

**MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA  
OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**EVALUACIÓN PUNTUAL A LA FUNCION DEL MINISTERIO  
DE MINAS Y ENERGÍA  
COMO MIEMBRO DEL  
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – FISCALIZACIÓN**

**BOGOTÁ D.C., DICIEMBRE DE 2014**

OCI-INFORME-074-2014  
TRD 15.73 Evaluación Puntual Funciones MME –Miembro SGR

## **EVALUACIÓN PUNTUAL A LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA COMO MIEMBRO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

### **1. OBJETIVOS**

Realizar la evaluación a la gestión y cumplimiento de la función de fiscalización a cargo del Ministerio de Minas y Energía, otorgada por la ley 1530 de 2012.

### **2. ALCANCE**

Verificar la gestión realizada en cumplimiento a la función del MME de fiscalización, de acuerdo con la Resolución 180877 de 07 de junio 2012 de junio de 2012 (Art. 1), modificada por la Resolución 9 1601 de octubre de 2012, el Ministro de Minas y Energía delegó en la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, la función de “Fiscalización” de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en los términos señalados en la Ley 1530 de 2012.

De otra parte, se tendrá en cuenta las obligaciones a cargo del MME establecidas en el convenio de delegación, con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Convenio No. 040 de 2013).

### **3. CLIENTES**

Los clientes de la presente evaluación son el Despacho del Ministro, Viceministro de Energía y Dirección de Hidrocarburos.

### **4. EQUIPO DE TRABAJO**

El equipo de trabajo estuvo conformado por Ingrid Cecilia Espinosa Sánchez, Jefe Oficina de Control Interno quién aprobó el Plan de Trabajo de la evaluación, y Gladys Yolanda Ramos Quintero Jefe Oficina de Control Interno quien supervisó la evaluación y Ángela Deides Rodríguez Casas, Contratista, quien realizó la evaluación.

### **5. CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

Los criterios contemplados en esta auditoría, son de dos (2) aspectos: El primero de orden técnico que se soporta con la verificación documental, reuniones y consultas realizadas con las dependencias responsables de los procesos, publicaciones web, contratos.gov.co y el segundo con la verificación sobre el cumplimiento de la normatividad vigente como son: Leyes, Decretos, Resoluciones y Convenios, en el marco del Sistema General de Regalías

numerales 9,10,11, 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

- Ley 80 de 1993 Estatuto general de la contratación
- 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 y **Artículo 21. De la delegación y la desconcentración para contratar.** El artículo 12 de la Ley 80 de 1993, tendrá un inciso 2° y un párrafo del siguiente tenor:(...) En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.
- Decreto 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Resolución 9 0810 de 2014 por la cual se adopta el Manual de Contratación del MME
- Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009<sup>2</sup>.
- La Ley 1150 de 2007

## 6. METODOLOGÍA

La evaluación se realizó mediante mesas de trabajo, entrevistas, solicitud de información, verificación documental, con la finalidad de determinar su grado de cumplimiento frente al criterio normativo aplicable según el caso evaluado.

### 6.1. MEDICIÓN DEL RIESGO

Se procedió a determinar si las variables analizadas cuentan con riesgo identificado en el Mapa de Riesgos. Cuando no se encontró documentado el riesgo, la Oficina de posteriormente analizarlo, valorarlo y determinar su **materialización**.

El criterio aplicado para establecer la materialización del riesgo, de las variables analizadas, correspondió a los siguientes parámetros de valoración y medición del nivel del riesgo

**Bajo:** Se refiere a que el tópico analizado muestra un grado de desarrollo importante y aporta de manera sustancial al logro de los objetivos. De manera no significativa, presenta algunas dificultades, pero los resultados finales se obtienen sin mayor contratiempo. *No presenta Materialización de Riesgo* respecto del cumplimiento normativo y del procedimiento establecido. [Se identifica con el color Verde]

<sup>2</sup> Adoptado mediante Decreto 4485 de 2009.

**Gestión No Efectiva:** Cuando la acción realizada no condujo al logro de los resultados programados, a la observancia normativa o al cumplimiento del procedimiento establecido, viéndose afectada por la no utilización óptima de los recursos, la materialización del riesgo inherente o la ineficiencia del control.

## 7. VALIDACIÓN

La información contenida en el presente documento, surtió el proceso de validación con la Dirección de Hidrocarburos mediante correo electrónico de fecha 24 de noviembre de 2014 y la Oficina Asesora Jurídico mediante correo del 3 de diciembre de 2014.

## 8. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### 8.1. Antecedentes de la Fiscalización actividades de exploración y explotación de hidrocarburos:

Que de conformidad con lo previsto en los numerales 15 del Artículo 2 y 14 del Art. 5 del Decreto 381 del 16 de Febrero de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”, corresponde al MINISTERIO fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue; esta fiscalización, junto con la función investigativa, sancionatoria, liquidación de regalías, se venía ejecutando a través de la Dirección de Hidrocarburos, con la intervención especialmente de siete (7) funcionarios que cubrían las catorce (14) zonas geográficas.

Con el Numeral 3 del Artículo 7 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, “Por el cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, dispone que corresponda al Ministerio de Minas y Energía “Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables”, la fiscalización permaneció en cabeza del MME.

Que el Artículo 13 ibídem define la actividad de Fiscalización como...“el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías...”.

Que, por disposición del Artículo 9° de la Ley 489 de 1998, las autoridades administrativas en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con lo establecido en la mencionada ley, podrán mediante acto

Así mismo, el artículo 12. Ciclo de Regalías y Compensaciones de la Ley mencionada anteriormente, señala que *“Para los efectos previstos en el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de **fiscalización**, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas”*. (Negrilla fuera de texto)

**Verificación OCI:** Al observar el contenido de las Resolución N° 18 0877 del 7 de junio de 2012 (Art. 1), modificada por la Resolución 9 1601 de octubre de 2012, se pudo establecer los requisitos de la delegación, en ella se manifiestan fundamentos de derecho que acreditan la función de fiscalización a cargo del Ministerio de Minas y Energía, la acreditación de la autorización legal para delegar la función de fiscalización, se trata de una función delegable y con relación a la Agencia Nacional de Hidrocarburos algunas funciones afines o relacionadas con la fiscalización como autoridad del sector y que doce servidores públicos de planta del MME serían incorporados a la Agencia Nacional de Hidrocarburos conforme la resolución mediante el artículo 2º del Decreto 382 del 16 de febrero de 2012.

Se delegaron las siguientes funciones:

1. La fiscalización de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos; que conlleva a tener el control y hacer seguimiento al cumplimiento de requisitos y obligaciones establecidas en la resolución 18 1495 de 2009 y resolución 18 0742 de 2012 excepto los tramites de acuerdos operacionales e intervención del Ministerio artículos 18 y 19 de esta última.
2. Se delegó el proceso de Investigaciones e imposición de Sanciones y Caducidad de Contratos.
3. La determinación y ejecución de los procedimientos y plazos para la liquidación de las regalías y las compensaciones generadas por la producción de hidrocarburos.
4. La liquidación de regalías a las entidades territoriales productoras

Por parte del Ministerio de Minas y Energía no se realizó estudio técnico, para ver la viabilidad desde un punto de vista técnico para asignar la delegación de Fiscalización a la ANH.

Es de anotar, que en la reunión del Comité Coordinador de Seguimiento al Convenio 040 de 2013, del pasado 23 de mayo, la ANH, manifestó que en el año 2008 el DNP contrato un estudio para el sector de Hidrocarburos, fue así que se consultó al DNP y se constató que evidentemente el DNP contrato por intermedio del PNUD, un estudio titulado “Reforma Institucional en el Sector de Hidrocarburos en Colombia”, realizado por el Consultor Jaime Maldonado Fischer.

porcentajes de áreas de yacimiento, unificación de yacimientos, etc, certificación del estado de los 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.

Lo anterior indica, que el riesgo inherente de *“Que el acto administrativo de delegación adolezca de legalidad, por ausencia de los elementos estructurales del mismo”*, no se materializó, ubicándose en un nivel de riesgo **Bajo**, permitiendo determinar que el control establecido fue **Eficiente** y que la gestión fue **Efectiva**.

### **Oportunidad de Mejoramiento:**

Previo a la toma de decisiones, es pertinente que se realicen las actuaciones preparatorias, conducentes y necesarias que garanticen la toma de decisiones, 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.

**VALIDACIÓN OFICINA JURIDICA:** En correo electrónico de fecha 03 de diciembre de 2014, la Oficina Asesora Jurídica manifestó: *“Este no es Riesgo Identificado” pues no se ha concretado. Es un “Riesgo por Identificar” Solicitamos modificar. “Con respecto a este riesgo, es importante precisar que el principio general es que todo acto goza de la presunción de legalidad mientras no haya pronunciamiento de un juez, es decir que no lo hayan demandado su nulidad, para este caso revisada la base de datos de procesos judiciales, no existe demanda alguna.” “De acuerdo con lo establecido por el artículo 2° del decreto Ley 4137 de 2011, La Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburífero de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburífero y contribuir a la seguridad energética nacional. “Desde la expedición del Decreto Ley 4130 del 3 de noviembre de 2011 y 4137 de 2011, esto es, antes de que se expidiera el Decreto Ley 4923 del 26 de diciembre de 2011, las funciones de seguimiento a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la liquidación de las regalías se le habían asignado de manera directa a la ANH; siendo ésta otra razón para no requerirse el estudio técnico que señala la funcionaria de la Oficina de Control Interno. Esta la razón para que actualmente se esté tramitando la prórroga de las delegaciones de funciones. Como mencionamos anteriormente, los actos administrativos de delegación de funciones que hoy son cuestionados por la Oficina de Control Interno, gozan de presunción de legalidad toda vez que no han sido suspendidos ni declarada su nulidad. “Esta es una recomendación basada en un estudio realizado por un Consultor, estudio cuyo carácter no es vinculante para las instituciones públicas. La ANH se ha organizado física y tecnológicamente de tal forma que ha llevado a cabo el ejercicio de funciones delegadas.” “Reiteramos lo señalado anteriormente. Los actos administrativos gozan de presunción de legalidad. Cuando la entidad que recibe la delegación cuenta con la capacidad técnica y financiera y adicionalmente el Legislador en disposiciones vigentes*

**Control Identificado**<sup>9</sup>: Verificar la aplicación de la normatividad vigente y la ejecución del convenio.

**Criterio Normativo**: El convenio 040 de 2013 suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Código Contencioso Administrativo Artículo 2,3, en concordancia con el Artículo 84 y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Artículo 135, Constitución Política Artículo 209.

Ley 80 de 1993 Artículo 3 *“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.”* Artículo 4 “

Ley 489 de 1998 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, artículo 9, 10,14.

El artículo 10 de la misma disposición anterior, Requisitos de la Delegación, dispone que *“...los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas”*.

El Artículo 5° del Decreto 381 de 2012, establece como funciones del Despacho del Ministro: *“...además de las previstas en la Constitución Política, en el artículo 61 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales, las siguientes: ...14. Dirigir las funciones de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos o delegarlas a una entidad del sector”*.

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.

**Artículo 21. De la delegación y la desconcentración para contratar.** El artículo 12 de la Ley 80 de 1993, tendrá un inciso 2° y un párrafo del siguiente tenor:(...) En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales

<sup>9</sup> Con base en el riesgo identificado por la OCI, se procedió a describir el control para la mitigación del riesgo planteado, con miras a analizarlo y determinar su efectividad.



De los considerandos del convenio 040 de 2013 se extrajo; los fundamentos legales de la función de la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, de la delegación y sus elementos, de las funciones afines a cargo de la ANH, la definición legal de fiscalización. Que los recursos necesarios para ejecutar la función delegada deben provenir del SGR y la distribución del presupuesto para fiscalización.

De las cláusulas del acuerdo convencional, se tiene que la delegación se refirió a las mismas funciones enunciadas en el numeral anterior subtítulo Verificación OCI.

### Observación:

- ✓ El convenio adolece de la motivación de razones fácticas que sirvieron de fundamento para establecer los derechos y obligaciones de las entidades delegantes y delegatarias a fin de garantizar los fines estatales, las obligaciones son genéricas y adolecen de condiciones de exigibilidad, sin embargo existe la presunción de legalidad que las ampara.

Lo anterior indica, que el riesgo inherente: 1) *Incumplimiento normativo, convencional y la continua y eficiente fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos* y 2) *Que no se haya hecho un estudio previo de la necesidad de la celebración del Convenio 040 del 8 de marzo de 2013, atendiendo al principio coordinación y planeación administrativa, no se materializó, ubicándose en un nivel de riesgo **Bajo**, permitiendo determinar que el control establecido fue **Eficiente** y que la gestión fue **Efectiva**.*

### Oportunidad de Mejoramiento:

- ✓ 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.
- ✓ 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.
- ✓ 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 prorroga.





Interna, son los riesgos inherentes del proceso analizado<sup>10</sup>, es por ello que procede la identificación del riesgo inherente al “Proceso de delegación y cumplimiento de la función delegada de fiscalización”, el cual se evaluará y determinará su materialización, cuyo resultado se describe en la observación. Por lo anteriormente expuesto la OCI mantiene las observaciones y oportunidades de mejoramiento formuladas.

### 8.2.3 Obligaciones de la ANH - Convenio 040 de 2013

Criterio Normativo: La delegación realizada por el MINISTERIO a la ANH mediante la Resolución N° 18 0877 de Junio de 2012, modificada por la Resolución N° 9 1601 de Octubre de 2012 y por la Resolución 9 0973 de Noviembre 14 de 2013, para llevar a cabo la función de Fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en los términos señalados en la Ley 1530 de 2012, así como la función prevista para el Ministerio en el Artículo 14 y Parágrafo Segundo del mismo precepto de la Ley 1530 de 2012. Para dar cumplimiento a esta delegación, la ANH, ha venido expidiendo una serie de normas, que le permiten cumplir con esta función, como son las Circulares, Resoluciones, que le permiten establecer entre otras, los requisitos que deben cumplir los operadores para adelantar las diferentes actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos.

Las decisiones administrativas en su contenido y tramite deben garantizar el debido proceso, en cumplimiento al Código Contencioso Administrativo, a partir del dos (2) de julio de 2012 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A en desarrollo del artículo 29 Constitucional.

Riesgo Identificado: Que la ANH no expida en legal forma y de manera oportuna los actos administrativos de decisión o tramite, que resuelvan la ejecución de la función y obligaciones delegadas.

Control Identificado: Aplicar la normatividad vigente.

Las obligaciones consagradas en el Convenio 040 de 2013, descritas a continuación, la OCI realizó la respectiva verificación obteniendo los siguientes resultados:

- 1. Cumplir con las funciones delegadas en los términos previstos en la Constitución Política y en la Ley, en especial la Ley 1530 de 2012 y las normas que la reglamenten, las Resoluciones 18 1495 de 2009 y 18 0742 de 2012- excepto los trámites previstos en los artículos 18 y 19 relativos a los Acuerdos Operacionales e Intervención del MINISTERIO- o en las normas que las modifiquen o sustituyan.***

<sup>10</sup>Riesgo Inherente: aquel al que se enfrenta una entidad en ausencia de acciones de la dirección para modificar su probabilidad o impacto. Guía Para la Administración del Riesgo –DAFP.

## RESOLUCIONES:

- ✓ Resolución 9 0973 del 14 de noviembre de 2013." Por la cual se prorroga una delegación de funciones en la Agencia Nacional de Hidrocarburos."
- ✓ Resolución 18 0877 del 7 de junio de 2012. "Por la cual se delegan unas funciones a la Agencia Nacional de Hidrocarburos".
- ✓ Resolución No.159 del 12 de febrero de 2014. "Por medio de la cual se desarrolló lo previsto en el Acuerdo 11 del 16 de septiembre de 2008 expedido por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en relación con la forma, contenido, plazos y métodos de valoración de recursos y reservas de hidrocarburos en el país."

Adicional a la consulta realizada en la web la OCI, se tuvo en cuenta la información suministrada por la ANH al Ministerio de Minas en marzo de 2014<sup>12</sup>, en respuesta al cuestionario enviado por la Dirección de Hidrocarburos a la ANH para realizar el seguimiento al cumplimiento de la función de delegación asignada a esta entidad, actas de reunión de supervisores y las presentaciones de la ANH.

Observación: De la respuesta al cuestionario se observa que la estructura organizacional de la ANH no estaba preparada para recibir la gestión, todo dependía de los servidores públicos que llevaban en comisión, los sistemas de información recibidos por parte del MME y de contratar recurso humano, no se tiene la certeza que la ANH, ha venido cumpliendo de manera oportuna y atendiendo al principio de legalidad a la expedición de los diferentes actos administrativos que le han permitido ejecutar y regular las diferentes actividades de fiscalización para la exploración y explotación de hidrocarburos.

De la página Web de la ANH y lo publicado en el Diario Oficial, se observa que o no se está publicando los actos administrativos en ejercicio de la función delegada o se han expedidos muy pocos, esto en aras de velar el cumplimiento a la publicación a la que se refiere la ley 57 de 1985, ley 1437 de 2011, ley 1712 de 2014.

En tratándose del cumplimiento normativo consagrado para fiscalizar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, no existe evidencia de ello, ni tampoco del sistema de control o de supervisión (comité de coordinación) podemos extraer esa observación, dado que la supervisión por parte del MME es de dirección.

### Oportunidad de mejora:

- ✓ Dotar los actos administrativos en su contenido de elementos esenciales como; la ley, el decreto o la resolución que otorga competencia para actuar, la motivación del acto, lo que decide o resuelve y garantizar la comunicación a

<sup>12</sup> Radicado 20141200003091 de la ANH del marzo 10 de 2014



una de las ejecuciones con sus respectivos rublos presupuestales a 30 de abril de 2014.

**SEGUIMIENTO A LOS RECURSOS ASIGNADOS A LA ANH PARA LAS  
ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN**

CONCEPTO	APROPIACION VIGENTE	Par. %	CDP	COMPROMISOS AL 30 DE ABRIL 2014	% DE EJEC.
<b>GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>	\$ 21.214.000.000		\$ 6.727.668.171	\$ 5.459.293.156	25,7%
<b>PRESUPUESTO DE FISCALIZACIÓN DE LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS YACIMIENTOS, EL CONOCIMIENTO Y CARTOGRAFÍA GEOLÓGICA DEL SUBSUELO</b>	\$ 21.214.000.000		\$ 6.727.668.171	\$ 5.459.293.156	25,7%
<b>Gastos de personal</b>	\$ 12.556.000.000	59,2%	\$ 5.727.668.171	\$ 4.943.325.753	39,4%
<b>Servicios Personales Indirectos</b>	\$ 12.306.000.000	58,0%	\$ 5.727.668.171	\$ 4.943.325.753	40,2%
<b>Remuneración Servicios Técnicos</b>	\$ 12.306.000.000		\$ 5.727.668.171	\$ 4.943.325.753	40,2%
Contribuciones inherentes a la nomina sector privado y publico	\$ 250.000.000		\$ 250.000.000	\$ 23.818.300	9,5%
Administradas por el sector privado	\$ 250.000.000		\$ 250.000.000	\$ 23.818.300	9,5%
<b>Gastos Generales</b>	\$ 8.658.000.000	40,8%	\$ 1.000.000.000	\$ 515.967.403	6,0%
<b>Adquisición de Bienes y Servicios</b>	\$ 8.658.000.000	40,8%	\$ 1.000.000.000	\$ 515.967.403	6,0%
Compra de Equipos	\$ 200.000.000				
Materiales y Suministros	\$ 260.000.000				
Impresos y Publicaciones	\$ 50.000.000				
Seguros	\$ 200.000.000				
Viáticos y Gastos de Viaje	\$ 1.148.000.000		\$ 1.000.000.000	\$ 515.967.403	44,9%
Capacitación, Bienestar Social y Estímulos	\$ 500.000.000				
Otros Gastos por Adquisición de Bienes	\$ 495.000.000				
Otros Gastos por Adquisición de Servicios	\$ 5.805.000.000				
<b>TOTAL</b>	\$ 21.214.000.000	100%	\$ 6.727.668.171	\$ 5.459.293.156	25,7%

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos - Vicepresidencia de Operaciones, Participaciones y Regalías.

De los \$21.214.000.000 destinados a realizar la función de fiscalización para la exploración y explotación de los hidrocarburos, el 59.2% (\$12.556.000.000), se tienen destinados a la contratación de servicios técnicos (personal) y los restantes 40.8% (\$8.658.000.000), a gastos generales para la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con la función delegada de fiscalización.

Para ejecutar esta obligación, no fue delegado por parte del MME el servidor público con la facultad para llegar a estos acuerdos. El tema se trató en el acta del 21 de mayo de 2013 especialmente.

Con base en la verificación a la información suministrada por ANH, sobre la ejecución de los recursos asignados para la fiscalización se observó lo siguiente: Se presenta un bajo nivel en la ejecución de los recursos destinados para realizar las actividades de fiscalización, con corte al 30 de abril de 2014, de los \$21.214.000.000 recursos asignados a la ANH para el bienio 2013 - 2014, se han ejecutado \$5.459.293.156, para un nivel de ejecución presupuestal del 37.1% con relación a la vigencia 2013 y del 25.7% con relación al total asignado para el bienio.

Observación:

✓ Se presenta un bajo nivel en la ejecución de los recursos destinados para realizar las actividades de fiscalización, a 30 de abril de 2014, de los

de gestión de la función y rendición de cuentas. Dicho comité debe reunirse, como mínimo, cada tres (3) meses con la Dirección de Hidrocarburos sobre el estado y desarrollo de las funciones delegadas...”.

La OCI oficio mediante radicado 2014051783 del 12 de agosto de 2014, a la Secretaria General solicitando el “acto administrativo a través del cual se designó la supervisión del convenio”. De acuerdo a la respuesta recibida se evidencio que no existe acto administrativo de delegación que transfiera el ejercicio de las funciones para supervisar y que designe los representantes de la partes. *Sin embargo quien funge como supervisor por parte del MME es el Director de Hidrocarburos y por parte de la ANH es la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones.*

Igualmente, con el OTROSI al Convenio, para la ejecución, supervisión y gestión de la liquidación se estableció un COMITÉ DE COORDINACIÓN y SEGUIMIENTO conformado por cuatro (4) representantes dos (2) los representantes designados por cada una de LAS PARTES. Dicho comité será presidido por un representante del MINISTERIO. Las funciones del Comité establecidas en el Convenio son las siguientes:

- ✓ Establecer las directrices y el procedimiento que se deben aplicar para la ejecución y cumplimiento del CONVENIO.
- ✓ Conceptuar sobre las iniciativas, programas y proyectos y proyectos que posibiliten el cumplimiento del objeto del CONVENIO, que sean presentadas por LAS PARTES.
- ✓ Efectuar las recomendaciones que estime convenientes a LAS PARTES, en relación con las iniciativas, programas y proyectos sometidos a su consideración.
- ✓ Evaluar la ejecución del CONVENIO, y efectuar los ajustes los ajustes que considere indispensables e impartir las recomendaciones y orientaciones pertinentes.
- ✓ Recomendar sobre las modificaciones y reformas al CONVENIO que sean propuestas por LAS PARTES.
- ✓ La supervisión del Convenio 040 de 2013, está a cargo del Comité de Coordinación.

Para verificar el cumplimiento de esta obligación, se realizó el inventario de las reuniones del Comité de Coordinación realizadas durante el año 2013 y lo corrido del 2014. Donde se logró identificar que durante el 2013, se efectuaron cinco (5) y durante el 2014 se han realizado dos (2), reuniones del Comité de Coordinación para el seguimiento al Convenio 040 de 2013.

necesidad de reglamentar la exploración y explotación de hidrocarburos, en ésta la ANH solicita dar trámite a la actualización de la resolución 18 1495 de 2009.

Reuniones realizadas durante el 2014: Reunión del Comité del 13 de febrero de 2014 (acta 05 sin firma) y Reunión del Comité del 13 de mayo de 2014 (acta 06).

La transferencia del ejercicio de funciones del comité de coordinación, al que se refiere el numeral sexto del acuerdo y el otrosí, fue una decisión tomada en el convenio 040 de 2013 y en el acta del 2 de mayo de 2013; de esto se observa que el convenio es vinculante para delegante y delegatario, en tratándose del acta, se desconoce la competencia funcional para designar representante de supervisión del convenio, el deber ser es que se haga uso de la facultad de delegación a la que se refiere el artículo 9 ley 489 de 1998 y transferir la facultad en un funcionario del nivel directivo o asesor a través de acto administrativo indicando la facultades que le asisten.

### **Observación:**

- ✓ La obligación: *Realizar reuniones de seguimiento trimestrales con la Dirección de Hidrocarburos sobre el estado y desarrollo de las funciones delegadas, objeto de este convenio. De estas reuniones se deberán suscribir las actas correspondientes, se evidenció en las actas de reunión del Comité de Coordinación y Seguimiento al Convenio 040 de 2013 y con la verificación de la lista de asistencia y las actas firmadas.*
- ✓ De acuerdo al acta del dos (2) de mayo de 2013, se efectúa la transferencia del ejercicio de funciones del comité de coordinación, al que se refiere el numeral sexto del acuerdo y el otrosí, fue una decisión tomada en el convenio 040 de 2013 y esto se observa que el convenio es vinculante para delegante y delegatario, en tratándose del acta, se desconoce la competencia funcional para designar representante de supervisión del convenio, el deber ser es que se haga uso de la facultad de delegación a la que se refiere el artículo 9 ley 489 de 1998 y transferir la facultad en un servidor público del nivel directivo o asesor a través de acto administrativo indicando la facultades que le asisten.
- ✓ De lo observado no se evidencia la presentación de evaluaciones, conceptos ni las recomendaciones en desarrollo de las funciones a cargo del comité de coordinación del convenio.

### **Oportunidad de Mejora:**

- ✓ Dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 9 de la ley 489 de 1998, en el sentido de hacer uso de la facultad de delegación y transferir la supervisión en un servidor público del nivel directivo o asesor a través de acto administrativo indicando las facultades que le asisten.

producción nacional de hidrocarburos de los campos productores correspondientes contratos E&P actualmente y, en el curso del año se incorporarán los contratos de Ecopetrol.

SIP: Desarrollo a la medida para ANH. Este sistema permite contar con la automatización de los trámites y registros de todas las actividades operacionales relacionadas con pozos. En proceso de configuración y pruebas durante el 2013.

**Observación:** La ANH cumple con la obligación *del manejo y custodia de los documentos y sistemas de información que se generen por el ejercicio de las funciones delegadas*, a través de los diferentes sistemas de información que actualmente vienen utilizando (SUIME, AVM y SIP).

6. ***Con cargo a los recursos asignados del Sistema General de regalías para el ejercicio de las funciones delegadas, disponer, entre otros, de la infraestructura, equipos, Sistemas de información, personal y servicios idóneos para el control y seguimiento de los requisitos y obligaciones a los que se refiere el Artículo 1° de la Resolución N1 18 0877 de 2012, modificada por la Resolución N° 1601 de Octubre, así como para adelantar los procesos de investigación e imposición de sanciones de que trata el Parágrafo 2 del mismo Artículo.***

**Verificación:** Según la información reportada por la ANH<sup>15</sup>, sobre la ejecución de los recursos asignados del Sistema General de Regalías para el ejercicio de las funciones delegadas para la fiscalización de los Hidrocarburos, se evidenció que dentro de la contratación realizada en la vigencia 2013-2014, no se ha realizado gastos para la adquisición de infraestructura, equipos, sistemas de información. Cabe anotar que algunas de estas necesidades han sido asumidas con recursos propios de la ANH y la utilización de las oficinas de la ANH, para realizar la función de fiscalización delegada por MME, tal es el caso de aplicativo AVM – Avocet Volumes Manager.

De otra parte, con cargo a los recursos asignados del SGR, se han contratado los profesionales para ejecutar las funciones de fiscalización. La ANH, informa que a través de la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones tiene programado la contratación de 45 personas para fortalecer la función de fiscalización y que al mes de febrero de 2014, se han contratado 41 personas: (20 Ingenieros de Petróleos, 9 Técnicos, 4 Abogados, 3 Geólogos, 1 Ingeniero de Sistemas, 1 Ingeniero Eléctrico, 1 Contador, 1 Economista y 1 Especialista en Medición).

**Observación:** Revisada la ejecución de los recursos asignados del Sistema General de Regalías para el ejercicio de las funciones delegadas para la fiscalización de los Hidrocarburos, se evidenció el cumplimiento de la obligación:

<sup>15</sup> Presentación de la ANH en el Comité de Coordinación y Seguimiento al Convenio ,040 de 2013, del día 23 de mayo de 2014.

9. **Administrar y ejecutar el porcentaje de recursos destinados para la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y asignados por EL MINISTERIO.**

**Verificación:** Para el ejercicio de la labor de fiscalización, la Agencia cuenta con recursos por \$14.718.000.000 pesos de la Vigencia Fiscal del año 2013 y \$6.496.000.000 pesos de la Vigencia Fiscal del año 2014.

Con corte al 30 de abril de 2014, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, ha **comprometido un total de \$5.459.293.156 que corresponden a un nivel de ejecución presupuestal del 37.09%** con relación a lo asignado en el 2013 y con respecto al total de recursos años 2013 -2014 es del 25.73%.

De otra parte, con este porcentaje de recursos la Agencia a través de la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones ha proyectado la contratación de 45 personas conformadas por Técnicos, Profesionales y Especialistas para la correcta gestión de la función delegada a través de la Gerencia de Fiscalización<sup>17</sup>.

**Observación:** Revisada la ejecución presupuestal de los recursos provenientes del SGR, por EL MINISTERIO y recibidos por la ANH, para la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, evidencia el cumplimiento de la obligación: *Administrar y ejecutar el porcentaje de recursos destinados para la fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y asignados por EL MINISTERIO.*

De acuerdo a los resultados obtenidos en la revisión del cumplimiento de las obligaciones a asignadas a la ANH, indican que el riesgo inherente: *“Que la ANH no expida en legal forma y de manera oportuna los actos administrativos de decisión o trámite, que resuelvan la ejecución de la función y obligaciones delegadas”, no se materializó*, ubicándose en un nivel de riesgo **Bajo**, permitiendo determinar que el control establecido fue **Eficiente** y que la gestión fue **Efectiva**.

### **8.3. OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA:**

**Riesgo Identificado:** Que el MME no expida en legal forma y de manera oportuna los actos administrativos de decisión o tramite, que resuelvan la ejecución de la función y obligaciones legalmente asignadas como miembro del SGR.

**Control Identificado:** Aplicar la normatividad vigente.

<sup>17</sup> Respuesta remitidas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, de acuerdo con el Radicado 20141200003091 del día 10 de marzo de 2014

2014, a la Doctora Luz Mireya Raymond Ángel, profesional especializado de esta Dirección, informar acerca de los mecanismos implementados para hacer el seguimiento a la función delegada a la ANH.

En respuesta a la solicitud, la Dirección informa que es en las diferentes reuniones del Comités de Coordinador y de Seguimiento, donde ANH hace una presentación de los avances de su gestión a la función delegada de fiscalización.

De otra parte, la Dirección de Hidrocarburos, mediante correo electrónico del 16 de julio de 2014, respondió: “En atención a su requerimiento, atentamente le envío las Resoluciones mediante las cuales se definen los procedimientos para la exploración y explotación de Hidrocarburos Convencionales y No Convencionales. Los procedimientos definidos por ésta Dirección para éstos temas, serán enviados el día de hoy.”

La OCI revisó las siguientes Resoluciones suministradas por la Dirección de Hidrocarburos.

Resolución No.18 1495 del 2009 (por la cual “Por el cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en el país y se deroga el Decreto 1895 de 1973” y 18 0742 del 2012 (por la cual “Se establecen los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”).

Vale decir que la normas que establecen los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos, son anteriores a la Ley 1530 de 2012. Igualmente, los procedimientos para la elaboración y revisión y aprobación de los informes mensuales de producción de petróleo y gas en los campos de explotación de hidrocarburos, corresponden a la versión 3 del 15 de abril de 2011.

Es importante, tener en cuenta que de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y por mandato de los artículo 2,5, 14,15 numeral 3-, le corresponde al Ministerio de Minas y Energía adoptar los reglamentos y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con su exploración y explotación.

De otra parte, con respecto al sector hidrocarburífero, el artículo 12 del mencionado Decreto defiere a ese Ministerio la potestad de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y las normas técnicas relacionadas con su exploración y explotación para asegurar que estas actividades se realicen en forma técnica y económica y se asegure la utilización y aprovechamiento de los recursos en forma racional e integral.

Por lo anterior, es importante que los Procedimientos y Reglamentos Técnicos se establezcan para garantizar la seguridad nacional, proteger la vida, la salud y la





De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue”;

De otra parte, mediante la Resolución 9 0093 del 19 de febrero de 2013. "Por la cual se distribuye el porcentaje destinado a la fiscalización, de que tratan los artículos 2 del Acta Legislativo No. 5 de 2011 y el 13 de la Ley 1530 de 2012", y la Ley 1606 de 2012. "Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014".

Es así, como para el ejercicio de la labor de fiscalización, la Agencia Nacional de Hidrocarburos cuenta con un total de recursos por valor de \$21.214.000.000; de los cuales, \$14.718.000.000 pesos de la Vigencia Fiscal del año 2013 y \$6.496.000.000 pesos de la Vigencia Fiscal del año 2014.

**Observación:** A través de la expedición de actos administrativos por medio de los cuales se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías y su respectivo porcentaje de distribución presupuestal destinado a la fiscalización, de que tratan los artículos 2 del Acta Legislativo No. 5 de 2011 y el 13 de la Ley 1530 de 2012, y la Ley 1606 de 2012, se ha dado cumplimiento a las obligaciones: 2. *“Acordar con la ANH la forma en que esta última administrará y ejecutará el porcentaje de recursos destinados para el ejercicio de la función de fiscalización de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y demás funciones delegadas”* y 3. *“Aprobar y asignar presupuestalmente los recursos que sean necesarios para la contratación de los servicios, productos y/o proyectos que surjan en el ejercicio de las funciones delegadas mediante la Resolución N° 18 0877 de Junio de 2012, modifica por la Resolución N° 9 1601 de Octubre de 2012, objeto de este Convenio”*.

**Oportunidad de Mejoramiento:** Delegados los responsables para llegar a los acuerdos y tomar las decisiones que conllevan al cumplimiento de las obligaciones, actuar y documentar sus actuaciones, teniendo presente cumplir con el régimen aplicable conforme el origen de los recursos, los objetivos y fines del artículo 209,360 y 361 de la Constitución Política y la ley 1530 de 2012.

4. ***Establecer a más tardar el 30 de Junio de 2013, los criterios y procedimientos que permitan desarrollar técnica, económica y ambientalmente eficiente la exploración y explotación de hidrocarburos, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la función de fiscalización conforme lo ordenado en el Artículo 13 1530 de 2012.***

**Criterio Normativo:** La Ley 1530 de 2012, en el artículo 13, ordena: ***“El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la***

fue expedido como el decreto 1616 del 28 de agosto de 2014, publicado en diario oficial 49.257 del 28 de agosto de 2014.

Sin embargo se advierte que;

- La ley 1530 de 2012, trae como prepuestos para *“definir los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables”*, tener en cuenta aspectos técnicos, operativos y ambientales, luego resulta imperioso que los decretos que definan los criterios deben estar motivados con arreglo a esos estudios que respalden los presuestos ordenados.
- Aun no se han sido definidos los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, el decreto 1616 de 2014, considero *“se hace necesario que el Ministerio de Minas y Energía revise y ajuste la normatividad técnica existente y/o expida una nueva reglamentación para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos teniendo en cuenta la innovación tecnológica y buenas prácticas aplicables a esta industria, asegurando un marco jurídico claro para los operadores y nuevos inversionistas.”* y resolvió darse un plazo *“Dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto, el Ministerio de Minas y Energía de acuerdo con sus competencias, revisará, ajustará y/o expedirá las normas técnicas y procedimientos que en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales continentales y costa afuera (en aguas someras, Ultra -profundas y ultra-profundas), deberán observar los operadores de bloques autorizados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH Y demás contratos vigentes o aquellos que se suscriban, aplicando las mejores prácticas y teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos, ambientales y administrativos.”*

Por lo anterior, se concluye que los criterios y procedimientos objeto de obligación no han sido definidos, reglamentados, ni documentados en las condiciones legales ni en el tiempo pactado.

Observación: El Ministerio de Minas y Energía, no ha cumplido con su obligación de *Establecer a más tardar el 30 de Junio de 2013, los criterios y procedimientos que permitan desarrollar técnica, económica y ambientalmente eficiente la exploración y explotación de hidrocarburos, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la función de fiscalización conforme lo ordenado en el Artículo 13 1530 de 2012, por cuanto no ha definido y reglamentado los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, de conformidad con lo ordenado en la Ley 1530 de 2012 y en el Convenio 040 de 2013.*

objeto de análisis para si es del caso y necesario, proceder a modificarla, no obstante, este acto se encuentra vigente y acorde con los procedimientos de exploración y explotación actuales.” Hasta el momento, no hay antecedentes judiciales sobre demandas de decretos de explotación y exploración, No se presenta riesgo. Las oportunidades de mejoramiento que proponen son requisitos que deben cumplir todos los actos administrativos. La motivación, unidad de materia y competencia funcional, entre otros aspectos, son revisados antes de su expedición. Los actos expedidos sobre los temas objeto de este informe cumplen con estos parámetros legales, por lo que deben eliminarse las oportunidades de mejora redactados.”


#### 8.4 RESUMEN CALIFICACIÓN DE VARIABLES ANALIZADAS

Con base en la evaluación realizada, la Oficina de Control Interno determinó la *Eficiencia* del control establecido para el cumplimiento de la variable analizada, la valoración del *riesgo* inherente y la *Efectividad* de la gestión realizada, cuyo resultado es el que se muestra en el siguiente cuadro resumen:

Item	Variable Analizada	Control	Valoración del Riesgo	Gestión
1	DELEGACIÓN DE FUNCION DE FISCALIZACIÓN A LA ANH			
	Expedición Resolución N° 18 0877 de 2012	EFICIENTE	Bajo	EFFECTIVA
	Expedición Seguimiento Convenio 040	EFICIENTE	Bajo	EFFECTIVA
2	Obligaciones de la ANH - Convenio 040 de 2013	EFICIENTE	Bajo	EFFECTIVA
	OBLIGACIONES DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA:			
	Obligaciones del MME - Convenio 040 de 2013	NO % EFICIENTE	MEDIO	NO 100 % EFFECTIVA



**INGRID CECILIA ESPINOSA SANCHEZ**  
Jefe Oficina de Control Interno



**ANGELA DEIDES RODRIGUEZ CASAS**  
Contratista - Oficina de Control Interno