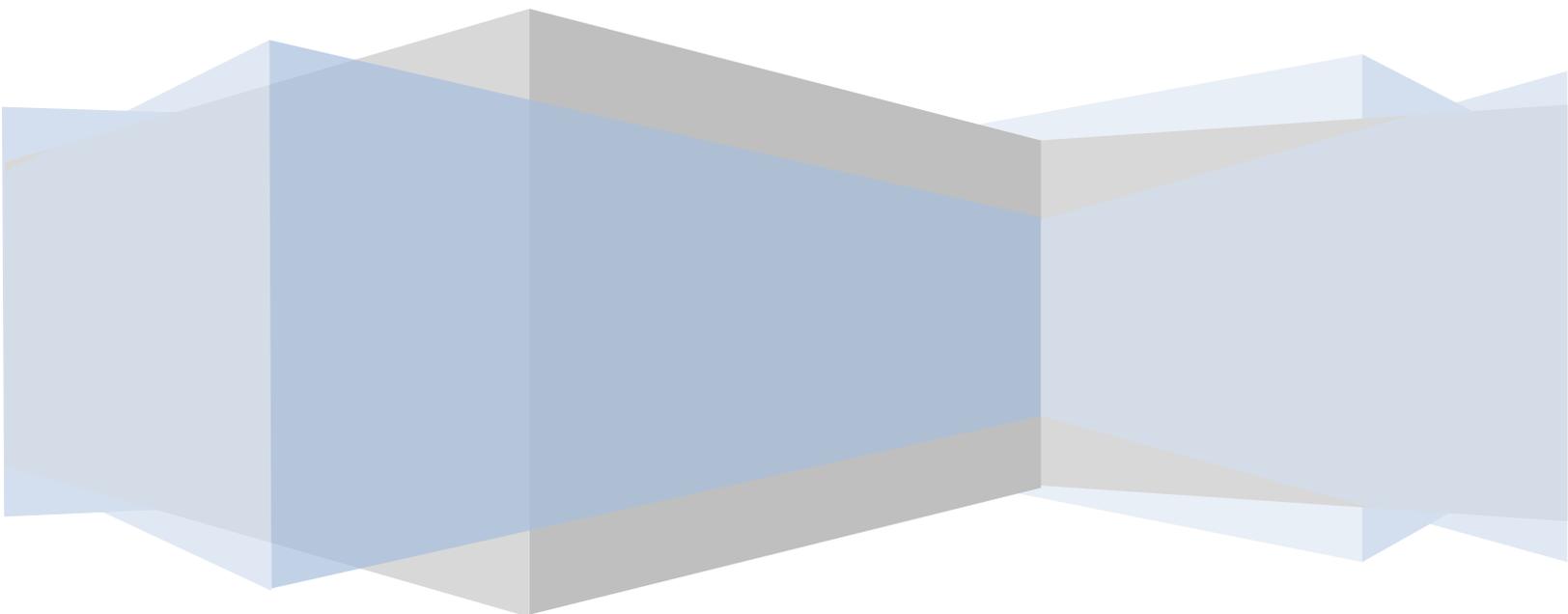


# **La transparencia en el sector extractivo colombiano**

**Riesgos de corrupción en la industria extractiva  
colombiana a la luz de los resultados del Índice de  
Transparencia de las Entidades Públicas**

**Corporación Transparencia por Colombia**



Documento Recomendaciones para las entidades que hacen parte de la Iniciativa para la  
transparencia de las industrias extractivas - EITI

EITI Colombia

Documento en construcción

**Corporación Transparencia por Colombia**

**Carrera 45 A No. 93-61**

**Barrio La Castellana**

**Bogotá Colombia**

**Mayo de 2016**

**Dirección Ejecutiva**

Elisabeth Ungar Bleier

**Dirección de Área de Ciudadanía**

Andrés Hernández - Director Área de Ciudadanía

**Dirección de Área de Público**

Marcela Restrepo Hung – Directora Área del Sector Público

**Autor**

Daniel José Serrano-Zuñiga Mazonet

Asistente de investigación

**Colaboradores**

Adriana Muñoz Criado

Investigadora Responsable – Equipo Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

Katherine Esparza

Asistente de investigación - Equipo Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
Primera Parte .....	5
I. ¿Qué es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas? .....	5
II. La EITI y la distribución de regalías en el Estado colombiano .....	8
III. Tendencia de las entidades evaluadas a lo largo de los resultados del ÍTEP .....	10
Segunda Parte .....	11
I. Riesgos de corrupción y fallas institucionales en las entidades nacionales que hacen parte de la EITI.....	12
II. Riesgos de corrupción y fallas institucionales en las entidades territoriales .....	25
Conclusiones .....	35
Bibliografía .....	37

## Introducción

Desde el año 2002, la Corporación Transparencia por Colombia viene desarrollando el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ÍTEP), herramienta de medición que tiene el objetivo de evaluar los riesgos de corrupción administrativa de entidades del orden nacional, departamental y municipal<sup>1</sup>. La medición identifica diferentes factores de riesgos asociados a tres procesos centrales de las entidades:

- **Visibilidad:** Es la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada.
- **Institucionalidad:** Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.
- **Control y Sanción:** Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.

A lo largo de las mediciones evaluadas por el ÍTEP<sup>2</sup>, los datos han permitido identificar debilidades estructurales en las entidades nacionales y territoriales que hacen parte de la cadena de valor de la industria extractiva en Colombia.

De las debilidades mencionadas anteriormente, surge la iniciativa de construir un documento de apoyo técnico que haga recomendaciones puntuales a estas entidades, para contribuir a mejorar sus condiciones institucionales y así reducir riesgos de corrupción administrativa. La presente investigación se concentra en identificar las debilidades institucionales de las entidades nacionales y territoriales que hacen parte de la cadena de valor de la industria extractiva en Colombia, a la luz de los resultados obtenidos en la medición de los ÍTEP vigencia 2013-2014.

Adicionalmente, este documento tiene el objetivo de socializar entre el Estado, las Organizaciones Sociales y la ciudadanía, las recomendaciones de apoyo técnico dirigidas al fortalecimiento institucional de las entidades mencionadas anteriormente.

Para el análisis se revisaron todos los indicadores de evaluación del ÍTEP vigencia 2013-2014 con el fin de determinar en qué procesos es posible identificar los principales factores de riesgo para seis entidades nacionales<sup>3</sup> y 32 entidades territoriales<sup>4</sup>.

Estas entidades fueron seleccionadas para el análisis por la importancia que representan en el sector de la industria extractiva. Así mismo, es preciso señalar que las seis entidades nacionales seleccionadas hacen parte de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (EITI por su sigla en inglés), la cual es una iniciativa voluntaria, respaldada por una coalición de

---

<sup>1</sup> Para la vigencia 2013-2014 fueron evaluadas un total de 255 entidades del orden nacional y territorial.

<sup>2</sup> EL ÍTEP cuenta con 3 índices de evaluación: 1. Índice de Transparencia Nacional (ÍTN); 2. Índice de Transparencia Departamental (ÍTD); y 3. Índice de Transparencia Municipal (ÍTM).

<sup>3</sup> Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Agencia Nacional de Minería (ANM), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>4</sup> 19 Gobernaciones y 13 Alcaldías capitales de departamento.

organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, empresas e inversionistas, que tiene como objetivo lograr la transparencia y la realización de rendiciones de cuentas respecto de los pagos que las industrias extractivas efectúan a los gobiernos y de los ingresos que los gobiernos reciben de ellas (EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), 2005).

En el caso de las entidades territoriales, estas fueron seleccionadas al ser las que recibieron la mayor cantidad de distribuciones por parte del Sistema General de Regalías (SGR)<sup>5</sup> y que realizaron la mayor explotación de hidrocarburos para la vigencia 2013, que para este caso resultan ser las mismas.

La primera parte del documento presenta la metodología del ÍTEP vigencia 2013-2014 y la utilidad de este para fortalecer la institucionalidad de las entidades y así reducir riesgos de corrupción administrativa. Posterior a esto se realiza una breve explicación de la importancia de las entidades analizadas en la industria extractiva colombiana. Finalmente, se analiza la tendencia en cuanto a riesgos de corrupción de las entidades evaluadas desde la vigencia 2006 a la vigencia 2014.

En la segunda parte del documento se analizan los resultados obtenidos por las entidades anteriormente mencionadas en el ÍTEP vigencia 2013-2014 con el objetivo de identificar donde se encuentran las principales debilidades institucionales y por ende, riesgos de corrupción administrativa. Para finalizar, se establecen escenarios de intervención y recomendaciones de apoyo técnico para reducir la ocurrencia de estos riesgos.

## Primera Parte

### I. ¿Qué es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas?

El ÍTEP es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado.

Es preciso señalar que existe una diferencia fundamental entre el concepto de corrupción y entre el concepto de riesgos de corrupción administrativa. Para este ejercicio la corrupción es entendida como “el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos”<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta que las entidades cuentan con herramientas institucionales como normas y protocolos, procesos de control y sanción y procesos de difusión de información de la gestión, en el momento en que se produce un hecho de corrupción administrativa al interior de una entidad, este refleja un fallo institucional. En este sentido, los “riesgos de corrupción administrativa” hacen referencia a

---

<sup>5</sup> El Sistema General de Regalías (SGR) es un esquema nuevo de coordinación entre las entidades territoriales y el gobierno nacional, a través del cual se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

<sup>6</sup> Adaptación del concepto de corrupción elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia.

condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción.

De esta forma, desde el 2002 el ÍTEP busca que las entidades identifiquen los escenarios y las prácticas que generan riesgos de corrupción y las fallas en su diseño institucional para que posteriormente puedan emprender acciones de mejoramiento que las mitiguen.

La evaluación del Índice se concentra en tres tipos de riesgo:

- Débil capacidad para generar y entregar información pública, como baja socialización de información de las decisiones y los actos de las autoridades.
- Bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución, lo cual puede permitir exceso de discrecionalidad por parte de las autoridades, es decir, de libertad para tomar decisiones sin atender reglamentación alguna.
- Inoperancia de los controles a la gestión, tanto el control social como el control institucional, ya sean estos externos (p.e. el ejercido por la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación) o internos (p.e. control interno de gestión y control interno disciplinario).

Para incidir directamente sobre estos riesgos de corrupción, el ÍTEP cuenta con los tres factores de evaluación mencionados anteriormente:

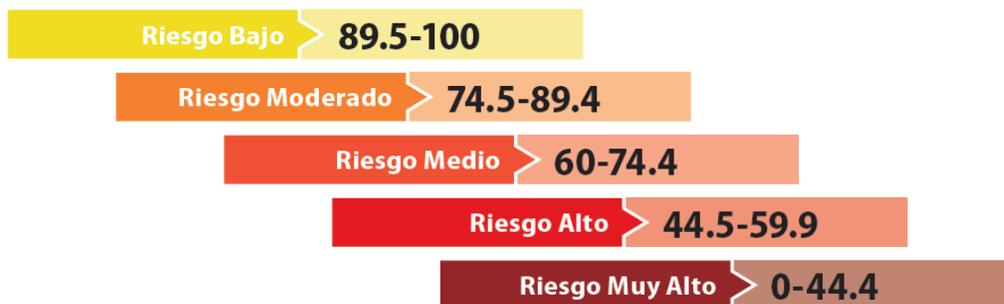
### Imagen # 1: Factores de evaluación del ÍTEP



Fuente: Elaboración propia

Para el desarrollo del cálculo del Índice, cada unidad de medición cuenta con una calificación específica que va de cero (0) a cien (100) siendo cien (100) la mayor calificación posible. Cada una de estas calificaciones se clasifica en los siguientes niveles de riesgo:

## Imagen # 2: Niveles de Riesgo de corrupción administrativa



Fuente: Índice de Transparencia Nacional vigencia 2013-2014

Con el fin de cumplir con el objetivo de identificar los riesgos de corrupción de las entidades, el ÍTEP cuenta con tres instrumentos de evaluación: 1. El Índice de Transparencia Nacional, que evalúa entidades de las tres ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público; 2. El Índice de Transparencia Departamental, que evalúa la gestión centralizada de las gobernaciones y las contralorías departamentales; y 3. El Índice de Transparencia Municipal, diseñado para evaluar la gestión central de las alcaldías (Corporación Transparencia por Colombia, 2014).

Entre las entidades evaluadas en el ÍTEP es posible encontrar varias pertenecientes a la cadena de valor de la industria extractiva colombiana del orden nacional y territorial. La importancia de evaluar este tipo de entidades radica en que, si bien, la extracción de recursos naturales debería generar los ingresos que los países necesitan para aumentar el crecimiento y mejorar el acceso a la educación, la salud, el empleo y otros servicios básicos, en Colombia, algunos autores señalan que las regalías distribuidas localmente han estado sujetas a problemas relacionados con fallas de transparencia (Arisi & González Espinoza, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las opciones utilizadas para responder a este problema ha sido el fortalecimiento de las instituciones y la transparencia en países como Colombia que desean evitar la "maldición de los recursos", entendida como la relación inversa entre abundancia de los recursos naturales y el desarrollo económico.

En ese sentido, el ÍTEP representa una herramienta fundamental para contribuir a garantizar la transparencia en la industria extractiva colombiana por las siguientes razones:

- Identifica actividades, procesos y asuntos en los que ronda la opacidad, no se genera información confiable o son manejados sin los controles establecidos
- Brinda insumos y parámetros para que las entidades realicen autoevaluaciones
- Identifica las fortalezas y debilidades de los procesos de gestión de las entidades
- Genera información e insumos para realizar planes de mejoramiento

Adicionalmente de la relevancia como herramienta para luchar contra la corrupción y la ineficiencia en la gestión de recursos naturales, el índice permite evaluar las entidades que

participan en las diferentes iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional en la industria extractiva, concretamente la EITI.

## II. La EITI y la distribución de regalías en el Estado colombiano

EITI es una iniciativa voluntaria, respaldada por una coalición de empresas, gobiernos, inversionistas, y organizaciones de la sociedad civil. Esta iniciativa pone en marcha un proceso por el cual los ciudadanos pueden exigir a sus gobiernos la rendición de cuentas sobre el uso de los ingresos provenientes del petróleo, el gas y la minería. (Extractive Industries Transparency Initiative - EITI, 2005).

La EITI está encabezada por los gobiernos pero no se detiene con estos, sino que sus principios y criterios exigen la participación activa de otros colaboradores del sector privado y de la sociedad en general. Todo país que decida implementar esta iniciativa debe desarrollar su propio modelo de implementación, y una vez aprobada de un plan de acción, el país establece estructuras de gobierno para el proceso decisorio.

En el caso colombiano, el plan de acción para la implementación de la iniciativa fue preparado entre el 2013 y 2014 por parte de representantes del Gobierno Nacional, empresas del sector extractivo y de la sociedad civil, y fue aprobado en agosto de 2014. En ese mismo año, el Directorio Internacional de EITI dio su visto bueno al considerarlo y aceptarlo para que Colombia se adhiriera. En este proceso han participado cinco entidades públicas nacionales:

**Tabla # 1: Entidades públicas nacionales que participan en EITI**

ENTIDAD	FUNCIÓN
Ministerio de Minas y Energía (MME)	Institución líder en la implementación del EITI en Colombia.
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	Encargadas de liderar los procesos de licenciamiento y contratación, liquidación, recaudo y distribución parcial de regalías, y establecimiento, recaudo y distribución de derechos económicos.
Agencia Nacional de Minería (ANM)	
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Responsable del recaudo de impuestos derivados de la explotación de hidrocarburos
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR) en el país, adicionalmente se encarga de calcular la distribución de los recursos del SGR y administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.
Ministerio de Ambiente y	Es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de

**Desarrollo Sostenible  
(MADS)<sup>7</sup>**

definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación y protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.

Elaboración propia utilizando información el Formulario de Solicitud de Candidatura al EITI.

Teniendo en cuenta que estas entidades tienen la responsabilidad de promover una mayor transparencia y de rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de ingresos provenientes de explotación de petróleo, gas y minería, resulta necesario evidenciar las fortalezas y/o debilidades institucionales con las que cuentan para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción.

Para el caso de las entidades del orden territorial, como ya fue mencionado, la elección se hizo teniendo en cuenta dos variables: en primer lugar, la recepción de mayor cantidad de distribuciones por parte del Sistema General de Regalías (SGR); y en segundo lugar, la mayor realización de explotación de hidrocarburos. Para ambas variables fue tomada la vigencia 2013 para obtener la información. A continuación se presentan las entidades del orden territorial analizadas en el presente documento<sup>8</sup>:

**Tabla # 2: Entidades territoriales analizadas**

Posición	Gobernaciones	Alcaldías
1	Meta	Arauca
2	Casanare	Barrancabermeja
3	Cesar	Cartagena
4	Guajira	Yopal
5	Arauca	Neiva
6	Santander	Villavicencio
7	Huila	Sincelejo
8	Putumayo	Riohacha
9	Boyacá	Santa Marta
10	Antioquia	Quibdó
11	Tolima	Mocoa
12	Bolívar	Montería
13	Córdoba	Cúcuta
14	Sucre	
15	Norte de Santander	
16	Cundinamarca	
17	Cauca	
18	Chocó	
19	Nariño	

<sup>7</sup> Es preciso señalar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no hace parte de la EITI, sin embargo cumple funciones esenciales en la cadena de valor de la industria extractiva, como lo es el cobro por afectaciones del derecho al ambiente, lo que deriva en el pago por servicios ambientales y compensaciones.

<sup>8</sup> El ranking de la tabla representa el ingreso por parte del SGR y la explotación de hidrocarburos de la entidad. En ese sentido, mientras que la gobernación del Meta y la Alcaldía de Arauca son las que más reciben regalías y explotan hidrocarburos, la Gobernación de Nariño y la Alcaldía de Cúcuta son los que menos regalías reciben y los que registran la menor explotación de hidrocarburos.

Fuente: Elaboración propia

### III. Tendencia de las entidades evaluadas a lo largo de los resultados del ÍTEP

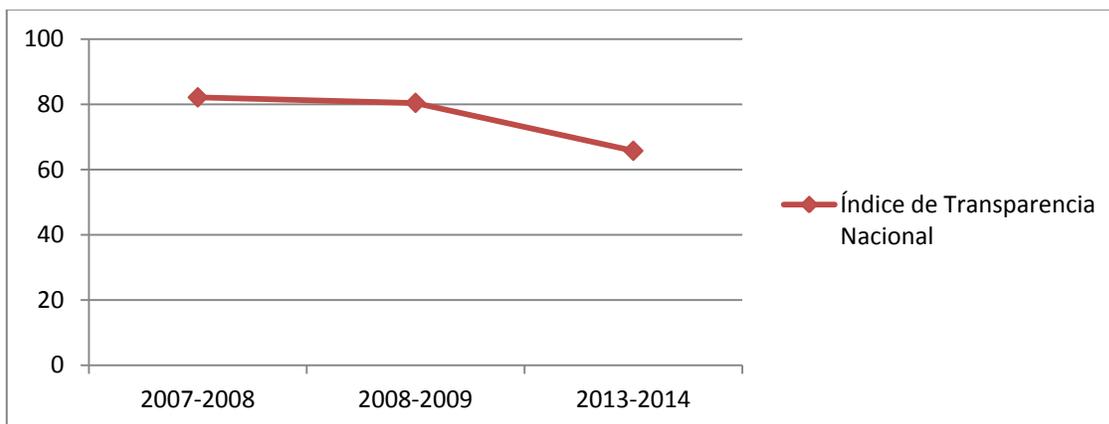
Como se evidencia en la siguiente gráfica, desde el 2006 los resultados promedios obtenidos por estas entidades (nacionales y territoriales) en el ÍTEP han evidenciado un aumento sustancial en los riesgos de corrupción administrativa<sup>9</sup> a lo largo de los índices de evaluación.

**Tabla # 3: Resultados del ÍTEP desde el 2006<sup>10</sup>**

ÍTEP	2006	2007-2008	2008-2009	2013-2014
Índice de Transparencia Nacional	NA	82,1	80,4	65,7
Índice de Transparencia Departamental	66,8	NA	67,6	61,7
Índice de Transparencia Municipal	64,6	NA	65,3	56,1

Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del ÍTEP desde la vigencia 2006

**Gráfica # 1: Tendencia de los resultados del ÍTN**

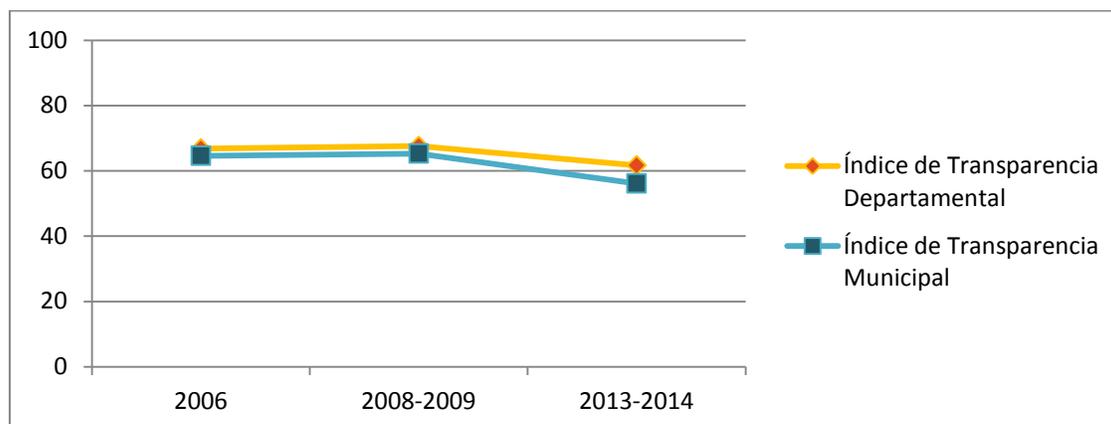


Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del ÍTEP desde la vigencia 2006

<sup>9</sup> Es preciso señalar que para la vigencia 2013-2014, el índice tuvo un ajuste metodológico para adecuarlo a las exigencias que impone la corrupción como un fenómeno estructural, sistémico y cambiante, y al mismo tiempo reconocer los ajustes y reformas que se han llevado a cabo dentro del Estado colombiano. Por lo anterior es necesario resaltar que el ÍTEP vigencia 2013-2014 es mucho más estricto que los anteriores índices, en el sentido en que incluye la evaluación de la práctica más que la formalidad y temas anticorrupción y de acceso a la información como ámbitos centrales de la gestión pública (Corporación Transparencia por Colombia, 2014).

<sup>10</sup> Las vigencias de los tres índices varían según el año en que se hayan evaluado los resultados de las entidades. Es por esta razón que mientras que en el ÍTN se evalúa la vigencia 2007-2008, en el ÍTD e ÍTM se evalúa la vigencia 2006.

**Gráfica # 2: Tendencia de los resultados del ÍTD e ÍTM**



En la anterior gráfica, es posible evidenciar una disminución de los resultados de los tres Índices de evaluación desde el 2006 (o vigencia 2007-2008) hasta la vigencia 2013-2014, lo cual refleja un aumento de los riesgos de corrupción administrativa en las entidades.

El incremento de las debilidades institucionales y del riesgo de corrupción administrativa en las entidades pertenecientes a este sector, representa un gran problema para el Estado colombiano, teniendo en cuenta que la corrupción y la ineficiencia en la gestión de recursos naturales son algunos de los motivos sugeridos para explicar por qué el cobro de cantidades sustanciales de regalías del petróleo y la minería por parte de los departamentos y municipios productores de petróleo y minerales no se ha traducido en los resultados esperados en términos de reducción de la pobreza y desarrollo humano a nivel local (Arisi & González Espinoza, 2015).

## Segunda Parte

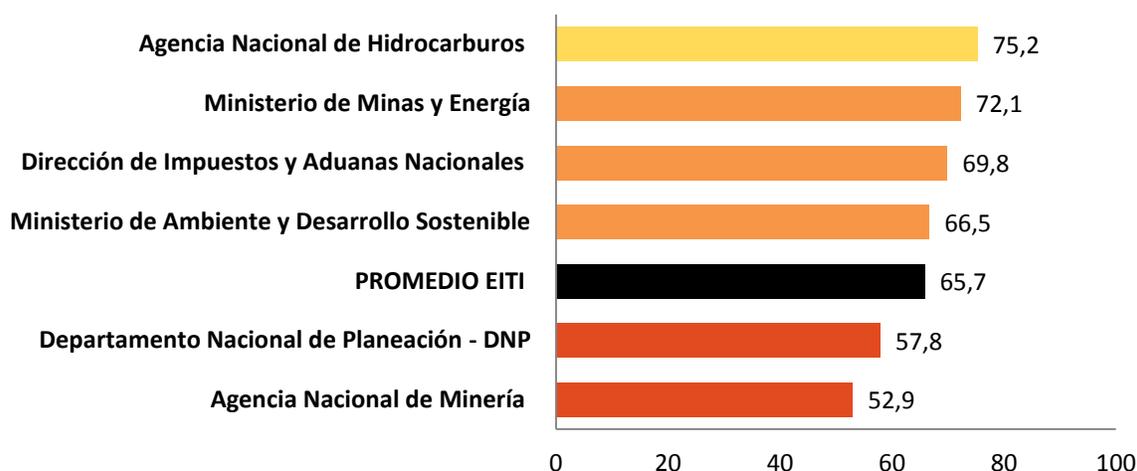
Después de evidenciar la importancia del ÍTEP como herramientas para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción en la industria extractiva, es necesario revisar los principales hallazgos identificados en las entidades a través de los resultados del ÍTEP.

En esta parte del trabajo se identificarán las debilidades institucionales de las entidades nacionales y territoriales que hacen parte de la cadena de valor de la industria extractiva en Colombia, a la luz de los resultados obtenidos en la medición de los ÍTEP vigencia 2013-2014. Para esto, se analizan los resultados por parte de los tres tipos de entidades que hacen parte de este sector, a saber, las seis entidades nacionales que hacen parte de la EITI, 19 gobernaciones y 13 alcaldías. El objetivo de esto es evidenciar las principales fortalezas y/o debilidades de estas entidades para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción a través de su institucionalidad. Posteriormente, se hace un análisis de forma general sobre el panorama de las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías).

## I. Riesgos de corrupción y fallas institucionales en las entidades nacionales que hacen parte de la EITI

El panorama de las entidades nacionales para este análisis no es alentador. El promedio de las seis entidades en el ÍTN vigencia 2013-2014 es de 65,7/100 lo cual refleja un riesgo medio de corrupción administrativa<sup>11</sup>.

**Gráfica # 3: Resultados de las entidades nacionales que hacen parte de la EITI en el ÍTN vigencia 2013-2014**

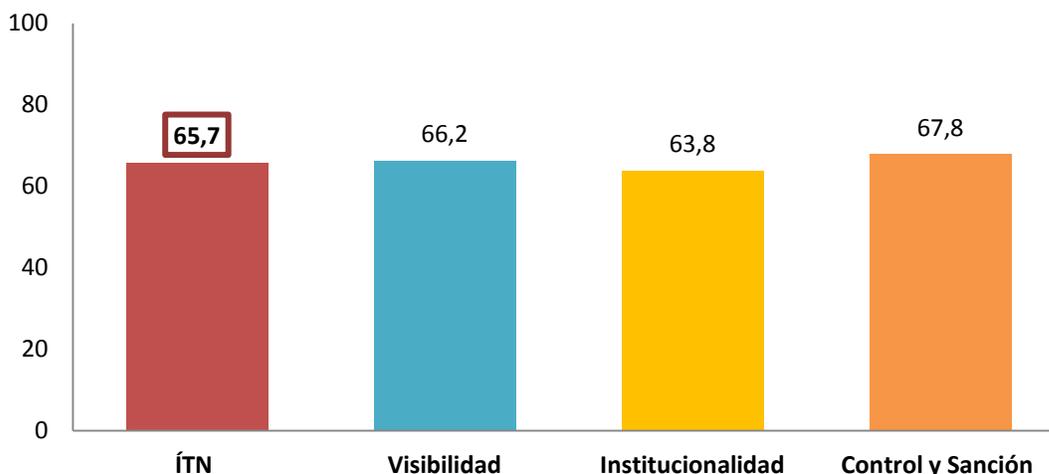


Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del Índice de Transparencia Nacional vigencia 2013-2014

Así mismo, los tres factores de evaluación del índice obtuvieron un nivel de riesgo "medio" de corrupción administrativa, evidenciando así que las debilidades de las entidades se encuentran en todos los frentes.

<sup>11</sup> El Índice es un instrumento que evalúa y mide el riesgo de corrupción en la gestión administrativa, calificándolo entre 0 y 100. Las calificaciones más cercanas a 100 representan menor riesgo de corrupción en los procesos y procedimientos.

**Gráfica # 4: Resultados promedio por factor de evaluación**



Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del Índice de Transparencia Nacional vigencia 2013-2014

Como se puede ver en la siguiente tabla, la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, es la única entidad que obtiene un nivel de riesgo moderado, es decir, por encima del promedio. El Ministerio de Minas y Energía – MME, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, obtienen un nivel de riesgo medio. Finalmente, y no menos importante, la Agencia Nacional de Minería – ANM, y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, obtienen un nivel de riesgo alto. En la siguiente tabla se presentan los resultados de las entidades nacionales por factor de evaluación.

**Tabla # 4: Resultados del ÍTN, Nivel de Riesgo de Corrupción Administrativa, y Factores de Evaluación de las entidades nacionales que hacen parte de la EITI**

ENTIDAD	ÍTN	NIVEL DE RIESGO	FACTOR VISIBILIDAD	FACTOR INSTITUCIONALIDAD	FACTOR CONTROL Y SANCIÓN
Ministerio de Minas y Energía (MME)	72,1	Medio	76,2	66,2	76,1
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	75,2	Moderado	76,1	66,6	85,5
Agencia Nacional de Minería (ANM)	52,9	Alto	50,6	55,3	51,8
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	57,8	Alto	59,5	49,3	67,4

<b>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)</b>	<b>69,8</b>	<b>Medio</b>	60,4	78,7	67,2
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)</b>	<b>66,8</b>	<b>Medio</b>	74,5	66,6	58,5

Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del Índice de Transparencia Nacional vigencia 2013-2014

A continuación se identifican las principales fortalezas y debilidades por factor de evaluación de cada una de las entidades nacionales para prevenir hechos de corrupción.

➤ **Ministerio de Minas y Energía - MME**

El MME tiene la función principal de formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos minero-energéticos para contribuir al desarrollo económico y social del país. Por la importancia que representa en el desarrollo, aprovechamiento, explotación, abastecimiento y exportación de los recursos mineros, el ministerio fue designado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como la institución líder en la implementación de la EITI en Colombia.

Resulta preocupante que la entidad que lidera la implementación de tal iniciativa, obtenga un nivel de riesgo medio de corrupción administrativa. El factor que registra el peor desempeño es el de institucionalidad, lo cual refleja debilidades en la capacidad del ministerio para lograr que sus servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con las normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.

a) Factor Visibilidad

El factor se ubica en un nivel de riesgo moderado, lo cual refleja un buen desempeño del ministerio en lo relacionado con cumplimiento de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública. A pesar de lo anterior, se evidencia la ausencia de instrumentos de la gestión de información pública, como un esquema de publicación de información. Así mismo, la entidad demuestra no contar con una planeación y puesta en marcha de la publicación de documentos en datos abiertos<sup>12</sup>. Finalmente la entidad carece de la publicación de estrategias y medidas anticorrupción, tales como la existencia de un documento que contenga los lineamientos y directrices sobre cómo se trata el tema de anticorrupción en la entidad, campañas institucionales de prevención de la corrupción y de un código de ética y/o buen gobierno.

<sup>12</sup> Son todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos.

#### b) Factor Institucionalidad

Como se mencionó anteriormente, este factor es el que refleja mayores debilidades por parte del ministerio en el ÍTN, lo cual lo hace ubicarse en un nivel de riesgo medio. A pesar de que en los últimos años la administración pública ha sido provista de lineamientos y herramientas de prevención y mitigación de hechos de corrupción, es posible evidenciar una gran debilidad de los instrumentos para guiar dichas acciones y para crear una cultura de la transparencia. Es así que la entidad carece de: medidas o estrategias (diferente al plan anticorrupción) para prevenir la corrupción, de un contenido adecuado para el documento que contiene las pautas éticas y organizacionales en las relaciones con sus grupos de interés, y de un canal de investigación y de denuncias de hechos de concretos de corrupción.

Adicionalmente a esto, la entidad muestra debilidades en la coherencia y consistencia entre la estrategia y la puesta en marcha de diferentes temas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que demuestra la falta de una adecuada gestión de la planeación al interior del Ministerio. Finalmente, es posible identificar debilidades en las condiciones institucionales relacionadas con la gestión de la contratación pública, concretamente en el contenido del Manual de Contratación, y en la utilización de la modalidad de contratación directa en relación al total de toda la contratación, la cual, en este caso, resulta ser superior al 76%.

#### c) Factor Control y Sanción

El factor Control y Sanción se ubica en un nivel de riesgo moderado, lo cual refleja una adecuada capacidad del ministerio para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana. A pesar de lo anterior, existen falencias en los procesos de tramitación y respuesta de los derechos de petición por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente, la entidad no evidencia contar con la existencia de espacios de rendición de cuentas diferentes a la audiencia pública, lo cual limita la comunicación con el constituyente primario sobre la información y las pruebas del desempeño de la gestión. Teniendo en cuenta que el Ministerio fue designado para liderar la implementación de la EITI en Colombia, y que ésta iniciativa promueve una mayor transparencia y rendición de cuentas, resulta preocupante que en la entidad se evidencien debilidades en un tema tan importante para la lucha contra la corrupción como lo es la rendición de cuentas.

#### d) Recomendaciones

Se recomienda que el Ministerio fortalezca la planeación, publicación, contenido y puesta en marcha de las medidas y estrategias de lucha contra la corrupción. Para cumplir con esta tarea se contemplan las siguientes medidas:

- Publicar las medidas y estrategias anticorrupción con las que cuenta la entidad para fortalecer la transparencia (p.e. política pública anticorrupción, campañas institucionales de prevención de la corrupción y canales de investigación y de denuncia para hechos de corrupción).

- Contar con alguna medida y/o estrategia (diferente al plan anticorrupción) para el fortalecimiento de la transparencia en la entidad.
- Fortalecer el documento que contiene los lineamientos éticos y organizacionales de la entidad en las relaciones con sus grupos de interés.
- Incluir la un canal para investigación y denuncias de hechos de corrupción.

Adicionalmente, se sugiere que la entidad fortalezca dos temas fundamentales para la institucionalidad a saber, la planeación y la comunicación con la ciudadanía. En ese sentido, se espera que la entidad realice una adecuada planeación de la gestión institucional, la cual se verá reflejada a través de la coherencia entre el plan estratégico institucional y el plan de acción. Finalmente, se espera que el Ministerio cuente con espacios de rendición de cuentas (diferentes a la audiencia pública) al ser este un proceso que debe ser continuo y permanente.

### ➤ **Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH**

El rol principal de la entidad en lo concerniente al sector extractivo es la de administrar las áreas hidrocarburíferas de la Nación y por ende asignarlas para su exploración y explotación; mientras que en la iniciativa EITI se encarga específicamente de liderar procesos de licenciamiento, contratación, liquidación, recaudo y distribución parcial de regalías y derechos económicos al igual que la Agencia Nacional de Minería.

Es de resaltar que la Agencia Nacional de Hidrocarburos obtiene la calificación más alta de las entidades analizadas en el presente documento con un nivel de riesgo moderado y puesto 17 en el ranking general de los resultados del ÍTN donde se evaluaron 85 entidades del orden nacional. Las calificaciones generales evidencian la mayoría de las fortalezas en el factor de control y sanción, seguido por visibilidad y finalmente institucionalidad. Al igual que el Ministerio de Minas y Energía se reflejan debilidades en las capacidades institucionales para lograr que tanto servidores como la administración en su conjunto, cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.

#### a) Factor Visibilidad

El factor se ubica en un nivel de riesgo moderado, lo que refleja un buen desempeño general teniendo en cuenta que las calificaciones se encuentran por encima de los 75 puntos a excepción del tema de divulgación de trámites y servicio al ciudadano donde se hacen evidentes las debilidades en los procesos y procedimientos determinados para publicar lo relacionado con trámites, seguimiento a las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS), y canales o mecanismos respecto a la evaluación de la satisfacción de las PQRS realizadas.

Como se mencionó con anterioridad, las fortalezas se concentran en lo relacionado con divulgación de información respecto a:

- Información pública
- Gestión presupuestal y financiera
- Gestión administrativa

#### b) Factor Institucionalidad

Este factor es el que obtiene las más bajas calificaciones y por ende el que requiere mayor atención por parte de la entidad pues las calificaciones en general son bajas en todos los temas, con especial atención en lo relacionado con gestión de la planeación y talento humano. Por otro lado, se debe tener en cuenta que si bien la ANH es de las pocas entidades que cuenta con condiciones institucionales a través de procesos y procedimientos administrativos internos dirigidos a medidas y estrategias anticorrupción, en lo concerniente a políticas de comportamiento ético y organizacional se encuentra desprovisto totalmente, siendo esta la calificación más baja del índice para la entidad.

Respecto al tema de gestión de la contratación, se debe tener en cuenta que el indicador se encuentra en un nivel de riesgo moderado con una calificación de 79.6 sobre 100 donde las fortalezas se encuentran en lo referente a planeación contractual, recurrencia en el uso de modalidades de contratación y ejecución contractual, mientras las debilidades se ubican en lo relacionado a supervisión o interventoría de los contratos de obra y lineamientos generales en la materia, es decir en lo referente a los contenidos de directrices o manuales que den pauta de información general.

#### c) Factor Control y Sanción

Con las calificaciones más altas, éste factor demuestra buen desempeño general de los indicadores donde indudablemente control institucional y control interno de gestión y disciplinario reflejan ser los sistemas con los procesos y procedimientos más completos y fuertes de la entidad, pues su calificación es de 100/100 puntos; no se debe dejar de lado el tema de rendición de cuentas a la ciudadanía, ya que si bien la calificación no es de 100 puntos se encuentra muy cerca de esta, reflejando fuertes condiciones institucionales y multiplicidad de espacios para la rendición de cuentas y la presentación del informe de gestión.

#### d) Recomendaciones

En términos generales se recomienda que la entidad fortalezca lo relacionado con existencia y contenido de lineamientos, directrices generales, manuales o cartillas donde se determina:

- Qué publicar, cómo publicar, cuándo publicar y las actualizaciones correspondientes para lo relacionado con divulgación de trámites y servicio al ciudadano
- Políticas de comportamiento ético y organizacional
- Protocolos de protección al denunciante

Por otro lado, y respecto al papel de la entidad dentro de la EITI donde ésta se encarga de liderar procesos de licenciamiento, contratación, liquidación, recaudo y distribución parcial de regalías y derechos económicos, se recomienda que en términos de gestión de la contratación, fortalezcan las directrices o lineamientos generales que dan cabida a procesos y procedimientos respecto a estudios previos, pliego de condiciones, sanción y solución de controversias por parte de los contratistas, cesión de contratos, supervisores de los contratos y políticas de supervisión.

#### ➤ **Agencia Nacional de Minería - ANM**

El objetivo de la ANM es la de administrar los recursos minerales del Estado de forma eficiente, eficaz y transparente, a través del fomento, la promoción, otorgamiento de títulos, seguimiento y control de la exploración y explotación minera, con el fin de maximizar la contribución del sector al desarrollo integral y sostenible del país (Agencia Nacional de Minería).

Con relación a la EITI, la ANM (al igual que la ANH) tiene la función de liderar los procesos de licenciamiento y contratación, liquidación, recaudo y distribución parcial de regalías, y establecimiento, recaudo y distribución de derechos económicos.

La entidad se ubicó en un nivel de riesgo alto de corrupción en el ÍTN, lo cual refleja fuertes debilidades institucionales de la entidad frente a las medidas utilizadas para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción que la hacen ubicarse en el puesto 79 de 85 en el ranking general de los resultados del índice. Lo anterior adquiere mayor relevancia al evidenciar que la entidad tiene el mismo riesgo de corrupción para los tres factores de evaluación, lo cual permite afirmar que las debilidades se encuentran en todos los frentes.

#### a) Factor Visibilidad

Este fue el factor de evaluación que obtuvo la puntuación más baja. Esto se debe a que los lineamientos y directrices internos para la generación, publicación y divulgación de la información (contemplados en la ley de transparencia y acceso a la información pública), resultan ser insuficientes para garantizar la visibilidad de sus políticas, procedimientos y decisiones de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada.

Además de lo anterior, es posible identificar fallas en la divulgación de información sobre las siguientes temáticas de la gestión de la entidad:

- Gestión Administrativa
- Gestión Presupuestal y Financiera
- Trámites y servicio al ciudadano

Frente a la temática de Gestión Presupuesta y Financiera es preciso señalar que la entidad no publica el Manual de Contratación, o el documento que contenga los lineamientos y directrices de los procesos contractuales de la entidad.

Es así que la Agencia no solo demuestra debilidades en la planeación de una estrategia que contemple los lineamientos que serán utilizados para publicar información, sino que tampoco es realizada en la práctica.

#### b) Factor Institucionalidad

A pesar de que este factor fue el que recibió la mejor calificación entre los factores de evaluación, la institucionalidad de la entidad refleja grandes riesgos de corrupción administrativa.

En primer lugar, es preciso señalar que la Agencia no cuenta con medidas o estrategias (diferentes al plan anticorrupción) para guiar acciones de prevención y mitigación de hechos de corrupción y para crear una cultura de la transparencia. Esto adquiere mayor relevancia al evidenciar que, con

relación a la publicación de su gestión administrativa, es decir a la publicación de temas como planeación, talento humano, control interno y externo, y estrategias y medidas anticorrupción, la entidad tampoco público este tipo de medidas en su sitio web. Adicionalmente, la Agencia carece de canales de investigación y de denuncias específicos para hechos de corrupción. Lo anterior demuestra que la entidad no le está haciendo frente al fenómeno de la corrupción a través de los lineamientos, mecanismos e instrumentos provistos por la administración pública.

En segundo lugar, y de la mano con el punto anterior, es preciso señalar que la Agencia no cuenta con políticas de comportamiento ético y organizacional para alcanzar una mayor comunicación y sintonía con la sociedad y los grupos de interés.

Finalmente, frente a la gestión contractual de la entidad, la Agencia evidencia carecer de contenidos mínimos al interior de su Manual de Contratación. Temas como la supervisión de los contratos, resolución de controversias, aprobación de pliegos de condiciones y políticas generales de supervisión, no son mencionados al interior de este documento. Adicionalmente, la entidad no demuestra estar evaluando las calidades de los supervisores para la asignación de contratos bajo su vigilancia. Este hecho resulta ser de gran preocupación, teniendo en cuenta que la Agencia tiene la función de liderar los procesos de licenciamiento y contratación en la EITI, y lo que se está evidenciando es una falta de planeación, publicación y seguimiento de la estrategia contractual de la entidad.

#### c) Control y Sanción

El desempeño de este factor en el ÍTN refleja falencias por parte de la entidad para generar acciones de control y sanción. No sólo existen pocos espacios internos para generar este tipo de acciones, sino que la Agencia carece a su vez de espacios de participación ciudadana en su planeación.

Es de esta forma que se identifica que la entidad no cuenta con una estrategia adecuada sobre la tramitación interna de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias interpuestas por los grupos de interés. Así mismo, la ANM no evidencia contar con espacios para rendir cuentas a la ciudadanía diferentes a la audiencia pública. Finalmente y no menos importante, está el hecho que la entidad no promueve espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía, impidiendo que estas participen en su gestión.

#### d) Recomendaciones

Las recomendaciones para la ANM son las siguientes:

- Adelantar la planeación de una estrategia sobre lucha contra la corrupción, contemplando que instrumentos, medidas y/o herramientas serán utilizadas para cumplir con este objetivo. Así mismo, se sugiere que la entidad publique todo lo relacionado sobre transparencia/anticorrupción, con el fin que de la ciudadanía tenga acceso a este tipo de información.
- Teniendo en cuenta que la información es un derecho y no un privilegio, se recomienda que la entidad fortalezca los lineamientos y directrices internos para la generación, publicación y divulgación de la información. Adicionalmente, se sugiere que se haga una

publicación de la información sobre los principales temas de la gestión de la entidad, concretamente el tema presupuestal y financiero, administrativo y de servicio al ciudadano.

- Con el fin de fortalecer la cercanía, transparencia y comunicación con la sociedad y los grupos de interés, se sugiere que la ANM contemple la creación de políticas de comportamiento ético y organizacional, las cuales se verán reflejadas a través de normas, valores éticos, y principios.
- Es recomendable que la entidad fortalezca la estrategia sobre la tramitación interna de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias interpuestas por los ciudadanos. Así mismo, y con el fin que la ciudadanía y los grupos de interés participen en la planeación y gestión de la ANM, se sugiere que se promuevan espacios de diálogo y concertación con estos grupos.

Frente a la función de liderar los procesos de licenciamiento y contratación en la EITI, es recomendable que la entidad fortalezca los contenidos mínimos de su manual de contratación, puesto que este resulta ser la carta de navegación de los funcionarios en los procesos contractuales de la ANM. A su vez, se sugiere que la entidad haga visible su estrategia contractual para que los ciudadanos y grupos de interés tengan acceso a esta. Finalmente, y teniendo en cuenta que la EITI busca la rendición de cuentas en la industria extractiva colombiana, es fundamental que la ANM cuente con una mayor cantidad de espacios para rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión.

#### ➤ **Dirección de impuestos y aduanas nacionales - DIAN**

La entidad en el sector extractivo se encarga del control fiscal dirigido a la vigilancia de impuestos mientras que en el marco de la iniciativa EITI es la responsable directa del recaudo de los impuestos.

La entidad se encuentra en un nivel de riesgo medio ocupando el puesto 38 en el ranking general de los resultados del ÍTN de 85 entidades evaluadas en el orden nacional. Las calificaciones generales evidencian que la mayoría de las fortalezas se encuentran en el factor de institucionalidad, seguido por control y sanción y finalmente visibilidad. Los resultados reflejan debilidades en las capacidades institucionales de la entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada.

##### a) Factor Visibilidad

El factor se ubica en nivel de riesgo medio donde las calificaciones difieren bastante entre ellas y representa la más baja dentro de los tres factores; por un lado las fortalezas se concentran en lo relacionado con divulgación de información pública, lo que se encuentra en un nivel medio es lo concerniente a divulgación de la gestión administrativa y divulgación de trámites y servicios al ciudadano mientras las debilidades son respecto a divulgación de la gestión presupuestal y financiera.

Como se mencionó con anterioridad las fortalezas se concentran en lo relacionado con divulgación de información pública respecto a:

- Condiciones institucionales para la divulgación de información

- Gestión documental y de archivo
- Datos abiertos

Mientras las debilidades por su lado en cuanto a divulgación de la gestión presupuestal y financiera son por carencia de información en la página web de la entidad respecto a:

- Presupuesto en ejercicio
- Ejecución del presupuesto
- Publicidad de al menos un informe final de interventoría
- Lineamientos o directrices de contratación

#### b) Factor Institucionalidad

El factor obtiene la calificación más alta y por ende se evidencia un buen desempeño de los indicadores a nivel general donde, a excepción de medidas y estrategias anticorrupción, los puntajes superan los 72 puntos y por ende este es el tema que necesita concentración de trabajo y esfuerzos por parte de la entidad. Se debe destacar que la entidad cuenta con la capacidad para lograr que tanto sus funcionarios como la administración en general cumplan con normas y estándares en los procesos de gestión de planeación, políticas de comportamiento ético y organizacional, contratación y talento humano.

#### c) Factor Control y Sanción

El factor se encuentra en nivel de riesgo medio, lo que significa que si bien la calificación general no genera una alerta grave, si debe prestar especial atención a lo relacionado con control institucional donde obtuvo una calificación de cero ya que no hubo información disponible para su evaluación, por lo que requiere trabajo en control interno de gestión y disciplinario además del sistema de PQRS.

Cabe destacar que la entidad cuenta con capacidades para generar acciones de control social con espacios de participación ciudadana, pues efectivamente promueve diferentes escenarios de diálogo y concertación con la sociedad civil en temas de planeación, planes y programas generales además de tener en cuenta asuntos sobre corrupción.

#### d) Recomendaciones

A manera general se recomienda que la entidad disponga información respecto a sanciones disciplinarias, fiscales y penales además de investigaciones prescritas.

Desde la perspectiva de la iniciativa EITI, donde la entidad se encarga de trabajar directamente con recursos, es indispensable que mejore a nivel general lo relacionado con la capacidad de la entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos, decisiones e información general pues el factor de visibilidad cuenta con la calificación más baja; pero sobre todo es esencial que fortalezca lo relacionado con lineamientos, directrices generales, manuales o cartillas donde se determine publicar información relacionada con divulgación proactiva de la gestión presupuestal y financiera; de estar considerados en estos documentos entonces es identificar mecanismos que garanticen la publicación de información como:

- Presupuesto en ejercicio
- Ejecución del presupuesto
- Informes finales de interventoría
- Lineamientos o directrices de contratación

### ➤ **Departamento Nacional de Planeación - DNP**

Las funciones principales del DNP tanto en el nivel extractivo como en la iniciativa EITI son las de ejercer como órgano del Sistema General de Regalías (SGR) para desarrollar actividades necesarias para la correcta implementación del mismo, ejercer las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, además de administrar el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR.

La entidad se encuentra en un nivel de riesgo alto ocupando el puesto 74 en el ranking general de los resultados del ÍTN entre 85 entidades evaluadas en el orden nacional. Las calificaciones en general evidencian una concentración de fortalezas en el factor de control y sanción, seguido por visibilidad y finalmente institucionalidad. Al igual que la Agencia Nacional de Hidrocarburos y el Ministerio de Minas y Energía las debilidades se encuentran en la falta de capacidades institucionales para lograr que tanto servidores como la administración en su conjunto cumplan normas y estándares establecidos para los procesos de gestión.

#### a) Factor Visibilidad

El factor se ubica en un nivel de riesgo alto con una calificación de 59.5 donde las fortalezas se ubican en lo relacionado con divulgación de información pública ya que cuenta con fuertes condiciones institucionales para la divulgación y con datos abiertos en el sitio web. Sin embargo, se deben fortalecer los procesos y procedimientos administrativos relacionados con divulgación de la gestión presupuestal y financiera, divulgación de la gestión administrativa y divulgación de trámites y servicios al ciudadano.

Respecto a los dos últimos, es decir divulgación de la gestión administrativa y divulgación de trámites y servicio al ciudadano, se debe considerar que son los indicadores a los cuales se les debe prestar mayor atención pues presentan grandes debilidades en cuanto a disposición en sitio web de información respecto a:

- Información de talento humano
- Información de estrategias y medidas anticorrupción
- Información y disposición de trámites
- Canales y/o espacios de acceso que se encuentran habilitados para la realización de trámites y/o servicios
- Información general de servicio al ciudadano

#### b) Factor Institucionalidad

Este factor es el que obtiene las calificaciones más bajas y por ende la alarma para la entidad, pues en general las calificaciones son aceptables o bajas sobre todo en lo relacionado con gestión del talento humano, medidas y estrategias anticorrupción y políticas de comportamiento ético y

organizacional. Por otro lado, se debe destacar que la entidad cuenta con procesos y procedimientos administrativos adecuados y fuertes respecto a gestión de la planeación que en esta medición logra una calificación de 100 sobre 100.

Retomando el aspecto de transparencia y anticorrupción se debe tener en cuenta que tanto medidas y estrategias anticorrupción como políticas de comportamiento ético y organizacional se encuentran en nivel de riesgo muy alto donde las principales alertas son:

- Inexistencia de medidas, políticas, estrategias o lineamientos orientados hacia la lucha contra la corrupción y/o transparencia
- Inexistencia de medidas, políticas, estrategias o lineamientos para la declaración y trámites de conflicto de intereses
- Información incompleta en el contenido del plan anticorrupción y de atención al ciudadano pues éste no cuenta con componente de rendición de cuentas, trámites, atención al ciudadano, entre otros.
- No se llevan a cabo consultas participativas para la elaboración ni formulación del plan anticorrupción y de atención al ciudadano

#### c) Factor Control y Sanción

Con las calificaciones más altas, éste factor cuenta indudablemente con calificaciones elevadas para control institucional y control interno de gestión y disciplinario, siendo estos los que reflejan ser los sistemas con los procesos y procedimientos más completos y fuertes de la entidad. No se debe dejar de lado lo referente a rendición de cuentas a la ciudadanía y control social, temas que requieren atención, sobre todo en lo referente a la realización de la audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía en fechas oportunas, además de promover espacios de diálogo y concertación con la misma.

#### d) Recomendaciones

En términos generales, se recomienda que la entidad fortalezca lo concerniente con los procesos y procedimientos administrativos relacionados con temas de transparencia y anticorrupción, considerando la relevancia que estos tienen en el escenario nacional, especialmente luego de los avances normativos con la expedición del Estatuto anticorrupción en 2011 y la Ley 1712 de 2014. Además, es necesario robustecer también lo relacionado con políticas de comportamiento ético y organizacional, rendición de cuentas a la ciudadanía y control social.

#### ➤ **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS**

Como se mencionó anteriormente, el MADS no hace parte de la EITI, sin embargo, es parte fundamental de la cadena de valor de la industria extractiva colombiana, puesto que es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, y como tal tiene la responsabilidad sobre la cobranza por afectaciones del derecho al ambiente, lo cual deriva en el pago por servicios ambientales y compensaciones.

La entidad se ubica en el puesto 47 en el ÍTN con un nivel de riesgo medio de corrupción administrativa. Las calificaciones en general evidencian fortalezas en el factor de visibilidad y

debilidades en el de control y sanción, por lo cual el primero se ubica en un nivel de riesgo moderado, mientras que el último en uno alto. Para el caso del factor de institucionalidad, las calificaciones lo ubican en un nivel de riesgo medio.

#### a) Factor Visibilidad

Este factor de evaluación es el que obtiene la puntuación más alta. Su ubicación en nivel de riesgo moderado refleja un adecuado cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información, en el sentido en que existen adecuadas condiciones institucionales para la divulgación de información pública, y una publicación efectiva de las principales temáticas relacionadas con la gestión de la entidad.

A pesar de lo anterior, es posible identificar debilidades en los procedimientos e instrumentos internos para la gestión documental y de archivo, y en la publicación de temáticas como medidas y estrategias anticorrupción, trámites y servicio de atención al ciudadano.

Frente al tema de la gestión financiera, es posible afirmar que el MADS cuenta con adecuados procedimientos e instrumentos para publicar la información relacionada con la ejecución de sus recursos y procesos contractuales, lo cual resulta fundamental para efectuar una efectiva cobranza por afectaciones del derecho al ambiente.

#### b) Factor Institucionalidad

El factor de institucionalidad se ubica en un nivel de riesgo medio de corrupción. Al igual que la mayoría de las entidades analizadas, el MADS presenta debilidades en los temas de lucha contra la corrupción, políticas de comportamiento y organizacional, y en su Manual de Contratación. En ese sentido, se evidencia que la entidad no cuenta con medidas y/o estrategias diferentes al plan anticorrupción, ni con un canal de investigación y de denuncias de hechos de corrupción para hacerle frente a este fenómeno. Así mismo, se identifica que está desprovista de normas, valores éticos y principios que permeen el modelo de gobierno para alcanzar una mejor comunicación con la sociedad y sus grupos de interés. Finalmente, en cuanto a debilidades se trata, la entidad evidencia no contar con procedimientos fuertes para el desarrollo de procesos contractuales en sus diferentes etapas.

A pesar de lo anterior, es preciso señalar que la entidad evidencia fortalezas en su gestión de la planeación, lo cual se ve reflejado en la coherencia que los objetivos y metas del plan estratégico institucional guardan con las acciones establecidas en su plan de acción. Resulta importante resaltar que, a pesar de evidenciar debilidades en los contenidos mínimos de su Manual de Contratación, el MADS refleja una adecuada planeación contractual, caracterizada por instrumentos y procedimientos fuertes para la planeación de la contratación.

#### c) Control y Sanción

Este factor se ubica en un nivel de riesgo alto de corrupción, lo cual refleja una débil capacidad para generar acciones de control y sanción, lo cual resulta preocupante teniendo en cuenta su función de cobrar por las afectaciones del derecho al ambiente.

Partiendo del hecho de que todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública, más cuando el MADS tiene la importante función de velar por la protección del ambiente en el territorio colombiano, es de preocupación que la entidad no cuente con absolutamente ningún espacio para rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión.

Adicionalmente, una de las principales falencias de este factor se concentra en la debilidad en la tramitación de los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía y los grupos de interés, y en la promoción de espacios de diálogo y concertación con los ciudadanos. A pesar de lo anterior, es preciso señalar que el MADS cuenta con un control institucional fuerte, caracterizado por adecuadas condiciones institucionales para ejercer su capacidad de aplicar sanciones disciplinarias y fiscales.

#### d) Recomendaciones

A nivel general se recomienda que la entidad fortalezca la planeación, producción, ejecución y divulgación de herramientas y medidas anticorrupción. En ese sentido, se sugiere la creación de un documento que contenga los lineamientos y directrices de lucha contra la corrupción de la entidad, y de canales de investigación y de denuncia de hechos de corrupción al interior de la entidad.

En línea con lo anterior, se recomienda que la entidad disponga de políticas de comportamiento ético y organizacional, que se verán plasmadas a través de normas, valores y principios éticos que acerquen a la sociedad y a los grupos de interés al MADS.

Así mismo, es recomendable que la entidad fortalezca sus procedimientos e instrumentos internos para la gestión documental y de archivo, y la publicación de temáticas como medidas y estrategias anticorrupción, trámites y servicio al ciudadano.

Finalmente, en cuanto a recomendaciones generales se trata, se sugiere que la entidad fortalezca el control social por parte de sus grupos de interés, suministrado y fortaleciendo canales de comunicación y promoviendo la participación ciudadana en la planeación de la gestión de la entidad. En ese sentido, se espera que la entidad haga una tramitación eficiente y eficaz de los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía.

Frente a la misión del MADS como garante de la protección ambiental, se recomienda que se fortalezcan los procesos internos y de participación ciudadana para generar acciones de control y sanción. Concretamente, es fundamental que la entidad rinda cuentas sobre su gestión, teniendo en cuenta que este debe ser un proceso continuo y permanente, el cual honra el compromiso de confianza y de buen desempeño.

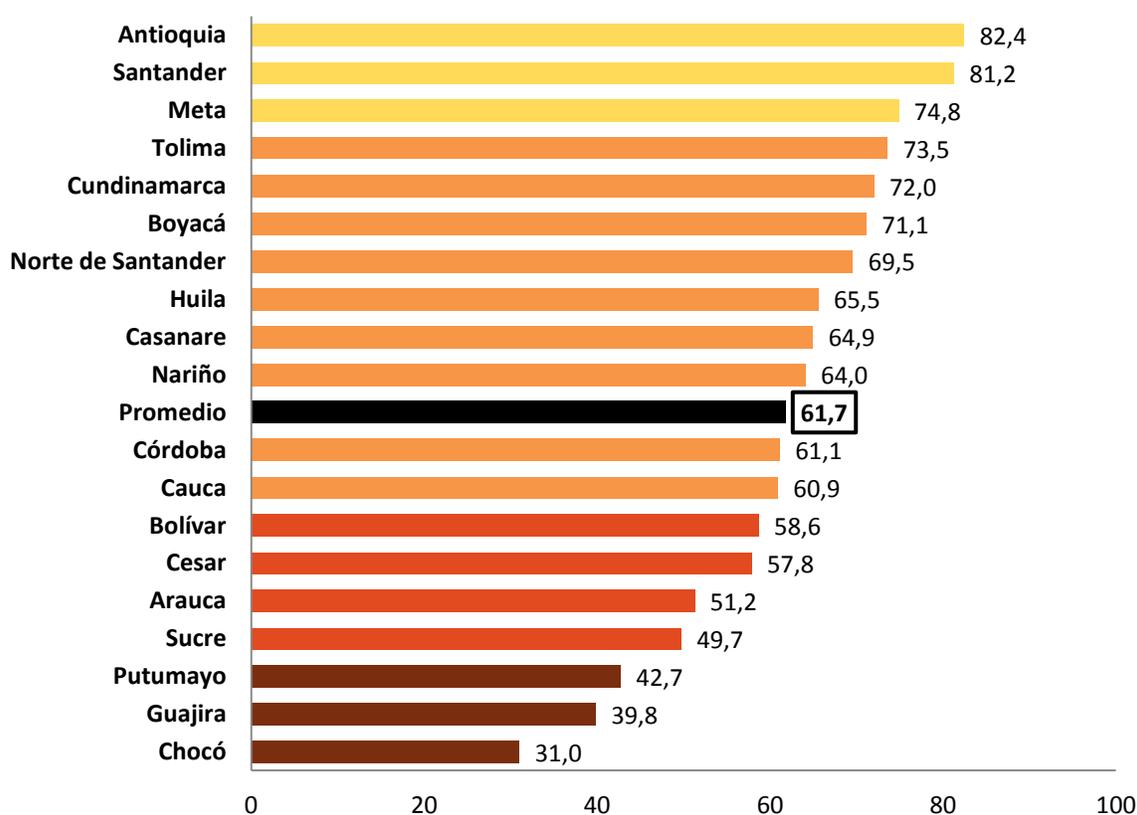
## **II. Riesgos de corrupción y fallas institucionales en las entidades territoriales**

### **A. Gobernaciones**

Las 19 gobernaciones analizadas en el presente documento que registraron la mayor cantidad de distribuciones por parte del SGR, y las que explotaron la mayor cantidad de hidrocarburos para la vigencia 2013, obtienen una puntuación promedio de 61,7/100 puntos en el Índice de Transparencia Departamental - ÍTD vigencia 2013-2014, ubicándose en un nivel de riesgo medio de corrupción administrativa.

La mayoría de las gobernaciones analizadas (47%) se ubica en un nivel de riesgo corrupción medio, seguido por 21% en riesgo alto, 16% en muy alto y 16% en moderado. Esto evidencia que, a excepción de las gobernaciones de Antioquia, Santander y Meta, todas las gobernaciones cuentan con debilidades institucionales que pueden propiciar la ocurrencia de hechos de corrupción al interior de la administración.

**Gráfica # 5: Resultados de las Gobernaciones en el Índice de Transparencia Departamental vigencia 2013-2014**

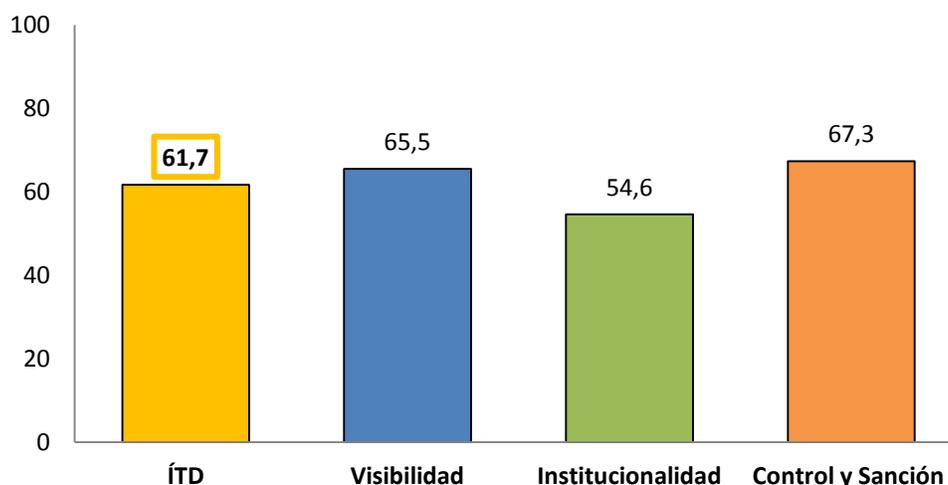


Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del Índice de Transparencia Departamental vigencia 2013-2014

Al igual que en las entidades nacionales pertenecientes a la EITI, el factor de institucionalidad es el que muestra mayor debilidad para las gobernaciones, lo cual hace que se ubique en un nivel de riesgo alto de corrupción. Esto supone un exceso de discrecionalidad en la toma de decisiones e incumplimientos de la normativa establecida para el desarrollo de procesos y procedimientos administrativos.

En cuanto al factor de visibilidad y de control y sanción, ambos se ubican en un nivel de riesgo medio de corrupción.

**Gráfica # 6: Resultados de las gobernaciones en los factores de evaluación del Índice de Transparencia Departamental**



Fuente: Elaboración propia utilizando los resultados del Índice de Transparencia Departamental vigencia 2013-2014

Resulta necesario resaltar que en muchas de las gobernaciones evaluadas en el ÍTD existe una relación inversa entre la distribución que reciben por parte del SGR y su resultado en el índice. Como se puede en la siguiente tabla, casos como los de la gobernaciones del Casanare, Cesar, Guajira y Arauca, evidencian el mismo resultado de la "maldición de los recursos" específicamente en el tema de transparencia, en el sentido en que estas entidades, que se encuentran por encima del promedio de distribución del SGR, muestran debilidades institucionales que se traducen en altos riesgos de corrupción administrativa. Con excepción de la gobernación de Santander y del Meta, todas las gobernaciones que se encuentran por encima del promedio de distribuciones del SGR obtienen riesgos muy altos, altos y medios en el ÍTD vigencia 2013-2014.<sup>13</sup>

**Tabla # 5: Distribución del Sistema General de Regalías y nivel de riesgo de las gobernaciones**

Número	Gobernación	Distribución SGR	ÍTD	Nivel de Riesgo de Corrupción
1	Gobernación del Meta	\$558,003,325,990	74,8	Moderado
2	Gobernación de Casanare	\$244,680,958,470	64,9	Medio
3	Gobernación de Cesar	\$118,127,764,569	57,8	Alto
4	Gobernación de Guajira	\$101,619,520,136	39,8	Alto

<sup>13</sup> La gobernación del Meta y de Santander obtienen riesgo de corrupción moderado. Por otro lado, la Gobernación del Guajira obtiene un riesgo muy alto, la Gobernación de Arauca y de Cesar uno alto, y la Gobernación del Meta y del Casanare uno medio.

5	Gobernación de Arauca	\$80,210,231,463	51,2	Alto
6	Gobernación de Santander	\$78,516,132,659	81,2	Moderado
7	Gobernación del Huila	\$65,480,600,014	65,5	Medio
8	Gobernación de Putumayo	\$35,932,394,592	42,7	Muy Alto
9	Gobernación de Boyacá	\$32,908,416,130	71,1	Medio
10	Gobernación de Antioquia	\$27,825,672,766	82,4	Moderado
11	Gobernación del Tolima	\$26,224,981,803	73,5	Medio
12	Gobernación de Bolívar	\$12,675,675,381	58,6	Alto
13	Gobernación de Córdoba	\$7,708,868,072	61,1	Medio
14	Gobernación de Sucre	\$5,838,669,213	49,7	Alto
15	Gobernación de Norte de Santander	\$4,925,343,196	69,5	Medio
16	Gobernación de Cundinamarca	\$3,089,271,382	72,0	Medio
17	Gobernación de Cauca	\$1,238,112,659	60,9	Medio
18	Gobernación de Chocó	\$1,129,180,414	31,0	Muy Alto
19	Gobernación de Nariño	\$898,353,522	64,0	Medio
<b>Promedio</b>		<b>\$74,054,393,286</b>	<b>61,7</b>	<b>Medio</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando información suministrada a través del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (SICODIS), del Sistema General de Regalías

Por lo anterior es posible confirmar que muchas de las gobernaciones que reciben la mayor cantidad de recursos por parte del SGR y que hacen la mayor explotación de hidrocarburos, demuestran tener fuertes riesgos de corrupción administrativa, derivados de unas condiciones institucionales insuficientes.

Con el fin de comprobar este argumento, a continuación se hace un análisis de los principales hallazgos identificados en los tres factores de evaluación para las 19 gobernaciones contempladas en el presente documento.

#### a) Factor Visibilidad

Como ya fue mencionado, el factor de visibilidad se ubica en nivel de riesgo medio de corrupción. Se evidencia que las gobernaciones tienen debilidades en los temas de divulgación de información de las principales temáticas de la gestión y en las condiciones institucionales para cumplir con este objetivo. En ese sentido, las gobernaciones demuestran no tener los procedimientos e instrumentos suficientes sobre la gestión documental y de archivo, ni una adecuada disposición a la apertura de datos en el sitio web. Así mismo, es posible identificar poca información relacionado con los temas de trámites y servicio al ciudadano, participación ciudadana, políticas y medidas anticorrupción, talento humano y contratación.

A pesar de lo anterior, es preciso resaltar que en general las gobernaciones realizan una adecuada divulgación de información relacionada con la gestión presupuestal y administrativa. Un ejemplo de lo anterior es que éstas publican adecuadamente información acerca de los Órganos Colegiados de

Administración y Decisión - OCADs y de las acciones que estos desarrollaron durante la vigencia 2013. La importancia de estos órganos radica en que son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financian con recursos del SGR, así como de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. Los resultados relacionados con esta temática evidencian que la iniciativa de los OCADs ha respondido de manera positiva a la insuficiencia e ineficacia de los controles externos a nivel nacional de la gestión de las autoridades locales.

#### b) Factor Institucionalidad

El factor de institucional es el que refleja la mayor debilidad entre los factores de evaluación. Lo preocupante de este hecho, es que es posible identificar fallas en todos los frentes:

- Sólo la mitad de las gobernaciones cuentan con una medida o estrategia (diferente al plan anticorrupción) de lucha contra la corrupción.
- Las gobernaciones carecen de políticas de comportamiento ético y organizacional suficientes para sintonizar a los grupos de interés con su gestión.
- Se hace mucha utilización de la modalidad de contratación directa sobre el total de contratación. Adicionalmente, se evidencian debilidades en los contenidos mínimos los manuales de contratación de las gobernaciones.
- Es posible identificar fallas institucionales en la gestión del talento humano, en lo referente a la organización, planeación y desarrollo de la misma.

Esto refleja un riesgo latente en los procesos y procedimientos administrativos de las gobernaciones para la toma de decisiones y su ejecución.

#### c) Factor Control y Sanción

Si bien este factor obtuvo la mayor calificación entre los demás factores, se identifica una inoperancia de los controles a la gestión relacionados con el control social de la entidad. Las gobernaciones están presentando debilidades en la existencia y calidad de herramientas para promover el control social en la ciudadanía.

Frente al buzón de PQRS, se evidencia que siete de las 19 gobernaciones no hacen respuesta a los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía. Adicionalmente, hay poco conocimiento de este tipo de canales por parte de los funcionarios que hacen parte de las entidades, lo cual dificulta la comunicación con los grupos de interés.

En lo referente a la rendición de cuentas, se presenta el mismo fenómeno que se presentaba en las entidades nacionales anteriormente analizadas. La rendición de cuentas sobre la gestión que realizan las gobernaciones se limitan a la audiencia pública, ignorando la promoción de otros espacios que permitan rendir cuentas a los grupos de interés de forma continua y permanente.

Adicionalmente, es preciso señalar que las gobernaciones no están contando con condiciones institucionales suficientes para ejercer su capacidad de aplicar sanciones a sus funcionarios.

#### d) Recomendaciones

Las gobernaciones analizadas tienen la tarea fundamental de administrar los recursos distribuidos a través del SGR de la mejor forma, lo cual implica entre otras cosas, un aumento en el desarrollo de los departamentos productores de la minería y el petróleo de Colombia. Para apoyar al cumplimiento de este objetivo, es recomendable que las gobernaciones contemplen las siguientes medidas:

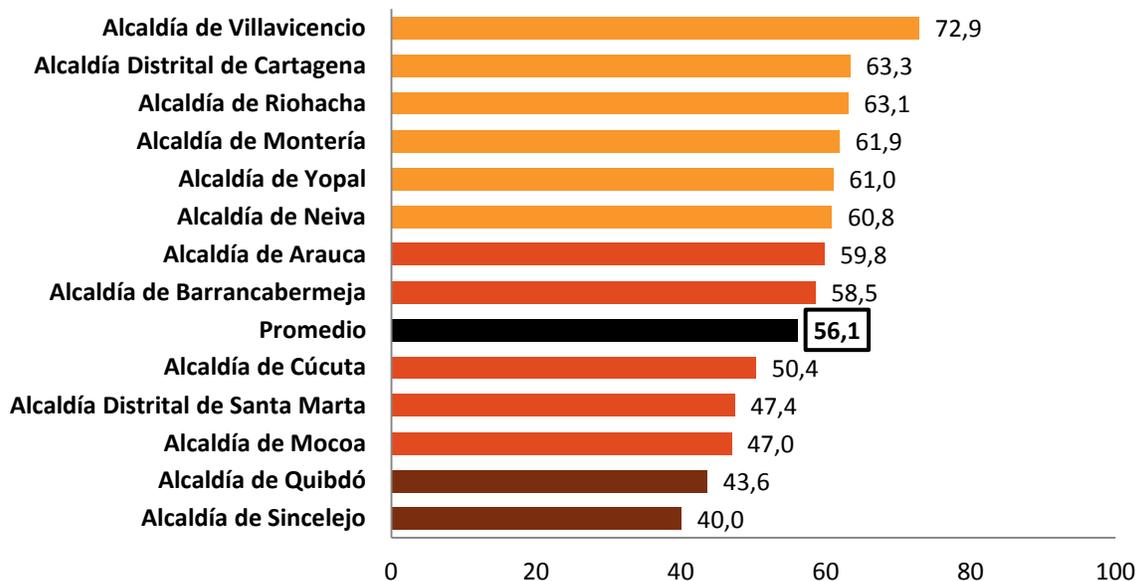
- Disminuir la opacidad en la gestión a través del fortalecimiento de las condiciones institucionales para la divulgación de la información y de la publicación de las principales temáticas de la administración que la ciudadanía tengan acceso a esta información.
- Incluir y fortalecer el tema de lucha contra la corrupción para blindarse contra este fenómeno. Para esto se sugiere que la entidad contemple la inclusión de medidas y estrategias diferentes al plan anticorrupción, que fortalezcan la transparencia de la administración.
- Disminuir la utilización de la modalidad de contratación directa sobre el total de la contratación, para así garantizar el adecuado procedimiento de la actividad contractual.
- Disponer de una planeación adecuada de la gestión del talento humano, incluyendo temas como capacitaciones, evaluaciones de desempeño y elección a través del criterio de mérito, y hacer efectivo el cumplimiento de esta estrategia a través de acciones concretas.
- Promocionar el control social por parte de la ciudadanía y los grupos de interés a través del fortalecimiento del sistema PQRS, y de la participación de estos en la planeación sobre la gestión administrativa.
- Rendir cuentas de manera permanente y constante, incluyendo nuevos espacios para hacerlo diferentes a la audiencia pública.

## **B. Alcaldías**

Las 13 alcaldías analizadas en el presente documento que registraron la mayor cantidad de distribuciones por parte del SGR, y las que explotaron la mayor cantidad de hidrocarburos para la vigencia 2013, obtienen una puntuación promedio de 56,1/100 puntos en ÍTD vigencia 2013-2014, ubicándose en un nivel de riesgo alto de corrupción administrativa.

De las 13 entidades, ninguna logro ubicarse en niveles moderado o bajo de corrupción. La mayoría de las entidades (46%) se ubicaron en un nivel de riesgo medio, seguido por 39% que se ubicó en uno medio y 15% en uno alto. Lo anterior evidencia un bajo desarrollo institucional por parte de este grupo de entidades que incrementan los riesgos de corrupción administrativa.

**Gráfica # 7: Resultados de las alcaldías en el Índice de Transparencia Municipal vigencia 2013-2014**



Fuente: Elaboración propia utilizando información del Índice de Transparencia Municipal vigencia 2013-2014

Es de gran preocupación que, siendo las alcaldías que más recursos reciben por parte del SGR, obtengan estos resultados el Índice de Transparencia Municipal – ÍTM.

**Tabla # 6: Distribución del Sistema General de Regalías y nivel de riesgo de las alcaldías**

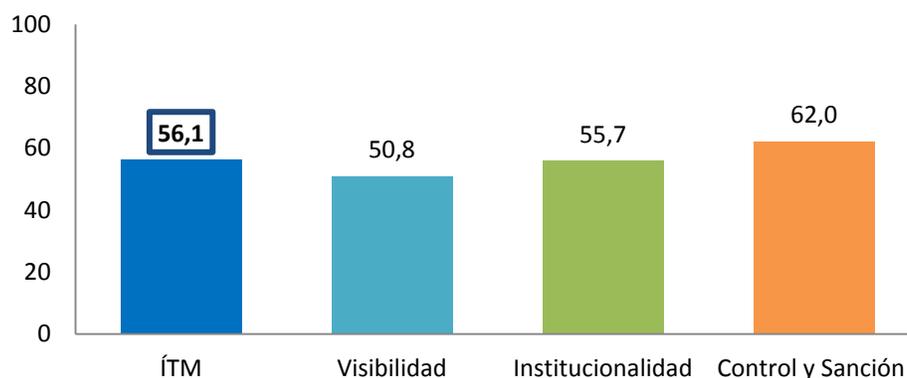
Número	Alcaldía	Asignación SGR	ÍTM	Nivel de Riesgo de Corrupción
1	Alcaldía de Arauca	\$ 26.447.928.975	59,8	Alto
2	Alcaldía de Barrancabermeja	\$ 20.205.221.051	58,5	Alto
3	Alcaldía Distrital de Cartagena	\$ 20.101.989.787	63,3	Medio
4	Alcaldía de Yopal	\$ 19.195.493.083	61,0	Medio
5	Alcaldía de Neiva	\$ 14.108.419.191	60,8	Medio
6	Alcaldía de Villavicencio	\$ 8.524.487.399	72,9	Medio
7	Alcaldía de Sincelejo	\$ 7.017.763.331	40,0	Muy Alto
8	Alcaldía de Riohacha	\$ 6.462.634.684	63,1	Medio
9	Alcaldía Distrital de Santa Marta	\$ 1.651.451.003	47,4	Alto
10	Alcaldía de Quibdó	\$ 1.608.189.792	43,6	Muy Alto
11	Alcaldía de Mocoa	\$ 1.568.655.539	47,0	Alto

<b>12</b>	Alcaldía de Montería	\$ 1.349.479.010	61,9	Medio
<b>13</b>	Alcaldía de Cúcuta	\$ 1.007.052.616	50,4	Alto
<b>Promedio</b>		<b>\$ 9.942.212.728</b>	<b>56,1</b>	<b>Alto</b>

Fuente: : Elaboración propia utilizando información suministrada a través del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (SICODIS), del Sistema General de Regalías

En lo referente a los factores de evaluación, las alcaldías demuestran tener débiles capacidades para generar y entregar información pública, como baja socialización de información relacionada con las decisiones y los actos de las autoridades. Así mismo, es posible identificar un bajo desarrollo de los procesos y procedimientos administrativos de que puede favorecer a que los funcionarios en su conjunto no cumplan con la reglamentación establecida por la entidad. Por lo anterior, tanto el factor de visibilidad como el de institucionalidad, se ubican en un nivel de riesgo alto de corrupción. El factor control y sanción, por otro lado, obtuvo un nivel de riesgo medio de corrupción, lo cual refleja que las alcaldías se encuentran realizando esfuerzos para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.

**Gráfica # 8: Resultados de las alcaldías en los factores de evaluación del Índice de Transparencia Municipal**



A continuación se presentan las principales debilidades y fortalezas de las alcaldías para la prevención de hechos de corrupción.

a) Factor Visibilidad

Con la reciente promulgación de la Ley 1712 - Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional., se ratificaron los principios de gestión documental y de necesidad que tienen las entidades del Estado, de suministrar información suficiente, oportuna, clara y adecuada al ciudadano y de fortalecer los esquemas de publicación de información, entre otras cosas.

A pesar de lo anterior, el resultado del factor de visibilidad demuestra un lento avance por parte de las alcaldías en facilitar el acceso y disposición al público de la información, en los términos

señalados en la Ley. En línea con lo anterior, se evidencia que este grupo de entidades cuentan con deficientes instrumentos y procedimientos internos para producir, publicar y difundir, con el fin de generar visibilidad de sus actividades y gestión.

Adicionalmente, es preciso señalar que existe una limitada disposición de información relacionada con los bienes y servicios que proveen los municipios, los criterios de elegibilidad y las listas de beneficiarios de diferentes subsidios o programas sociales. En síntesis, la información de los programas de transferencias condicionadas, los cuales consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas, no está siendo divulgada de manera suficiente por parte de las alcaldías a la sociedad.

En cuanto a la divulgación de la gestión presupuestal financiera, se identifica que las alcaldías realizan una limitada publicación de la ejecución de sus recursos y de los procesos contractuales. Lo anterior resulta preocupante, teniendo en cuenta las alcaldías reciben una gran cantidad de regalías a través del SGR y la opacidad de la divulgación de este tipo de información puede favorecer a la ocurrencia de hechos de corrupción.

#### b) Factor Institucionalidad

El panorama del factor de institucionalidad no es más alentador que el del factor de visibilidad. Existe una débil capacidad de las alcaldías para lograr que sus funcionarios públicos y la administración en su conjunto, cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión. Adicionalmente, se evidencia una insuficiente promoción de temáticas fundamentales para la gestión de toda entidad como lo son las medidas y estrategias anticorrupción, los contenidos éticos y organizacionales y la gestión del talento humano.

En ese sentido, se señala que la mayoría de las alcaldías no cuenta con instrumentos, diferentes al plan anticorrupción, para guiar acciones de prevención de hechos de corrupción y así crear una cultura de la transparencia al interior de las mismas. Así mismo, y como se ha repetido en la mayoría de las entidades analizadas en el presente documento, existe una carencia y falta de promoción de normas, valores éticos y principios que permeen el modelo de gobierno con el fin de alcanzar una mejor comunicación e interés con la sociedad y los grupos de interés.

Al igual que las gobernaciones, las alcaldías evidencian debilidades en su gestión del talento humano, que se ven reflejadas a través de una limitada organización, planeación y desarrollo del conjunto de acciones. Es así que las alcaldías no disponen de instrumentos adecuados que permitan la correcta organización y funcionamiento del recurso humano, la profesionalización de los funcionarios, la consolidación de instrumentos de evaluación del desempeño, entre otros.

Finalmente, en cuanto a debilidades se trata, se evidencian limitadas condiciones institucionales relacionadas con la gestión de la contratación pública, a través de instrumentos como el Manual de Contratación y el Plan de Adquisiciones, y su correcta implementación a partir de la normatividad existente.

Frente a las fortalezas, es posible identificar un fuerte grado en la relación y coherencia entre los principales instrumentos de planeación de las entidades para las áreas de educación, salud, agua y saneamiento básico, programas sociales, víctimas y medidas anticorrupción, ejes fundamentales en la misión institucional de este grupo de entidades.

Adicionalmente, es preciso resaltar que las alcaldías cuentan con fuertes condiciones institucionales en el cumplimiento de las responsabilidades que tienen para el desarrollo de programas sociales de carácter local y nacional y la asignación de subsidios y beneficios a la ciudadanía. Por lo anterior se entiende que estas entidades cuentan con políticas y mecanismos internos que reglamenten y guíen los procesos en torno a la entrega de subsidios a la población a través de los diferentes programas sociales. Este hecho demuestra que las entidades territoriales cumplen con la tarea de realizar e implementar una adecuada planeación territorial sobre el tema de programas sociales, a pesar de lo anterior, hay un lento avance en lo referente al acceso a la información y al control social por parte de los grupos de interés frente a la información sobre los bienes y servicios que proveen los municipios.

#### c) Factor Control y Sanción

El factor de Control y Sanción muestra que las entidades están haciendo esfuerzos para evitar que se genere inoperancia de los controles a la gestión, sin embargo existen debilidades en varios frentes.

En ese sentido, la capacidad de las alcaldías para dar un servicio al ciudadano efectivo, oportuno y ágil, se ve afectado de manera negativa por una deficiente planeación de los instrumentos y canales dispuestos para ello, como lo es el caso del sistema de PQRS. Adicionalmente, se identifica ineficiencia e ineficacia en la respuesta a los derechos de petición interpuestos por la ciudadanía.

Como se ha venido resaltando a lo largo del documento, las entidades analizadas, incluidas las alcaldías, presentan debilidades a la hora de rendir cuentas a la ciudadanía. Lo anterior obedece al hecho de que se limitan a realizar esta actividad únicamente a través de la audiencia pública, y no contemplan la disponibilidad de mayor espacios para rendir cuentas a la ciudadanía.

En línea con lo anterior, las alcaldías tampoco promocionan espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía que permitan que esta participe en planeación de la gestión. Finalmente, y no menos importante, está el hecho que este grupo de entidades carecen de condiciones institucionales para ejercer su capacidad de aplicar sanciones y entregar información a organismos de control y regulación.

#### d) Recomendaciones

Como lo han evidenciado diferentes estudios, en Colombia el flujo de entrada de grandes cantidades ingresos provenientes de la explotación de la minería y el petróleo, no ha producido el aumento esperado en el desarrollo de los municipios productores de estos. Una vez más la "maldición de los recursos" se presenta para el tema de transparencia en la gestión de las alcaldías, en el sentido en que las que reciben la mayor distribución de recursos por parte del SGR presentan fuertes riesgos de corrupción en la administración pública. Por lo anterior, se

recomienda que las alcaldías sigan las siguientes medidas para fortalecer su institucionalidad y así reducir los riesgos latentes de corrupción:

- Fortalecer las condiciones institucionales para la divulgación de información para que toda la sociedad en su conjunto tenga acceso a esta.
- Divulgar información relacionada con la gestión presupuestal, concretamente de la ejecución de sus recursos y de los procesos contractuales.
- Fortalecer la divulgación de información relacionada con los programas de transferencias monetarias condicionadas que proveen los municipios.
- Incluir medidas y estrategias anticorrupción y políticas de comportamiento ético y organizacional para blindar a las alcaldías contra el fenómeno de la corrupción y lograr una mayor y mejor sintonía con la sociedad.
- Fortalecer la gestión del talento humano de la entidad a través de una adecuada organización, planeación y desarrollo de acciones dirigidas a la correcta organización y funcionamiento del recurso humano.
- Fortalecer los instrumentos y canales de atención al ciudadano para dar un servicio al ciudadano efectivo, oportuno y ágil
- Aumentar la cantidad y calidad de espacios para rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión de las alcaldías
- Promover espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía, en el sentido en que la gestión de este grupo de entidades está encaminada a satisfacer los intereses de la sociedad y la inclusión de estos en la planeación de la gestión favorecerá al cumplimiento de este objetivo.

## Conclusiones

El análisis de las 38 entidades del orden nacional, departamental y municipal, identifica alertas sobre las debilidades y fortalezas con las que estas cuentan para prevenir la ocurrencia de hechos de corrupción en la gestión administrativa de la industria extractiva colombiana.

Como lo evidenciaron los resultados obtenidos en el ÍTN vigencia 2013-2014, las entidades nacionales analizadas en el presente documento, que por su importancia en este sector hacen parte de la EITI en Colombia, reflejan debilidades no sólo en la misión encomendada a través de esta iniciativa, sino que a su vez en su misión general como entidades del orden nacional.

Teniendo en cuenta que la EITI es una iniciativa que promueve una mayor transparencia y rendición de cuentas en la administración de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos, resulta paradójico que las entidades designadas por el Estado colombiano para liderar y realizar un apoyo operativo a esta iniciativa, reflejen altos riesgos de corrupción administrativa en su gestión.

Por lo anterior, el principal reto que enfrentan estas entidades radica en la creación y fortalecimiento de medidas y estrategias anticorrupción y de espacios para rendir cuentas a la

ciudadanía sobre la gestión. Así mismo, la débil capacidad para generar y entregar información pública y de socializar sus decisiones y actos a la sociedad, supone la necesidad de que estas entidades cuenten con más y mejores herramientas para cumplir con este objetivo y así garantizar un adecuado control social a la gestión pública.

El panorama de las gobernaciones no es más alentador. La mayoría de las entidades analizadas en este grupo, las cuales fueron elegidas al ser las que más reciben regalías a través del SGR y las que más hacen explotación de hidrocarburos, evidencian altos riesgos de corrupción administrativa, concentrados principalmente en la capacidad de lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión. Así mismo, se evidencian dificultades en el momento de publicar información sobre las temáticas fundamentales de la gestión administrativa, y de rendir cuentas a la ciudadanía a través de diferentes espacios.

Otro de los retos de las gobernaciones consiste en la promoción de espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía. Los instrumentos y canales designados para cumplir con este objetivo, no cumplen con las condiciones necesarias y, el involucramiento de la ciudadanía en la planeación de la gestión de las gobernaciones resulta ser muy limitada. A pesar de lo anterior, es de resaltar que existe una adecuada publicación de información relacionada con los OCADs, responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR.

El caso de las alcaldías no es muy diferente al de las gobernaciones. Las 13 alcaldías analizadas en el presente documento que reciben la mayor distribución de recursos por parte del SGR, son las que presentan fuertes riesgos de corrupción en la administración pública.

El principal reto de este grupo de entidades se concentra en su baja capacidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada. Así mismo, se presentan las mismas debilidades de las entidades nacionales y departamentales al momento de rendir cuentas a la ciudadanía, de propiciar espacios de diálogo y concertación con la ciudadanía, de incluir medidas y estrategias anticorrupción y de suministrar instrumentos y canales de atención al ciudadano.

Indudablemente las entidades que hacen parte importante de la cadena de valor de la industria extractiva enfrentan varios retos para traducir las regalías provenientes de la explotación de petróleo y minería en reducción de la pobreza y desarrollo humano a nivel local. Teniendo en cuenta que la corrupción y la ineficiencia en la gestión de los recursos naturales resultan ser elementos sugeridos para explicar el anterior fenómeno, resulta preocupante que la gestión administrativa de las entidades reflejen fuertes riesgos de corrupción.

Con el objetivo de contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa, es necesario que las entidades analizadas en el presente documento (por su importancia en la cadena de valor en la industria extractiva colombiana), fortalezcan el desarrollo institucional que garantizará la reducción de riesgos de corrupción administrativa.

## Bibliografía

- Agencia Nacional de Minería. (s.f.). *Agencia - Misión y Visión*. Recuperado el 10 de Octubre de 2015, de sitio web de Agencia Nacional de Minería:  
<http://www.anm.gov.co/?q=agencia/mision>
- Arisi, D., & González Espinoza, A. C. (2015). La transparencia en la gestión de los ingresos de las industrias extractivas: el caso de Colombia. En B. I. Desarrollo, *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia* (págs. 303-345). Nueva York: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC).
- Banco de la República. (Enero de 2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* Recuperado el 08 de Octubre de 2015, de  
[http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_198.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_198.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia: Experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Juan Cruz Vieyra, Malaika Masson.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2014). *Índice de Transparencia Nacional Resultados 2013-2014*. Bogotá: Azoma.
- EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). (Marzo de 2005). *Manual Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas*. Recuperado el 05 de Octubre de 2015, de  
<https://eiti.org/files/sourcebookspanishapril06.pdf>
- EITI COLOMBIA. (2014). *Formulario de solicitud de Candidatura al EITI*. Recuperado el 05 de Octubre de 2015, de  
[https://eiti.org/files/Formulario%20de%20solicitud%20de%20Candidatura%20al%20EITI-received%2024%2008%2014\\_0.pdf](https://eiti.org/files/Formulario%20de%20solicitud%20de%20Candidatura%20al%20EITI-received%2024%2008%2014_0.pdf)
- Extractive Industries Transparency Initiative - EITI. (2005). *Manual de la iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas*.
- Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2014). *EITI en Colombia*. Recuperado el 05 de Octubre de 2015, de sitio Web de Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas:  
<http://www.mesatransparenciaextractivas.org/EITI>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). *Sobre el Sistema*. Recuperado el 06 de Octubre de 2015, de Sistema General de Regalías:  
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/SistGralRegalias>