Ecopetrol con anterioridad a la emisión de la Sentencia de Unificación y, con fundamento en el precedente jurisprudencial y administrativo vigente, no se realizó el hecho generador del tributo y, por lo tanto, no nació a la vida jurídica la obligación tributaria sustancial y, tampoco la formal, aun cuando la ejecución de algunos de estos contratos y sus respectivos pagos continuaron llevándose a cabo con posterioridad a dicho pronunciamiento judicial.

- iii. 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 con el siguiente sentido y alcance.³*

“(…)

¹ Tal y como lo establece el art. 78 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación”.

² Corte Constitucional. Sentencia C 333 del 17 de mayo de 2017. M.P. Iván Humberto Escurecía Mayolo.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 4 de septiembre de 2017 proferida dentro del expediente No. 68001-23-31-000-2009-00295-01. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

4.5.- Entonces, la garantía de los derechos individuales en el marco de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales lleva a afirmar **por regla general que todo cambio de jurisprudencia que altera de manera sustantiva el contenido y alcance de las competencias estatales, de los derechos de las personas o los mecanismos de protección de los mismos, necesariamente debe ser adoptado e interpretado con efecto prospectivo o a futuro**, esto es, que de manera ínsita se encuentra envuelto en él su radio de acción temporal o *ratione temporis* gobernando las situaciones problemáticas que se susciten a partir de la fecha posterior a su adopción, lo que **excluye cualquier suerte de aplicación retroactiva del nuevo criterio jurisprudencial**.

4.6.- O, lo que es lo mismo, **todo caso donde el juez abandona una solución previamente acogida en anteriores pronunciamientos y que conduce a la adopción de una nueva contraria que altera la tendencia sobre la cual se venían resolviendo pleitos similares, lleva consigo una regla de modulación temporal de transición en cuya virtud se considera que la nueva posición se acoge sin perjuicio del estatus jurídico de las situaciones consolidadas surtidas antes de ese pronunciamiento**.

4.7.- Y es que, si la ley y en general cualquier precepto o criterio jurídico normalmente no puede regular de manera retroactiva hechos anteriores a su vigencia, a esa elemental consideración no escapa la jurisprudencia, pues si de esta se predica su carácter de fuente de derecho vinculante, claro resulta que sus enunciados (*ratio decidendi*),

que son auténticas normas o directrices jurídicas, están llamadas a correr esa misma suerte. Con otras palabras, si la aspiración más elemental del orden jurídico es la de pretender autoridad y orientar el comportamiento humano conforme al derecho, va de suyo que la preexistencia de la exigencia de conducta jurídicamente relevante, es presupuesto elemental de racionalidad del sistema jurídico.

4.8.- Como se dijo, la razón de ser de este planteamiento está basado en un enfoque de derechos, pues resulta evidente que **la prohibición de aplicación retroactiva de la jurisprudencia viene a estar respaldada por el debido proceso y las garantías judiciales, la máxima de libertad personal, el principio de igualdad y la confianza legítima**, cuestiones éstas que pasan a revisarse enseguida. (...)” (Negritas fuera del texto original).

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

Para los años en los que se suscribieron los contratos a los que se refiere la comunicación de CGR, Ecopetrol actuó con diligencia al proceder acatando la interpretación, criterio y decisión de las autoridades administrativas y judiciales competentes. En ese contexto destacamos los siguientes:

i. Conceptos proferidos por la DIAN¹ (intérprete autorizado de la Ley en materia tributaria):

La DIAN tiene dentro de sus funciones misionales asignadas por la Ley, la de ser intérprete autorizado de la Ley en materia tributaria, esto es, fijar su alcance para la generalidad de casos a los que les es aplicable.

*En cuanto a la Contribución de Contratos de Obra Pública, la doctrina oficial de la DIAN se ha desarrollado de manera reiterada, en el sentido en que se indica en la siguiente cita:
“(..)*

Como se observa, los contratos de explotación y exploración de recursos naturales tanto en su definición como en su tratamiento legal, son diametralmente diferentes a los contratos de obra estipulados en el artículo 32, luego no generan el pago de la Contribución de obra pública, ya que para que se configuren los supuestos de la respectiva obligación tributaria, deben confluir los dos elementos descritos en el numeral 2 del presente concepto, es decir: un elemento subjetivo (el Contratante sea una entidad de derecho público) y que se suscriba un contrato de obra de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 (construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles)”.

ii. El precedente jurisprudencial conformado por múltiples sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca² 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, así como de operaciones complementarias de esta actividad**, razón por la cual, por su naturaleza y régimen especial se enmarcan dentro de la excepción prevista en el artículo 76 de la Ley 80 de 1993, es decir, no comportan hechos generadores de la contribución por obra pública.*

Si bien algunos de estos contratos consisten en la construcción, mantenimiento, instalación y adecuación de obras civiles que entrañan la ejecución de un trabajo material sobre bienes inmuebles, no puede desconocerse que los mismos se encuentran intrínsecamente relacionados con el objeto social de ECOPETROL S.A., esto es, «la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y sus productos», en la medida en que constituyen actividades complementarias propias del sector de hidrocarburos que por

¹ Concepto DIAN 915 del 6 de agosto de 2014

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sentencia proferida el 12 de julio de 2018 en el proceso con número 25000233700020160102200. Posición reiterada entre otras en las siguientes sentencias del mismo Tribunal: 2013-00626, 2013-01249, 2014-01288, 2014-00015, 2014-00023, 2014-00184, 2014-00210, 2014-00321, 2014-00616, 2014-00721, 2014-00730, 2014-00994, 2014-01204, 2015-00046, 2015-01319, 2015-01073, 2015-00466, 2016-01219, 2016-00909

subsumirse en la prenotada excepción, se hallan al margen del tributo” (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Esta línea argumentativa fue reiterada por más de 30 sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

iii. El precedente jurisprudencial de última instancia del Consejo de Estado¹ que se fundamenta así:

“(…)

Así, para la Sala no es procedente la cualificación que efectuó la DIAN respecto de los contratos celebrados por ECOPETROL (obra pública), pues para tal efecto no debió circunscribirse al elemento subjetivo del hecho generador, esto es, que fuera suscrito por una entidad de derecho público, sino que le correspondía analizar que tales convenios fueron celebrados en el ámbito y desarrollo de la actividad de exploración, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables y, por ende, no podían ser asimilados a contratos de obra pública.

*En consecuencia, **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***. (Subrayado y negrillas fuera de texto).

iv. 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.

Aplicando el anterior precedente y la doctrina oficial de la DIAN, esta entidad a través de reiteradas actuaciones, como por ejemplo la Resolución No. 003866 del 07 de junio de 2017², ha revocado Resoluciones de Determinación de Contribución de Contratos de Obra Pública proferidas contra Ecopetrol con fundamento en la argumentación que se sintetiza así:

“En atención a la interpretación que se hace de los artículos 32 y 76 de la Ley 80 de 1993, y de la conclusión a que se llega en el citado concepto, en el que se concluye que son

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia proferida el 22 de febrero de 2018 en el proceso con número interno 22536. Posición reiterada entre otras sentencias de la misma Corporación así: No. 22939 del 19 de abril de 2018, No. 22388 del 31 de mayo de 2018, No. 23362 del 24 de mayo de 2018 y, No. 33378 del 3 de mayo de 2018.

² Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Resolución No. 003866 del 7 de junio de 2017 por medio de la cual se revocó la Resolución No. 312412016000006 del 9 de junio de 2016

contratos diametralmente opuestos y que la suscripción de los precitados negocios (exploración y explotación de hidrocarburos) no genera el pago de la contribución de obra pública, se tiene que el objeto del contrato SÍ corresponde propiamente a las actividades de explotación y exploración de hidrocarburos propiamente dichas, en la medida que SÍ guarda conexidad con dichas actividades". (pág. 59).

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

"(...)

Al considerar que el conjunto de la actividad contractual de ECOPETROL S.A., incluidos los contratos de obras civiles, se encuentra sujeto y relacionado directamente con las estipulaciones de su objeto social: actividades de explotación, exploración y comercialización de hidrocarburos; no procedería la configuración del hecho generador de la contribución especial del 5% estipulada en la Ley 1106 de 2006, ni mucho menos el reproche fiscal.

Habida cuenta de lo resuelto por el Consejo de Estado, en providencia citada en párrafos anteriores, considera esta instancia que la premisa jurídica (procedencia del pago de contribución especial del 5% para contratos de obra celebrados por ECOPETROL S.A), mediante la cual se configura el reproche fiscal establecido por el equipo auditor y fundamento sub examine en el presente proceso, ha desaparecido.

(...)

Esta instancia considera probado que los hechos investigados en el presente proceso no son constitutivos de detrimento patrimonial y por lo tanto dispondrá el archivo del mismo, como en derecho corresponde"¹

Y, en este mismo sentido se pronunció la CGR con ocasión de un recurso de apelación, así:

"(...)

Debe concluirse que en el sub examine el no haberse exigido por parte de ECOPETROL S.A., el pago de la contribución del llamado impuesto de guerra del plurimencionado contrato MA-00218, no generó daño patrimonial al Estado, en la medida que la normatividad que consagra el deber de realizar ésta, no le es aplicable; de una parte, porque en materia contractual la petrolera se rige por las reglas del derecho privado, y de otra, porque los contratos respecto de los cuales se consolidó el hallazgo fiscal, están exceptuados de dicho requisito, al ser éstos desarrollo de su objeto social para la explotación de hidrocarburos, tal y como ha sido reiterativa la jurisprudencia sentada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al proferir decisiones por las demandas incoadas por ECOPETROL SA contra la DIAN, al considerar que la entidad no realiza el hecho generador de la contribución de Obra pública pretendida por la DIAN.

¹ Auto de archivo del proceso ordinario de responsabilidad fiscal 2014-02407_2060

Conforme a lo expuesto y teniendo en cuenta que está plenamente demostrado la inexistencia del daño y de la culpa grave o dolo, elementos esenciales de la estructuración de la responsabilidad fiscal y que se dan los presupuestos establecidos en los artículos 54 de la Ley 610 de 2000, aplicable por remisión expresa del artículo 105 de la Ley 1474 de 2011, como se demostró en el asunto subjudice, conlleva a confirmar el fallo sin responsabilidad fiscal, proferido por la Gerencia Departamental Colegiada de Santander, decisión que cobijará a todos los vinculados al proceso subjudice y así se expresará en la parte resolutive de esta providencia y como consecuencia de la anterior decisión, no existe mérito para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos”¹

vi. Tal y como se evidencia, este precedente jurisprudencial y administrativo se sostuvo de manera pacífica entre el 2008 y el 2020, tal y como se ilustra a continuación.



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 al analizar la exequibilidad de la citada disposición.

En la mencionada sentencia la Corte manifestó:

“(…) En efecto, la norma acusada señala expresamente que el hecho gravado con la contribución conocida como impuesto de guerra consiste en suscribir contratos de obra pública con entidades de derecho público o celebrar contratos de adición al valor de los ya existentes. Ahora bien, ciertamente la disposición no precisa en su mismo texto qué cosa es una obra pública, de donde la demanda echa mano para afirmar que el legislador desconoció los principios de legalidad y certeza del tributo. La Corte admite que existe cierto grado de imprecisión en la definición del hecho gravado, pero estima que esta circunstancia no llega a configurar un vicio de inconstitucionalidad, pues esta imprecisión no deriva en una falta de claridad y certeza insuperable. Lo anterior puesto que a pesar de que uno de los elementos

¹ Contraloría General de la República. Auto No. 000801 del 30 de junio de 2017. Proferido dentro del proceso SAE 2014-02822-1976 .

del hecho gravado – la noción de obra pública – no aparece definido o determinado expresamente en la norma, es determinable a partir de ella (...)”.

Como puede verse, el máximo tribunal en materia constitucional reconoce la falta de claridad de la norma y acude a disposiciones normativas distintas

a las contenidas en la Ley 1106 de 2006 para fijar el correcto alcance e interpretación de estas con el fin de que no sea declarada inconstitucional.

Así, para establecer la constitucionalidad de los elementos del tributo establecido en el precitado artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, la Corte tuvo que acudir a las definiciones establecidas en el Estatuto General de la Contratación Pública, cuerpo normativo que, valga la pena precisar, no rige toda la actividad contractual de las Entidades Públicas, pues conforme con el ordenamiento jurídico colombiano, también existen entidades exceptuadas, como Ecopetrol, a quienes se les aplica el Derecho Privado en sus actos y contratos (artículo 6 de la Ley 1118 de 2006)¹

Ahora bien, la norma fue declarada exequible respecto de los cargos que fueron formulados, entendiendo que el mencionado artículo “(...) impone un gravamen tributario a las personas que suscriban contratos de obra pública con “entidades de derecho público”, o celebren adiciones a los mismos”.

Esta interpretación abrió una nueva discusión acerca de la realización del hecho generador de la Contribución de Contratos de Obra Pública, en los casos en que el contrato de obra se celebrara con entidades cuya actividad contractual no se regía por la Ley 80 de 1993, norma de la que se sirvió la Corte para superar la falta de claridad de la Ley 1106 de 2006. Específicamente, la discusión giró en torno a los contratos de exploración y explotación de los recursos naturales, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de estas entidades estatales, su vinculación o relación estrecha con otros contratos, que por expresa disposición del artículo 76 de la Ley 80 de 1993 quedan excluidos del alcance del Estatuto General de la Contratación Pública.

Frente a esta nueva discusión, predominó una línea de interpretación establecida por autoridades administrativas y judiciales, dentro de las cuales destacamos: la DIAN en ejercicio de las facultades de fiscalización en materia tributaria, la CGR en ejercicio de sus

¹ El artículo 14 de la Ley 1150 del 16 de julio de 2007 establece: “Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes”.

facultades de control fiscal¹, los Magistrados de Tribunales y Consejo de Estado en ejercicio de la jurisdicción de la que están investidos.

Todas estas autoridades de los distintos órganos del poder público coincidieron en concluir que, tratándose de los contratos asociados o que guarden relación con la exploración, explotación, comercialización y transporte de recursos naturales no se genera la Contribución de Contratos de Obra Pública, toda vez que, por expresa disposición del artículo 76 de la Ley 80 de 1993, estos no se rigen por las normas sobre contratos de obra pública, razón por la cual no procedía aplicar la retención en la fuente por este tributo.

Esta posición, se mantuvo de manera constante y pacífica, durante un largo periodo, incluso se ha mantenido por la DIAN con posterioridad al 25 de febrero de 2020, – fecha de la Sentencia de Unificación-, en la que valga aclarar no se corrigió un error judicial, sino que fijaron unos nuevos criterios de interpretación debido a la importancia jurídica y económica del asunto.

La posición de la DIAN², del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado³, son el soporte de la interpretación que Ecopetrol ha sostenido respecto a la Ley 1106 de 2006, es decir, en ningún momento la interpretación soportada por la Jurisprudencia y la Doctrina ha estado motivada o ha servido para evadir el cumplimiento de dicha norma, sino para todo lo contrario, esto es, darle cabal aplicación dentro del alcance y finalidad que persigue.

Así, el hecho de no haber practicado la retención en la fuente a título de Contribución de Contratos de Obra Pública en los contratos a los que se refiere el citado oficio, no constituye desconocimiento de la mencionada Ley, porque como lo ha considerado la autoridad en materia tributaria y el órgano de control, en ocasiones anteriores, la decisión estaba sustentada en la interpretación jurisprudencial y doctrinaria vigente y en consecuencia Ecopetrol aplicó la mencionada norma en los términos del alcance que le dio a la misma el precedente jurisprudencial vigente al momento de suscribir los contratos, respecto a los que versa la observación.

¹ Es el caso de los procesos: 2014-02794_1920 en auto del 4 de septiembre de 2018, SAE 2014-02822-1976 en auto del 30 de junio de 2017, 2014-02407_2060 en auto del 5 de junio de 2018 y, 2014-02414_2061, en auto del 6 de junio de 2018.

² Ver Resoluciones No. 8334 y 8335 del 11 de noviembre de 2020; 8682 del 25 de noviembre de 2020 1777 del 10 de marzo de 2020 y 7725 del 9 de octubre de 2020 de la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN.

³ Sección Cuarta del Consejo de Estado en los siguientes procesos: No. 22939 del 19 de abril de 2018, No. 22388 del 31 de mayo de 2018, No. 22536 del 22 de febrero de 2018, No. 23362 del 24 de mayo de 2018 y, No. 33378 del 3 de mayo de 2018. Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes procesos 2013-00626, 2013-01249, 2014-01288, 2014-00015, 2014-00023, 2014-00184, 2014-00210, 2014-00321, 2014-00616, 2014-00721, 2014-00730, 2014-00994, 2014-01204, 2015-00046, 2015-01319, 2015-01073, 2015-00466, 2016-01219, 2016-00909. Concepto DIAN No. 009714 del 4 de agosto de 1993, No. 036803 del 17 de mayo de 2007, No. 063832 de 2008, No. 48027 del 8 de agosto de 2014, No. 1503 del 5 de diciembre de 2014, Oficio No. 100202208-915 del 6 de agosto de 2014

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

Sobre la Sentencia de Unificación traemos a colación los siguientes aspectos que resultan importantes para el presente caso:

“(...) no puede perderse de vista que el hecho gravado del tributo es un contrato específico: el contrato de obra pública, de donde se sigue, que para establecer si se causa o no el tributo, 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.”

“(...) Agréguese que los contratos de exploración y explotación, comercialización e industrialización de recursos naturales renovables y no renovables, son típicos y tienen ciertas particularidades que los distinguen del contrato de obra pública objeto del tributo.

*En efecto, de acuerdo con las regulaciones contenidas en el Código de Petróleos, de Minas y en algunas disposiciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, se encuentra que el contrato de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables tiene por objeto, fundamentalmente, la asignación de un área, para efectos y como su nombre lo indica determinar aspectos como la existencia, ubicación, reservas, etc. **de los recursos naturales, y el posterior desarrollo, producción y venta de los recursos encontrados.***

*El citado contrato no tiene el propósito de realizar actividades materiales para construir, reparar o mejorar ciertos bienes - como los contratos de obra pública-, **sino que su finalidad es la de determinar la existencia, ubicación, calidad, reservas, extracción, producción, y comercialización de recursos naturales, previa asignación de un área territorial**”. (Se resalta).*

En los apartes de la Sentencia de Unificación transcritos, 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.

En este punto, es necesario precisar que los contratos suscritos por Ecopetrol que corresponden a la categoría de los contratos de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos, no están gravados con la Contribución de Contratos de Obra Pública, conclusión que se mantiene incluso a la luz de la Sentencia de Unificación, en la que al referirse a estos contratos indicó:

*“De modo que, se trata de tipologías contractuales distintas y plenamente identificables por sus características propias, que permiten establecer que el contrato referido en el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 no es el mismo contrato de obra pública gravado con la contribución y, por esa razón, **no se subsume dentro del ámbito del hecho generador dispuesto en la ley.** Algo semejante puede decirse respecto de las actividades que están delimitadas por la producción, venta, etc. de los recursos respectivos”. (Se resalta).*

Ahora bien, 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, dentro de los que se destacan, el debido proceso, el derecho a la defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política (CP), y a la seguridad jurídica del artículo 58 de la CP, así como el de confianza legítima, entre otras razones, por el desconocimiento a las situaciones jurídicas consolidadas.

Uno de esos defectos, tiene que ver con la falta de congruencia interna de la Sentencia de Unificación, toda vez que, en la parte considerativa se fijaron unas reglas de interpretación que luego no se aplicaron a la hora de resolver el caso concreto, situación que genera confusión y falta de certeza en su aplicación.

Por esta razón, 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, 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, con el fin de precaver eventuales discusiones en el futuro

Este acatamiento a la Sentencia de Unificación constituye otra manifestación del proceder diligente que ha caracterizado a Ecopetrol pues, una vez se promulgaron las nuevas reglas de interpretación contenidas en la Sentencia de Unificación, la Compañía realizó las gestiones necesarias para aplicar la retención en la fuente y garantizar el recaudo y la transferencia de los recursos a FONSECON por concepto de la Contribución de Contratos de Obra Pública para aquellos contratos suscritos con posterioridad a la Sentencia de Unificación en mención¹

En la medida en que la interpretación y la aplicación de la normativa fue producto del acatamiento de pronunciamientos conformados por precedentes judiciales y administrativos de naturaleza tributaria, igualmente vinculantes y acordes con el régimen de Ecopetrol, el proceder de la empresa estuvo ajustado al marco normativo, jurisprudencial y doctrinario vigente, y, en esa medida, a los principios de la gestión fiscal que orientan la actividad de la empresa, la cual, en estos casos, por ceñirse a los argumentos de la autoridad administrativa y judicial competente, muestran una actuación concordante con la máxima diligencia y prudencia debida que caracteriza al buen hombre de negocios, siendo respetuosos de la ley, de su interpretación y aplicación emanada de autoridad competente y de las exigencias jurídicas en materia tributaria como pilar fundamental de una sana gestión fiscal integral (Decreto 403 de 2020 y Ley 610 de 2000).

Finalmente, 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

¹ Ver Anexo 6.

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.

Para dicho análisis, el Tribunal aplicó la Regla No. 1 de la Sentencia de Unificación, examinando cada uno de los contratos que fueron sometidos a estudio y así determinar si estos correspondían a contratos de obra gravados con la Contribución en mención o, por el contrario, eran contratos mediante los cuales Ecopetrol desarrolla su objeto social, esto es, contratos conexos al contrato principal de exploración y producción de hidrocarburos. Así concluye el Tribunal su análisis de legalidad de los actos acusados:

*“Se advierte, si bien la demandante por ser una entidad estatal puede celebrar todo tipo de contratos estatales, **no es menos cierto que el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 prescribe una excepción tratándose de contratos relacionados con la explotación, exploración de hidrocarburos, así como los de comercialización propias del sector minero los cuales se regirán por sus disposiciones especiales aplicables.** Frente al tema, la DIAN mediante concepto No. 063832 de 2008 señaló: (...)*

*De lo anterior se desprende que **los contratos cuyo objeto sea la ejecución de actividades de explotación y/o exploración de hidrocarburos y minerales, o los cuales deban realizarse para desarrollar dicha exploración o explotación, no están sujetos al pago de este gravamen** habida cuenta que los mismos no se enmarcan dentro de la definición de obra que se consigna en el numeral 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.*

Sobre este aspecto es preciso tener en cuenta lo dispuesto en la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado de 25 de febrero de 2020 que dispuso:

*1. Para determinar si se realiza el hecho generador de la contribución de los contratos de obra pública no es determinante el régimen contractual de la entidad que celebre el contrato de obra pública, sea el general de la Ley 80 de 1993 o un régimen exceptuado. **El elemento de la obligación tributaria se define en función del contrato celebrado y no de la actividad o régimen jurídico de la entidad de derecho público.***

(...)

*Bajo el entendido de las reglas de unificación, **la Sala procede a verificar si los contratos sobre los cuales la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES –DIAN- impuso la contribución especial, corresponden a contratos que se relacionan con la explotación y exploración de hidrocarburos o si corresponden a contratos de obra a la luz de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.***

(...)

De los objetos contractuales referidos se puede concluir que aun cuando no se trata de contratos que directamente tienen por objeto la búsqueda o producción de hidrocarburos, en todo caso si se contraen a la ejecución de un conjunto de obras relacionadas con actividades de restauración del medio ambiente, de construcción, reparación y mantenimiento de unos inmuebles que están involucrados en la industria petrolera y buscan mejorar el bienestar de los empleados y de las fuerzas de policía y militares que prestan el servicio de seguridad dentro de los campos petrolíferos de ECOPETROL S.A.

*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.***

*Ahora, si bien en los citados contratos se dispuso la realización de obras civiles o la construcción de obras que implican un trabajo material sobre un inmueble, **la Sala precisa que las actividades que se desarrollan a partir del objeto contractual no pueden entenderse en estricto sentido como un contrato de obra pública como lo pretende la demandada, sin estudiar la situación particular del presente caso, pues de la lectura de los objetos contractuales se desprende que no hay lugar a duda que la realización de obras civiles o mantenimientos allí señalados está íntimamente relacionada con el objeto social de ECOPETROL S.A., esto es, con las actividades comerciales, industriales concernientes a la explotación, exploración o refinación de los hidrocarburos propias de la sociedad demandante, tales como la realización de obras civiles para la adecuación y desarrollo de la infraestructura inmobiliaria de los campos de exploración y explotación de hidrocarburos, el servicio de mantenimiento de las instalaciones en las estaciones militares y de policía que prestan servicio de seguridad a los campamentos de la sociedad, entre otros propios del sector minero y que se ejecutan en los campos petroleros, razón por la cual los contratos objeto de la determinación del tributo no se encuentran gravados con la contribución de contratos de obra pública.***

*De lo expuesto, **la Sala concluye que los actos objeto de controversia no se encuentran ajustados a derecho por cuanto la DIAN determinó la contribución especial a cargo de ECOPETROL S.A sin tener en cuenta que el elemento objetivo del hecho generador no se configuró, esto es que la entidad demandante no celebró contratos de obra pública, sino que los mismos corresponden a contratos que están directamente relacionados con su actividad de explotación, exploración y refinería de hidrocarburos, los cuales, no se encuentran gravados con el tributo, situación que conlleva a la nulidad de los actos objeto de la litis.*** (Negrilla fuera del texto).

Los apartes transcritos permiten concluir inequívocamente dos cosas sumamente relevantes en este caso:

- *Que la única manera de aplicar en debida forma la Regla No. 1 de unificación, es analizando a profundidad cada contrato suscrito, su objeto, alcance y demás actividades.*
- *Y adicionalmente, que en el caso particular, el Tribunal concluye que aunque los objetos contractuales pueden no tratarse directamente de la búsqueda o producción de hidrocarburos, lo cierto es que sí se contraen a la ejecución de un conjunto de obras relacionadas con actividades de restauración del medio ambiente, de construcción, reparación y mantenimiento de unos inmuebles que son necesarias en la industria petrolera y que la DIAN, en el proceso de fiscalización, no tuvo en cuenta el elemento objetivo del hecho generador de la contribución, es decir, que Ecopetrol no celebró contratos de obra pública, sino que los mismos correspondieron a contratos que están directamente relacionados con su actividad de explotación, exploración y refinería de hidrocarburos.*

1.7. Aplicación de la Sentencia de Unificación por parte de la DIAN.

Es fundamental señalar que la DIAN ha dado aplicación a la Sentencia de Unificación en distintos procesos de determinación de la Contribución de Contratos de Obra Pública adelantados sobre contratos suscritos dentro de los cinco (5) años anteriores a la SU y respecto a entidades que tienen la misma naturaleza jurídica de Ecopetrol y aplican el mismo régimen contractual, esto es, el exceptuado de Ley 80 de 1993.

En concreto, la DIAN ha revocado varias Resoluciones de Determinación a la Compañía OCENSA perteneciente al Grupo Ecopetrol, en discusiones que tienen idénticos fundamentos a los aquí expuestos. En esos casos, la DIAN aplicando los criterios de la Sentencia de Unificación, concluyó que no procedía practicar la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública, como puede verse a continuación:

“(…) Recientemente, mediante Sentencia de Unificación del 25 de febrero de 2020, Exp. 22473 C.P. William Hernández Gómez, el Consejo de Estado reiteró que los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no están gravados con la contribución de obra pública, en los siguientes términos:

1. Para determinar si se realiza el hecho generador de la contribución de los contratos de obra pública no es determinante el régimen contractual de la entidad que celebre el contrato de obra pública, sea el general de la Ley 80 de 1993 o un régimen exceptuado. El elemento de la obligación tributaria se define en función del contrato celebrado, y no de la actividad o régimen jurídico de la entidad de derecho público.

2. Los contratos de obra pública y los contratos de que trata el artículo 76 de la Ley 80 de 1993- contratos de exploración y explotación de recursos naturales, y las actividades comerciales e industriales, son dos categorías de contratos diferentes, en tanto tienen características y finalidades propias, que impiden que se trate de un mismo contrato.

3. La contribución no grava los contratos referidos en el artículo 76 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no corresponden a los contratos de obra pública que son objeto de gravamen en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. (...)

De esta forma encontramos que las actividades ejecutadas para cumplir el objeto del contrato corresponden a actividades conexas a la exploración y explotación de hidrocarburos, necesarias para la adecuación de los terrenos en la Estación de Rebombeo El Chiquillo.

Se reitera que, de acuerdo con la Ley, la jurisprudencia y la doctrina transcritas en la Resolución de Determinación, los contratos asociados a la exploración, explotación y transporte de recursos naturales no pueden ser considerados como de “obra”, aunque recaigan sobre inmuebles. (...)

En este sentido, el elemento objetivo del hecho generador de la contribución de obra pública se desdibuja en el presente caso, dado que los contratos suscritos por la Contribuyente no corresponden a la tipología de contratos de obra pública. (...)

Así las cosas, asiste razón al Contribuyente respecto de la no sujeción pasiva de oleoducto central S.A. por la contribución de obra pública, por ausencia del elemento objetivo del hecho generador”¹ (Se resalta).

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.

Al respecto, es importante indicar que la DIAN al aplicar aquella regla de interpretación, ha dispuesto nuevamente como criterio de interpretación oficial y de aplicación de la Ley 1106 de 2006, incluso con posterioridad de la Sentencia de Unificación, que los contratos de exploración, producción, comercialización y sus conexos no están gravados con la Contribución de Contratos de Obra Pública.

1.8. Sobre el efecto y la conclusión a la que se llega en la Observación No. 7.

¹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos. Resoluciones: 001777 del 10 de marzo de 2020. En idéntico sentido las Resoluciones: 8334, 8335 del 11 de noviembre de 2020; 7725 del 9 de octubre de 2020 y la 8682 del 25 de noviembre de 2020

En la Comunicación de la que aquí se da respuesta, la CGR concluye que la omisión “se presentó debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley, y por ende la retención de esta contribución por parte de Ecopetrol lo que genera que el Estado deje de percibir recursos en la cuantía de \$10.519.322.052, para la seguridad pública”.

De manera respetuosa, reiteramos que el manejo tributario de 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.

En la Observación No. 7, la Contraloría cita el tratamiento tributario contenido en el Concepto Tributario Estándar, versión 2021, aplicable a los contratos de confección de obra. En este concepto se incorporó el indicador para efectuar la retención por contribución de obra, conforme con el nuevo lineamiento contenido en la Sentencia de Unificación.

Sin embargo, el Concepto Tributario Estándar aplicable para los contratos que fueron enlistados en la Observación, correspondía al que estaba vigente para los años 2019 y 2020, en el que no se incluía la retención por Contribución de Obra, de acuerdo con el alcance en la aplicación de las normas que rigen la contribución realizados por las distintas autoridades, como se explica en este documento. Es por esto por lo que, en el Concepto Tributario Estándar vigente en los años en los que se suscribieron los contratos incluidos en la observación, no se incluyó este tributo, y, en consecuencia, al crear los contratos en el sistema SAP, no se debía registrar un indicador por Contribución de obra.

Dos razones fundamentales sirven al propósito de explicar lo anterior:

i. Interpretaciones divergentes.

Todos los contratos incluidos en la Comunicación de la que aquí se da respuesta fueron suscritos antes de la ejecutoria de la Sentencia de Unificación (lo cual ocurrió en diciembre de 2020), esto es, en vigencia de una interpretación pacífica, coherente y sostenida por distintas autoridades que pertenecen a distintas ramas del Poder Público que zanjaron las interpretaciones divergentes como ya se mencionó, incluso preservándose, por la DIAN aquella interpretación con posterioridad a la Sentencia de Unificación.

Esa interpretación de la autoridad administrativa en asuntos tributarios resalta, según lo hemos manifestado antes, que los contratos relacionados y los que en general suscribe Ecopetrol, se celebran en desarrollo de los contratos propios de la exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos, de tal modo que, según la DIAN, no corresponderían a la categoría de contratos de obra pública.

Se reitera que las interpretaciones divergentes con la DIAN fueron dirimidas por los jueces y en consecuencia la posición que Ecopetrol sostuvo se justificó bajo la interpretación plausible de las normas tributarias. En tal sentido, el accionar de Ecopetrol no solo fue

diligente, sino que se apegó al cumplimiento de los fines de la Ley 1106 de 2006 y, se apoyó en una interpretación de autoridad consistente y razonable de la misma.

En conclusión, 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.

La Compañía actuó de conformidad con los más altos estándares de diligencia, al soportar su actuar: (i) en el precedente jurisprudencial conformado por múltiples sentencias de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y de última instancia del Tribunal de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, (ii) en el propio actuar y doctrina de la DIAN, (iii) así como en el entendimiento que la CGR le ha dado al tema y de no haber atendido los anteriores pronunciamientos, Ecopetrol habría incurrido en un actuar negligente, contrariando los principios que deben regir el proceder de un buen hombre de negocios.

En todo caso, la discusión respecto a las interpretaciones divergentes en cuanto a la aplicación de la Contribución por Contratos de Obra Pública se encuentra aún en proceso, toda vez que actualmente existen varias acciones de tutela en curso sobre este asunto.

ii. La Confianza Legítima

La posición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado¹, son consistentes con la interpretación que Ecopetrol ha sostenido respecto a la Ley 1106 de 2006.

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.

Ecopetrol entre otros precedentes, compartió y aplicó lo señalado por la CGR en el Auto No. 000801 del 30 de junio de 2017 “por medio del cual se resuelve grado de consulta y recurso de apelación” del Procedimiento Verbal de Única Instancia PRF 2014-02882-1976, PRF SAE No. 2014-02882 que resuelve FALLAR SIN RESPONSABILIDAD FISCAL, fallo que entre otras razones concluye lo siguiente:

¹ Sección Cuarta del Consejo de Estado en los siguientes procesos: No. 22939 del 19 de abril de 2018, No. 22388 del 31 de mayo de 2018, No. 22536 del 22 de febrero de 2018, No. 23362 del 24 de mayo de 2018 y, No. 33378 del 3 de mayo de 2018. Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los siguientes procesos 2013-00626, 2013-01249, 2014-01288, 2014-00015, 2014-00023, 2014-00184, 2014-00210, 2014-00321, 2014-00616, 2014-00721, 2014-00730, 2014-00994, 2014-01204, 2015-00046, 2015-01319, 2015-01073, 2015-00466, 2016-01219, 2016-00909. Concepto DIAN No. 009714 del 4 de agosto de 1993, No. 036803 del 17 de mayo de 2008, No. 063832 de 2008, No. 48027 del 8 de agosto de 2014, No. 1503 del 5 de diciembre de 2014, Oficio No. 100202208-915 del 6 de agosto de 2014.

“(...) Igual situación ocurrió con el Auto No. 043 del 18 de diciembre de 2014, por el cual se ordenó el archivo del PRF 2014-4295-2122, confirmado por Auto No. 00202/15 en el cual entre otros se consignó:

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”.



ECOPETROL -ICP

P. R. F. No 2014-02822_1976
P.R.F. SAE No.2014 -02822

AUTO No. 000801 FECHA: 30 JUN 2017

Una característica del contrato de obra pública para que sea considerado como hecho generador del recaudo de la contribución especial de que trata la Ley 1106 de 2006, es que la obra esté al servicio del interés general al decir de la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2009: (...)

A este respecto la Corte Constitucional ha dicho 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 S.A. (Incluida la VRC).

Resulta oportuno indicar que el Ciclo de Planeación Contractual definido en los lineamientos de Ecopetrol es aplicado por todas las áreas que hacen parte de Ecopetrol, como es el caso de la Vicepresidencia Regional Central (VRC).

Ahora bien, en la fase de planeación contractual de cada uno de los contratos relacionados en la Observación No. 7 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.

Los criterios de naturaleza tributaria establecidos por las autoridades administrativas y judiciales hasta antes de la Sentencia de Unificación se constituyeron en el marco jurídico de base de la contratación adelantada por Ecopetrol, en la medida en que conformaban la regla fundamental que orientó y sustentó la carga tributaria en los contratos celebrados, los derechos y garantías de las partes y la seguridad jurídica que protege el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, conforme a la cual “(...) En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración (...)”. Esta regla jurídica que ampara las condiciones vigentes al tiempo de la celebración de los contratos ha sido replicada en distintas normas jurídicas por la importancia que tiene el acatamiento incondicional a la

normatividad y criterio jurídico vigente al tiempo del perfeccionamiento del contrato en pro de los derechos contractuales, la confianza legítima de las partes, la preservación del equilibrio económico en las relaciones contractuales e igualdad ante las cargas públicas (artículo 13 de la Constitución Política de 1991)¹

Conforme con lo expresado: (i) para los contratos suscritos antes del 2020 relacionados con las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, que involucraran confección o trabajos materiales sobre bienes inmuebles, no se debía aplicar la retención con fundamento en lo ya descrito; (ii) para los contratos de esa misma naturaleza, suscritos después de ejecutoriada la Sentencia de Unificación, se aseguró que se practicara la retención en los pagos que se fueran realizando en desarrollo de los contratos; y (iii) para los contratos cuyo objeto no corresponda a la confección de una obra sobre bien inmueble, no se aplica la retención de la Contribución, tal es el caso de los contratos de servicios generales, técnicos, etc.

1.10. De los contratos incluidos en la Observación No. 7.

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.

Por esta razón, Ecopetrol no efectuó la retención del tributo o contribución especial del 5% que ordena la Ley 1106 de 2006, en los contratos de obra relacionados en la Observación No. 7, pues como se indicó, estos fueron suscritos en los años 2019 y principios del 2020, es decir, antes de la ejecutoria de la Sentencia de Unificación No. 22473 de 2020

Como consecuencia de esta decantada posición jurídica, el sistema SAP tampoco mostraba el indicador para la aplicación de la retención por contribución de Obra Pública sobre los contratos que hacen parte de esta Observación, no porque no se hubiera practicado la correspondiente retención en la fuente, sino porque precisamente no era aplicable en virtud del amplio y consistente precedente jurisprudencial que amparaba a Ecopetrol. Así se puede constatar en el Concepto Tributario Estándar de Obra vigente para la fecha de suscripción de estos contratos.

Aclarado lo anterior y teniendo presente que en la Observación No. 7 no hay ningún contrato suscrito con posterioridad a la ejecutoria de la Sentencia de Unificación, resaltamos categóricamente lo siguiente frente a los contratos suscritos con posterioridad a la Sentencia en mención:

- *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.*

¹ Tal y como lo establece el art. 78 de la Ley 80 de 1993: “Los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación”.

- *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.*

Dicho lo anterior, a continuación, presentamos el listado de los contratos objeto de la Observación No. 7 y la conclusión sobre su naturaleza. Así mismo, en el siguiente capítulo abordaremos en detalle el análisis sobre cada contrato.

Contrato	Fecha suscripción	Fecha final	Estado contrato	Objeto del contrato	Valor inicial en \$	Contribución Especial (5%)
3029109	17/12/2019		Ejecución	SERVICIOS DE PERFORACIÓN, TERMINACIÓN, PRUEBAS, COMPLETAMIENTO E INTERVENCIÓN DE LOS POZOS DE ECOPETROL S.A. UBICADOS EN EL TERRITORIO NACIONAL	51.239.740.413	2.561.987.020
3021677	20/03/2019	27/04/2020	Cerrado	SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE MARES (GMA) ALCANCE: "servicio de completamiento, mantenimiento, reacondicionamiento y abandono de pozos. LLANITO 132	9.701.439.395	485.071.969
3023039	14/05/2019	02/09/2021	Cerrado	REMODELACIÓN, AMPLIACIÓN Y DOTACIÓN DE LA SEDE DE LA ESCUELA LIZAMA II DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI – SANTANDER	3.046.598.767	152.329.938
3030352	10/02/2020			SERVICIO DE EJECUCIÓN DE MANTENIMIENTO Y OPERACIÓN DE FACILIDADES DE SUPERFICIE PARA LA VICEPRESIDENCIA DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DE ECOPETROL S.A. VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL	79.177.072.586	3.958.853.629
3018975	17/04/2019			SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO EN EL TERRITORIO NACIONAL	45.140.145.560	2.257.007.278
3027027	28/01/2020			SERVICIO DE INTERVENCIÓN A POZOS CON TALADRO PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO (GRI) DE LA VICEPRESIDENCIA REGIONAL CENTRAL – VRC/	12.380.004.996	619.000.249

Como se evidencia en el cuadro anterior, estos contratos fueron suscritos en los años 2019 y 2020, es decir, al amparo del precedente jurisprudencial vigente antes de la ejecutoria de la Sentencia de Unificación y que corresponden a la categoría contractual de contratos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos, como se evidencia en el objeto contractual de cada uno de ellos. A título ilustrativo, estos contratos se refieren a intervenciones de pozos con taladro, completamiento, perforación, pruebas, facilidades, entre otros.

1.11. Del Plan de Mejoramiento de Ecopetrol con ocasión de la Observación No. 7.

En virtud del Hallazgo Administrativo relacionado con la Contribución de Contratos de Obra Pública de mayo de 2021, Ecopetrol formuló el Plan de Mejoramiento que fue puesto en conocimiento de la CGR en julio del presente año y cuyo propósito fue establecer acciones

que propendieran principalmente por el cumplimiento de la retención de Contribución de Contratos de Obra Pública.

Las actividades que se incluyeron en el Plan de Mejoramiento se describen a continuación y en relación con cada una de ellas nos permitimos anotar los respectivos avances.

- *Interposición de acción de tutela en contra de la Sentencia de Unificación que señaló que los contratos de obra suscritos por Ecopetrol sí están sujetos a la Contribución.*

El avance de esta acción incluye el respectivo seguimiento a la tutela interpuesta y cuyo radicado es 11001031500020210113800. No obstante, a la fecha esta tutela aún no ha sido admitida y, por el contrario, varios Consejeros de Estado han planteado impedimentos para avocar conocimiento de esta, lo que ha retrasado la admisión de este proceso.

- *Interposición de acciones de tutela en contra de los fallos del Consejo de Estado en los que Ecopetrol es parte, y que apliquen los lineamientos de la Sentencia de Unificación.*

Se han radicado acciones de tutela en contra de los siguientes procesos que en su mayoría han sido admitidos: 2014-00184, 2014-01204, 2015-01319, 2016-00391, 2014-00721, 2014-01288, 2015-00046, 2014-00210, 2015-00498, 2015-01073, 2015-01899, 2015-02290, 2015-00493, 2015-01818, 2013-01247, 2013-01249, 2014-00023, 2015-00758, 2015-00493, 2016-01022, 2016—00984, 2016-00459 y 2016-00353.

En cuanto a los procesos 2021-04492, 2021-04570, 2021-06092 y 2021-06096, referentes a las tutelas contra los procesos 2015-01319, 2014-01204, 2014-00210 y 2015-01073, respectivamente, Ecopetrol radicó oportunamente las impugnaciones del fallo por cuanto éstos fueron desfavorables a las pretensiones de la Compañía.

Por otro lado, Ecopetrol se vinculó como tercero con interés en las acciones de tutela instauradas por la empresa RH Ingeniería, también sobre el tema de la Contribución de Contratos de Obra Pública.

- *Información a los contratistas sobre el cambio jurisprudencial introducido mediante la Sentencia de Unificación, así como las consecuencias en los contratos que fueron suscritos con dichos contratistas y los mecanismos disponibles de Ecopetrol en aras de establecer la defensa de los derechos constitucionales que se consideren vulnerados.*

A la fecha, Ecopetrol ha realizado 4 sesiones virtuales con los contratistas con el fin de brindarles una charla sobre la Contribución por Contratos de Obra Pública y los criterios recogidos en la Sentencia de Unificación.

- *Gestión de una reunión con la DIAN para revisar cuál sería el proceso de cobro que adelantaría dicha Entidad en relación con la Contribución de Contratos de Obra Pública referenciada en los fallos del Consejo de Estado en los que Ecopetrol es parte y que aplicaron los lineamientos de la Sentencia de Unificación. Así mismo para revisar el proceso de pago por parte de Ecopetrol.*

El 23 de junio de 2021 Ecopetrol envió una solicitud por correo electrónico a la DIAN solicitando la reunión descrita. Aún no se ha confirmado por parte de la Entidad la fecha y hora de la reunión.

- *Una vez efectuado el pago de la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública por parte de Ecopetrol, se gestionaría el proceso de recobro a los contratistas por virtud del artículo 370 del Estatuto Tributario.*

El avance de esta acción depende del plan de cobro que determine la DIAN y que sea informado a Ecopetrol en la reunión solicitada, por tal razón, aún no hay avances.

- *Solicitud de mesas de trabajo a la DIAN para efectos de alinear el entendimiento de las reglas de interpretación de la Sentencia de Unificación y su aplicación en el tiempo.*

Esta reunión se llevó a cabo de manera virtual el 9 de septiembre de 2021 y los principales aspectos desarrollados fueron los criterios de la Sentencia de Unificación, los criterios de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (proceso 2018-00781) en relación con la aplicación de la Sentencia de Unificación y algunas resoluciones de la DIAN en las que revocó resoluciones de determinación de la Contribución.

- *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 de Unificación. Así mismo, traslado de los recursos de la retención a favor del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON.*

Actualmente se están llevando a cabo los procesos necesarios de levantamiento de información para efectos de elaborar el informe sobre la aplicación de la retención desde el 1° de julio de 2021 hasta el 30 de septiembre de 2021.

- *Seguimiento a la directriz interna emitida por la Gerencia de Asesoría y Planeación Tributaria de Ecopetrol en relación con la retención por Contribución de Contratos de Obra Pública sobre los contratos sujetos al tributo. Así mismo, verificación del correcto entendimiento de la directriz.*

A la fecha se han realizado alrededor de 30 sesiones de capacitaciones al interior de Ecopetrol con el fin de divulgar el alcance y criterios de la Sentencia de Unificación, así como la aplicación de esta en los contratos sujetos a la Contribución por Contratos de Obra Pública.

Es importante traer a colación que el Plan de Mejoramiento estructurado por Ecopetrol ha sido ejecutado de manera satisfactoria y oportuna. Cada una de las acciones planteadas ha sido debidamente atendida y de manera semanal se han reportado los avances al área competente de Ecopetrol, con los debidos soportes y evidencias de cumplimiento.

Para este fin se planteó un trabajo interdisciplinario al interior de Ecopetrol que ha sido desarrollado de manera profesional y dentro de los plazos establecidos con el fin de dar cabal cumplimiento al Plan de Mejoramiento

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 13

Ecopetrol mediante oficio del 29/10/2021, recibido mediante correo electrónico, da Respuesta al Oficio No 2021EE0180353, mediante el cual se comunica la **Observación No. 8 – Descuento Estampillas pro Universidades Públicas. (A-D-OI)**, argumentando:

Razones por las cuales a los contratos enmarcados en la Observación No. 8 no le aplicaba la retención por Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia.

En la Observación No. 8 de la comunicación que ahora se contesta, relativa a la retención por concepto de la Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia, señala la CGR que “Analizados los contratos allegados dentro de la muestra contractual vigencia 2020, se observa que Ecopetrol, no realizó la retención a la contribución de estampilla en los contratos que a continuación se relacionan” y que esto, al igual que ocurre con la contribución estudiada en la Observación No. 7, no se cumplió “debido a falencia en los procesos y procedimientos de la contratación que conlleva no se tengan en cuenta los descuentos o contribuciones previstos en la ley”.

La CGR cita el marco normativo de la Estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia, esto es, la Ley 1697 de 2013 y procede a calcular lo que sería el valor de esta contribución para tres (3) contratos que relacionamos a continuación:

- a. **Contrato No 3030920.** Suscrito con INGERWIL LTDA, del 20/03/2020, cuyo objeto es: OBRAS PARA LA PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES CONTRA LA ACCIÓN EROSIVA DEL RIO MAGDALENA, PARA EL CAMPO CANTAGALLO DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S.A. por \$2.235.088.495, según norma se le debe retener el 1%, valor de la retención sería \$22.350.884.
- b. **Contrato No 3023039.** Suscrito con PEÑA CAMARGO GABRIEL, el 14/05/2019, con el objeto de REMODELACIÓN, AMPLIACIÓN Y DOTACIÓN DE LA SEDE DE LA ESCUELA LIZAMA II DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE DE CHUCURI – SANTANDER, por \$ 3.046.598.767, según norma se le debe retener el 1%, para un valor de retención de \$30.465.987.
- c. **Contrato No 3026506.** Suscrito con UNION TEMPORAL OBRAS, el 25/10/2019, con el objeto de OBRAS CIVILES PARA LA IMPERMEABILIZACIÓN DE LAS PISCINAS UBICADAS EN LAS ESTACIONES DE RECOLECCIÓN Y TRATAMIENTO DE CRUDO DEL CAMPO CASABE DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN DEL RIO DE ECOPETROL S/A, por \$ 13.314.873.842 y ejecución en el 2020 de \$6.177.734.054, según norma se le debe retener el 2%, para un valor de la retención de \$ 123.554.681.

Respecto a este punto, es importante resaltar que, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 1697 de 2013, el hecho generador de la Estampilla Universidad Nacional es: “Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.”

Como se desprende de la lectura de la norma transcrita, el hecho generador de la Estampilla Universidad Nacional coincide, desde el punto de vista objetivo, con el hecho generador de la Contribución de Obra Pública; es decir, corresponde a la suscripción de Contratos de Obra Pública conforme con lo establecido en la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, conforme al precedente jurisprudencial vigente para los años en los que se suscribieron los contratos incluidos en la Observación No. 8., Ecopetrol no suscribía contratos que correspondían a la categoría de “Contratos de Obra Pública”, sino que, por el contrario, sus contratos correspondían a la categoría de “Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, y Conexos.”

Por esta razón, al suscribir los contratos incluidos en la Observación No. 8., Ecopetrol no practicó la retención por Estampilla Universidad Nacional, pues no estaba obligado a aplicar este tributo, conforme con el precedente jurisprudencial que ya se explicó a propósito de la Contribución de Obra Pública.

A partir de la ejecutoría de la Sentencia de Unificación 22473 de 2020, las nuevas reglas de interpretación allí decantadas aplican tanto para la Contribución de Obra como para la Estampilla Universidad Nacional, teniendo en cuenta la similitud del hecho generador.

- **Naturaleza de la Contribución Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y Demás Universidades Estatales.**

El artículo 2° de la ley 1697 de 2013 dispone que la Estampilla tiene la naturaleza jurídica de una contribución parafiscal, tipología tributaria que de suyo comprende la posibilidad de que tenga una destinación específica.

Es por esto por lo que, los ponentes del informe de ponencia para segundo debate aclararon lo siguiente en cuanto a la naturaleza jurídica de esta contribución: “(...) las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como “Tasas parafiscales”. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Sentencia 2014-00223 (2229) del 7 de diciembre de 2015, se pronunció en los siguientes términos:

“Las tasas participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, en la medida que constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar los

gastos en que incurran las entidades que desarrollan funciones de regulación y control y en el cumplimiento de funciones propias del Estado.

La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos, y las segundas como tasas parafiscales y son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por servicios públicos administrativos propiamente dichos, pues se trata de organismos de carácter social. Entonces, las “estampillas”, dependiendo de si se imponen como medio de comprobación para acreditar el pago del servicio público recibido, tendrán el carácter de administrativas; o de parafiscales, si corresponden al cumplimiento de una prestación que se causa a favor de la entidad nacional o territorial como sujeto impositivo fiscal” (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta C. P. Ligia López. Expediente 14527 de octubre 5 de 2006).

Por último, es importante resaltar que aunque el hecho gravable del presente proyecto de ley está constituido por los contratos de obra pública que suscriban entidades de nivel nacional y, por tanto, en apariencia se afecta un sector específico de la economía, como lo es el sector de la construcción, en realidad dicho sector no se verá afectado de ninguna manera, puesto que los recursos obtenidos por este proyecto de ley serán destinados en su totalidad a la construcción, reconstrucción y adecuación de la planta física de todos los campus de la Universidad Nacional de Colombia; de tal forma que los recursos retornarán al sector económico de la construcción.”

Además de las anteriores razones, y en consideración al sector de la economía impactado y que, correlativamente, corresponde a aquel en el cual se reinvertiría la Estampilla por su tipología tributaria de contribución parafiscal, es de mencionar que los contratistas de Ecopetrol no se identifican con el objetivo deseado por el legislador, que consiste en afectar únicamente al sector de la construcción que luego se va a ver retribuido con los proyectos para los que van a ser destinados estos recursos.

Por su parte, el artículo 2° de la ley 1697 de 2013 dispone que la Estampilla tiene la naturaleza jurídica de una contribución parafiscal, tipología tributaria que implica la posibilidad de que la estampilla tenga una destinación específica. En este sentido, la estampilla que se recauda debería revertir sus beneficios al sector en el que se recaudó, como es el caso de la contribución de valorización, que grava unos predios y posteriormente los beneficia con las obras que se construyen con su recaudo. De manera que, en el presente caso, si la definición de la estampilla es equivalente a la de una contribución, solamente deberían gravarse aquellos contratos del sector educativo, para cumplir con la retribución de la estampilla y no deberían gravarse contratos de otros sectores ajenos al de la educación.

En cuanto al sector de la Economía que este tributo pretende gravar, es importante mencionar que el sector de hidrocarburos difiere notablemente del sector de la construcción en cuanto a las actividades que le son propias. Así, el mismo Ministerio de Minas en un concepto emitido en el 2016 (Radicado 2016008558 09-02-2016) trae una compilación de

normas y decretos que incluyen todas las operaciones que son del sector de hidrocarburos y que marcan el derrotero de lo que debe entenderse por “industria de petróleos”. En resumen, todas estas actividades terminaron siendo compiladas en el Decreto 1073 de 2015 que es el “Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”.

Así las cosas, reiteramos que los contratos suscritos no causan la Estampilla Pro-Universidad Nacional en virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 5° de la Ley 1697 de 2013, la intención del legislador y con base en los demás argumentos expuestos.

D. SOLICITUD

Por lo anterior, muy respetuosamente, solicitamos al equipo de la Auditoría de Cumplimiento de la CGR, desestimar el Alcance de las Observaciones No. 7 y 8 de la Comunicación denominada “Comunicación Observaciones 7 a 12 – AC – VRC - Ecopetrol S.A. – Vicepresidencia Regional Central – Vicepresidencia Desarrollo y Producción – Vigencias 2019 y 2020”, de número 2021EE0180353, toda vez que Ecopetrol S.A., ha actuado con la debida diligencia en el cumplimiento del mandato legal aplicable a la Compañía y sus decisiones han estado en concordancia con lo señalado por la CGR.

Adicionalmente, nos ponemos a su entera disposición para realizar una mesa de trabajo con el equipo auditor, en la que explicaremos la argumentación esgrimida y evacuaremos aquellas inquietudes que surjan de parte del equipo auditor.

En estos términos damos respuesta a las Observaciones No. 7 y 8, presentadas dentro del proceso de auditoría de cumplimiento de la referencia”.

RESPUESTA DEL AUDITADO HALLAZGO No. 18

Ecopetrol mediante oficio del 29/10/2021, recibido mediante correo electrónico, da Respuesta al Oficio No 2021EE0180353, mediante el cual se comunica la Observación No.10 **Actualización y Registros en Aplicativo eKOGUI (A)**, argumentando:

“En la comunicación de la CGR y específicamente para esta observación afirma el ente de control que “De la verificación efectuada a los procesos judiciales de la muestra que adelanta la Vicepresidencia Regional Central de ECOPETROL, en su contra, se observa inconsistencias en el registro y actualización por los responsables que alimentan y tienen acceso al sistema en el cargue de información del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI”.

La Contraloría considera en esa observación que cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el eKoGUI.

Sin embargo, resulta necesario precisar que las finalidades y objetivos de los reportes que deben llevarse en el eKOGUI frente a la herramienta de gestión que tiene Ecopetrol S.A. (Legis Office) para registrar sus procesos judiciales o el sistema de información que tiene a disposición la rama judicial son diferentes y no son comparables. De hecho, ninguna de esas herramientas suple la finalidad de servir como el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado que representa el eKOGUI.

Conforme lo dispone el artículo 2.2.3.4.1.1 del Decreto 1069 de 2015, la herramienta eKOGUI es “(...) el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales.” Es decir, lo reportado en esa herramienta corresponde al registro oficial de los procesos judiciales de las entidades públicas y cualquier otra herramienta que puedan tener las entidades públicas o la rama judicial son mecanismos de ayuda, de gestión y apoyo que no suplen, comparan o reemplazan el contenido de los registros oficiales.

No resultan comparables las herramientas de Legis Office con eKOGUI pues desde su misma concepción se han previsto para cumplir funciones diferentes y tienen operativamente funcionalidades que difieren una de otra, como pasamos a explicar así:

- 1. La valoración de riesgos de los procesos judiciales tiene criterios diferentes. En Legis Office es posible registrar la valoración de: i) riesgos procesales; ii) fortaleza de la demanda; iii) suficiencia pruebas demanda; iv) fortaleza contestación; v) suficiencia pruebas de la contestación y antecedentes jurisprudenciales¹⁸; mientras que en eKOGUI se utilizan criterios como: i) riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante; ii) presencia de riesgos procesales y extraprocesales; iii) riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda; y el iv) riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.*
- 2. Existen procesos judiciales que no es posible reportar en eKOGUI como las tutelas y procesos penales.*
- 3. La clasificación de la valoración de riesgos en Salesforce comprende una escala de remoto, probable y eventual conforme la NIC37; mientras que en eKOGUI la clasificación comprende una tipología de alta, media y baja.*
- 4. Cuando en eKOGUI se registra la instancia excepcional y extraordinaria de la casación y se terminan de diligenciar los datos del proceso, la herramienta de manera inmediata cierra el caso y se ocasionan impedimentos operativos para actualizar los datos como la valoración y provisión.*

5. En el sistema eKOGUI, en los procesos en los que cualquier entidad actúa como demandante, no existe la funcionalidad de registrar la valoración del riesgo y provisión.

Sin perjuicio de lo anterior, revisamos cada uno de los 11 procesos judiciales seleccionados por el ente de control para corroborar que fueran fiel reflejo de la realidad procesal de cada uno de ellos y se efectuaron en caso de requerirse, los correctivos correspondientes tal y como se evidencia en el cuadro siguiente:

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
1	54001333300620180027400	En el eKOGUI el 20/08/18 registrada el 20/12/22 MIPCE presenta reforma de la demanda. En la plataforma de consulta de la rama judicial, aparece registro del 4/02/2020 señala: "SE DEJA CONSTANCIA QUE EL DIA DE HOY SE NOTIFICÓ PERSONALMENTE A LA PARTE DEMANDADA, ADJUNTANDO ESCRITO DE LA DEMANDA Y EL AUTO ADMISORIO Y AUTO QUE ACEPTA MEDIDA CAUTELAR". última actuación 12/02/2020 pasa al despacho. No hay coherencia entre lo registrado en el eKOGUI y la Rama judicial.	Carlos Augusto Jaimes	Se procedió a efectuar la actualización correspondiente. Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "54001333300620180027400"
2	68001233300020190009500	En el eKOGUI aparece el 2019/10/21. Sin embargo, no está actualizado con lo que reporta la plataforma de la rama judicial Tribunal Administrativo de Santander, de los meses de julio, agosto de 2020.	Carlos Augusto Jaimes	Se procedió a efectuar la corrección correspondiente ingresando las actuaciones procesales principales y que conforme al Manual del abogado de Ekogui deben registrarse. Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" –
No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
				"68001233300020190009500"
3	68001233100020080030200	En el eKOGUI no se actualiza en tiempos reales figura tribunal de Santander, se evidencia actuación del 2019/11/26 registrada el 2021/06/30, señala sin novedad procesal. Cruzado el proceso con la plataforma de la rama judicial consulta Consejo de Estado- Sección tercera, el 31/ene/2019 cambio de ponente, este registro se hace el 30/06/2021. Actualización extemporánea.	Pascual Martínez Rodríguez	La actuación "cambio de ponente" no refiere a una actuación procesal de relevancia que conforme al manual del abogado de Ekogui deba registrarse de manera imprescindible. El manual del abogado de Ekogui no establece un término de actualización en lo que respecta a novedades procesales. El sistema contiene la información procesal correspondiente.
4	54001313100520090012600 - CADM-2021-8815	En el eKOGUI aparece registrado extemporáneamente la ejecutoria, toda vez que esta se hizo y se registró el 2021/07/08 y el juzgado público la ejecutaria y en el pantallazo de la rama judicial verificar el proceso del juzgado 10 administrativo oral de Cúcuta. Sentencia se profirió el 30/04/20 registrada el 7/07/2020, el mismo día se fija edicto para notificar a las partes, el 10/07/2020 se desfija edicto y queda ejecutoriada el 12/03/2021. Lo que evidencia no se actualiza oportunamente.	Ingrid Julieth Flórez Santander	El Manual del abogado de Ekogui no establece un término de actualización en lo que respecta a las novedades procesales. En Ekogui reposan las actuaciones procesales correspondientes.
5	68001233300020170069800	En el eKOGUI aparece registro del 2019-09-24 fue registrado el 20-12-22 señalando en la observación traslado	Carlos Augusto Jaimes	El Manual del abogado de Ekogui no establece un término de actualización en lo que

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
		observaciones (venció en silencio). Actualización extemporánea.		respecta a las novedades procesales. En Ekogui reposan las actuaciones procesales correspondientes.
6	15572318900120160043500	En el eKOGUI registra el 2017/05/12 Auto admite demanda del juzgado 1 promiscuo del circuito Puerto (Boyacá), sin embargo, no hay actuación alguna que evidencie porque el 2017/11/28 registra el juzgado 1 promiscuo de Sabana de Torres contestación demanda. De otra parte, en el pantallazo del ekogui reporta en actuaciones del proceso el 2019/06/05 juzgado 01 civil de Barrancabermeja y con la misma fecha 2019-06-05 etapa: Fallo juzgado 01 promiscuo de Sabana de Torres registrado el 21-06-30. Se procedió a realizar cruce telefónicamente con el juzgado de Sabana de Torres Santander, en el que informan que se recibió la demanda está en notificación y para reconocimiento de poder que dio Ecopetrol, Igualmente sostiene que no se ha proferido decisión alguna y que este proceso inició en el juzgado de Sabana de Torres. No hay coherencia en la información registrada en el eKOGUI.	Angie Olarte (Chahin Vargas)	<p>1. Se procedió a cambiar el radicado del proceso, quedando registrado el 6865540890012016004 3500.</p> <p>2. Teniendo en cuenta que el sistema Ekogui no permitió efectuar corrección, se solicitó a la ANDJE eliminación de la anotación N°2 que corresponde al auto admisorio de demanda proferido por el Juzgado de Puerto Boyacá, en aras de poder agregar correctamente el Juzgado de Sabana de Torres. En trámite de eliminación de la anotación del juzgado Promiscuo de Puerto Boyacá por parte de la ANDJE.</p> <p>3. Se procedió con la eliminación de las actuaciones relacionadas con el Juzgado 01 Civil Mpal de Barrancabermeja.</p> <p>4. Se eliminó la actuación referente a etapa de fallo por cuanto se encuentra aún en etapa de notificaciones.</p> <p>5. Se agregaron las actuaciones y autos proferidos a la fecha por el Juzgado correspondiente</p>

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
				(Promiscuo Mpal de Sabana de Torres). Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "686554089001201600 43500".
7	11001310501720170050300	el eKOGUI no está actualizado solo se registra la Sentencia de primera instancia del 2019/07/18 registrada el 4/12/2019, sustentando: "Fracasada la etapa de conciliación, el Juez da por probada la excepción previa de falta de reclamación administrativa en contra de Ecopetrol S.A., decisión que quedó en firme, por lo cual se ordena la desvinculación del proceso a la entidad y la llamada en garantía, ordenando la continuación del proceso en contra de la empresa Oncor LTDA" Cruzada la información con plataforma de la rama judicial, el juzgado remite al tribunal el expediente 28/11/2019, la decisión de la segunda instancia del tribunal el 8/09/20 confirma sentencia y el 7/10/2020 auto que ordena liquidación de costos y archivo del expediente. Desactualización eKOGUI.	Maria Catalina Romero Ramos – Diana Vanessa Anibal	<p>Debido a que en la audiencia inicial se declaró probada la excepción previa de falta de competencia por ausencia de reclamación administrativa elevada por Ecopetrol, como se indicó en las actuaciones registradas en la plataforma, esta decisión quedó en firme y se continuó el proceso en contra de la demandada Oncor. Por lo cual las actuaciones judiciales como práctica de pruebas, sentencia de primera y segunda instancia no fueron cargadas al sistema debido a que Ecopetrol ya no hacía parte del proceso, únicamente siendo de su interés el auto que liquidó las costas.</p> <p>Sin embargo, se procedió a actualizar y registrar la actuación "AUTO QUE RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS" con el cual automáticamente el proceso cambió su estatus a terminado.</p> <p>Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "110013105017201700 50300".</p>

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
8	68081312100120180004600	Se anexa al expediente un auto interlocutorio del 9 de septiembre de 2018 proferido por el Juzgado primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en el que desvincula a Ecopetrol, no obstante, en el eKOGUI no aparece registrada esta actuación, el proceso continuo activo.	Fabian Beltrán (Chahin Vargas)	Se procedió con la actualización y cierre del proceso. Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "680813121001201800 04600".
9	68081312100120180003800	Se realizó llamada al juzgado primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Barrancabermeja, en el que informan que Ecopetrol fue desvinculado mediante Auto del 15/10/2019, sin embargo, en el eKOGUI no aparece registrada esta actuación y el proceso continuo activo.	Vladimir Navarro (Chahin Vargas)	Se procedió con la actualización y cierre del proceso. Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "680813121001201800 03800".
10	05579310500120130026400	En el eKOGUI aparece fecha de la actuación el 20/03/2020 siendo registrada el 20/12/2020, la decisión del juzgado notificada en la que se revoca las partes de la sentencia apelada y se absuelve a Ecopetrol. Sin embargo, en la consulta de la Rama judicial aparece decisión del tribunal Superior de Antioquia – Sala laboral del 6/03/2020 ORDENA EL ARCHIVO Y REMITE AL JUZGADO. El proceso podría estar archivado y sigue activo. Se observa la extemporaneidad en subir la información.	Silvia Matilde Puyana	El proceso fue cerrado en Ekogui. Al ingresar la sentencia de casación con su correspondiente ejecutoria el sistema de manera automática cierra el proceso. Continúa abierto en LegisOffice, por cuanto está pendiente la liquidación de costas concentradas en virtud del artículo 366 CGP y posterior cobro de costas. Ver evidencia en la carpeta "Correctivos" – "055793105001201300 264002"
11	58001310500120160037900	El registro del eKOGUI, el radicado no corresponde al que se encuentra en archivos adjuntos la radicación es 54001310500122222016003 7900. De otra parte, la	Oscar Vergel	Al incluir la novedad sentencia casación con su correspondiente ejecutoria, el sistema de manera automática cierra el proceso.

No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
		<p>decisión del tribunal superior distrito judicial de Cúcuta en acta de audiencia allegada confirma la providencia impugnada y condena en costas a la demandante y a favor de Ecopetrol. No obstante, cruzada la información con la rama judicial la anotación registrada el 31 de marzo de 2017, en el que se llevó a cabo la audiencia de conciliación y en la cual se declara probada la excepción propuesta por Ecopetrol y se ordena excluir a ECOPETROL como empresa demandada en el proceso, confirmada por el tribunal Superior de Cúcuta en el que confirma la decisión 20/09/2017, en la audiencia se deja constancia que Ecopetrol AUSENTE.</p> <p>En los documentos soportes allegados por Ecopetrol se observa que el proceso continuo al juzgado de origen y hay actuaciones de febrero, abril y mayo de 2018 que se profiere decisión del juzgado y se envía el proceso al tribunal superior para resolver recurso de apelación contra la decisión, las actuaciones registradas en el tribunal datan desde 12 de junio del 2018, noviembre de 2019 y decisión registrada el 21 de marzo del 2021 en el que revoca la sentencia y declara la responsabilidad de la empresa de GRACIELA TARAZONA GONZALE.</p> <p>El eKOGUI, registra como terminado el proceso, sin embargo. Esta situación de cierre del sistema, pudo haberse originado por no tener claridad frente al manual del</p>		<p>Seguirá abierto en LegisOffice por estar pendiente la liquidación de costas concentradas conforme el artículo 366 CGP y posterior cobro de costas.</p> <p>En cuanto al código de la ciudad, ya se efectuó el ajuste. Se trató de un error de digitación.</p>
No.	RADICADO DEL PROCESO	Cruce de eKOGUI – Rama Judicial.	Apoderado	Observaciones Ecopetrol
		<p>abogado del Ekogui (PÁG 52 Num 4. Actuaciones que terminan el proceso), en el que se explica detalladamente y al final señala: "Como esta actuación da por terminado el proceso, el sistema le arrojará una alerta preguntándole si desea continuar (...) Si confirma la acción, el proceso pasará de estado activo a estado terminado" Es decir, no debió confirmar, por cuanto había una actuación pendiente que es la del cobro de las costas a favor de Ecopetrol.</p>		

Por otra parte, el Decreto 2052 de 2014 por medio del cual se reglamenta la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado- eKOGUI, fue derogado por el Decreto 1069 de 2015 que consolidó en un solo cuerpo normativo las modificaciones introducidas al decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho a partir de la fecha de su expedición. En el artículo 3.1.1 de este último Decreto se estableció la "derogatoria integral" de varias disposiciones normativas, incluyendo el Decreto 2052 de 2014.

Se destaca en todo caso que el Decreto 2052 de 2014 se encontrará vigente, el numeral 1 del artículo 10 para "Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las

solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo” no fija un plazo o un término por cumplir. Los únicos plazos descritos en normas vigentes y relacionadas con este asunto corresponden a los descritos en los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.3.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015, los cuales consisten en la calificación del riesgo en cada uno de los procesos judiciales y la incorporación del valor de la provisión¹. Ese mismo fundamento se encuentra descrito en el numeral 2.2. del “Manual del Abogado” expedido por la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el cual replica lo establecido en esas normas.

Actualmente en las disposiciones vigentes del Decreto 1069 de 2015 no hay alguna que establezca un término de lo que se considera oportuno en materia de reporte de información al Sistema eKOGUI. El parágrafo del artículo 2.2.3.4.1.13. de dicho Decreto, establece que “Los usuarios del sistema, son los responsables directos por la veracidad y oportunidad de la información que ellos reporten en el mismo dentro del marco de sus competencias funcionales”

Por lo tanto, se concluye de lo anterior que Ecopetrol ha cumplido con la normativa frente al registro de sus procesos judiciales y los términos que se han previsto por las disposiciones normativas antes citadas. No habría lugar a mantener algún hallazgo con fundamento en el incumplimiento de una norma derogada (arts. 3, 5 y 10 del Decreto 2052 de 2014) por cuanto un hallazgo bajo esas condiciones no cumpliría con las “características y requisitos del hallazgo” ni los “Aspectos en la determinación del hallazgo” que señala la Guía “PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR”².

Así las cosas, solicitamos de manera respetuosa al ente de control que no se establezca un hallazgo relacionado con esta observación porque como anotamos y probamos en esta respuesta, Ecopetrol S.A. no incumplió con sus obligaciones en materia del registro al Ekogui y no fue desatendido plazo o término en el reporte de nuestros procesos judiciales; y además porque el hallazgo no cumpliría con la normativa interna dispuesta por la misma Contraloría para el efecto como el citado previamente”.

¹ El artículo 2.2.3.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015 establece que son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes: “1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo. 2. Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección. 3. Diligenciar y actualizar las fichas que serán presentadas para estudio en los comités de conciliación, de conformidad con los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fin 4. **Calificar el riesgo en cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo, de conformidad con la metodología que determine la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 5. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin.** PARÁGRAFO. Cuando la representación extrajudicial y judicial sea adelantada por abogados externos a la entidad, se deberán incluir como obligaciones del contrato el cumplimiento de las responsabilidades asignadas para los apoderados en el presente artículo.” (negrita fuera de texto).

² De acuerdo con la Guía “PRINCIPIOS, FUNDAMENTOS Y ASPECTOS GENERALES PARA LAS AUDITORÍAS EN LA CGR” las características y requisitos de hallazgo deben ser, entre otros, objetivo, claro y preciso que para el efecto de esta observación no se cumplen tales condiciones; y, por otra parte, surtir un procedimiento para determinar el hallazgo, como es acreditar que “La condición es la situación encontrada en el ejercicio del proceso auditor con respecto al asunto o materia auditada. De la comparación entre “lo que es” -condición- con “lo que debe ser” -criterio-, se pueden tener los siguientes comportamientos: Se ajusta satisfactoriamente a los criterios; No se ajusta a los criterios; Se ajusta parcialmente a los criterios y supera los criterios”. Esta última condición no se cumple en la medida en que la comparación del deber ser realizar con fundamento en una norma derogada. Ver: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/694679/0.+PRINCIPIOS+FUNDAMENTOS+Y+ASPECTOS+GENERALES+PARA+LAS+AUDITOR%C3%8DAS+EN+LA+CGR.pdf/5209d59c-a341-49dc-94c1-5e5b725f3444?version=1.0>