

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

OFICINA DE CONTROL INTERNO

SEGUIMIENTO A LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

Bogotá, D.C., Junio de 2015

OCI-INFORME-024-2015

TRD 15.73 Seguimiento Fiscalización

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO	3
2. ALCANCE	3
3. CLIENTE	3
4. EQUIPO DE TRABAJO	3
5. CRITERIOS DEL SEGUIMIENTO	3
6. METODOLOGÍA	4
7. RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO	5
7.1. Seguimiento Observaciones Informe OCI - 074 de 2014	5
7.1.1. Resolución N° 18 0877 de 2012.....	5
7.1.2. Convenio 040 de 2013.....	11
7.2. Evaluación de la Función Delegada de Fiscalización de las actividades de Explotación y Exploración de Hidrocarburos	14
7.2.1. Ejecutores de las funciones públicas de fiscalización.....	14
7.2.2. Resolución N° 18 0877 de 2012.....	17
7.2.3. Decisión de Delegación de la Función de Fiscalización en la ANH	18
7.3. Convenio 001 de 2015.....	19
7.3.1. Obligaciones de la ANH.....	19
7.4. Obligaciones del MME	27
7.5. Servidores Públicos en Comisión de Servicios	29
7.6. Liquidación del Convenio 040 de 2013.....	33
7.7. Ley de Transparencia	33
7.8. ESTADO NIVEL DE RIESGO OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO IMPLEMENTADAS.....	34
8. FIRMAS	35

SEGUIMIENTO A LA FUNCIÓN DELEGADA DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

1. OBJETIVO

Hacer seguimiento a la función delegada de fiscalización de la exploración y explotación de hidrocarburos, analizando el grado de cumplimiento normativo, políticas, procedimientos, proyectos.

2. ALCANCE

El seguimiento se centró, en la revisión a las acciones adelantadas por el Ministerio y por la ANH, respecto a las observaciones, a las oportunidades de mejoramiento formuladas por la OCI¹ y el curso de la ejecución de la función de fiscalizar la explotación y explotación de hidrocarburos a mayo de 2015.

3. CLIENTE

Los clientes del seguimiento son el Señor Ministro de Minas y Energía, el Viceministro de Energía, el Director de Hidrocarburos y la Oficina Asesora Jurídica.

4. EQUIPO DE TRABAJO

El equipo de trabajo estuvo conformado por Ingrid Cecilia Espinosa Sánchez, Jefe Oficina de Control Interno, quien supervisó el seguimiento y Ángela Deides Rodríguez Casas, Contratista de la misma Oficina.

5. CRITERIOS DEL SEGUIMIENTO

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 87 de 1993. *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*.
- Ley 909 de 2003. *"Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"*. Artículos 5, 21, 38, 39, 47 y 49.
- Ley 1437 de 2011. *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*. Artículos 36, 37, 44, 65 y 66.

¹ Informe OCI-INFORME-074-2014

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

- Ley 1474 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública". Artículo 83.
- Ley 489 de 2012. "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- Ley 1530 de 2012. "Por medio del cual se regula la organización de funcionamiento del Sistema General de Regalías". Artículos 7, 13 y 14.
- Decreto 1537 de 2001. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado".
- Decreto 381 de 2012. "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía".
- Decreto 943 de 2014. "Por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno – MECI".
- Convenio 001 de 2015 suscrito el 2 de enero de 2015.
- Resolución 18 1495 de 2009. "Por la cual se establecen medidas en materia de exploración de hidrocarburos".
- Resolución 9 0341 de 2014. "Por medio del cual se establecen requerimientos y procedimientos para explotación y exploración de hidrocarburos en yacimientos no convencionales".
- Informe OCI-074-2014. "Evaluación puntual a la función del Ministerio de Minas y Energía como miembro del Sistema General de Regalías".

6. METODOLOGÍA

El seguimiento se hizo mediante solicitud de información, consultas y verificación documental.

Seguimiento a las Oportunidades de Mejoramiento: El criterio aplicado correspondió a los siguientes estándares de medición del estado y nivel del riesgo.

ESTADO OP*	NIVEL DE RIESGO
CUMPLIDA	BAJO
PARCIALMENTE CUMPLIDA	MEDIANO
NO CUMPLIDA	ALTO
PROGRAMADA DESPUES DE FECHA CORTE DE SEGUIMIENTO	NINGUNO
TOTAL	

*OP :Oportunidades

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Bajo: Se asignará esta calificación, cuando la actividad de mejoramiento se haya cumplido de manera total en las condiciones predefinidas.

Mediano: Se asignará esta calificación, cuando la actividad de mejoramiento se haya cumplido de manera parcial en las condiciones y fechas predefinidas.

Alto: Se asignará esta calificación, cuando la actividad de mejoramiento no se haya cumplido en las condiciones y fechas predefinidas.

Ninguno: Se asignará esta calificación, cuando la actividad de mejoramiento este prevista para ejecutar después de la fecha de corte del seguimiento.

7. RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO

7.1. Seguimiento Observaciones Informe OCI - 074 de 2014

Conforme a lo verificado, observado y a las oportunidades de mejora formuladas en el informe OCI-074-2014, las cuales fueron informadas al Señor Ministro y al Viceministro de Energía mediante radicado 2014083569 del 12 de diciembre 2014 y divulgado por correo electrónico el día 15 de diciembre de 2015 al Asesor de Despacho en Tema de Regalías, a la Dirección de Hidrocarburos, la Oficina de Control Interno hace a continuación seguimiento a las observaciones y sugerencias planteadas en el informe referido.

7.1.1. Resolución N° 18 0877 de 2012

Observación Informe OCI-074-2014: Las resoluciones adolecen de la motivación de razones fácticas que sirvieron de fundamento para la toma de la decisión de delegar y así garantizar los fines estatales, sin embargo existe la presunción de legalidad.

Oportunidad de Mejora Informe OCI-074-2014: Previo a la toma de decisiones, es pertinente que se realicen las actuaciones preparatorias, conducentes y necesarias que garanticen la toma de las mismas, asegurando el mayor acierto y eficacia en procura de la efectividad de la prestación del cumplimiento de la función, partiendo de lo ya existente, de la conveniencia y oportunidad de delegar o ejecutar directamente por parte del MME, con los recursos que tenía para ello y los que estaban destinados por la ley 1530 de 2012.

Solicitud a la Oficina Asesora Jurídica²: Allegar el documento contentivo que recomienda la continuación del convenio con la ANH, al que se refiere en los considerandos la Resolución 9 1537 del 24 de diciembre de 2014.

² Mediante memorando 2015019844 del 23 de marzo de 2015.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

La Oficina Asesora Jurídica, mediante comunicación 2015020768 del 27 de marzo de 2015, manifestó lo siguiente: *“La Resolución 9 1537 del 24 de diciembre de 2014 señala que: “(...) Que evaluada la gestión realizada, el Supervisor del Convenio 040 de 2013 recomienda continuar con la delegación a que hace referencia el citado Convenio, con el fin de seguir avanzando con las políticas públicas de fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y las relacionadas con la liquidación de regalías a través de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, políticas han servido para optimizar el control y el seguimiento en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la empresas del sector”.*

De conformidad con lo anterior, me permito comunicarle que por ser un asunto de competencia de la Dirección de Hidrocarburos, en su condición de supervisor del citado Convenio de delegación, estamos trasladando su solicitud al citado funcionario.”

Solicitud a la Dirección de Hidrocarburos³: Informar el estado actual del Convenio 040 de 2013, celebrado entre el MME y la ANH.

La Dirección de Hidrocarburos, mediante comunicación 2015001519 del 11 de mayo de 2015, manifestó lo siguiente: *“Se remite copia de la información requerida correspondiente a la evaluación de la gestión de las funciones delegadas a la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, señaladas en el Convenio Interadministrativo 001 de 2015 así:*

- *Evaluación de la gestión realizada por la Dirección de Hidrocarburos, recomendando la continuación de la delegación a la que hace referencia la Res. 9 1537 del 24-12-2014.”*

Verificación: La OCI verificó los documentos enviados por la Dirección de Hidrocarburos respecto de la evaluación que soporta lo referente a: *“Que evaluada la gestión realizada, el supervisor del convenio 040 de 2013 recomienda continuar con la delegación a que hace referencia el citado convenio”*, evidenciando que esta dirección justificó la viabilidad y recomienda prorrogar el periodo de delegación de la función de fiscalización”, como supervisor del convenio 040 de 2013.

Igualmente, la OCI verificó que el documento “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS” remitido por la Dirección de Hidrocarburos hace parte de los antecedentes de la Resolución 9 1537 del 24 de diciembre de 2014.

Observación: Del contenido de la Resolución No. 9 1537 del 24 de diciembre de 2014, por medio del cual se delega en la Agencia Nacional de Hidrocarburos la función de fiscalización de exploración y explotación de hidrocarburos, se observa que la decisión

³ Mediante memorando 2015018108 del 17 de marzo de 2015.
Oficina de Control Interno



Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

de delegar se dio conforme a la recomendación realizada en la “Evaluación de la Función Delegada de Fiscalización de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos” por parte del supervisor del convenio 040 de 2013.

Igualmente, se observa que se tomó la decisión de continuar en delegación la función de fiscalización de actividades de explotación y exploración de hidrocarburos, incluyendo el proceso sancionatorio y la entrega de liquidación de regalías fundados en el marco legal que concede la facultad para delegar y en la recomendación realizada por el supervisor del convenio 040 de 2013 el Director de Hidrocarburos del MME.

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento se encuentra **PARCIALMENTE CUMPLIDA**.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “Las motivaciones para delegar tienen un contenido eminentemente jurídico y de oportunidad, en la medida en que la legislación así lo permite sin consideración a argumentos de orden técnico al conferirlos. En este sentido, es la misma Ley 489 de 1998 la que establece las reglas y condiciones que debe tener el Ministro en el presente caso, cuando decide entregar en Delegación una determinada función. No obstante lo anterior, con el documento que se cita, la Dirección de Hidrocarburos documentó todas las acciones que justificaron la suscripción del acto administrativo expedido con relación a la delegación realizada en el año 2015. En este sentido, la actividad en cuestión se encuentra cumplida por expreso mandato a las exigencias que la misma Ley establece.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía a través de su Decreto 4130 del 3 de Noviembre de 2011, siguiendo las directrices del gobierno, en cuanto a la organización y funcionamiento de las entidades que conforman el sector de minas y energía; decide reasignar algunas funciones de carácter operativo en la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como las que señala en sus observaciones.”

Comentario OCI: *Dada la manifestación anterior, al validar el presente seguimiento por parte de la Dirección de Hidrocarburos, la OCI no acoge la interpretación dada. La ley 489 de 1998 en su contenido presenta las modalidades del accionar de la administración, entre estos la delegación, pero ese accionar debe atender al Art. 3 de la misma ley, al marco Constitucional, es decir no basta delegar motivado en la facultad legal que le asiste, la sola facultad legal para delegar no es suficiente, en tratándose de la motivación, hay que hacer una relación directa de los hechos en los que está fundada su acción y estos deben dar razón a la realidad material. La consideración o no de argumentos técnico depende del objeto de la decisión, de las circunstancias que la rodearon, de la naturaleza de la función a delegar y lo adecuado a los fines que pretende.*

Aun siendo la delegación una decisión discrecional, ese carácter no le permite prescindir de los elementos estructurales del acto administrativo, las actuaciones de la

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

administración deben estar ajustadas a la verdad material de los hechos, garantizar principios como la publicidad, la transparencia y que su actuar es adecuado a la norma que lo autoriza, al estado de derecho y en prevalencia del interés general.

De otra parte, en tratándose del Decreto 4130 de 2011, hay que tener en cuenta que la facultad para reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades del estado es del Congreso de la República Art. 150 numeral 7, la realizó el Presidente de la República, conforme la facultad legal temporal (6 meses contados a partir de la publicación de la ley) otorgada en el Art. 18 literal de ley 1444 de 4 mayo de 2011; luego no es acertado decir que “el Ministerio de Minas y Energía a través de su Decreto 4130 de 03 noviembre de 2011, siguiendo las directrices del gobierno, decide reasignar algunas funciones,” más aun cuando en el párrafo primero del Art.2 del Decreto 4130 del 3 noviembre de 2011 el Presidente de la República faculta al Ministerio de Minas y Energía para continuar con la reasignación de funciones en el sector, por seis (6) meses, reasignación que él recibió protémpore y el término expiro para el Presidente en noviembre de 2011 y el 4 de mayo de 2012 para el Ministro de Minas y las funciones enunciadas en el informe fueron delegadas conforme la facultad otorgada por la ley 489 de 1998 y el acto que tomó la decisión de delegar es de fecha junio 07 de 2012.

Observación Informe OCI-074-2014: La totalidad de actividades se concentraron en la Agencia Nacional Hidrocarburos y la decisión fue regresiva a la época anterior a la expedición del Decreto Ley 1760 de 2003⁴, se concentró la administración de recursos, asignación de áreas, suscripción de contratos, validación de reservas, investigación e imposición de sanciones, liquidación de regalías, ejercer el control y seguimiento a los requisitos y obligaciones establecidos en las Resoluciones 18 1495 de 2009 y 18 0742 de 2012, seguimiento de las actividades de geofísica, concepto relacionado con el Decreto 644 de 1990 (actividades geocientíficas en aguas marinas territoriales colombianas), Aprobación, seguimiento y control de la perforación y completamiento de pozos exploratorios y desarrollo (aprobación de las formas respectivas), aprobación pruebas iniciales y pruebas extensas de producción (aprobación de las formas respectivas), elaboración, revisión y aprobación de los informes de producción de petróleo y gas en los campos con explotación de hidrocarburos (aprobación de las formas respectivas), reuniones con las compañías operadoras respecto del seguimiento de las operaciones, aprobación de los trabajos de reacondicionamiento de pozos y control de yacimientos, tales como: simulaciones y mantenimiento de presión de los yacimientos (aprobación de las formas respectivas), aprobación de sistemas de medición, suspensión de pozos exploratorios y de desarrollo, aprobación permisos de quema de gas de los campos en producción, aprobación de abandono definitivo de pozos (aprobación de las formas respectivas), Visita de verificación y aprobación de las facilidades de producción de los campos productores, expedición actos de administrativos relacionados con inicios de explotación, determinación porcentajes de áreas de yacimiento, unificación de yacimientos, etc, certificación del estado de los

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

pozos (productores y abandonados), revisión y aprobación de informes técnicos anuales, asistencia a los comités de seguimiento al Plan de Acción de la Comisión Colombiana de los Océanos y Espacios Costeros.

Criterio Normativo: El artículo 209 de la Constitución Política Colombiana señala: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la **descentralización**, la delegación y la **desconcentración de funciones...**” (Negrilla fuera de Texto)

Verificación: La OCI verificó la Resolución No. 9 1537 del 24 de diciembre de 2014, por medio de la cual se delega la función de fiscalización conforme la ley 1530 de 2012, para hacer control y seguimiento a los requisitos y obligaciones de las resoluciones 18 1495 de 2009 y 9 0341 de 2014, la liquidación de regalías y compensaciones, el proceso sancionatorio y como consecuencia de lo anterior, el 02 de enero de 2015 se suscribe el convenio 01 de 2015.

Observación: Se observa que persiste posible concentración de funciones, toda vez que son funciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos las consagradas en el decreto 714 de 2012, las que recibe en delegación descritas en la Ley 1530 de 2012, las resoluciones 18 1495 de 2009 y 9 0341 de 2014, están a cargo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH; exceptuando los tramites del Artículo 18 y 19 de la resolución 18 0742 de 2012⁵, los cuales anteriormente no estaban definidos. Aunado a lo anterior el Ministerio de Minas y Energía le delega la función de administrar el banco de información Petrolera y la realización de los estudios regionales para la exploración de hidrocarburos conforme la resolución 4 0169 de 2015.

Oportunidad de Mejoramiento: Es imperativa la necesidad de desconcentración de funciones conforme al marco constitucional de la función administrativa, establecida en el artículo 209 de la Constitución. Por lo tanto, el MME debe evitar que las labores de seguimiento y control de la ejecución de contratos suscritos a consecuencia de la asignación de campos y la vigilancia, seguimiento y control en desarrollo de la fiscalización se ejecuten por la misma autoridad.

En la delegación de la función de fiscalización, es imprescindible fijar claramente las responsabilidades de las partes, definir cuando la responsabilidad es con ocasión de las funciones propias de la ANH y cuando la responsabilidad es con ocasión de la delegación recibida. Así mismo, el MME debe establecer los controles necesarios que permitan el estricto cumplimiento de los compromisos en razón a la asignación de campos, el cumplimiento de contratos y la vigilancia y control del cumplimiento reglamentario de las actividades del sector.

⁵ “Por medio de la cual se establecen procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento se encuentra **NO CUMPLIDA**.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “Cuando el señor Ministro de Minas y Energía decidió suscribir las delegaciones, las mismas se llevaron a cabo bajo criterios de política pública encaminados a lograr la eficiencia y la eficacia en la gestión de lo público en los temas eminentemente petroleros, en los trámites que requieren los usuarios externos, así como a la ciudadanía en general.

De conformidad con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se estableció que para avanzar en la consolidación de un modelo institucional competitivo para el sector, el Ministerio de Minas y Energía (MME) debía analizar y revisar la asignación de funciones de definición de política, regulación y fiscalización entre sus diferentes entidades, enfocándose principalmente en establecer las herramientas necesarias para la definición de políticas mediante: (1) fortalecimiento de los sistemas de Información SICOM[1] y SIGH[2], y la creación de un sistema de información de transporte; (2) el incremento del volumen de información del sector de Biocombustibles para tener un inventario más actualizado; y (3) la consolidación y el fortalecimiento del área técnica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con el objeto de responder oportunamente al crecimiento del sector.

Lo anterior es concordante con la política en materia de exploración y explotación de hidrocarburos adoptada desde el año 2003, mediante la cual la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH asumió la labor de administrador y regulador del recurso hidrocarburífero de la Nación, y Ecopetrol S.A; se enfocó como agente del mercado en las actividades de exploración, producción, transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos.

En consecuencia de lo anterior, se expide el Decreto 4130 del 3 de Noviembre de 2011, mediante el cual el MME como ente rector del sector, se enfoca en la definición de políticas sectoriales, regulación y reglamentación técnica requerida.

En este sentido, es válida de acuerdo con la política trazada por el señor Ministro de Minas y Energía, que la herramienta que mejor asegura la gestión sea la delegación de funciones y no encontrando desde la legislación vigente algún inconveniente en el sentido que usted señala de que la asignación de campos y la vigilancia y control en el desarrollo de la fiscalización se ejecuten por la misma autoridad.

Si de acuerdo con la política en materia de hidrocarburos, se hace necesario recoger la delegación en un futuro, la misma puede adelantarse por parte del señor Ministro de Minas y Energía en atención a la facultad que tiene de recoger las delegaciones otorgadas.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

En este sentido, no encontramos en la Dirección de Hidrocarburos, que las decisiones tomadas sobre el particular estén en contravía con las normas que regulan el actuar administrativo. Así las cosas, lo que se visualiza por su Despacho como una oportunidad de mejoramiento, depende de la política pública que oriente el señor Ministro, de hecho, lo que se buscó es un enfoque en la adopción de políticas y regulaciones en cabeza del señor Ministro como cabeza del sector, dejando las actividades operativas de seguimiento y control en la Agencia Nacional de Hidrocarburos.”

Comentario OCI: La OCI formuló en la evaluación 074 de 2014 la observación en seguimiento, la Dirección de Hidrocarburos en la oportunidad prevista no realizó ningún comentario respecto de lo observado. De otra parte la política pública como ese conjunto de acciones y decisiones coherentes deben ejecutarse dentro de un marco legal, la delegación por sí sola no asegura la efectividad de la gestión y la concentración de funciones sin los servidores públicos para ejecutarlas tampoco.

7.1.2. Convenio 040 de 2013

Oportunidad de Mejora Informe OCI-074-2014: Dar cumplimiento a la Ley 1150 de 2007 Artículo 4°. “De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación”, es decir elaborar la matriz de riesgos del convenio.

Verificación: La OCI verificó el contenido de los estudios previos del convenio 01 de 2015⁶, suscrito el 02 de enero de 2015, entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía, observando que en el numeral 6 se contempló una matriz de riesgos. Sin embargo, se evidencia que faltan riesgos por identificar debido al impacto de la actividad.

Observación: Se observa que en el numeral 6 de los estudios previos del convenio 001 suscrito el 02 de enero de 2015, entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía, se tuvo en cuenta la oportunidad de mejora hecha por la OCI en el informe OCI-074-2014, toda vez que se contempló una matriz de riesgos. Sin embargo, se evidencia que faltan riesgos por identificar debido al impacto de la actividad.

Oportunidad de Mejoramiento: Es pertinente que el MME identifique todos los riesgos económicos, ambientales, sociales que existen en el desarrollo del Convenio debido al impacto que estos tienen por la naturaleza de la actividad.

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento se encuentra **PARCIALMENTE CUMPLIDA**.

⁶ Consultados en la página del SECOP el día 23 de junio de 2015.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “Sobre este particular, se identifican en los estudios previos los riesgos que a juicio de la Dirección de Hidrocarburos representan las complicaciones que pueden afectar el cumplimiento en cuanto al desarrollo del convenio. En este sentido, se transcriben los riesgos señalados en los estudios previos, con el fin de dar mayor comprensión frente a los comentarios a realizar:

- a) Seguimiento a las obligaciones contraídas por la ANH.
- b) Hacer notificaciones a los interesados en el proceso de fiscalización y regalías.

Así las cosas, frente al literal (a) está engloba todas las obligaciones expresadas, tanto en el acto administrativo de delegación como en el convenio que se suscribió en atención a la delegación en cuestión. En atención a lo anterior, se cubre todo el espectro en materia de identificación de riesgos en materia de cumplimiento a lo pactado. Ahora bien, lo que atañe al literal (b) se buscó que la entidad delegada cumpliera con el debido proceso administrativo que permitiera que la fiscalización y la asignación de regalías fuera un proceso con arreglo a la ley.

Fuera de los riesgos enunciados en los estudios previos, pueden existir riesgos conexos, que en todo caso se desprenden de los señalados en los literales arriba enunciados.

En todo caso, agradecemos su colaboración para posteriores oportunidades, en la identificación de otra clase de riesgo, fuera de los contractuales y de aquellos asociados a la fiscalización y a las regalías ya señalados, a fin de que puedan plantearse a la luz del próximo acto administrativo y convenio, si así lo define el señor Ministro.”

Comentario OCI: La OCI se ratifica y mantiene lo observado.

Oportunidad de Mejora Informe OCI-074-2014: Acordar en el convenio condiciones de entrega y recibo de la función, exigibilidad (fiscalización del 100% de la producción y de las actividades, condiciones de la operación, modificaciones en los sistema de medición, evaluación permanente del comportamiento de cada zona o pozo) y la periodicidad en que se evalúa la ejecución del convenio.

Verificación: La OCI verificó el que en los numerales 3, 4 y 6 de la cláusula tercera del convenio 001 de 2015, se pactó realizar reuniones de seguimiento cada dos (2) meses, presentar al MME informes bimestrales de seguimiento de la función delegada y presentar un informe final a los 30 días siguientes a la fecha de finalización del convenio.

Observación: Se observa que la oportunidad de mejora hecha en la evaluación al convenio 040 de 2013, ha sido tenida en cuenta en el convenio 001 de 2015, toda vez

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

que los informes y las reuniones de seguimiento establecidas en la cláusula tercera de dicho convenio pueden ser utilizados para evaluar la ejecución del mismo.

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento se encuentra **PARCIALMENTE CUMPLIDA**.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “De la lectura de la “oportunidad de mejora”, de la “verificación” y de la “observación”, no se encuentra correspondencia entre lo verificado y observado, y la conclusión que se expresa, señalando que la misma se “encuentra parcialmente cumplida”.

Comentario OCI: La OCI se ratifica y mantiene lo observado.

Oportunidad de Mejora Informe OCI-074-2014: Determinar quién está facultado para solicitar las modificaciones al convenio y tener como presupuesto previo a cualquier modificación, la presentación de un concepto técnico que indique la justificación (buen servicio) de la reforma al convenio o prórroga.

Verificación: La OCI revisó el documento “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS” (sin fecha de suscripción), el cual de acuerdo a lo informado por la Dirección de Hidrocarburos⁷, es el concepto previo de justificación. Igualmente, se evidenció que en el memorando con radicado 2015017711 del 16 de abril de 2015, se hace la designación de la supervisión del convenio a la funcionaria Luz Mireya Raymond Ángel.

Observación: Se observa que el convenio, conforme la Resolución No. 9 1537 del 24 de diciembre de 2014, se fundó en el documento que se llamó “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS” acogiendo de esta manera la sugerencia hecha por la OCI de hacer un concepto técnico que justifique la reforma o prórroga del convenio.

De otra parte, se observa que se le dio a conocer a la funcionaria Luz Mireya Raymond Ángel⁸, las facultades como supervisora y el marco legal de la supervisión. Sin embargo, el memorando es del 16 de abril de 2015, tres meses después de iniciado el convenio, lo cual indica que no se hizo de manera simultánea la designación de la supervisión al inicio del plazo del convenio.

Oportunidad de Mejoramiento: Toda vez que el convenio es vinculante solo para el delegante y el delegatario, se sugiere designar y comunicar al supervisor de manera simultánea a la fecha de iniciación de la vigencia del convenio.

⁷ Mediante radicado 2015001519 del 11 de mayo de 2015.

⁸ Mediante radicado 2015017711 del 16 de abril de 2015.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento se encuentra **PARCIALMENTE CUMPLIDA**.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “Sobre este particular, hay que distinguir que la responsabilidad en la supervisión siempre está cubierta en cabeza del servidor público que se señala en el convenio, que para el caso en concreto es el Director de Hidrocarburos. Con posterioridad, se determinó que la supervisión en cuestión quedaba bajo la responsabilidad de una funcionaria de la Dirección de Hidrocarburos. En consecuencia, si bien el convenio es vinculante para el delegante y el delegatario en cabeza de sus representantes, la supervisión siempre está cubierta con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones y actividades que allí están dispuestas.”

Comentario OCI: La OCI mantiene la oportunidad de mejora y en cuanto al comentario quizá esto fue lo ocurrido, pero el deber ser es asignar la supervisión conforme el manual de Contratación Resolución No. 9 810 de 2014, la asignación de funciones en casos como este es mediante acto administrativo, la decisión de asignar supervisor en estos casos es decisión unilateral de la administración.

7.2. Evaluación de la Función Delegada de Fiscalización de las actividades de Explotación y Exploración de Hidrocarburos

7.2.1. Ejecutores de las funciones públicas de fiscalización

Criterio Normativo: El artículo 125 de la Constitución Política de Colombia señala que **“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley...”**. (Negrilla fuera de texto)

El artículo 2° del Decreto 2209 de 1998 indica: **“Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad”**. (Negrilla fuera de texto)

Verificación: La OCI revisó la “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS”, en la que da cuenta de los avances de la fiscalización así: “La Dirección de Hidrocarburos presenta avances de la fiscalización como: ‘fortalecimiento de la capacidad operativa de la Gerencia de Fiscalización’, en primer término se dio el traslado en comisión de servicios de ocho (8) servidores públicos pero que a la fecha renunciaron tres (3), un (1) geólogo y dos (2) ingenieros, de otro lado también está en comisión servicios Jorge Alirio Ortiz desempeñándose como Vicepresidente de

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Operaciones, Regalías y Particiones y la Vicepresidencia de Operaciones contrato a cuarenta y un (41) persona profesionales, técnicos y especialistas". Hoy año 2015 cincuenta y cinco contratista (55)⁹ y actualmente desarrollan labores asociadas con las funciones delegadas la Vicepresidente de la Agencia, Gerente de Proyectos o Funcional, dos experto.

En el directorio de contratistas de la ANH, hay publicados los siguientes contratos para prestar sus servicios a la Vicepresidencia de Operaciones y Regalías, apoyando las funciones delegadas en la Resolución 9 1537 de 2014:

Cuatro (4) Ingenieros Eléctricos, veintitrés (23) Ingenieros de Petróleos, tres (3) Geólogos, un (1) Ingeniero Naval Mecánico, (1) Tecnólogo en Análisis Desarrollo de los Sistemas de Información, (1) Ingeniera de Sistemas, (2) Contadores, (1) Ingeniero Químico¹⁰, un (1) Tecnólogo en Electrónica, un (1) estudiante de Ingeniería de Sistemas, un (1) Administrador Informático, dos (2) Tecnólogos en Administración de Empresas, dos (2) bachilleres, dos (2) Administradores de Empresas, tres (3) Economistas, un (1) estudiante de Ingeniería Industria, un (1) Tecnólogo en Gestión de Redes de Datos, dos (2) Ingeniero Industriales, dos (2) Abogados, un (1) Ingeniero Topógrafo.

Observación: Se observa que la ejecución de las funciones delegadas depende mayoritariamente de la contratación de servicios profesionales con particulares persona natural. En los contratos fueron pactadas en la cláusula tercera, como obligaciones específicas del contratista, las funciones propias de las funciones delegadas; el plazo de ejecución de los contratos es hasta el 31 de diciembre de 2016. Lo anterior, en contravención de la regla general de la provisión de empleos públicos.

De otra parte, se observa que de los ocho (8) funcionarios que se comisionaron para adelantar las funciones inherentes al convenio en el año 2014, renunciaron (4) de los cuales hoy están tres (3) vinculados a la Agencia por medio de contrato de prestación de servicios¹¹ y cumplen funciones en comisión un (1) profesional especializado y dos (2) técnicos operativos.

Adicionalmente, se evidenció que las funciones delegadas se adelantan principalmente con tres (3) servidores públicos en comisión y cincuenta y cinco contratistas (55) así: Cuatro (4) Ingenieros Eléctricos, veintitrés (23) Ingenieros de Petróleos, tres (3) Geólogos, un (1) Ingeniero Naval Mecánico, (1) Tecnólogo en Análisis Desarrollo de los Sistemas de Información, (1) Ingeniera de Sistemas, (2) Contadores, (1) Ingeniero Químico¹², un (1) Tecnólogo en Electrónica, un (1) estudiante de Ingeniería de Sistemas, un (1) Administrador Informático, dos (2) Tecnólogos en Administración de

⁹ Directorio Contratista ANH

¹⁰ Experiencia docencia, en gerencia en empresa privada que presta servicios técnicos y jurídicos

¹¹ Contratos 074-2015, 050-2015, 043-2015

¹² Experiencia docencia, en gerencia en empresa privada que presta servicios técnicos y jurídicos

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Empresas, dos (2) bachilleres, dos (2) Administradores de Empresas, tres (3) Economistas, un (1) estudiante de Ingeniería Industria, un (1) Tecnólogo en Gestión de Redes de Datos, dos (2) Ingeniero Industriales, dos (2) Abogados, un (1) Ingeniero Topógrafo y se pretende contratar auditores externos¹³ en este tema tan único del sector. Lo anterior, resulta ser una cadena de contrataciones que incrementa el costo de la función, es decir la regla general es la excepción.

Oportunidades de Mejoramiento: Proveer los empleos públicos para ejecutar las funciones de fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, como el control y seguimiento a los requisitos y obligaciones establecidos en las Resoluciones 18 1495 de 2009 y 9 0341 de 2014, los procesos de investigación e imposición de la sanción a la que se refiere el art. 67 del Código Nacional de Petróleos modificado por el art. 21 de la Ley 10 de 1961, art. 64 de la Resolución 18 1495 de 2009, determinación y procedimientos y plazos para la liquidación de regalías y compensaciones, y entrega de liquidación de regalías, entre otras, conforme al sistema general de carrera, ya que este tipo de funciones deben obedecer a criterios de legalidad y bien común.

Atendiendo el principio de colaboración entre entidades públicas, es indispensable analizar la viabilidad, conveniencia y oportunidad de contratar auditorías externas¹⁴, teniendo en cuenta las razones del buen servicio y la cuestionada experiencia¹⁵ que tienen las entidades del sector, en el desarrollo de la fiscalización.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “Es importante señalar que estamos de acuerdo en que el ejercicio de la función pública debe hacerse a través de funcionarios públicos, aceptando en ese sentido la visión que se plantea en el escrito.

Sin embargo, no es menos importante señalar que los procesos de construcción de una planta de personal no se realizan con la inmediatez que se quisiera, sino que media una serie de estudios y tramites que son realizados por el Órgano rector en materia de Función pública y por la Presidencia de la República.

Así las cosas, con el fin de dar cumplimiento a la función que la Ley le otorgó a la ANH y al Ministerio de Minas y Energía (delegada en la ANH), debe ser adelantada con los funcionarios existentes, y de no existir en la planta de personal profesionales suficientes para adelantar la gestión, la entidad (ANH) previa justificación de cada caso y de las normas que rodean la contratación respecto de los recursos dispuestos para cumplir con el ejercicio de la función, hacer las contrataciones de los profesionales que estime necesarios para cumplir el mandato que la ley señala.”

¹³ De acuerdo con el informe del segundo bimestre, remitido por la Dirección de Hidrocarburos mediante correo electrónico del 10 de junio de 2015.

¹⁴ Informe de Gestión segundo bimestre numeral 3.2. Auditoría de Medición de Hidrocarburos

¹⁵ Según el periódico el espectador, se cuestiona la contratación de FONADE por parte de la ANM para el ejercicio de la fiscalización minera. 21-06-2015

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Comentario OCI: *Aun en las circunstancias enunciadas por la Dirección de Hidrocarburos, la OCI mantiene la oportunidad de mejoramiento, esto no es más que falta de planeación administrativa para toma de decisiones, pero las normas para proveer los empleos públicos son de obligatorio cumplimiento y se está incurriendo en un posible incumplimiento normativo.*

7.2.2. Resolución N° 18 0877 de 2012

Verificación: La OCI revisó la “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS”, en la que da cuenta de los avances de la fiscalización así: “Quizás el aporte más relevante al desarrollo de la función de la fiscalización por parte de la ANH ha sido el de incorporar herramientas tecnológica que permitan fortalecer el control a las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos”

Observaciones:

- El documento “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS”, presenta como relevante para la fiscalización, la incorporación de herramientas tecnológicas para fortalecer el control de las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, tales como Avocet Volume Manager – AVM o Wellbore Schematic, desarrolladas por la empresa Schlumberger.
- Respecto de la incorporación de herramientas tecnológicas para fortalecer el control de las operaciones objeto de seguimiento, se observa la disidencia entre lo escrito en la evaluación realizado por el Director de Hidrocarburos, página 4 y la respuesta ofrecida por la supervisión a la pregunta No.1 del cuestionario formulado el 03-06-2015¹⁶. De lo anterior se concluye que no hay claridad en cuanto a la incorporación de herramientas tecnológicas para fortalecer el control de las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos.
- De las recomendaciones finales referidas en la hoja 2 de la “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS”, que tienen que ver con el acceso al SUIME – Módulo de Regalías, la capacidad de respuesta es baja, se plantea la necesidad al referirse el Memorando Interno No. 2014050130 del 05-08-2014 y la supervisora del convenio informa el 10 de junio de 2015, que a mayo de 2015 no hay acceso a SUIME, que la ANH da acceso a partir de noviembre de 2015.

¹⁶ “¿Qué herramientas tecnológicas se han incorporado en la ejecución de la delegación de la fiscalización para el control de las Operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos? Rta. Ninguna, la ANH ya había adquirido las herramientas de software para el control de las actividades de exploración y producción (AVM, SIP, etc)”

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “La entidad delegada, puede realizar las adquisiciones y actualizaciones en materia tecnológica que le permita mejorar el ejercicio de la fiscalización y manejo de las regalías. En este sentido, la ANH ha informado en los espacios de discusión provistos por el convenio suscrito, que ha adelantado pasos en materia tecnológica, faltando por articular los accesos a la información del sistema de seguimiento y control en favor de los funcionarios de la Dirección de Hidrocarburos liderados por la supervisora del convenio, situación que se llevó a cabo.”

Comentario OCI: *La OCI se ratifica y mantiene lo observado.*

7.2.3. Decisión de Delegación de la Función de Fiscalización en la ANH

Verificación: La OCI verificó que “La decisión de delegar la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en la Agencia”¹⁷, se entrega en razón a la naturaleza técnica de la ANH y el Ministerio de Minas y Energía a través de la Dirección de Hidrocarburos se enfocará en la adopción de políticas y regulaciones dejando las actividades operativas de seguimiento y control.

Observación: Se observa que la naturaleza de la ANH es técnica; sin embargo, el mayor aporte que esta entidad ha hecho para la ejecución de las actividades de fiscalización, ha sido la de administrar los recursos asignados para ejecutar la función a través de la contratación de particulares por consultoría y prestación de servicios, con el fin de que dichos particulares ejerzan funciones públicas. La mayor apropiación hecha es por concepto de honorarios y remuneración de servicios técnicos.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “La función delegada en la ANH, así como las que le son propias a esta, deben ser adelantadas por los funcionarios públicos que actualmente la ANH tiene dentro de su planta de personal, por aquellos que están en comisión, y por los contratistas que estime necesarios para realizar el ejercicio de la fiscalización de los recursos que se originen producto de la explotación petrolífera. En este sentido, consideramos que si bien se deben adelantar las acciones en materia de verificación por parte de la Agencia que permitan tener la certeza en materia de fiscalización, no es menos cierta que dichas actividades deben ser adelantadas por los funcionarios y/o contratistas al servicio de la mencionada entidad.

Como consecuencia de lo anterior, es importante que se revise por parte de la Oficina de Control Interno, cual es el impacto en materia de verificación a la fiscalización por parte de los contratistas contratados a fin de determinar la eficacia y eficiencia respecto del recurso dispuesto, en tanto que la contratación no es perse, una falla administrativa.

¹⁷ Evaluación de la función delegada de fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos numeral 5.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Bajo este escenario, es relevante señalar que es la Agencia Nacional de Hidrocarburos quien debe determinar la estrategia para lograr un proceso de fiscalización que sea garantista del debido proceso y además que logré el debido recaudo de los recursos en favor del Estado.

Así las cosas, recomendamos que se dé traslado a la Oficina de Control Interno de la ANH, con el fin que desde allí se analicen este tipo de hallazgos, ya que desde la supervisión que se adelanta no se llega a un nivel de detalle so pena de co-administrar en el desarrollo de la gestión, desnaturalizando la delegación que se realizó. Desde la Dirección de Hidrocarburos se han generado alertas, recomendaciones y reuniones que le permitan a la entidad delegada, mejorar sus procesos administrativos frente a la función que se le ha delegado.”

Comentario OCI: La OCI se ratifica y mantiene lo observado, quedando a cargo de supervisión del convenio lo correspondiente al Art. 84 de la Ley 1474 de 2011, los numerales 4.4.2., 4.4.3.,4.4.4 del Manual de Contratación de Ministerio de Minas y Energía y 26 de la ley 80 de 1993 en razón a sus facultades.

7.3. Convenio 001 de 2015

7.3.1. Obligaciones de la ANH

Criterio normativo: Convenio 001 de 2015 - Clausula Tercera 2. “Adelantar, sujeto a la disponibilidad de recursos, la contratación de los servicios que se decidan implementar, cumpliendo con los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes sobre contratación administrativa y demás requisitos legales que sean del caso”.

Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. *El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.*

Ley 80 de 1993. Art. 32. Numeral 3o. Contrato de Prestación de Servicios. “Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimiento especializado.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

Ley 909 de 2004 Artículo 4. Sistemas específicos de carrera administrativa. Numeral 1. *“Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública”.*

Ley 909 de 2004. Artículo 48. Principios de la función gerencial. Numeral 1. *“Los empleados que ejerzan funciones gerenciales en las entidades públicas a las cuales se refiere esta Ley están obligados a actuar con objetividad, transparencia y profesionalidad en el ejercicio de su cargo, sin perjuicio de la subordinación al órgano del que dependan jerárquicamente...”*

Numeral 6. *Todos los puestos gerenciales estarán sujetos a un sistema de evaluación de la gestión que se establecerá reglamentariamente”.*

Ley 909 de 2004. Artículo 49. Procedimiento de ingreso a los empleos de naturaleza gerencial.

“1. Sin perjuicio de los márgenes de discrecionalidad que caracteriza a estos empleos, la competencia profesional es el criterio que prevalecerá en el nombramiento de los gerentes públicos.

2. Para la designación del empleado se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del empleo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia.

3. La evaluación del candidato o de los candidatos propuestos por el nominador, podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad conformado por directivos y consultores externos, o, en su caso, podrá ser encomendado a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.

4. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

5. El Departamento Administrativo de la Función Pública, formulará políticas específicas para la capacitación de directivos, con la finalidad de formar candidatos potenciales a gerentes de las entidades públicas”.

Decreto 1510 de 2013. Art 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. *“La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica”.*

Decreto 103 de 2015. Artículo 7. Publicación de la información contractual. *“De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop).*

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop)”.

Decreto 103 de 2015. Artículo 8. Publicación de la ejecución de contratos. *“Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal (g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.*

Guía para la elaboración de estudios del sector Colombia Compra Eficiente

Verificación: La OCI con el fin de verificar el cumplimiento del Convenio 001 de 2015 - Clausula Tercera 2., revisó aleatoriamente algunos de los estudios previos de los contratos de prestación de servicios suscritos en la ANH así:

Los contratos objeto de revisión fueron: Nos. 018¹⁸ de 2015,069-2015¹⁹,074²⁰ de 2015,065²¹ de 2015, 056 de 2015,050 de 2015,043 de 2015 de 2015, suscritos entre la ANH y Ricardo Humberto Ramírez Carreño, Edgar Jaime Pinilla Forero, Mary Luz Salamanca Núñez, William Roy Villanueva Meléndez, Rafael Daniel Barragán Bohórquez, Feliz Joaquín Mantilla Flores, Fernando Barrera Acero, Carlos Ricardo Gómez Linares, Jorge Alberto Valbuena Madero, con ocasión de la convenio de delegación, es de prestación de servicios, en estos se pactó pagos mensuales superiores a lo que devenga el Director de la Agencia, decreto 1099 del 26 de mayo 2015.

En los estudios previos²² y contratos se tienen como obligaciones específicas entre otras:

¹⁸ \$23.208.800 moneda corriente IVA INCLUIDO por mes efectivamente laborado

¹⁹ \$20.880.000 por mes efectivamente laborado

²⁰ \$16.460.142 IVA INCLUIDO

²¹ \$20.880.000 IVA INCLUIDO, mes efectivamente laborado

²² El contrato 044 de 2015, tiene como contratista a un ingeniero eléctrico. Hay obligaciones que son para el perfil de un economista, otras para ingeniero de petróleos.

- *“Desarrollar todas las actividades necesarias para el cabal cumplimiento de la función delegada en la Agencia en materia de fiscalización.*
- *Asesorar a la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones en todas las actividades que se requiera en cumplimiento de procesos relacionados con las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.*
- *Apoyar a la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones –VORP- en las actividades que se requiere en cumplimiento de procesos relacionados con las funciones delegadas para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.*
- *Coordinar y orientar las actividades de los ingenieros encargados de las zonas de fiscalización territorial nacional:*
- **ENTREGABLES:**
 - a) *Informe mensual específico, que contenga los documentos de los conceptos, informes y asesorías realizadas durante el mes, soportes físicos y magnéticos, conclusiones y recomendaciones de cada uno de los temas establecidos en los numerales 1) hasta 11).*
Cada mes se entregará el desarrollo y producto de los temas referidos a solicitud del Supervisor del Contrato.
 - b) *Informe mensual de actividades. En éste sólo se listarán las actividades realizadas durante cada mes y se entregarán los soportes correspondientes en forma física y magnética.*
 - c) *Presentación de los conceptos, informes y asesorías realizadas durante el mes, a los funcionarios de la ANH, Ministerio de Minas y Energía y a los diferentes agentes del sector de hidrocarburos de Colombia organizada por la ANH, cuando sea requerido por el Supervisor del contrato.*
- *Supervisar los contratos de que le sean expresamente designados por la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones” o “designados por parte del ordenador del gasto.”²³*
- *Coordinar y orientar las actividades de los ingenieros encargados de las zonas de fiscalización en el territorio nacional”.*

Del clausulado de los contratos de prestación de servicios no se pacto el lugar de ejecución del contrato.

De lo anteriormente revisado se evidencia que los estudios previos de los contratos de prestación de servicios suscritos en la ANH, en desarrollo del convenio 001 de 2015, adolecen del análisis necesario para conocer el sector, respecto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, el valor estimado del contrato.

Observación:

²³ Contrato 018-2015, 044-2015, 056-2015, 074-2015, 154-2015

- La ANH, al ejecutar la obligación 2, consignada en la cláusula 3ª del Convenio 001 de 2015, si esto conlleva contratar servicios personales, dar aplicación al artículo 81 del Decreto 1510 de 2013 y conforme al Artículo 1º, Modificó el artículo 4º del Decreto 1737 de 1998 modificado por el artículo 2º del Decreto 2209 de 1998, Decreto 2785 de 2011, el cual quedará así: "**Artículo 4. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad. Parágrafo 1o. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a éste en cada uno de dichos períodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales. Parágrafo 2o. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de -remuneración servicios técnicos-** desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago. Parágrafo 3o. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se, requiera contratar servicios altamente calificados podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1) Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado; 2) Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato; y 3) Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener. Parágrafo 4o. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle".²⁴
- En los estudios previos²⁵ no se observa el cumplimiento del artículo 15 del Decreto 1510 de 2013²⁶, toda vez que donde se refleja la etapa de planeación no está consignada una reflexión sobre el sector que cubra los aspectos legal, comercial, financiero, organizacional y técnico.
- Algunas obligaciones pactadas en los contratos de prestación de servicios suscritos por la ANH, con ocasión de la delegación²⁷, son generales, de dirección, indeterminadas, indeterminables y así mismo la dificultad para hacerlas exigibles.
- La ANH pactan como obligación para particulares en los contratos de prestación de servicios personales, ejecutar todas las actividades recibidas en delegación en

²⁴ Contrato 241 de 2014 suscrito ente ANH y Ricardo Humberto Rodríguez Carrero, fecha inicio 16 octubre de 2014, cuantía \$58, 021, 999, labores a ejecutar Gerente de Fiscalización, Ingeniero Eléctrico.

²⁵ Estudios previos contrato 046-2015

²⁶ Colombia compra eficiente Guía para la elaboración de estudios del sector página 11.

²⁷ Convenio 001 de 2015.

materia de fiscalización²⁸, contrario a lo postulado en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, en razón a que estos particulares son colaboradores de la entidad pública.

- La ANH pacta en los contratos de prestación de servicios, unos productos y/o entregables²⁹ que tienen el mismo contenido de los informes de la ejecución de cualquier contrato prestación de servicios. Así mismo, la ANH pacta en contratos de prestación de servicios, objetos contractuales y obligaciones específicas de dirección y de gerencia pública.³⁰
- Se observa un posible incumplimiento normativo en los contratos prestación de servicios; 018³¹ de 2015, 069-2015³², 074³³ de 2015, 065³⁴ de 2015, 056 de 2015, 050 de 2015, 043 de 2015 de 2015, suscritos entre la ANH y Ricardo Humberto Ramírez Carreño, Edgar Jaime Pinilla Forero, Mary Luz Salamanca Núñez, William Roy Villanueva Meléndez, Rafael Daniel Barragán Bohórquez, Feliz Joaquín Mantilla Flores, Fernando Barrera Acero, Carlos Ricardo Gómez Linares, Jorge Alberto Valbuena Madero, respectivamente, con ocasión del convenio de delegación No.001 de 2015, por cuanto se pactaron pagos mensuales superiores a lo devengado por el Director de la Agencia³⁵, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 2785 de 2011³⁶.
- En desarrollo del convenio 001 de 2015, adolecen del análisis necesario para conocer el sector, respecto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, el valor estimado del contrato.

Oportunidades de Mejoramiento: La ANH está obligada a dar estricto cumplimiento al régimen aplicable para la contratación pública, respecto de los contratos de prestación de servicios personales en ejecución.

Con relación a las gerencias contratadas para fiscalización³⁷ y la asignación de funciones de dirección en la ANH, ésta última debe abstenerse de contratar por prestación de servicios el ejercicio de responsabilidades de gerencia pública y directivas.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: Sobre este particular, la Dirección de Hidrocarburos considera importante que sea el ordenador del gasto de la Agencia

²⁸ Contrato 154-215 "Desarrollar todas las actividades necesarias para el cabal cumplimiento de la función delegada en la Agencia en materia de Fiscalización."

²⁹ Contrato 065-2015, 069-2015" "Informe mensual de actividades. En este solo se listaran las actividades realizadas durante cada mes y se entregaran los soportes en forma física y magnética"

³⁰ Contrato 065-2015, 069-2015

³¹ \$23.208.800 moneda corriente IVA INCLUIDO por mes efectivamente laborado

³² \$20.880.000 por mes efectivamente laborado

³³ \$16.460.142 IVA INCLUIDO

³⁴ \$20.880.000 IVA INCLUIDO, mes efectivamente laborado

³⁵ Decreto 1099 del 26 de mayo 2015 "el cual establece un salario de \$16. 089.857

³⁶ Artículo 1." Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad."

³⁷ Contratos 018-2015 y 154 de 2015

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Nacional de Hidrocarburos, así como el responsable del proceso de la mencionada Entidad, quienes den las explicaciones referidas a los valores de los contratos suscritos, las obligaciones señaladas en los mismos, la justificación realizada para la contratación de los profesionales, y así cada una de las observaciones planteadas en su escrito respecto de la presente observación.

Así las cosas, recomendamos que se dé traslado a la Oficina de Control Interno de la ANH, con el fin que desde allí se analicen este tipo de observaciones, ya que desde la supervisión que se adelanta no se llega a un nivel de detalle so pena de co-administrar en el desarrollo de la gestión, desnaturalizando la delegación que se realizó. Desde la Dirección de Hidrocarburos se han generado alertas, conminando a que se realice la fiscalización que fue delegada, no con respecto a temas propios de la gestión interna de la ANH en materia contractual.

Comentario OCI: *La OCI ratifica y mantiene lo observado y la acción de mejora, de ser el caso la Dirección de Hidrocarburos y/o Supervisor del convenio, al atender lo correspondiente a los numerales 4.4.2., 4.4.3. y 4.4.4 del Manual de Contratación de Ministerio de Minas y Energía y 26 de la ley 80 de 1993 decide cómo usarlo para el adecuado cumplimiento del Convenio.*

Criterio normativo: Convenio 001 de 2015 - Clausula Tercera 3. Realizar reuniones de seguimiento cada dos (2) meses con la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía sobre el estado y desarrollo de las funciones delegadas. De estas reuniones se deberán suscribir las actas correspondientes.

Verificación OCI: *La OCI verificó el Acta Reunión Seguimiento al Convenio 001 de 2015, suscrita el 8 de abril de 2015 - ejercicio de la función enero – febrero 2015.*

Criterio normativo: Convenio 001 de 2015 - Clausula Tercer: numeral 4 y 5.

4. Presentar al Ministerio de Minas y Energía informes bimestrales y por escrito respecto de las funciones delegadas en materia de fiscalización y de liquidación de regalías. No obstante, en cualquier momento, el Ministerio, a través de la Dirección de Hidrocarburos, podrá solicitar por escrito la información que requiera con el fin de hacer los análisis respectivos como ente rector del sector minero energético.

5. Reportar bimestralmente, en el informe de seguimiento de la función, y por escrito, las acciones adelantadas sobre los procesos sancionatorios, señalando la empresa que es objeto de la medida, el acto administrativo con el que se avoca, la causal por la que se le investiga, y la resolución con la que se impuso la sanción o con la cual se le exoneró de responsabilidad.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Verificación OCI: La OCI verificó que en cumplimiento de estas obligaciones al MME la ANH le ha presentado dos informes del primer³⁸ y segundo bimestre³⁹.

Observación OCI: El convenio 01 de 2015, pactó reuniones de seguimiento cada dos (2) meses en la Dirección de Hidrocarburos, la primera acta de reunión de seguimiento del año tiene fecha 08 de abril de 2015, con periodo de ejercicio enero y febrero de 2015, de lo anterior se infiere que se realizó en tiempo diferente al pactado.

En el Informe de Gestión de las funciones delegadas primer bimestre de 2015, presenta la estructura actual de la Gerencia de fiscalización. Informa que la Dirección de Operaciones de la Gerencia de Fiscalización está integrada en su totalidad por Ingenieros de Petróleos. Sin embargo se observa que el contrato 018 de 2015 contrata como "GERENTE DE FISCALIZACIÓN" a un ingeniero eléctrico.

El capítulo II Régimen Sancionatorio, presenta el "procedimiento administrativo sancionatorio", el marco normativo sancionatorio general del código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la etapa de recudo de evidencias a cargo de la Gerencia de Fiscalización de la Vicepresidencia de Regalías, la primera instancia a cargo de la Oficina Jurídica de la ANH y la segunda instancia a cargo de la Presidencia de la ANH. Del procedimiento anterior no existe evidencia de la documentación del mismo.

Presenta un proceso en curso que tiene como Operador a la Compañía de Tratamiento de Lodoscontrol - Es decir omite informar respecto de los procesos sancionatorios en vigencia del convenio 040 de 2013.

Identificó algunos casos por definir si existe incumplimiento y esto amerita imposición de multas, enlista veintiséis (26) y seiscientos noventa y un (691) hallazgos, sin embargo los procesos sancionatorios reportados no son directamente proporcionales a los hallazgos acumulados.

Se observa, que la oportunidad de mejora hecha en la evaluación al convenio 040 de 2013, ha sido tenida en cuenta en el convenio 001 de 2015, toda vez que los informes y las reuniones de seguimiento establecidas en la cláusula tercera de dicho convenio pueden ser utilizados para evaluar la ejecución del mismo; sin embargo, no se hace referencia a las condiciones de entrega y recibo de la función y condiciones para hacer exigible en el manejo de los archivos.

En el Informe de Gestión de las funciones delegadas segundo bimestre de 2015, la ANH no hace pronunciamiento relacionada con recomendaciones realizadas por la Supervisora del convenio al analizar el informe del primer bimestre:

³⁸ Radicado 2015021573 del 31-03-2015

³⁹ Radicado 2015038483 del 09-06-2015

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

1. Optimizar la presencia institucional en todos los campos del país, con asignación de un representante permanente en las zonas, para supervisar y monitorear las operaciones.
2. “Se recomienda evaluar la alternativa alguna vez propuesta, de crear la Planta Temporal, entendiendo que la función se delegará por dos años más.”
3. Se recomendó a la ANH tomar medidas a la mayor brevedad, relacionadas con el levantamiento de inventarios del archivo técnico que debe entregar el MME a esa entidad, como compromiso definido en el Convenio 001.

Oportunidades de Mejoramiento: Se propone que en el informe bimensual presentado por la ANH, se haga pronunciamiento expreso de las recomendaciones realizadas por parte del MME y a través este informe se dé a conocer el avance de los compromisos adquiridos en el transcurso del tiempo y que no han concluido.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: “En la Dirección de Hidrocarburos se han adelantado los espacios de discusión establecidos en el convenio interadministrativo suscrito entre la ANH y el MME.

Ahora frente a las obligaciones descritas, es la Entidad Delegada quien debe responder frente al cumplimiento de este tipo de obligaciones. El espacio y gestión como supervisor del convenio por parte del Ministerio de Minas y Energía se traduce en las proposiciones y comentarios que se debaten en los escenarios de los Comités con el fin de que desde allí el Ente Delegado tenga la visión desde la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía en materia de política petrolera desde la óptica de la fiscalización.”

Comentario OCI: La OCI ratifica y mantiene lo observado y la acción de mejora, de ser el caso la Dirección de Hidrocarburos y/o Supervisor del convenio, al atender lo correspondiente a los numerales 4.4.2., 4.4.3 y 4.4.4 del Manual de Contratación de Ministerio de Minas y Energía y 26 de la ley 80 de 1993 decide cómo usarlo para el adecuado cumplimiento del Convenio y hacerlo exigible al obligado.

7.4. Obligaciones del MME

Observación Informe OCI-074-2014: Al reglamentar tener en cuenta la unidad de materia y realizar la compilación normativa que ordena el artículo 71⁴⁰ del Código de Régimen Político y Municipal.

Criterio Normativo: Convenio 001 de 2015 - Clausula Cuarta 4 Numeral 3 y 5

⁴⁰ ARTICULO 71. Los decretos y resoluciones del poder ejecutivo, de carácter permanente, se compilarán anualmente, para facilitar su consulta y ejecución

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

3. Establecer los aspectos regulatorios y la reglamentación técnica requerida para ejercer la función de fiscalización conforme a lo ordenado en el Artículo 13 de la Ley 1530 de 2012.

Solicitud a la supervisión del convenio⁴¹: Doctora Luz Mireya, que resoluciones están en trámite o han expedido en vigencia del convenio 001-2015 que regulen o reglamente el Art. 13 de la ley 1530-2012.?

La supervisora del convenio mediante correo electrónico del día 30 de junio de 2015, manifestó:

"1. Resolución 4 0048 de Enero 16 de 2015. "Por la cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos Convencionales Continentales y Off Shore".

2. Decreto 1073 de Mayo 26 de 2015. "Decreto Único Reglamentario del sector de Minas y Energía"

Verificación OCI: La OCI verifico en la página web www.minminas.gov.co normatividad la resolución 40048 del 16 de enero de 2015, "Por la cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y Off Shore" esta publicada.

La OCI verificó en la página www.presidencia.gov.co ⁴² normatividad, decretos, en el mes de mayo fue publicado el "Decreto 1073 de Mayo 26 de 2015. "Decreto Único Reglamentario del sector de Minas y Energía"

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: No tenemos comentarios. Consideramos desde la Dirección de Hidrocarburos que la gestión fue realizada de conformidad con lo mencionado por la Oficina de Control Interno en el aparte denominado "Verificación OCI".

Solicitud a la supervisión del convenio⁴³: Doctora Luz Mireya ¿Cómo ha sido el comportamiento de entrega de la información histórica para el ejercicio de las funciones delegadas a la ANH.?

La supervisora del convenio mediante correo electrónico del día 30 de junio de 2015, manifestó:

"Dado que la ANH no dispone tampoco de un sistema de manejo de documentos debidamente organizado para el recibo de la información histórica, el Ministerio de

⁴¹ Correo electrónico 25-06-2015

⁴² p.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%201073%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202015.pdf

⁴³ Correo electrónico 25-06-2015

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

Minas y Energía acordó con dicha entidad, la contratación de un estudio técnico para evaluar el estado del archivo central donde se concentra la totalidad del archivo histórico del MME y lo recepcionado hasta la fecha por la ANH. Esto con el fin de determinar la mejor metodología para el almacenamiento y la custodia de la información (digitalización, organización, etc)”

Por lo anterior, la OCI considera que la oportunidad de mejoramiento actividad se encuentra **CUMPLIDA PARCIALMENTE**.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: Esta es una actividad que se está adelantando en conjunto con la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía, que demanda tiempo en razón al volumen de archivos y documentos que son de varias décadas inclusive.

Comentario OCI: La OCI se mantiene en lo verificado.

7.5. Servidores Públicos en Comisión de Servicios

Criterio Normativo: Ley 909 de 2004 artículos 38, 39, 47, 48, 49 por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Decreto 770 de 2005 Art. 4 párrafo

Acuerdo 37 de 2010 Art. 7

Procedimiento evaluación de desempeño laboral

Constitución Política Artículo 123

Solicitud a la Subdirección de Talento Humano⁴⁴: Información relacionada con el estado actual de los servidores públicos que se encuentran en comisión de servicios en la ANH.

La Subdirección de Talento Humano, mediante comunicaciones 2015026302 del 21 de abril de 2015 y 2015031977 de 13 de mayo de 2015, manifestó: “Actualmente la Subdirección de Talento Humano y la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía vienen realizando un acompañamiento permanente a la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el fin de garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos con los funcionarios comisionados por el medio de la resolución 9 0216 de 2013” y 1. “El funcionario JORGE ALBERTO VALBUENA MADERO, presento renuncia al empleo Profesional Especializado Código 2028 Grado 17 y le fue aceptada mediante Resolución 9 0959 del 7 de noviembre de 2013. El funcionario VICENTE HORMIZDA MOSQUERA, presentó renuncia al empleo de Profesionales Universitario Código 2044 Grado 11 y le fue aceptada mediante Resolución 9 0128 del 24 de enero 2014. “El

⁴⁴ “Mediante memorando 2015019468 del 24 de marzo de 2015”, “Mediante memorando 2015028055 del 27 de abril de 2015”, “Mediante memorando 2015030729 del 07 de mayo de 2015”.

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

funcionario HUGO JAMIR VAQUIRO CHILATRA, presentó renuncia al empleo de Técnico Operativo Código 3132 Grado 14 y le fue aceptada mediante Resolución 9 0127 del 24 enero de 2014. “El funcionario FERNANDO BARRERA ACERO, presentó renuncia al empleo de Profesional Universitario Código 2044 Grado 11 y le fue aceptada mediante Resolución 4 0165 del 09 de febrero 2015. “Mediante la Resolución 9 0943 del 4 de septiembre de 2014 se terminó la Comisión de Servicios conferida al funcionario JOSE FRANCISCO LAGOS CABALLERO en la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH. “2. La Evaluación de Desempeño Laboral de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa, fue realizada por la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, las cuales fueron recibidas por el Ministerio a través de la comunicación con radicado número 2014088194 de 31 de diciembre de 2014. “A través de la Resolución No. 4 0534 del 6 de mayo de 2015 se confirió comisión a los funcionarios para ser cumplida en la Agencia Nacional de Hidrocarburos, acto administrativo expedido previa verificación de la necesidad del servicio. Ya que los funcionarios no se han trasladados de las zonas, no se ha asumido ningún costo de traslado.”

Verificación: La OCI verificó la información enviado por la Subdirección de Talento Humano, las resoluciones 0216 de marzo 22 de 2012, la 4 0534 del 6 de mayo de 2015, el Informe de Gestión de las funciones delegadas primer bimestre 2015, numeral 3 página 4 - AVANCES EN MATERIA DE FISCALIZACION, “EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN DELEGADA DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS”, Ley 489 de 1998, ley 909 de 2003 artículos 5, 21, 38, 39, 47, 49.

Esta observación permanece respecto al informe 074 de 2014, en ejecución de la función delegada de fiscalización, no se conoce acto administrativo expedido por la autoridad competente dentro de la ANH, que tenga por objeto definir una estructura organizacional, la distribuir de personal y asignación de funciones a ejecutar conforme la delegación recibida, excepto la resolución 1256 de 2014 del 19 de diciembre de 2014, (Diario oficial 49370) expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que dejo a cargo de la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones a). Trámite y otorgamiento de inicio de explotación, de que trata el artículo 37 de la Resolución número 18 1495 de 2009, o las normas que la complementen, modifiquen o adicionen.

b) Entrega a las entidades territoriales productoras de la liquidación detallada de su asignación, de que trata el parágrafo segundo del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012.

c) Definición de la participación que corresponda a cada beneficiario para efectos de liquidación de regalías y compensaciones de que tratan los artículos 37 y 38 de la Ley 1530 de 2012 y en el trámite de imposición e investigación de sanciones de las que trata el artículo 67 del Código de Petróleos.

Ahora bien, del informe del primer bimestre del año 2015, se observa que la ANH presenta para el ejercicio de la función de fiscalización durante el año 2015 – 2016, la estructura actual de la gerencia de fiscalización y informa que “estas direcciones

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

cuentan con un líder o supervisor que tiene a cargo un determinado grupo de trabajo” (página 6). Sin embargo, no dice qué acto administrativo definió esta estructura organizacional y asignación de competencias, esto último puede ser causa de un riesgo relacionada con la legalidad de los actos administrativos expedidos en ejecución de las funciones delegadas, pues estos pueden ser enjuiciados en razón a la falta de competencia funcional.

Se está ejecutando en la ANH funciones en materia de fiscalización y regalías, permanentes con particulares, en procesos de contratación directa y la Vicepresidencia Administrativa y Financiera de la Agencia Nacional de Hidrocarburos hace costar que “no cuenta con personal de planta suficiente para desarrollar las actividades delegadas por el Ministerio de Minas y Energía.” Que no obstante existir personal de planta con el perfil necesitado para contratar estos se encuentran desarrollando actividades y proyectos en otras áreas “y no están disponibles para atender las funciones delegadas por el Ministerio de Minas y Energía”.

Oportunidades de Mejoramiento: Teniendo en cuenta que la función de fiscalización es permanente⁴⁵ y propia del sector de Minas y Energía, se hace apremiante e imperativo que el MME para cumplir con estas, acuda y atienda las *directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública, en materia de rediseño institucional de entidades públicas en aplicación del marco legal en la materia (ley 909 de 2003 artículos 5, 21, 38,39,47,49).*⁴⁶

Verificación: La OCI verificó que en la Agencia Nacional de Hidrocarburos evaluaron el desempeño de los servidores público en comisión, evaluados Segundo Parménides Quiñones Ibarra, Fernando Barrera Acero, José de Francisco Lagos Caballero, Elvis Humberto Díaz Ortiz, Iván Darío Gómez Salazar y el evaluador Jefe Inmediato es Ricardo Humberto Ramírez c.c. 13.837.546 y Ricardo Humberto Ramírez c.c. 13.837.546, en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios, firma Ricardo Humberto Ramírez, como responsable del área técnica⁴⁷, este último está vinculado dado la suscripción contratos de prestación de servicios profesiones con la ANH No. 241 de 2014 y No.018 de 2015, que tiene como objeto contractual “prestar servicios profesionales como GERENTE DE FISCALIZACIÓN a la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones para el apoyo a la gestión de las funciones delegadas por el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución 91537 de 2014 y Convenio 001 de 2015 a la Agencia Nacional de Hidrocarburos”.

La OCI verificó que la Agencia Nacional de Hidrocarburos suscribió contrato el 6 de mayo de 2015, de prestación de servicios profesionales No.154, este contrato tiene por objeto “prestar servicios profesionales como GERENTE DE FISCALIZACIÓN a la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones para el apoyo a la gestión

⁴⁵ Estudios previos hoja 3 Contrato 076-2015

⁴⁶ Con el rubro remuneración de servicios técnicos se pagó \$1.173.037.972 por honorarios de dos meses Incluido IVA y una nómina mensual promedio de 275 servidores públicos en el MME tiene un costo de \$1.800.000.000 (informa verbalmente el Coordinador Grupo Nomina y Prestaciones Sociales Hernán Escobar Bohórquez 30-06-2015).

⁴⁷ La contratista Yenny Carolina Barrera firma como responsable del área en los estudios previos contrato 026-2015

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

de las funciones delegadas por el Ministerio de Minas y Energía mediante la Resolución 9 1537 de 2015, en materia de fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos”.

Observación: Se observa un posible incumplimiento normativo del Art. 39 de la ley 909, Art. 5 del Acuerdo 137 de la Comisión Nacional de Servicio Civil, dado que el evaluador del desempeño de los servidores públicos Segundo Parménides Quiñones Ibarra, Fernando Barrera Acero, José de Francisco Lagos Caballero, Elvis Humberto Díaz Ortiz, Iván Darío Gómez Salazar, quienes están en comisión de servicios en la ANH, fue el Señor Ramírez, dada su condición de contratista no tenía la facultad para ejercer esa función, toda vez que este tipo de facultades son de servidores públicos y no de un contratista.

El ingreso a los empleos públicos de naturaleza gerencial y nivel directivo está reglada por la Ley 909 de 2004, título VIII de los principios de la gerencia pública en la administración y el Decreto 1785 de 2014. Se observa entonces el posible incumplimiento normativo del Art.49 de la Ley 909 de 2004, al suscribir un contrato de prestación de servicios con objeto contractual y actividades de dirección o de gerencia pública.

De otra parte, se observa que en el “Procedimiento Evaluación del Desempeño Laboral” del MME, no se definen detalladamente los lineamientos para evaluar a los funcionarios que se encuentran en situaciones administrativas como la comisión de servicios.

Oportunidad de Mejoramiento: Es necesario definir dentro del “Procedimiento Evaluación del Desempeño”, los lineamientos para evaluar a los funcionarios que se encuentran en situaciones administrativas como la comisión de servicio, asegurando que el evaluador sea un servidor público de la entidad donde se está comisionando que tenga las facultades legales para hacerlo, atienda al marco normativo de la evaluación del desempeño y de esta manera dar cumplimiento a la Ley.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: Desde la Dirección de Hidrocarburos se realizan varios comentarios sobre el particular, en atención a varios de los puntos que se recogen en el numeral 7.5. En este sentido se señala:

- a) Los temas relacionados con el manejo del talento humano al interior de la ANH (estructura organizacional, la distribuir de personal y asignación de funciones) deben ser resueltos directamente por el área responsable al interior de la mencionada Entidad.
- b) Actos administrativos expedidos por funcionarios sin competencia, es un riesgo que es propio de la ANH, en tanto que debe existir un marco funcional que determine las facultades de cada funcionario del nivel directivo y las competencias emanadas de la normatividad vigente. En este sentido, un problema de esta naturaleza deberá ser contestado por la Oficina, Dirección o

Seguimiento a la Función de Fiscalización de Exploración y Explotación de Hidrocarburos

área responsable al interior de la ANH, situación que escapa al ejercicio de la delegación que se realiza desde el Ministerio de Minas y Energía.

- c) Facultades de supervisión por parte de un contratista: Este es un punto que debe explicar la oficina responsable al interior de la ANH, situación que escapa al ejercicio de la delegación que se realiza desde el Ministerio de Minas y Energía.
- d) Evaluación de funcionarios: Este es un punto de competencia directa del área de talento humano de la ANH, el cual escapa al ejercicio de la delegación que se realiza desde el Ministerio de Minas y Energía.

Comentario OCI: *Comentario OCI: La OCI confirma lo observado y las oportunidades de mejoramiento.*

7.6. Liquidación del Convenio 040 de 2013

Criterio Normativo: Convenio 040 de 2013 - Clausula Cuarta Ley 80 de 1993 Art. 60 derogado parcialmente por Ley 1150 de 2007 Art.11 y 32, Decreto 19 de 2012 Art.217, Ley 1437 de 2011 Art. 164 literal v).

Verificación OCI: La OCI verifico que el proceso de liquidación del convenio 040 de 2013, el cual por ser un contrato de tracto sucesivo, requiere de liquidación y está pactada en cláusula décima tercera del convenio que se realizará conforme el Art. 60 y el Art.11 de la ley 1150 de 2007.

De otro lado, conforme al correo electrónico de 22 de junio de 2015, remitido por la Doctora Luz Mireya Raymond Ángel, la Dirección de Hidrocarburos informo que la liquidación del convenio la están revisando con la ANH y por parte del MME el Doctor Mauricio Hernández ha sido designado para tal fin.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: De acuerdo con las normas que regulan la actividad contractual, las partes involucradas en un acuerdo de voluntades tienen un periodo de 30 meses para adelantar el proceso de liquidación que ordena la ley. En este sentido, es la ley la que señala unos tiempos máximos para el adelantamiento del proceso en cuestión, situación que no es contraria a lo señalado en el convenio suscrito, sino complementaria a lo que se encuentra establecido en el Estatuto de la contratación pública. Obviamente, estamos en procura de tomar el menor tiempo que nos sea posible para lograr el propósito que a nuestra Entidad interesa.

7.7. Ley de Transparencia

De las páginas Web www.anh.gov.co, www.colombiacompra.gov.co, lo publicado en el Diario Oficial, se observa que omite publicar actos administrativos en ejercicio de la

función delegada, los documentos de la ejecución de los contratos⁴⁸, esto en aras de velar por el cumplimiento a la publicación a la que se refiere la ley 57 de 1985, ley 1437 de 2011, ley 1712 de 2014, decreto 103 de 2015.⁴⁹

La ANH omite la publicación en el SECOP de las “aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes de supervisión o del interventor que compruebe la ejecución del contrato⁵⁰” y esto no permitió observar de la ejecución de los contratos.

Validación de la Dirección de Hidrocarburos: Las entidades públicas de manera autónoma están en la obligación de dar cumplimiento a la obligación de publicar en el SECOP, los contratos y convenios referidos en la normatividad vigente sobre la materia. A la luz de la delegación y convenio suscrito entre las partes, el Ministerio de Minas y Energía no está en la obligación de velar por el cumplimiento de una obligación que está en la ley en cabeza de un directivo o funcionario responsable en la ANH por expreso mandato de la ley.

Comentario OCI: La OCI confirma la posible omisión al cumplimiento normativo enunciado en este numeral, la autonomía de la entidad delegada no es absoluta, el instrumento que limita la autonomía es el Convenio 01 de 2015 y el marco legal aplicable a la función delegada, entre estas la administración y ejecución de los recursos destinados para fiscalización, esto también son aspecto para ser exigibles de su cumplimiento y supervisión.

En este caso se pactó en la cláusula tercera del convenio 01 de 2015 numeral 2, es decir está pactado y es reglado. Lo que se ha entregado en delegación es una función administrativa y esta tiene un marco normativo que cumplir del que también surge la necesidad de hacer exigible su cumplimiento, aun no estando pactado, son normas para cumplir que no están en el ámbito de la deliberación propia de la autonomía de la entidad.

7.8. ESTADO NIVEL DE RIESGO OPORTUNIDADES DE MEJORAMIENTO IMPLEMENTADAS

A junio 30 de 2015, se verificó la implementación de las oportunidades de mejoramiento formuladas por la OCI, observando lo siguiente:

⁴⁸ Estudios previos contrato 069-2015, 111-215,

⁴⁹ Ley 1755 del 30 junio de 2015 Art.24 “Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en ley especial.”

⁵⁰ Descrito en Decreto 103 de 2015 Art.9

Seguimiento a la Función de Fiscalización de
Exploración y Explotación de Hidrocarburos

ESTADO OP*	TOTAL OP	NIVEL DE RIESGO
CUMPLIDA	0	BAJO
PARCIALMENTE CUMPLIDA	4	MEDIANO
NO CUMPLIDA	1	ALTO
PROGRAMADA DESPUES DE FECHA CORTE DE SEGUIMIENTO	0	NINGUNO
TOTAL	5	

*OP:Oportunidades

De lo anterior se concluye que de cinco (5) oportunidades de mejora a las que se le realizó seguimiento, en ejecución del convenio de delegación una (1) está *pendiente de cumplimiento*, por tanto el nivel riesgo de riesgo de implementación se ubica en el nivel Medio.

Con base en lo verificado, observado y la validación realizada es necesario fortalecer la supervisión del convenio 001 de 2015, estableciendo un procedimiento para desarrollarla, que ofrezca un seguimiento integral, en permanente consecución satisfactoria de las prestaciones, con observancia de la ley, evaluando los resultados obtenidos, las actuaciones administrativas desplegadas para llegar a estos, proponiendo correctivos y todo aquello que materializa la economía y la eficiencia, los propósitos institucionales y en sí los principios general de la función administrativa.

8. FIRMAS



GLADYS YOLANDA RAMOS QUINTERO
Jefe Oficina de Control Interno (e)



ANGELA DEIDES RODRIGUEZ CASAS
Contratista Oficina de Control Interno

