



**ESTUDIO**

# **RIESGOS DE CORRUPCIÓN**

**EN EL SECTOR DE**

# **HIDROCARBUROS**

**EN COLOMBIA**

## **CONSEJO RECTOR**

Carlos Eduardo Angulo Galvis  
José Alejandro Cortés Osorio  
Andrés Echavarría Olano  
Margarita Garrido Otoyá  
Guillermo Carvajalino Sánchez  
Juan Francisco Lozano Ramírez  
Rosa Inés Ospina Robledo  
Sylvia Escovar Gómez

## **JUNTA DIRECTIVA**

María Elisa Bernal Bueno  
Eulalia Arboleda de Montes  
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila  
Carolina Calderón Guillot  
Daniel Ricardo Uribe Parra  
Guillermo Vargas Ayala  
Eduardo Wills Herrera

## **DIRECCIÓN EJECUTIVA**

Gerardo Andrés Hernández Montes

## **DIRECCIÓN PROGRAMÁTICA**

**Claire Launay Gama**  
Directora Programática  
Iniciativas con Sociedad Civil

**Karina Andrea Cruz Parra**  
Directora Programática  
Iniciativas con Empresa  
y Sector Privado

## **PROGRAMA DE EXTRACTIVAS**

**Pilar Federica Acosta**  
Coordinadora de Proyecto – Iniciativa  
Transparencia en Industrias Extractivas

**Luisa Fernanda Sarmiento Villegas**  
Profesional de Proyecto – Iniciativa  
Transparencia en Industrias Extractivas

## **PROGRAMA DE EMPRESAS**

**María Camila Pinilla Córdoba**  
Coordinadora de Proyecto – Iniciativas  
empresariales

## **CONSULTORA**

**Angélica Johanna Puertas Velasco**

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no compromete a la Fundación Ford.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

## **CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**



Calle 35 N° 24-19 Barrio la Soledad, Bogotá. D.C.  
PBX: +57 601 477 8282  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia

Junio de 2023

# CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>8</b>
Principales conceptos	8
Etapas de la investigación	8
Limitaciones de la investigación	14
Eslabones de la cadena de valor del sector de hidrocarburos analizados	14
<b>3. Generalidades del sector de hidrocarburos</b>	<b>16</b>
Contratos y Licencias	18
Producción	20
<b>4. Mapa de riesgos de corrupción</b>	<b>24</b>
I. Eslabón de Contratos y Licencias	26
II. Eslabón de Producción	38
<b>Resumen</b>	<b>54</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>59</b>
<b>7. Recomendaciones</b>	<b>64</b>
<b>8. Bibliografía</b>	<b>66</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Denominaciones de probabilidad	11
<b>Tabla 2.</b> Denominaciones de impacto	12
<b>Tabla 3.</b> Matriz de Niveles de Riesgo	13
<b>Tabla 4.</b> Riesgos de corrupción en el sector de hidrocarburos	24
<b>Tabla 5.</b> Riesgos de corrupción en la asignación de áreas	26
<b>Tabla 6.</b> Riesgos de corrupción en la consulta previa	31
<b>Tabla 7.</b> Riesgos de corrupción en el licenciamiento ambiental	35
<b>Tabla 8.</b> Riesgos de corrupción en el seguimiento a las obligaciones empresariales	39
<b>Tabla 9.</b> Riesgos de corrupción en la contratación de bienes y servicios	45
<b>Tabla 10.</b> Riesgos de corrupción en la contratación laboral local	51
<b>Tabla 11.</b> Riesgos por niveles de urgencia	55
<b>Tabla 12.</b> Niveles de riesgo por fases analizadas	58

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> ¿Qué se considera como corrupción?	8
<b>Figura 2.</b> Etapas de la Investigación	10
<b>Figura 3.</b> Cadena de Valor de Sector Extractivo	15
<b>Figura 4.</b> Niveles de priorización en la contratación de mano de obra local	23



# Siglas y abreviaciones

<b>ANH:</b>	Agencia Nacional de Hidrocarburos
<b>ANLA:</b>	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
<b>CAMPETROL:</b>	Cámara Colombiana de Servicios Petroleros
<b>DANCP:</b>	Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa
<b>EITI:</b>	Extractive Industries Transparency Initiative
<b>JAC:</b>	Juntas de Acción Comunal
<b>PEP:</b>	Personas Expuestas Políticamente
<b>RNNR:</b>	Recursos Naturales No Renovables
<b>SIC:</b>	Superintendencia de Industria y Comercio
<b>SNT:</b>	Sistema Nacional de Transporte
<b>SPE:</b>	Servicio Público de Empleo
<b>UASPE:</b>	Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo
<b>VORP:</b>	Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones de la ANH



# 1. Introducción

El desarrollo del sector de hidrocarburos en Colombia se enmarca en un momento definitivo para el país. La importancia histórica del sector sumado al contexto que vive la economía mundial posterior a la crisis de la pandemia del Covid-19, la guerra en Ucrania y la necesidad de la sociedad de hacer frente al cambio climático y tomar decisiones que impulsen la transición energética, hacen de este un buen momento para (re)pensar el papel que el sector juega. Para ello, es crítico indagar, las oportunidades y los retos que afronta esta industria y cómo pueden ser abordados de una manera en que respondan a las demandas y expectativas de la sociedad. Esta investigación se centra entonces en un desafío que es transversal a todos los sectores pero que, dada la magnitud de esta industria y su impacto en la economía nacional y regional, así como en lo social y ambiental, es esencial que sea revisado y analizado en detalle para el sector de hidrocarburos: la corrupción.

Aunque esta no es una problemática nueva, sigue siendo un fenómeno muy complejo ya que involucra diferentes actores, y se realiza a través de estrategias que son difíciles de prever y que afectan la democracia, los derechos humanos y la economía. A pesar de que se han elaborado diversos planes para contener la corrupción, se requieren cambios estructurales. Es por eso que, desde Transparencia por Colombia hemos estudiado los riesgos de corrupción en el sector hidrocarburos con la intención de identificar y blindar los entornos que favorecen estas prácticas.

En ese sentido, esta investigación analiza la corrupción desde un enfoque del riesgo y tiene en cuenta la Cadena de Valor de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). La cual se centra en la promoción de la gestión abierta y responsable de los recursos no renovables en particular la información pública relacionada con contratos en exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, volúmenes de producción, pagos significativos generados por la industria y distribución en el presupuesto nacional y su ejecución. Este estudio abarca dos de los eslabones de dicha cadena, pero con un enfoque detallado en el sector de hidrocarburos: 1) la contratación y licencias y; 2) la producción. Este documento hace una recopilación de los principales resultados, con el propósito de identificar los riesgos de mayor urgencia y plantear algunas recomendaciones para abordarlas en el corto y mediano plazo. El reporte se divide en tres partes. La primera plantea los principales lineamientos metodológicos, conceptos, categorías de análisis y método de investigación. La segunda presenta algunas generalidades del sector de hidrocarburos y profundiza en los dos eslabones objeto de estudio. La última sección resume los principales hallazgos de la investigación y presenta recomendaciones.



## 2. Metodología

### Principales conceptos

La corrupción es la ocurrencia de conductas que constituyen un abuso de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo. Esto comúnmente se expresa a través del ofrecimiento, solicitud, entrega o aceptación de bienes, dinero, servicios, beneficios, acciones, decisiones u omisiones (Transparencia por Colombia, 2021). Desde Transparencia por Colombia se identifica que este flagelo es sistemático y estructural. Por lo tanto, “su origen y reproducción tiene que ver con diversas condiciones económicas, sociales, políticas, institucionales y culturales” (Transparencia por Colombia, 2021).

Es importante enfatizar que en esta investigación son considerados hechos de corrupción no solo los tipificados, sino también las conductas que van en detrimento de la colectividad y pueden favorecer a intereses de un grupo o persona particular. Es decir, se concibe como corrupción las fallas disciplinarias, actos tipificados, así como actos no tipificados pero que cumplen con la definición de corrupción citada anteriormente, que plantean una evidente tensión entre lo público y lo privado, entre el interés colectivo y particular. Conductas indebidas a favor del interés particular y en detrimento de la colectividad como el amiguismo o el clientelismo, la extralimitación de funciones, la contravención al derecho de acceso a la información pública o al ejercicio de control social y veeduría ciudadana (ver Figura 1).

**Figura 1. ¿Qué se considera como corrupción?**

CORRUPCIÓN		
Tipificados	No tipificados	Prácticas que favorecen los escenarios de la corrupción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peculado</li> <li>• Tráfico de influencias</li> <li>• Cohecho</li> <li>• Concusión</li> <li>• Enriquecimiento ilícito</li> <li>• Prevaricato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abuso de Autoridad</li> <li>• Extralimitación de funciones</li> <li>• Transgresión de medidas de conflicto de interés</li> <li>• Contravención al derecho de acceso a la información pública y sus principios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opacidad de la información</li> <li>• Barreras al control ciudadano sobre las decisiones públicas</li> <li>• Limitada capacidad de gestión, vigilancia y control</li> </ul>



CORRUPCIÓN		
Tipificados	No tipificados	Prácticas que favorecen los escenarios de la corrupción
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concierto para delinquir</li> <li>• Interés indebido en la celebración de contratos</li> <li>• Abuso de autoridad por omisión de denuncia</li> <li>• Utilización indebida de información oficial privilegiada</li> <li>• Malversación de recursos</li> <li>• Detrimento Patrimonial</li> <li>• Corrupción Privada</li> <li>• Utilización indebida de información privilegiada (entidad privada)</li> <li>• Soborno</li> <li>• Estafa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contravención al derecho al ejercicio de control social y veeduría ciudadana</li> <li>• Contravención al derecho al ejercicio de control social y veeduría ciudadana</li> <li>• Favoritismo</li> <li>• Clientelismo</li> <li>• Discrecionalidad en la toma de decisiones</li> <li>• Prácticas restrictivas de la competencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vacíos normativos</li> <li>• Falta de control al cumplimiento de las obligaciones</li> <li>• Fallas en los sistemas de denuncia</li> <li>• Debilidades en los procesos de contratación</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

El **factor de riesgo de corrupción** se refiere a una vulnerabilidad o conjunto de vulnerabilidades que hacen posible el abuso de poder o de confianza (Transparencia por Colombia, 2017). El riesgo se asocia específicamente a la posibilidad de que se materialice el factor de riesgo de corrupción.

**Las vulnerabilidades** hacen alusión a las debilidades (estructurales, institucionales/ organizacionales, o regulatorias) que crean oportunidades para que ocurran hechos corruptos o estos no sean detectados. Las vulnerabilidades pueden surgir del diseño (la ley), la práctica (la implementación) o relacionadas con factores del contexto (Nest, 2017).

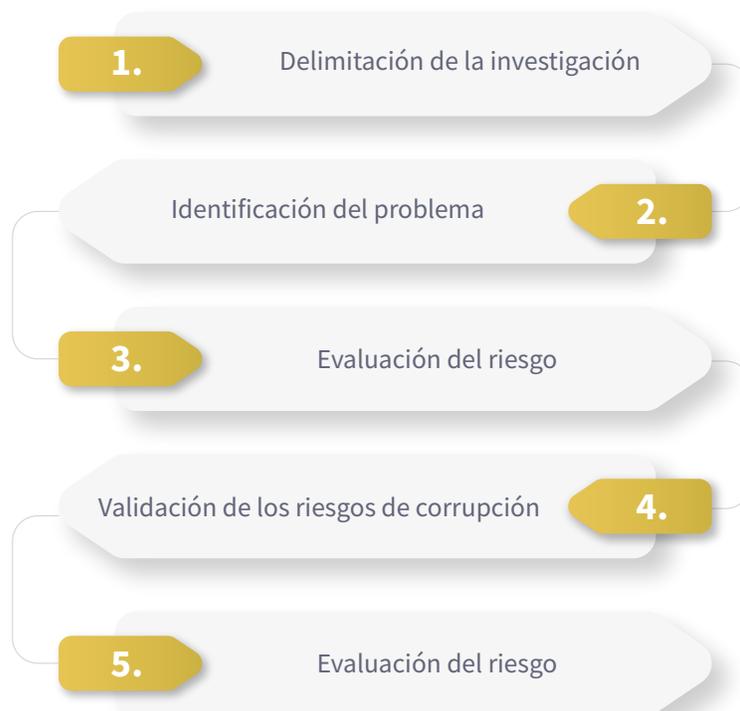


Cuando las vulnerabilidades se presentan en la gestión pública se pueden agrupar en tres dimensiones o factores de riesgo: Los asociados a la visibilidad de la gestión o acceso a la información, los vinculados a la institucionalidad, y los relacionados con temas de control y sanción.

Las debilidades en la **visibilidad** están asociadas a la opacidad de información, las restricciones de acceso a la información pública, y la carencia de instrumentos para la garantía del derecho al acceso a la información pública. Las fallas en la **institucionalidad** se relacionan principalmente con las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimientos en la gestión institucional, y el aumento de la discrecionalidad en la toma de decisiones. Mientras los riesgos asociados al **control y la sanción** se derivan de la baja cultura de autorregulación, deficiente control externo en la entidad y mecanismos débiles de sanción por hechos de corrupción, además de falta de garantías para que la ciudadanía participe o ejerza control ciudadano.

## Principales conceptos

Figura 2. Etapas de la Investigación



Fuente: Elaboración propia



La investigación se dividió en cinco etapas.

1. La **delimitación** de la investigación se realizó a partir de los resultados de dos documentos: Un documento de análisis de contexto y actores (Anexo 1) y un mapa de procesos (Anexo 2) que fueron elaborados a partir de revisión de fuentes secundarias de información
2. La segunda etapa de **identificación** y tercera de la **evaluación** consistieron en la construcción del mapa de riesgos de corrupción en el sector (Anexo 3) a partir de entrevistas realizadas a representantes del sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y academia.
3. La **evaluación o valoración de los riesgos** se realizó a partir de la relación entre probabilidad e impacto. **La probabilidad** entendida como la posibilidad de que ocurra el factor de riesgo, medida en términos de frecuencia<sup>1</sup> o de factibilidad<sup>2</sup> (Transparencia por Colombia , 2019). La Tabla 1 relaciona cada nivel según la valoración de probabilidad y sus características. El impacto

**Tabla 1. Denominaciones de probabilidad**

NIVEL	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICA
1	<b>Casi Imposible</b>	Es excepcional. Ocurre en circunstancias poco comunes. No hay evidencia que este riesgo haya ocurrido en los últimos cinco años o en la totalidad del periodo del riesgo.
2	<b>Improbable</b>	Puede ocurrir. El evento se presentó al menos una vez en los últimos cinco años.
3	<b>Posible</b>	Es posible que suceda. El evento se presentó una vez en los últimos dos años. Ha ocurrido dos o tres veces en el tiempo.
4	<b>Probable</b>	Ocurre en la mayoría de los casos. El evento se presentó una vez en el último año. Ha ocurrido cuatro o cinco veces en el tiempo.
5	<b>Casi Seguro</b>	Es muy seguro que ocurra en la mayoría de los casos. Se presentó más de una vez el último año. Ha ocurrido más de cinco veces en el tiempo.

Fuente: (Transparencia por Colombia , 2019)

1 La frecuencia se refiere al número de eventos que ocurren en un periodo determinado, en este caso hechos de corrupción materializados.

2 La factibilidad, está relacionada con el número de causas que inciden en la materialización del riesgo, tiene en cuenta la presencia de factores internos o externos que puedan propiciar el riesgo



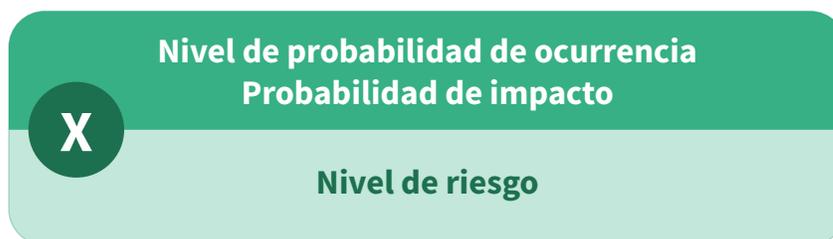
definido como todos efectos que puede generar la materialización del riesgo de corrupción fue evaluado en términos de las consecuencias que puede producir el hecho de corrupción a los procesos y procedimientos analizados de los dos eslabones de la cadena de valor. La valoración se realizó según las denominaciones de la tabla 2.

**Tabla 2. Denominaciones de probabilidad**

NIVEL	DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICA
1	<b>Insignificante</b>	No afecta de manera directa la fase analizada del eslabón (contratos y licencias o producción). Su impacto es bajo e insignificante.
2	<b>Menor</b>	Afecta de manera menor el desarrollo de la fase.
3	<b>Moderado</b>	Afecta parcialmente la fase analizada.
4	<b>Significativo</b>	Impacto negativo sobre la fase analizada. Impacto que se refleja en todo el eslabón, pero no necesariamente sobre el sector.
5	<b>Catastrófico</b>	Consecuencia desastrosa no sólo para fase analizada sino para el sector de hidrocarburos en su totalidad.

Fuente: Elaboración propia

Una vez definido el nivel de probabilidad de ocurrencia (1, 2, 3, 4 o 5) y el nivel de impacto (1, 2, 3, 4 o 5) se hace una multiplicación sencilla entre ambas categorías:





Esta operación se ubicará en la Tabla 3 con la intención de identificar el nivel de riesgo de corrupción. Estos riesgos se valoraron así: riesgo muy bajo<sup>3</sup>, riesgo menor<sup>4</sup>, riesgo moderado<sup>5</sup>, riesgo alto<sup>6</sup> y riesgo muy alto<sup>7</sup>. Los colores reflejan la importancia del riesgo según su impacto y probabilidad de ocurrencia. La asignación de color funciona como un semáforo que ilustra el nivel del riesgo: azul es muy bajo, verde bajo, amarillo moderado, naranja alto, y rojo muy alto. La diferencia de colores entre valores iguales se debe a que se otorga mayor importancia al impacto que pueda generar la materialización del riesgo, por encima de la probabilidad de que ocurra.

**Tabla 3. Matriz de Niveles de Riesgo**

<b>PROBABILIDAD DE OCURRENCIA</b>	<b>5</b> <b>Casi Seguro</b>	<b>5</b> Riesgo Menor	<b>10</b> Riesgo Moderado	<b>15</b> Riesgo Alto	<b>20</b> Riesgo Muy Alto	<b>25</b> Riesgo Muy Alto
	<b>4</b> <b>Probable</b>	<b>4</b> Riesgo Menor	<b>8</b> Riesgo Moderado	<b>12</b> Riesgo Alto	<b>16</b> Riesgo Muy Alto	<b>20</b> Riesgo Muy Alto
	<b>3</b> <b>Posible</b>	<b>3</b> Riesgo Menor	<b>6</b> Riesgo Menor	<b>9</b> Riesgo Moderado	<b>12</b> Riesgo Alto	<b>15</b> Riesgo Muy Alto
	<b>2</b> <b>Improbable</b>	<b>2</b> Riesgo Muy Bajo	<b>4</b> Riesgo Menor	<b>6</b> Riesgo Moderado	<b>8</b> Riesgo Alto	<b>10</b> Riesgo Alto
	<b>1</b> <b>Casi Imposible</b>	<b>1</b> Riesgo Muy Bajo	<b>2</b> Riesgo Muy Bajo	<b>3</b> Riesgo Menor	<b>4</b> Riesgo Moderado	<b>5</b> Riesgo Moderado
	<b>X</b>	<b>1</b> Insignificante	<b>2</b> Menor	<b>3</b> Moderado	<b>4</b> Significativo	<b>5</b> Catastrófico
<b>IMPACTO</b>						

Fuente: Elaboración propia

- 3** La materialización es casi imposible y su impacto es insignificante.
- 4** Podría materializarse, pero su mitigación no es prioritaria pues su impacto no es muy grande. En aquellos casos en los que el impacto sea menor o moderado y la materialización tenga una probabilidad muy baja, también se considerarán un riesgo menor.
- 5** Es posible que ocurra y afecte parcialmente a la fase. Son necesarios controles inmediatos dado el impacto moderado que podría generar su materialización, o la alta probabilidad de su ocurrencia.
- 6** Podría ocurrir y afectar a la fase y al eslabón. En los casos en donde hay una probabilidad baja pero el impacto es significativo o catastrófico en el eslabón, se da mayor importancia al impacto y se considera un riesgo con urgencia alta.
- 7** Es muy seguro que se presente en la mayoría de los casos y de hacerlo podría afectar gravemente al sector. Considerando las graves afectaciones que podría tener su materialización para el eslabón y para el sector, aun cuando no sea segura su ocurrencia, la posibilidad de que den lugar a hechos corruptos convierte al riesgo en una amenaza para el sector. Son los riesgos de mayor urgencia.



4. Para la cuarta fase, la validación, se convocaron tres mesas de trabajo, una por cada sector, para revisar los riesgos identificados y confirmar o cuestionar a la luz del conocimiento y experiencia de los participantes los riesgos identificados.
5. Finalmente, se adelantó una actividad de priorización de los riesgos que consistió en preguntar a los actores que participaron en el estudio por el nivel de urgencia, el impacto y la capacidad de las organizaciones a las que pertenecían de actuar frente al riesgo identificado.

### ***Limitaciones de la investigación***

El estudio tuvo en cuenta documentos normativos, institucionales, empresariales y académicos para desarrollar cada una de las fases analizadas. Aunque se analizaron numerosos documentos, la principal dificultad en el análisis fue traducir conceptos jurídicos y vocabulario técnico a lenguaje sencillo para plasmar lo evidenciado en el informe. Otro reto fue garantizar que los procedimientos revisados siguieran vigentes, considerando que las instituciones realizan actualizaciones de sus guías y sus sistemas de información. Si bien se buscó que el proceso fuera flexible para revisar en repetidas ocasiones nuevos documentos y revisar los sistemas, la necesidad de continuar con las fases de investigación previstas según los tiempos establecidos limitó el proceso de revisión.

Pese a que se realizaron entrevistas con representantes de todos los sectores, no participaron todas las instituciones invitadas en la fase de entrevistas y las mesas de validación, por lo que algunas conclusiones se basaron en la revisión de páginas institucionales y las opiniones de actores expertos o conocedores del tema. En cuanto a la participación del sector privado, si bien se invitaron a empresas operadoras y proveedoras de bienes y servicios, la participación de algunas fue muy limitada. Además, si bien las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una participación muy activa en el proceso, una limitante es que pocas organizaciones de base localizadas en los territorios extractivos fueron convocadas.

Finalmente, la validación a través de mesas virtuales supuso algunas limitaciones en la participación. Aunque el número de participantes fue elevado, el tiempo para realizar los ejercicios obstaculizó que se desarrollaran preguntas más profundas sobre las problemáticas y potenciales soluciones a las mismas desde una visión de los actores.

### ***Eslabones de la cadena de valor del sector de hidrocarburos analizados***

El desarrollo de la actividad hidrocarburífera y los riesgos de corrupción asociados pueden analizarse a partir de los diferentes eslabones de la industria. La Iniciativa EITI, a la que pertenece Colombia desde el año 2014, propone una cadena de valor para la actividad extractiva que es la definición de etapas usada en esta investigación.



**Figura 3. Cadena de Valor de Sector Extractivo**



Fuente: Estándar EITI

La investigación se centró en los dos primeros eslabones. El otorgamiento de contratos y licencias es el momento donde se definen las condiciones de la actividad extractiva por lo que la transparencia ayuda a garantizar que la actividad beneficie a la colectividad y no vaya en detrimento de los intereses nacionales. Transparentar la información sobre la adjudicación de contratos disminuye el nivel de discrecionalidad de los funcionarios (Halland, Lokanc , & Nair , 2016, pág. 83). Asimismo, la posibilidad de realizar control público en este eslabón contribuye a disminuir el riesgo de que un grupo pequeño de individuos capten los recursos en detrimento del bienestar general. La claridad y apertura en los procedimientos de otorgamiento posibilita la transparencia en las etapas subsiguientes, particularmente en el seguimiento a los ingresos derivados de la actividad.

La opacidad en los procesos de contratación, los criterios y los actores involucrados; la violación directa o desviaciones de lo establecido en los procesos de otorgamiento; la asimetría de información entre las partes, la falta de transparencia en la negociación de los términos y condiciones de explotación (UNDP, 2016, pág. 22); además de la posible interferencia política; la falta de recursos para manejar los procesos de contratación; la ausencia de un proceso competitivo, (OCDE, 2016, págs. 37-49) entre otros, son algunos riesgos de corrupción asociados a este eslabón.



En segundo lugar, se encuentran las actividades de producción de hidrocarburos que forman el segundo eslabón de la cadena de valor de EITI. Es la etapa en la que las empresas deben dar cumplimiento a las obligaciones económicas, sociales y ambientales derivadas del contrato y aquellas consignadas en la norma. La literatura y análisis de casos identifica numerosos riesgos de corrupción en la industria asociados al seguimiento a la producción de hidrocarburos, la falta de transparencia en los niveles de producción y de reservas probadas, la falta de cumplimiento de las normas y débil observancia sobre la protección ambiental, son riesgos comunes asociados a este eslabón (UNDP, 2016, pág. 23). Por otro lado, otros riesgos que aparecen en la producción se asocian a la compra no transparente de infraestructura e instalaciones de almacenamiento para la exploración y extracción, la compra de bienes y servicios (OCDE, 2016, pág. 54), y la contratación de mano de obra y uso inadecuado de los programas de inversión social o de desarrollo de las comunidades (NRGI, 2021, págs. 8-9).

La investigación divide estos dos eslabones en subtemas para facilitar su análisis, a saber:

#### **Contratos y Licencias**

- Asignación de áreas
- Consulta previa
- Solicitud, evaluación y otorgamiento de licencias ambientales

#### **Producción**

- Seguimiento a las obligaciones de las empresas
- Contratación de bienes y servicios
- Contratación laboral local.

## **3. Generalidades del sector de hidrocarburos**

Los hidrocarburos son recursos que pueden encontrarse de forma líquida o gaseosa debajo de la tierra. Cuando su estado es líquido se denominan petróleo y cuando están en estado gaseoso se denominan gas. Su cadena de valor se compone de tres grandes momentos. El *Upstream*, que lo conforma el sector de exploración y explotación; el *Midstream* que son todas las actividades de



almacenamiento y transporte; y el Downstream en donde culmina la cadena de producción, que incluye el refinamiento, procesamiento y purificación del petróleo crudo y el gas natural (Ministerio de Minas y Energía, 2021).

El sector *Upstream* se constituye por tres etapas. La primera es la exploración, cuyo propósito es identificar y evaluar el potencial de producción de un área. Sus actividades principales son la exploración sísmica<sup>8</sup> y la exploración perforatoria<sup>9</sup>. La segunda etapa es la evaluación y desarrollo del campo, que inicia cuando se toma la decisión de explotar un yacimiento donde existan reservas probables de hidrocarburos. El objetivo de esta fase es determinar la forma en que se llevará a cabo la extracción, el almacenamiento y el transporte del hidrocarburo. Sus principales actividades son la planeación del desarrollo del campo; la gestión de estudios y permisos para la ejecución de los planes de desarrollo; la perforación de pozos, construcción de facilidades y definición de las técnicas de recobro; y la presentación a la ANH de los resultados del programa de evaluación, para declarar la comercialidad del campo. Finalmente, la etapa de explotación o producción es la actividad de extraer el gas o el petróleo desde la capa hasta la superficie. Las actividades de la etapa incluyen la perforación de pozos definidos en el plan, el mantenimiento para la conservación de la productividad, y el desmantelamiento y abandono.

A finales de 2021 figuraban 39 empresas petroleras dentro del sector *Upstream*. Cinco de ellas responsables del 87% de la producción: Ecopetrol S.A. 60%, Geopark Colombia S.A.S. 8%, SierraCol Energy 7 %, Frontera Energy Colombia Corp. 6% y Mansarovar Energy Colombia LTD 2%<sup>10</sup>. Históricamente, la mayoría de la producción de crudo ha estado localizada en los llanos orientales. En el 2021, por ejemplo, el Meta y el Casanare concentraron el 68% producción, 50,6% y 17,4% respectivamente.

En cuanto al gas, a 2021 el país contaba con 34 empresas productoras, 3 de ellas responsables del 88.5% de la producción, Ecopetrol S.A., Hocol S.A. y Canacol Energy Colombia S.A.S. La extracción del recurso se localiza fundamentalmente en el Casanare; en 2021 en este departamento se localizó el 70% del gas producido en el país. De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, el país cuenta con 7,6 años de reservas de petróleo y 8 años de gas, siendo los departamentos del Meta<sup>11</sup> y Casanare<sup>12</sup> para el caso del petróleo, y Casanare<sup>13</sup> y la Guajira<sup>14</sup> para el gas, los que tienen más del 70% de las reservas.

- <sup>8</sup> Este tipo de exploración se realiza con ondas de energía que atraviesan las capas y permiten obtener una imagen de lo que hay debajo de la tierra.
- <sup>9</sup> Este proceso consiste en la perforación de los pozos para llegar hasta la capa de roca donde posiblemente se acumulan los hidrocarburos.
- <sup>10</sup> Cifras tomadas de las **Estadística de Producción de la ANH Estadísticas de Producción - Agencia Nacional de Hidrocarburos (anh.gov.co)**.
- <sup>11</sup> Campos Rubiales, Chichimene, Castilla, Castilla Norte, Quifa Suoreste, Caño Sureste, Akacias.
- <sup>12</sup> Campos Jacana, Tigana, Pauto, Cupiagua.
- <sup>13</sup> Campos Cupiagua, Pauto, Cusiana, Cupiagua Sur.
- <sup>14</sup> Campos Chuchupa, Ballena.



Frente al *Midstream* es relevante mencionar las formas de transporte de petróleo y gas. El gas en el país se transporta por medio de gasoductos que conforman el Sistema Nacional de Transporte (SNT). El sistema es administrado por siete empresas, las más grandes son la Transportadora de Gas Internacional S.A.S. E.S.P.(TGI) y Promigas S.A. E.S.P. Por otro lado, para transportar crudo, se emplean los oleoductos, poliductos y transporte multimodal (carrotaques y medios fluviales). El país cuenta con seis oleoductos principales, Orensa, Caño Limón-Coveñas, Oleoducto del Alto Magdalena (OAM), Oleoducto de Colombia (ODC), Oleoducto de los Llanos Orientales (ODL), Oleoducto Transandino y Bicentenario; los cuales pertenecen en su mayoría a la empresa Ecopetrol S.A. y Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. (filial que le pertenece en un 100% a Ecopetrol).

Finalmente, la refinación (sector Downstream) se realiza en la Refinería de Barrancabermeja y la Refinería de Cartagena, ambas de propiedad de la empresa Ecopetrol. Asimismo, la comercialización y exportación del crudo es responsabilidad de la empresa de mayoría estatal. En 2020 el principal destino de exportación de crudo fue Asia, seguido de Estados Unidos y España.

## **Contratos y Licencias**

El Estado Colombiano como propietario del subsuelo y los Recursos Naturales No Renovables (RRNN) (Artículo 332 de la Constitución Política) es el encargado de otorgar los derechos de exploración y explotación a través de las instituciones encargadas, que para el caso particular es la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en virtud del Decreto Ley 4137 de 2011. La normativa<sup>15</sup> establece que la contratación relacionada con el otorgamiento de derechos sobre RNNR se regula por una legislación especial y son las entidades dedicadas a estas actividades las encargadas de definir los procedimientos, los cuales deberán desarrollarse en observancia del criterio de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad. Actualmente, el marco que regula el otorgamiento de contratos está definido por el Acuerdo 003 de 2022 (que realizó modificaciones al Acuerdo 002 de 2017). Allí se definen los criterios de selección para celebrar los contratos para la exploración, evaluación y explotación. Por regla general la asignación de áreas se hace por medio de un proceso de selección objetiva, sin embargo, también se contempla de manera excepcional las adjudicaciones directas.

Hay cuatro tipos de contrato. El Contrato de Exploración y Producción (E&P) con el que se otorga al contratista el derecho exclusivo de desarrollar actividades exploratorias y producir los hidrocarburos que descubra, a su costo y riesgo, con arreglo a programas específicos, a cambio de unas retribuciones a favor del Estado. El Contrato de Evaluación Técnica (TEA), o CET, le da al contratista el derecho exclusivo de realizar estudios de evaluación técnica en un área determinada,

<sup>15</sup> Ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Art. 76.



a su costo y riesgo, y están destinados a analizar su prospectividad. El TEA no otorga al titular derechos de producción de los hidrocarburos que puedan encontrarse en el área, sin embargo, sí otorga un derecho de prelación para suscribir un Contrato de E&P.

Adicionalmente se encuentran los Contratos Especiales, son contratos de exploración y producción con características y/o estipulaciones particulares respecto de los dos anteriores, que adopta el Consejo Directivo de la ANH en función del desarrollo del sector o de su desenvolvimiento tecnológico. Tal es el caso de los Contratos Especiales de Proyectos de Investigación (CEPI), que se crearon para el desarrollo de los Proyectos Piloto de Investigación Integral (PPII). Finalmente, el cuarto tipo son los Convenios, acuerdos de exploración y explotación, celebrados entre Ecopetrol o sus cesionarios y la ANH, en los que se definen las condiciones de exploración y/o producción sobre las áreas que fueron otorgadas a Ecopetrol antes del Decreto Ley 1760 de 2003<sup>16</sup>. A diciembre de 2022, se encontraban vigentes 332 contratos de hidrocarburos, la mayoría Contratos E&P (69%), de los cuales 132 están en ejecución.

Una vez se firma el contrato, la empresa operadora es la encargada de realizar ante la autoridad competente los permisos y trámites correspondientes para el desarrollo de las actividades contractuales, entre ellos la consulta previa y la licencia ambiental.

En caso de que dentro de las áreas concesionadas se encuentren comunidades étnicas que puedan ser afectadas por el proyecto, la empresa debe surtir un proceso de consulta previa del cual es garante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior. La consulta previa es el derecho fundamental que tienen las comunidades étnicas, para poder decidir sobre las medidas (administrativas o legislativas), o proyectos, obras o actividades que se vayan a hacer en sus territorios, a fin de proteger su integridad cultural, social y económica. El Convenio 169 de la OIT, ratificado en Colombia por la Ley 21 de 1991, especifica que la consulta debe realizarse en las actividades de prospección y explotación de minerales o de otros recursos del subsuelo. Según registro del Ministerio del Interior, desde 1991 se han consultado comunidades para el desarrollo de 1.191 proyectos, de los cuales, a 2020, 415 permanecían activos. El sector de hidrocarburos es uno de los que más comunidades ha consultado con 1.204, 184 comunidades consultadas activas (Ministerio del Interior, 2020).

En cuanto, a las licencias ambientales, la Ley 99 de 1993, reglamentada por el Decreto 2041 de 2014<sup>17</sup>, establece su obligatoriedad para el desarrollo de cualquier actividad que de acuerdo con la ley y el reglamento pueda causar un deterioro grave los recursos naturales renovables, al medio ambiente o pueda introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. La norma establece que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es la entidad encargada de otorgar el licenciamiento ambiental, para el desarrollo de actividades de la industria de hidrocarburos. Entre las actividades para las que se requiere licencia ambiental, se encuentra la

<sup>16</sup> Con la que se modifica la estructura orgánica de Ecopetrol y se crea la ANH.

<sup>17</sup> Compilado en el Decreto 1076 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



exploración sísmica, sólo en los casos que se requiera construir vías para el paso de vehículos o si se va a realizar en áreas marinas inferiores a una determinada profundidad; en la perforación exploratoria si esta se realiza por fuera de los campos existentes; y para la explotación<sup>18</sup>. Para la fase de producción o explotación se otorga una licencia ambiental global que abarca toda el área y con la que se autoriza el desarrollo de las obras o actividades relacionadas y el aprovechamiento de recursos naturales. Sólo durante la vigencia de 2021 la ANLA otorgó 22 Licencias Ambientales entre nuevas y modificantes, 8 para exploración, 8 para explotación y seis para ductos con una longitud mayor a 79,93 km (ANLA, 2021, pág. 112).

## **Producción**

El eslabón de producción es la etapa en la que ocurren todas las actividades de desarrollo de la actividad. Aquí se subrayan tres aspectos claves en el eslabón: El seguimiento a las obligaciones de las empresas operadoras, las adquisiciones de bienes y servicios, y la contratación laboral (local).

El periodo de producción, puede dividirse en tres momentos: la exploración, la evaluación y la explotación, cada uno de ellos con obligaciones específicas. En términos generales las responsabilidades derivadas del contrato pueden dividirse en obligaciones de *pagar, hacer y entregar*<sup>19</sup>. De pagar, se refiere al pago de dinero que el contratista debe efectuar a favor del Estado debido, directa o indirectamente, a la ejecución contractual como las regalías, los derechos económicos, las multas, entre otros. De hacer, señala la ejecución del programa exploratorio o de producción que involucra, entre otras actividades, la contratación de bienes y servicios, de personal, la ejecución de los programas en beneficio de comunidades, la transferencia de tecnología, etc. De entregar, se refiere a actividades que la empresa se obliga a proporcionar en el marco de la ejecución del contrato, como la entrega de información al banco de información petrolera, los formatos e informes operacionales, etc.

- 18** Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros
- Los proyectos de perforación exploratoria por fuera de campos de producción de hidrocarburos existentes, de acuerdo con el área de interés que declare el peticionario.
  - La explotación de hidrocarburos que incluye, la perforación de los pozos de cualquier tipo, la construcción de instalaciones propias de la actividad, las obras complementarias incluidas el transporte interno de fluidos del campo por ductos, el almacenamiento interno, vías internas y demás infraestructuras asociada y conexas;
  - El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a seis (6) pulgadas (15.24 centímetros), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo; salvo aquellas actividades relacionadas con la distribución de gas natural de uso domiciliario, comercial o industrial;
  - Los terminales de entrega y estaciones de transferencia de hidrocarburos, entendidos como la infraestructura de almacenamiento asociada al transporte de hidrocarburos y sus productos y derivados por ductos;
  - La construcción y operación de refinerías y los desarrollos petroquímicos que formen parte de un complejo de refinación
- 19** Artículo 23 del Acuerdo 03 de 2022 de la ANH.



Aunque analizar las actividades que deben desarrollar las empresas no es el objeto de esta investigación, es importante señalar que existen instrumentos que guían las actividades de las empresas operadoras, entre ellos se encuentran el Programa Exploratorio<sup>20</sup>, el Programa de Evaluación<sup>21</sup> y el Plan de Explotación<sup>22</sup>. Adicionalmente, a lo largo de la ejecución del contrato, la empresa debe incluir un Programa en Beneficio de las Comunidades (PBC). En este se reflejan las actividades acordadas entre el contratista y las comunidades de la zona de influencia (continentales), o zona de interés (costa fuera) en donde tengan repercusión las actividades de exploración, evaluación y eventuales de desarrollo y producción. Al desarrollo de estas actividades debe destinarse la ejecución de la inversión social a la que se obliga contractualmente la empresa. La inversión social de los PBC es diferente a la que pueda imponerse con motivo del cumplimiento de las actividades asociadas a la solicitud, trámite y ejecución de Licencias Ambientales, Planes de Manejo Ambiental y Consultas Previas. El seguimiento de las obligaciones ambientales y sociales asociadas a las licencias ambientales corresponde a la ANLA, mientras las relacionadas con la consulta previa al Ministerio del Interior. Las responsabilidades en materia contractual corresponden a la ANH, incluido el seguimiento al PBC.

De acuerdo con la Ley 2056 de 2020<sup>23</sup>, la ANH es la institución encargada de ejercer las funciones relacionadas con la fiscalización de la exploración y explotación de hidrocarburos, verificar el cumplimiento de las normas y obligaciones derivadas de los contratos y, cotejar la medición, así como realizar el monitoreo de los volúmenes de producción. Las regalías se calculan según el volumen extraído de la boca de pozo, razón por la que la función de fiscalización es un punto neurálgico para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos extraídos del subsuelo. De allí la imperiosa necesidad de que en los procesos asociados a la fiscalización exista trazabilidad y la más alta transparencia.

Un segundo asunto que requiere especial atención en materia de transparencia durante el desarrollo de las actividades de producción, es el de contratación de bienes y servicios. En Colombia no existe un marco normativo que regule específicamente al sector de hidrocarburos y la vigilancia corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

Según cálculos realizados por Pitman y Toroskainen (2020, págs. 4-5) los proveedores reciben una gran parte de los ingresos que produce la industria, cerca del 26% en el sector petrolero. Si bien las empresas operadoras son las que suscriben el contrato con el Estado colombiano y quienes son responsables de las actividades de exploración y explotación, hay dos tipos adicionales de empresas que se encargan de participar durante la etapa de producción. Uno, las empresas que proveen bienes y servicios petroleros especializados a las empresas operadoras, como los servicios

**20** El Programa Exploratorio es el documento en el que se estipulan las actividades a desarrollar en el periodo de exploración

**21** Si la empresa considera que el descubrimiento tiene potencial comercial, se debe construir un Programa de Evaluación en el que se establecen las actividades para analizar el descubrimiento

**22** o de Desarrollo define las actividades de explotación técnica, eficiente y económica de cada área de producción. Entre la información presentada en el documento, se destaca el cálculo de reservas de hidrocarburos, la descripción de las instalaciones de producción y transporte, los programas de trabajo por año y el programa de abandono.

**23** Artículo 7b y Artículo 17.



de perforación, alquiler de maquinaria y equipo, geología, sísmica, perforación, servicios de consultoría e ingeniería. El otro, empresas de bienes y servicios que son requeridos por las empresas operadoras y las de bienes y servicios especializados, que no están relacionados directamente con el proceso de producción, pero que ofrecen servicios o bienes auxiliares y logísticos como son los servicios de alimentación, transporte, hospedaje, suministro de insumos, recolección de residuos sólidos, y otros.

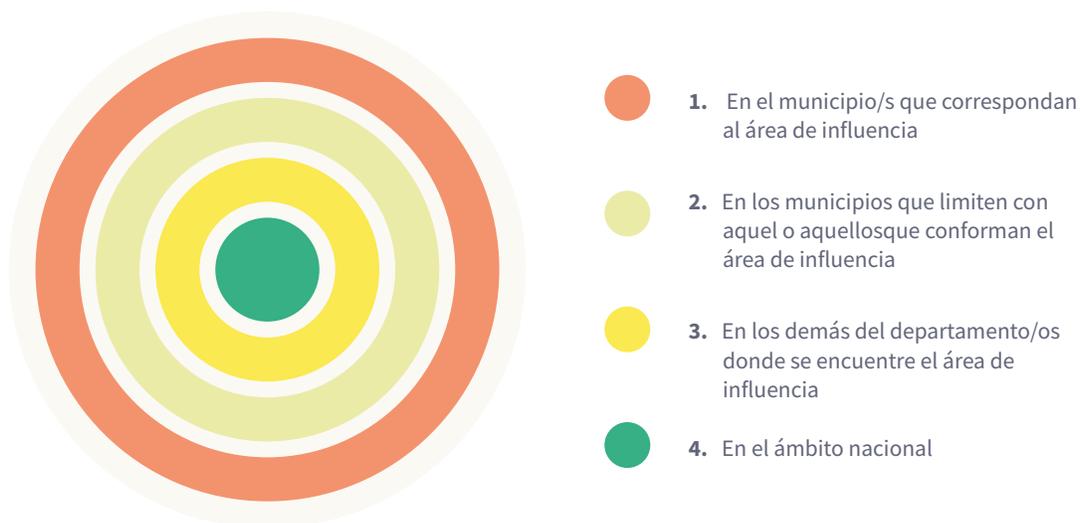
Al igual que los demás sectores, el de hidrocarburos se rige según el régimen de protección de la libre competencia y, la normatividad que sanciona los comportamientos que puedan atentar contra la misma como el Decreto 2153 de 1992. En cuanto a Ecopetrol, empresa de mayoría estatal vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la Ley 1118 de 2006 indica que todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para desarrollar el objeto social, una vez constituida como sociedad mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado. Por lo tanto, la contratación de bienes y servicios de Ecopetrol es como la de cualquier otra empresa del sector y no se enmarca en disposición normativa particular

El tercer tema que es relevante abordar es el de contratación laboral. En Colombia, la contratación laboral en la industria está reglamentada por el Decreto 1668 de 2016, mediante el cual se busca fomentar la contratación de mano de obra local, en los municipios en los que se desarrollan los proyectos de producción de hidrocarburos. La norma establece que la totalidad de la mano de obra no calificada para prestar servicios en el proyecto debe ser en principio residente del área de influencia<sup>24</sup>, y de existir, al menos el 30% de la mano de obra calificada. La residencia la acreditan los alcaldes teniendo base en los registros electorales o del Sisbén, y los registros de afiliados a las Juntas de Acción Comunal (JAC). La regla señala que el proceso de priorización de mano de obra local debe realizarse por medio de los prestadores autorizados por la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE). La oferta de vacantes debe hacerse según cuatro niveles de priorización como se muestra en la Figura 4.

<sup>24</sup> Definida en el Decreto como el municipio o municipios donde se desarrolle el proyecto.



**Figura 4. Niveles de priorización en la contratación de mano de obra local.**



**Fuente:** Elaboración Propia.

Antes de avanzar a los otros “círculos” de priorización, los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo deben certificar la ausencia de oferentes inscritos que cumplan con el perfil solicitado. En cuanto al empleador, es su responsabilidad registrar las vacantes al menos en las agencias públicas de gestión de empleo y las constituidas por Cajas de Compensación Familiar con competencia en el municipio/s. Las empresas deben aportar al prestador encargado de la gestión de vacantes, información específica sobre la oferta como cuál es el municipio donde se espera resida el oferente, la vigencia de la vacante, e informar las razones por las que no se seleccionaron los oferentes enviados por el prestador autorizado. Adicionalmente, en el caso de que las empresas productoras suscriban contratos con terceros, deberán establecer cláusulas relacionadas con la gestión de recurso humano por medio del Servicio Público de Empleo y el cumplimiento de las obligaciones mencionadas.

La vigilancia al cumplimiento de las disposiciones en la materia mencionada, corresponden al Ministerio de Trabajo. Para ello, las empresas operadoras de los contratos suscritos con la ANH deben hacer seguimiento a la vinculación de la mano de obra por parte de sus contratistas y junto con estos, deberán reportar semestralmente información asociada a: la nómina vinculada al contrato, la mano de obra local contratada por cargos calificados y no calificados, y los municipios donde se encuentra el proyecto. Según el estudio realizado por Fedesarrollo y la Cámara Colombiana de Servicios Petroleros (CAMPETROL) se estima que en las empresas que prestan bienes y servicios



a las empresas operadoras para el desarrollo de las actividades relacionadas con hidrocarburos, la mayoría de puestos demandados son de personal con capacitación técnica (37%), seguido por personal no calificado (36%), y de personal profesional (27%) (Castro, Zuleta, Alandette, Fonseca, & Martínez, 2012, pág. 21).

## 4. Mapa de riesgos de corrupción

La investigación arrojó que existen veinticinco (25) riesgos de corrupción en los eslabones analizados, la mayoría de ellos en el eslabón de producción (16), siendo el seguimiento a las obligaciones de las empresas la categoría donde se encuentra la mayor cantidad de factores de riesgo (7), seguido de la contratación de bienes y servicios (5) y la contratación local (4). El eslabón de contratación y licencias, aunque con menos factores (9), también tiene riesgos de corrupción en todas sus categorías, asignación de áreas (3), consulta previa (3) y licencia ambiental (3).

**Tabla 4. Riesgos de corrupción en el sector de hidrocarburos**

<b>Asignación de áreas</b>	Débil participación ciudadana directa en el proceso de coordinación y concurrencia
	Influencia en la toma de decisiones para flexibilizar las condiciones habilitantes de los oferentes y atraer la inversión.
	Obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos
<b>Consulta Previa</b>	Bajo acceso a información pública
	La capacidad institucional del Ministerio para garantizar el desarrollo de consultas previas es débil
	Carencia de efectividad y transparencia en los procesos de la consulta previa
<b>Licencia Ambiental</b>	Bajo acceso efectivo a información pública por parte de interesados, incluida la comunidad
	La capacidad institucional de la ANLA para cumplir con la misión de otorgar o denegar las licencias ambientales, para proyectos de hidrocarburos, es limitada
	Capacidad de tramitar las denuncias es débil



<b>Seguimiento a las obligaciones empresariales</b>	Debilidad en el proceso de seguimiento a los acuerdos de protocolización
	Capacidad limitada del Ministerio del Interior para cumplir su función de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos
	Baja Cultura del Control Social
	Capacidad Limitada de la ANLA para realizar seguimiento a las obligaciones ambientales
	Debilidad en el proceso de seguimiento a las obligaciones ambientales
	Baja interoperabilidad de información pública en materia social y ambiental
	Limitaciones en la capacidad institucional para fiscalizar la producción de hidrocarburos
<b>Contratación de Bienes y Servicios</b>	Uso inadecuado de la contratación directa (bilateral)
	Capacidad de las empresas operadoras para elegir al mejor proponente es limitada
	Debilidad del proceso de supervisión de las empresas operadoras, sobre los contratos de bienes y servicios suscritos
	Bajo acceso a la información sobre los procesos de contratación de bienes y servicios
	Bajos niveles de denuncia
<b>Contratación Laboral (Local)</b>	Bajo acceso a la información de las vacantes
	Debilidades en el control institucional para garantizar el cumplimiento de la norma
	Bajos niveles de denuncia en procesos de la contratación laboral local
	Capacidad limitada de las empresas operadoras para verificar cumplimiento real de las cláusulas en materia laboral de las empresas contratistas

Fuente: Elaboración Propia.



## I. Eslabón de Contratos y Licencias

### a. Riesgos asociados a la asignación de áreas<sup>25</sup>

Los factores de riesgo (3) identificados en esta fase son:

- Débil participación ciudadana directa en el proceso de coordinación y concurrencia
- Influencia en la toma de decisiones para flexibilizar las condiciones habilitantes de los oferentes y atraer la inversión.
- Obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos

**Tabla 5. Riesgos de corrupción en la asignación de áreas**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Visibilidad	Débil participación ciudadana directa en el proceso de coordinación y concurrencia	Improbable 2	Moderado 3	<b>Riesgo Moderado</b> 6
Institucionalidad	Influencia en la toma de decisiones para flexibilizar las condiciones habilitantes de los oferentes y atraer la inversión.	Casi Imposible 1	Moderado 3	<b>Riesgo Menor</b> 3
Control y Sanción	Obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos	Probable 4	Moderado 3	<b>Riesgo Alto</b> 12

Fuente: Elaboración Propia.

<sup>25</sup> El análisis se centra en el proceso de asignación competitivo a través del proceso permanente de asignación de áreas, ahora denominado Proceso Permanente de Nominación de Áreas (PANA), que busca seleccionar de manera objetiva entre participantes previamente habilitados, los ofrecimientos que son más favorables a la ANH.



## ***Débil participación ciudadana directa en el proceso de coordinación y concurrencia.***

Los principios de Coordinación y Concurrencia se establecen en la Constitución Política de Colombia. La coordinación pretende garantizar la armonía entre las funciones de las autoridades administrativas con el propósito de alcanzar fines y cometidos estatales (Ley 489 de 1998. Art. 6). El principio de concurrencia se entiende como aquellas materias sobre las cuales el gobierno central y territorial tienen competencia y son de interés general (Martínez Hurtado & Santos Toscano, 2019).

Bajo esta perspectiva, la ANH adelanta procesos de coordinación y concurrencia junto con entidades territoriales para la definición de las áreas de interés de hidrocarburos. Aunque se contempla el desarrollo de espacios entre representantes de la Agencia y autoridades territoriales, no está contemplada la participación de otros actores del territorio pues la convocatoria es discrecional de las autoridades locales. Es decir, los espacios entre las autoridades territoriales y la ANH, pueden o no ser acompañados por otros actores locales. Además, dada la inexistencia de una norma que regule estos ejercicios, las condiciones de la participación son inciertas y pueden variar según el gobierno de turno. Los espacios que involucran directamente a las comunidades y que pueden utilizarse para ejercer control, se dan cuando ya se han suscrito los contratos. De esta forma, el proceso de coordinación y concurrencia es una gran oportunidad para aumentar la autonomía territorial, pero resulta excluyente para la ciudadanía.

El Congreso aún está en deuda de aprobar una Ley de coordinación y concurrencia que defina los procedimientos en los que las entidades nacionales, territoriales y municipales acuerdan el proceso de asignación de áreas para explorar y explotar hidrocarburos en una zona específica, con la participación de la ciudadanía. Esta necesidad surge a partir de la Sentencia de Unificación SU-95 de 2018, de la Corte Constitucional, en la que exhorta al Congreso a expedir en el menor tiempo posible esta ley, la cual debe incluir un mecanismo permanente de participación ciudadana (Foro Nacional por Colombia, 2023).

El actual sistema de toma de decisiones a lo largo de la cadena de valor del sector extractivo se centra en el gobierno nacional y territorial. La mayor parte de la información recogida en el proceso de coordinación y concurrencia es recogida y georreferenciada en el sistema de información y en las Fichas socioambientales que elabora la ANH y que identifican la existencia o no de prohibiciones o exclusiones para la actividad de hidrocarburos. Sin embargo, esta información no se complementa por un proceso de consulta y participación ciudadana que

**16** Con la que se modifica la estructura orgánica de Ecopetrol y se crea la ANH.

**17** Compilado en el Decreto 1076 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



podría ser relevante para fortalecer los ejercicios de control ciudadano en el proceso de asignación de áreas. En ese sentido, el proceso de coordinación y concurrencia debería tener como referente la Ley 1757 de 2015 sobre participación ciudadana, el acuerdo de Escazú, y las definiciones y principios de la participación ciudadana de incidencia<sup>26</sup>.

## ***Influencia en la toma de decisiones para flexibilizar las condiciones habilitantes de los oferentes y atraer la inversión***

La Agencia Nacional de Hidrocarburos tiene como misión “promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos del país, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector” (Basado en el Decreto Ley 4137 de 2011). Entre sus funciones, la Vicepresidencia de Promoción y Asignación de Áreas de la ANH se encarga de promover a nivel nacional e internacional la inversión en el sector hidrocarburífero mostrando a las empresas las condiciones favorables para extraer el recurso en el país. Por otro lado, mediante el Consejo Directivo, la Agencia debe definir los criterios de administración y asignación, es decir las reglas de juego del proceso de asignación. En resumen, la ANH se encarga de incentivar/promocionar la inversión en el sector (atraer a las empresas para que inviertan en el país) y, también, de definir los criterios para la asignación/adjudicación de áreas.

Aunque esta disposición permite controlar las reglas de selección para incentivar la participación de las empresas (cumpliendo con toda la regulación), son funciones que se pueden superponer. Por ejemplo: si las condiciones ofrecidas por la ANH a las empresas no son lo suficientemente llamativas, no habría suficiente interés por parte de las empresas en ofertar por ciertas áreas y el proceso de selección se declara “desierto”. Sin embargo, con la intención de hacer más llamativo el proceso, la ANH podría (por las mismas funciones asignadas) incurrir en el riesgo de flexibilizar las condiciones de asignación de áreas a un punto en el que se disminuye el rigor de las condiciones habilitantes de los oferentes o los criterios de selección a fin de garantizar una mayor cantidad de empresas participantes en el proceso de selección y lograr que oferten por las áreas disponibles.

Resaltamos que la ANH tiene en cuenta los principios de la función administrativa, los principios de contratación estatal del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que de conformidad con el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 somete los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. También, el artículo 38 del Acuerdo 2 de 2017, establece que la ANH debe elaborar términos de referencia de las rondas con reglas claras y “... con el detalle de etapas, plazos, audiencias y actuaciones... exigencias

<sup>26</sup> Aunque existen mecanismos como las audiencias públicas y la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades étnicas y procesos judiciales como el derecho de petición y acciones populares (no fueron creados específicamente para el sector) ninguno de ellos permite una incidencia real de la ciudadanía en el sector extractivo. Por lo tanto, se puede decir que son ineficaces (Foro Nacional por Colombia, 2023)



para participar; los requisitos de capacidad requeridos para obtener habilitación y la forma de llevarla a cabo... la forma y oportunidad en que ha de tener lugar tal habilitación...las causales para negarla...las causales de rechazo...los factores de evaluación, calificación y adjudicación; las causales para declarar total o parcialmente desierto el certamen, y la minuta de los contratos por celebrar”. Los términos de referencia debes ser publicados y pueden ser materia de comentarios, sugerencias, precisiones o aclaraciones dentro de los plazos que de la actuación contractual.

Adicionalmente, el Acuerdo 03 de 2022 en el artículo 9, menciona que los términos de referencia determinan la capacidad de los oferentes para contratar con la ANH. Estos se ajustan a parámetros como la capacidad jurídica; económica financiera; técnica y operacional; y por su capacidad en materia de seguridad industrial de los interesados en función de las áreas objeto de asignación. De acuerdo a esto, la asignación se hará al mejor ofrecimiento presentado y dentro de un proceso de asignación que procura la igualdad en términos de condiciones y oportunidades.

Cada uno de los acuerdos mencionados, contempla una amplia normatividad que debe cumplir la ANH para hacer que el proceso de asignación de áreas sea competitivo. Sin embargo, estas no aclaran hasta dónde puede la ANH flexibilizar las condiciones de asignación de áreas con la intención de atraer la inversión. De esta forma, el diseño institucional de la ANH puede permitir que se genere un grado de vulnerabilidad.

### ***Obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos***

La asignación de áreas para la exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos, es el momento en el que se determina los territorios en donde se van a efectuar actividades extractivas, por lo que es información de gran interés para los actores locales que puedan verse impactados. Acceder efectivamente a la información sobre el desarrollo de una ronda<sup>27</sup> es clave, pues mejora las oportunidades de participación a lo largo de toda la cadena de valor.

Para garantizar que la información llegue a todos, es necesario que se comunique de manera temprana, clara e intencionalmente dirigida a actores locales y no solo a la prensa internacional de la industria (Open Contracting Partnership & NRCI, 2018) . En el caso colombiano, hay una información detallada sobre las rondas que es posible acceder en el sitio web de la ANH, en donde además puede visualizarse el Mapa de Tierras que contiene la distribución, delimitación y clasificación de las áreas hidrocarburíferas. Sin embargo, la información que se publica

<sup>27</sup> Las rondas petroleras “son procedimientos de promoción para la asignación de áreas con potencial energético. Se subastan bloques petroleros teniendo como base unos mínimos requeridos para que participen empresas con reconocimiento en el sector extractivo. Algunos de los requerimientos son: delimitación geográfica, registro de interesados, habilitación de proponentes, mínimos de inversión, contratos y derechos económicos (Crudo Transparente, 2018)



en los sistemas no es clara para todos los actores, su lenguaje, complejidad y disposición, evidencian que la información está dirigida específicamente a las empresas y no a los actores locales. La Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Acceso a la Información) Título II, aborda aspectos clave de la publicidad y el contenido de la información pública. El numeral 6 indica: “los datos abiertos son 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”

Al comparar esta definición con los formatos que usa la ANH para publicar las Fichas Socioambientales; la información de la ventanilla “**Asignación de Áreas**”; y, los contratos de exploración y explotación se logra determinar que estos documentos generalmente se encuentran disponibles en formatos PDF. Pese a que este formato se puede descargar, dificulta la reutilización de los datos y la extracción automatizada de su contenido. Adicionalmente, el nivel de tecnicidad es una barrera de acceso para actores con menos habilidades para analizar la información. Lo que sugiere que la información no está pensada para las comunidades, pero sí está dirigida para las empresas, es que en la página principal la información dirigida al grupo de “Inversionistas” sí incluye las Rondas, pero esta información no se sugiere a los actores del grupo de “Comunidades” o “Ciudadanos”.

En relación a la información pública comprensible para los grupos de interés y ciudadanía en general, resaltamos que la ANH cuenta con un tablero de control (SIGETH) que gestiona la información de la Estrategia Territorial. Sin embargo, esta plataforma plantea retos para la ciudadanía en cuanto a conocer qué tipo de información está en dicha plataforma y como encontrar la información que se requiere. Lo anterior, porque el acceso al tablero no resulta intuitivo para la ciudadanía, se requiere cierto grado de conocimiento para explorarla e interactuar con la información. Esta situación puede limitar los ejercicios de control social de la ciudadanía y por ende debilitar los esfuerzos para luchar contra la corrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante señalar que la información pertinente, completa, clara y comprensible para toda la ciudadanía facilita la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones alrededor de la asignación de áreas y robustece los criterios para contratar la exploración y explotación de los hidrocarburos. Para lograrlo, se requiere fortalecer la capacidad de las entidades públicas para producir, gestionar y publicar información clara para toda la ciudadanía.

Si esto no ocurre, se potencializan las limitaciones al ejercicio del derecho de control ciudadano y veeduría ciudadana. Lo cual representa un riesgo de corrupción que existe debido a la ausencia de espacios específicos<sup>28</sup> que garanticen el control en la fase de asignación de áreas

**28** En el texto de Condiciones para la Participación Ciudadana en el Sector Extractivo de Foro Nacional por Colombia, se señala la diferencia entre espacios y mecanismos de participación. Los primeros, son escenarios de encuentro y deliberación de carácter permanente, en los que los actores construyen acuerdos sobre asuntos específicos. Mientras los mecanismos de participación son herramientas para el ejercicio de la participación que implican procedimientos específicos para concretar la acción de los ciudadanos.



y a la debilidad de los mecanismos para asegurar que los actores interesados en la toma de decisiones, especialmente los ciudadanos, puedan participar en el proceso.

Es importante resaltar que la calidad de la participación ciudadana depende, en buena parte, del nivel de información que publique el sector público y empresarial extractivo. Si no existen instrumentos comprensibles para todos los grupos de interés y ciudadanía en general se dará paso a la discrecionalidad. Por lo tanto, es indispensable contar con información clara y en formatos de datos abiertos.

### b. Riesgos asociados a la Consulta Previa<sup>29</sup>

Los factores de riesgo (3) identificados en esta fase son:

- Bajo acceso a información pública
- La capacidad institucional del Ministerio para garantizar el desarrollo de consultas previas es limitada
- Carencia de efectividad y transparencia en los procesos de la consulta previa

**Tabla 6. Riesgos de corrupción en la consulta previa**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Visibilidad	Bajo acceso a información pública	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>16</b>
Institucionalidad	La capacidad institucional del Ministerio para garantizar el desarrollo de consultas previas es limitada	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>16</b>
Institucionalidad	Carencia de efectividad y transparencia en los procesos de la consulta previa	Casi Seguro 5	Moderado 3	<b>Riesgo Alto</b> <b>15</b>

Fuente: Elaboración Propia.

<sup>29</sup> Son dos los procesos revisados en esta fase. Primero, el de determinación de procedencia y oportunidad de consulta previa, en el que la empresa con quien se ha firmado el contrato E&P solicita a la DANCP que defina si hay lugar o no a llevar a cabo una consulta previa. Segundo, el proceso de gestión de consulta previa que abarca la coordinación y preparación, preconsulta, y consulta, hasta la protocolización de acuerdos.



La información sobre el desarrollo de los procesos de consulta previa no es de libre acceso para todos los actores. La información que está disponible en el **Sistema de Información de la Autoridad Nacional de Consulta Previa**, cuyo lanzamiento fue en diciembre de 2022, puede ser accedida por los usuarios según los procesos a los que se estos encuentren vinculados directamente. Por lo tanto, a la fecha de este informe es posible afirmar que, aunque la herramienta mejora la trazabilidad de los procesos, no es un instrumento de acceso a la información para ser empleado por la ciudadanía en general. Adicionalmente, los datos abiertos que publica la DANCP muestra el estado en que se encuentran las consultas según la fecha de actualización del archivo de Excel, pero la información es insuficiente para vigilar oportunamente el desarrollo toda la implementación del mecanismo de participación de la consulta previa. Información como cuáles fueron los impactos identificados y cuáles las medidas acordadas, no está disponible en el sistema que pone a disposición el Ministerio.

Es posible obtener información más específica a través de derechos de petición, sin embargo, en algunos casos se presenta un “abuso de la figura de reservas de información” que dificulta hacer seguimiento a procesos que son relevantes en el marco de la consulta como la información oficial sobre los proyectos que se traslapan o tienen vecindad con territorios ancestrales (Akubadaura Juristas, 2021a, pág. 91). Incluso, dadas las restricciones en el acceso en ocasiones es necesario acudir a acciones de tutela (Akubadaura Juristas, 2021b). El acceso de información es imprescindible para la participación ciudadana. En palabras de Rodríguez (2014, pág. 228) “para incluir a todos los sectores de la sociedad en los procesos políticos y sociales de desarrollo, se requiere como herramienta fundamental un adecuado acceso a la información pública y un caudal de información disponible que brinde elementos para evaluar y fiscalizar las políticas y decisiones de los afectan directamente”. Esto, sin embargo, no sucede con los sistemas oficiales de información o con los datos abiertos publicados por la entidad.

Un ejemplo de la dificultad para ejercer control sobre la gestión pública y sus resultados con la información accedida desde la plataforma de la entidad y los datos abiertos, son las consultas en las que se aplicó el Test de Proporcionalidad<sup>30</sup>. En 2018, la Contraloría realizó una revisión en las bases de datos proporcionadas por el Ministerio del Interior relacionada con la consulta previa. A partir de lo anterior, concluyó que no es posible generar trazabilidad de algunas consultas previas y de acciones como el test de proporcionalidad. Además, la entidad destacó algunos factores que configuran una mala práctica en el proceso de consulta previa. Dentro de ellos resalta el hecho de imponer “...las rutas metodológicas a las comunidades con el argumento que de no aceptar los tiempos y el valor propuestos se surtirá el proceso por Test

<sup>30</sup> La Directiva Presidencial 10 de 2013 establece el Test de Proporcionalidad como un mecanismo extraordinario para visibilizar las consultas previas en los casos en los que las comunidades étnicas concernidas desatiendan, sin justificación, las convocatorias a las mismas. Esta Directiva da potestad a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa -DANCP- para convocar a las entidades competentes a realizar el test de proporcionalidad y ponderar los derechos de la comunidad frente a los intereses involucrados en la realización de Proyectos, Obras o Actividades -POA. El test legitimará racionalmente la decisión de continuar con la obra. En el año 2020 se emitió la Directiva presidencial 08 que determinó más causales para la apertura del test relacionadas con la inasistencia de las comunidades a la consulta o el cierre de la misma sin llegar a acuerdos (Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH, 2022)



de Proporcionalidad y la empresa podrá avanzar con los trabajos” (Contraloría General de la República, 2018, pág. 42) Aunque se evidencia esta mala práctica, la información aportada por Datos Abiertos no da cuenta de las razones que dieron lugar a la activación de este mecanismo ni cuáles fueron los acuerdos alcanzados, por lo que no es posible para los ciudadanos hacer trazabilidad del proceso.

Lo anterior refuerza la premisa sobre la tendencia a brindar información parcializada e incompleta sobre el proceso de Consulta Previa. Especialmente, al no aportar información que argumente o justifique el uso del test de proporcionalidad y el resultado de la ponderación de los derechos de la comunidad frente a los intereses involucrados en la realización de Proyectos, Obras o Actividades -POA. El derecho al acceso a la información implica brindar un contenido completo, claro, comprensible y efectivo. Todo ello, armoniza el escenario para garantizar el derecho a la participación ciudadana y disminuir los riesgos de corrupción.

### ***La capacidad institucional del Ministerio del Interior para garantizar el desarrollo de consultas previas es limitada.***

La consulta previa es un proceso complejo que requiere de equipos multidisciplinares con profesionales especializados que puedan fungir de “asesores, capacitadores, mediadores y conciliadores” con la capacidad de “identificar, evaluar y proponer estrategias interculturales que velen por la protección de la identidad y la integridad étnica y ecosistémica” (Rodríguez, 2014, pág. 232). El Ministerio del Interior, en cabeza de la DANCP, tiene algunas limitaciones que dificultan la atención oportuna de los procesos de consulta previa. La disponibilidad de personal para dar respuesta a las solicitudes es una de ellas. Así lo evidencia el Mapa de Riesgos de Corrupción del Ministerio del Interior, al indicar que la insuficiencia de personal sumado a las competencias requeridas para la atención de las solicitudes de procedencia y oportunidad en la DANCP, eran la posible causa de los retrasos de las respuestas (Ministerio del Interior, 2022). Otra limitación está en la pérdida de la curva de aprendizaje por los cambios de funcionarios con experiencia en procesos consultivos, motivados por los cambios de funcionarios directivos (EE3, 2022).

Las barreras a la capacidad institucional también encuentran su origen en las limitaciones financieras para el cumplimiento de las funciones misionales. Así como el desarrollo de una consulta previa tiene un alto costo que es asumido por la empresa, el garantizar que se de en condiciones favorables para todas las partes, también demanda recursos que son muy limitados en la entidad y que en ocasiones impiden la adecuada gestión de la consulta (EE3, 2022). A pesar de que la DANCP se creó para otorgar mayor autonomía financiera y administrativa a la dependencia a cargo de las consultas previas, el presupuesto depende de los recursos



que le sean aprobados para el cumplimiento de sus funciones sin que sean necesariamente proporcionales a la cantidad de solicitudes de consulta que deba hacer frente la Dirección. Una iniciativa para fortalecer financieramente al Ministerio se presentó en 2019 con el Plan Nacional del Desarrollo: se creaba una tasa que debía pagar el interesado por los servicios de coordinación, para la realización de la consulta previa y, por el uso y acceso a la información sobre presencia de comunidades. Si bien esto daba solución a la escasez de recursos, fue declarado inexequible por las razones argumentadas en la Sentencia 493 de 2020.

### ***Carencia de efectividad y transparencia en los procesos de la consulta previa***

La ausencia de un marco normativo que establezca de manera definitiva la forma de desarrollar los procesos consultivos, ha conducido a que su desarrollo no sea efectivo en algunos casos y poco transparente en otros. Colombia carece de una ley estatutaria lo cual, sin desconocer los avances jurisprudenciales y esfuerzos realizados por ejecutivo para reglamentar el proceso, abre una ventana de oportunidad grande a la excesiva discrecionalidad que deriva en falta de seguridad para las partes involucradas. En palabras de la Contraloría General de la República (2018, pág. 42), con el marco metodológico actual, “los actores [públicos, privados y comunidades étnicas] presentan un alto grado de discrecionalidad en el desarrollo de la consulta en razón a los vacíos en el acervo normativo y a la falta de construcción gradual, sólida y transparente de consensos a lo largo de ésta, lo que impide la aplicación del debido proceso”. En una de las entrevistas realizadas a expertos en el marco de este estudio se resaltó la carencia de una metodología o directriz clara para desarrollar la Consulta Previa. Por lo tanto, las empresas manejan el proceso a su manera (EE3, 2022), también el proceso es más susceptible a manipulación de las comunidades.

La aplicación del Test de Proporcionalidad creado y reglamentado por las directivas presidenciales 10 de 2013 y 08 de 2020 es un ejemplo que muestra lo mencionado. En los casos establecidos por la Directiva Presidencial de 2020, es la Dirección la encargada de convocar al Ministerio Público, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH y a las entidades competentes en el ámbito del proyecto, en donde se advertirán los posibles impactos para facilitar a la autoridad la construcción del Test. Basado en lo anterior, la DANCP del Ministerio debe establecer las medidas de manejo para prevenir, corregir o mitigar las afectaciones directas a grupos étnicos por la ejecución del Proyecto, Obra o Actividad (POA). Esto, además de atender con la naturaleza y propósito de la consulta por disminuir la importancia de la presencia de los sujetos a quienes se pretende dar la garantía del derecho, posibilita que se haga uso de este mecanismo sin justificación. El ICAHN advierte al respecto que en algunos



casos en los que se pasaba de consulta previa a test de proporcionalidad las causales no eran proporcionadas y no se adjuntaban los soportes de la decisión, además se evidenciaban serias deficiencias en los procesos y los aportes de los actores institucionales convocados “incrementando el diferencial de poder entre la comunidad y la empresa al facilitarle a esta el logro de sus intereses” (ICANH, 2022, pág. 9).

### c. Riesgos asociados al licenciamiento ambiental

Los factores de riesgo (3) identificados en esta fase son:

- Bajo acceso efectivo a información pública por parte de interesados, incluida la comunidad.
- La capacidad institucional de la ANLA para cumplir con la misión de otorgar o denegar las licencias ambientales para proyectos de hidrocarburos es limitada.
- Capacidad de tramitar las denuncias es débil.

**Tabla 7. Riesgos de corrupción en el licenciamiento ambiental**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Visibilidad	Bajo acceso efectivo a información pública por parte de interesados, incluida la comunidad	Posible 3	Moderado 3	<b>Riesgo Moderado</b> 9
Institucionalidad	La capacidad institucional de la ANLA para cumplir con la misión de otorgar o denegar las licencias ambientales para proyectos de hidrocarburos es limitada	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> 12
Institucionalidad	Capacidad de tramitar las denuncias es débil	Posible 3	Moderado 3	<b>Riesgo Moderado</b> 9

Fuente: Elaboración Propia.



## ***Bajo acceso efectivo a información pública por parte de interesados, incluida la comunidad***

Los avances realizados por la ANLA en materia de publicidad de información ambiental, son significativos en comparación con lo disponible hace algunos unos años. La Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (**VITAL**), así como el geovisor del Sistema para el Análisis y Gestión de Información del Licenciamiento Ambiental (**AGIL**), proveen información que en conjunto dan un panorama sobre las licencias que están en evaluación. Sin embargo, el acceso a la información no es óptimo por dos razones elementales. En primer lugar, para navegar el geovisor se requiere de algunos conocimientos básicos para llegar a la información sobre los proyectos en evaluación que son competencia de la ANLA. Segundo, aunque con el motor de búsqueda de VITAL se tiene acceso a varios expedientes y numerosos estudios de impacto ambiental están disponibles para la consulta, algunos expedientes revisados aleatoriamente que registran en el geovisor no existen en la ventanilla o no tienen documentos adjuntos.

Asimismo, la información a la que se puede acceder no es completa. Aunque el Decreto 1076 de 2015 dispone que debe haber una ventanilla integral, mediante la cual se centraliza la información, en la práctica no toda la información que existe en el expediente físico está disponible digitalmente. La información en línea es más fácil de consultar que la física, por lo que el tener que consultar la información en físico, constituye una barrera al acceso a la información. Además, en la práctica, el derecho de acceso está limitado por la forma en que las autoridades organizan los expedientes (Del Valle, 2020, pág. 95). Los expedientes suelen tener dos carpetas, la jurídica y la técnica, que incluye el EIA. Esta carpeta no suele dejarse abierta al público, por considerarla por algunas autoridades ambientales privada o reservada.

Finalmente, aunque algunos proyectos tienen asociadas grandes cantidades de información, para representantes de organizaciones de la sociedad civil y expertos, más que disponibilidad de información, la gran barrera para el acceso efectivo es no contar con información accesible, de calidad y oportuna para que las comunidades hagan uso de los espacios de participación y puedan incidir en la toma de decisiones. Más que información altamente técnica, se necesita información clara, útil y oportuna dirigida especialmente a los actores locales (EE1, 2022; SC2, 2022).

Es necesario seguir trabajando en la interoperabilidad de la información sobre el proceso de licenciamiento ambiental. Así se debe procurar que esté actualizada, en formatos procesables y que se presente de forma ordenada para evitar el desgaste por parte de los usuarios de la información. No sirve solo que la información sea divulgada, la información debe ser completa, oportuna para que pueda ser analizada por la ciudadanía. En tal sentido, es imprescindible contar con más



espacios de formación sobre el acceso a la información para evitar que el desconocimiento limite el acceso y consulta. Además, el Estado, empresas y tomadores de decisiones deben producir información centrada en el usuario, esto acercará a la ciudadanía a los escenarios de participación sobre el aporte de los hidrocarburos en el país

### ***La capacidad institucional de la ANLA para cumplir con la misión de otorgar o denegar las licencias ambientales para proyectos de hidrocarburos es limitada.***

La definición de un tiempo máximo de evaluación y respuesta a las solicitudes de licencia ambiental es un elemento que, aunque disminuye la discrecionalidad de los funcionarios, puede afectar la adecuada gestión de los procesos a tiempo que los hace más vulnerables a hechos irregulares en los casos donde la oferta institucional no es capaz de responder a la demanda de servicios. Según informe de 2021, el 100% de las solicitudes del sector de hidrocarburos fueron resueltas en los tiempos establecidos por ley. Sin embargo, según diagnóstico de Plan Estratégico de Talento Humano, para poder atender las necesidades presentes y futuras de la (antigua) Subdirección de Evaluación y Seguimiento, debían existir en la Autoridad 606 cargos en sólo esta dependencia (un 40% de la planta total de la entidad). Lo que permite intuir que los actuales 499 cargos que tiene toda la entidad no son suficientes para atender las múltiples funciones que debe cumplir la Autoridad, incluida la de evaluación de licencias ambientales.

Informe de auditoría realizado por control interno de la Autoridad al proceso de Evaluación, indicó que en algunos procesos se evidencian incumplimientos de requisitos establecidos por los instructivos como el no cargue de información en el Sistema de Información de Licencias Ambientales (SILA), la no preparación de la visita de campo, o la no realización de la visita técnica de evaluación (ANLA, 2021, págs. 14-18). El rigor requerido para evaluar las solicitudes puede disminuir como efecto colateral de una capacidad institucional que es sobrepasada por el volumen de solicitudes, con lo cual también se abre un espacio a las conductas oportunistas.

### ***Capacidad de tramitar las denuncias es débil***

Asegurar las condiciones de confidencialidad y seguridad para los ciudadanos que ponen en conocimiento conductas irregulares, es elemental para que este mecanismo contribuya a desincentivar la corrupción. En 2021 la ANLA lanzó la **Línea Ética** para recibir los casos de denuncias por corrupción con conexión directa con la Oficina de Control Interno Disciplinario. De este modo los funcionarios o ciudadanos que quisieran tramitar una denuncia lo harían de forma confidencial garantizando que la información no se filtre. Sin embargo, la mayoría de las denuncias no se realizan



por el canal dispuesto. Otros canales como el de PQRS y líneas de teléfono no destinadas para la denuncia, siguen siendo usadas para poner en conocimiento posibles hechos de corrupción, limitando así la capacidad de la institución para dar garantías a los denunciantes y tramitar las denuncias de manera efectiva (SP1, 2022).

## **II. Eslabón de Producción**

### **a. Riesgos asociados en el seguimiento a las obligaciones de las empresas Los factores de riesgo (7) identificados en esta fase son:**

#### ***En el seguimiento a la consulta previa:***

- Debilidad en el proceso de seguimiento a los acuerdos de protocolización
- Capacidad limitada del Ministerio del Interior para cumplir su función de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos
- Baja cultura del control social

#### ***En el seguimiento a la licencia ambiental:***

- Capacidad Limitada de la ANLA para realizar seguimiento a las obligaciones ambientales
- Debilidad en el proceso de seguimiento a las obligaciones ambientales

#### ***En el seguimiento a la consulta previa y a la licencia ambiental:***

- Baja interoperabilidad de información pública en materia social y ambiental

#### ***En el seguimiento a la producción:***

- Limitaciones en la capacidad institucional para fiscalizar la producción de hidrocarburos



**Tabla 8. Riesgos de corrupción en el seguimiento a las obligaciones empresariales**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Institucionalidad	Debilidad en el proceso de seguimiento a los acuerdos de protocolización	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>16</b>
Institucionalidad	Capacidad limitada del Ministerio del Interior para cumplir su función de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>16</b>
Control y Sanción	Baja Cultura del Control Social	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Moderado</b> <b>9</b>
Institucionalidad	Capacidad Limitada de la ANLA para realizar seguimiento a las obligaciones ambientales	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> <b>12</b>
Institucionalidad	Debilidad en el proceso de seguimiento a las obligaciones ambientales	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> <b>12</b>
Visibilidad	Baja interoperabilidad de información pública en materia social y ambiental	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> <b>12</b>
Institucionalidad	Limitaciones en la capacidad institucional para fiscalizar la producción de hidrocarburos	Casi imposible 2	Significativo 4	<b>Riesgo Moderado</b> <b>4</b>

Fuente: Elaboración Propia.

### ***Debilidad en el proceso de seguimiento a los acuerdos protocolizados***

El éxito del proceso de seguimiento a los acuerdos está determinado por el “haber dejado claro la forma de hacerlo” (Rodríguez, 2014, pág. 138). Sin embargo, por un lado, la metodología y los mecanismos vigentes son muy generales y dan oportunidad a una alta discrecionalidad. La ausencia de una reglamentación sumada a la falta de procedimientos suficientes y eficientes,



hacen que los titulares y usuarios deban asumir los costos de las omisiones y limitaciones institucionales (OLADE, 2014, pág. 27). Los documentos institucionales no anticipan situaciones en las que se podrían presentar malas prácticas, como los cambios de autoridades y representantes durante el proceso de implementación de los acuerdos, la falta de evidencia como soporte del cumplimiento, la modificación de acuerdos o el giro de dinero a las comunidades como alternativa de compensación (OLADE, 2014, pág. 41). Por otro lado, las actas de protocolización, que son el instrumento para realizar el seguimiento, presentan deficiencias en su contenido. Además, faltan indicadores objetivos y concertados con los titulares de la consulta para verificar el cumplimiento (Akubadaura Juristas, 2021a, pág. 92).

El bajo porcentaje de consultas que registran seguimiento (Contraloría General de la República, 2018, pág. 31) así como el desconocimiento de miembros de las comunidades consultadas sobre los acuerdos logrados con la empresa operadora (EE3, 2022), en conjunto con las deficiencias de las actas de protocolización, hacen del seguimiento de la consulta un proceso en el que es probable que se permita la ocurrencia de hechos corruptos. Respecto a las actas, destacan aspectos como la deficiencia de contenido, la primacía de la empresa en la redacción de acuerdos sin la garantía del Ministerio, así como la no participación real de las comunidades en la redacción de los acuerdos (EE3, 2022).

### ***Capacidad limitada del Ministerio del Interior para cumplir su función de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos***

Ante un eventual incumplimiento de los acuerdos establecidos en la Consulta Previa, el Ministerio del Interior no cuenta con los mecanismos ni con la capacidad sancionatoria para responder ante el desacato. La función de la DANCP se limita a hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en desarrollo de los procesos de consulta previa y hacer recomendaciones, pero no sanciona a las partes en caso de que no se honren los acuerdos. Adicionalmente, hay deficiencias en el seguimiento de los acuerdos. Un informe de la Contraloría General de la República advierte que, de los expedientes revisados, menos de 80% de las consultas previas protocolizadas no tendrían soporte de seguimiento por parte del Ministerio, de 1.310 consultas con acuerdos, solo se realizó seguimiento a el 16.64% (Contraloría General de la República, 2018, pág. 31). La falta de trazabilidad de los procesos (EE3, 2022) hacen probable la ocurrencia de hechos irregulares en el proceso de implementación, por ejemplo, en los movimientos de dinero en efectivo que se hacen en forma de compensaciones a las comunidades y en donde puede presentarse fraude (SE1, 2022).



## ***Baja cultura del control social***

Dada la dificultad de seguimiento por parte del Gobierno al cumplimiento de los compromisos de mediano y largo plazo establecidos en la Consulta Previa, se requiere de la ciudadanía para suplir las actividades para las etapas de seguimiento y balance (OLADE, 2014, pág. 40). es decir que la ciudadanía pueda realizar control sobre los acuerdos. En ese contexto, los ejercicios de control ciudadano son fundamentales para desincentivar la comisión de hechos corruptos y garantizar que se implementen las medidas acordadas para prevenir, corregir, mitigar o compensar las potenciales afectaciones que genere el proyecto, y de esta manera evitar que la consulta se convierta en un simple trámite. Sin embargo, se observa una reducida participación de la ciudadanía en el proceso de seguimiento a los acuerdos de la consulta previa.

El único mecanismo que se usa es el comité de seguimiento.<sup>31</sup> integrado por los ejecutores y los titulares de la consulta, sin embargo, estos mecanismos se enfrentan a limitaciones como la falta de indicadores para verificar el cumplimiento, la existencia de actas de acuerdo con deficiencias de contenido (EE3, 2022) que limitan la eficacia del mecanismo. Además, el Ministerio no facilita mecanismos de acceso a la información relevante para el seguimiento. Al contrario, la Contraloría ha observado que en el registro interno existen vacíos de información que no permiten identificar algunas variables de la consulta como la descripción de acuerdos, el valor de las compensaciones o el seguimiento de los acuerdos (Contraloría General de la República, 2018, pág. 30).

## ***Capacidad limitada de la ANLA para realizar seguimiento a las obligaciones ambientales***

La ANLA cuenta con una capacidad limitada que dificulta el cumplimiento de su función de seguimiento a los compromisos enmarcados en el instrumento ambiental, e incrementa el riesgo de aparición de hechos irregulares en el proceso. En primer lugar, la cantidad de personal disponible de toda la entidad no alcanzaría, según valores indicados en el Plan Estratégico de Talento, para hacer frente solo a las funciones de evaluación y seguimiento. Segundo, la verificación de los informes de cumplimiento ambiental (ICA) es encargada a agentes especializados contratados a través de servicio tercerizado. En tanto, quienes realizan la verificación no pertenecen directamente a la institución y por lo tanto hay menor control, hay un mayor riesgo de que se presente un tratamiento indebido a la información radicada por las empresas. Tal como identifica en el Mapa de Riesgos la ANLA la “eliminación, modificación u ocultamiento de la información (Informes de Cumplimiento Ambiental) radicada por los usuarios y evaluada de manera tercerizada, para beneficio propio o favorecer a un tercero” es un riesgo de corrupción vigente (ANLA, 2022, pág. 25).

**31** Los participantes son los representantes de la comunidad étnica con quienes procede la consulta previa, el ejecutor de la medida y profesional de la DANCP. Igualmente, puede ser acompañados por otros representantes.



Informe de auditoría de la Contraloría identifica algunas deficiencias que, a la luz de las causas del riesgo, advierten sobre la posibilidad de que se abra paso a hechos irregulares. El órgano de control resalta que en el proyecto de explotación se detectaron debilidades en el análisis de los ICA y su comparación con el contenido de la licencia ambiental para establecer la legalidad de lo observado en campo. Según el reporte, no se aplicó oportunamente la potestad sancionatoria para exigir el cumplimiento de las obligaciones ambientales y hubo deficiencias en el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la autoridad ambiental para desarrollar el control y seguimiento a los proyectos a su cargo (Contraloría General de la República, 2020, pág. 24). La persona entrevistada experta en licencias ambientales indica que la gran cantidad de fichas que tienen las empresas para reportar el cumplimiento hace muy difícil el seguimiento por parte de la ANLA, de manera que el proceso termina siendo lento y con deficiencias (SC2, 2022).

### ***Debilidad en el proceso de seguimiento a las obligaciones ambientales***

El proceso de seguimiento tiene como principal herramienta los Informes de Impacto Ambiental-ICA que deben ser presentados por la empresa operadora trimestral, semestral o anualmente según indique el acto administrativo. En este, el titular de la licencia debe indicar toda la información relacionada con el cumplimiento de las obligaciones. Los indicadores con los que se reporta la información muchas veces no son adecuados y no permiten hacer una lectura del avance real de las obligaciones. Por ejemplo, se reporta el número de reuniones, pero no el progreso de la medida adoptada por la empresa o los resultados con la comunidad, o se indica que se ha cumplido un indicador al 100% solo por haber iniciado la actividad. Sin embargo, la ANLA no tiene implicación o repercusiones cuando los reportes se presentan de esa manera (SC2, 2022). Además de un potencial incumplimiento, las deficiencias en los ICA abrirían oportunidad a riesgos de corrupción por convertirse en instrumentos que pueden ser susceptibles a la manipulación. En igual sentido, la falta de reporte de los ICA por parte de algunas las empresas que impedirían conocer si hay incumplimiento y la apertura un proceso para definir sanciones al titular (Contraloría General de la República, 2020, pág. 46), evidencian debilidades en el control que aumentan la probabilidad del riesgo.

Otro instrumento para el seguimiento son las visitas que realiza la ANLA a los proyectos para verificar el cumplimiento de las tareas ambientales y la veracidad de la información aportada en los ICA. El factor de riesgo se relaciona con la falta de planificación de las visitas y las deficiencias en el análisis dado que, sin la verificación de los ICA, debido a la falta de reporte por parte de los titulares o las demoras en el análisis por parte de la autoridad, las visitas no cumplen con su objetivo y pueden escapar de los ojos de la Autoridad actuaciones (Contraloría General de la República, 2020, págs. 37-39), generando una pérdida a de oportunidad para aplicar correctivos.



## ***Baja interoperabilidad de información pública en materia social y ambiental***

El Gobierno Digital define la interoperabilidad como la capacidad que tienen las diferentes entidades para intercambiar información con el propósito de facilitar la entrega de la misma a la ciudadanía (Ministerio de Tecnologías de la Información). Lo anterior resulta preocupante toda vez que la información sobre el sector hidrocarburos (social y ambiental) se encuentra dispersa en diferentes entidades: Ministerio de Minas y Energía, Corporaciones Autónomas, ANLA, Dirección de Autoridad Nacional y Consulta Previa, ANH, entre otras. Esto puede afectar el ejercicio de participación ciudadana.

La dispersión de la información hace que la ciudadanía deba explorar cada una de las diferentes plataformas y tras su lectura recopilar y analizar los retazos de información a la que logró acceder. Aunque esta situación suena trivial, en realidad no lo es. La ciudadanía constantemente debe superar las limitaciones de la conectividad que le impide explorar geovisores (plataformas que contienen datos muy pesados) además de tratar de acceder a la información a través aparatos electrónicos no adecuados, como el celular. Si a esta situación se le suma el desconocimiento sobre el tipo de información que brinda cada plataforma, las rutas para acceder a los datos y el lenguaje técnico que imposibilita la comprensión y análisis de la información, se convierten en un factor que desincentiva la participación ciudadana en cualquiera de los eslabones de la cadena de valor del sector hidrocarburos. Superar o mitigar esta situación requiere de varias acciones, entre ellas fortalecer la interoperabilidad.

## ***Limitaciones en la capacidad institucional para fiscalizar la producción de hidrocarburos***

La fiscalización en la fase de producción se basa en buena medida en la revisión, análisis y aprobación de los reportes (formas ministeriales) que realizan las empresas a la ANH en cabeza de la Vicepresidencia de Operaciones, Regalías y Participaciones -VORP, razón por la que la capacidad institucional debe medirse en función de la posibilidad de verificar con los recursos disponibles, que la información aportada por los titulares de la empresa refleja la realidad de lo que sucede en los campos, y la oportunidad de hacer correcciones o entablar medidas de prevención o sanción en caso ser necesario. Con la ley 2056 de 2020 la fiscalización pasó a ser una función propia de la ANH y no una delegada del Ministerio de Minas y Energía, hecho que mejoró la disponibilidad de recursos de la Agencia para realizar la función de fiscalización y contratar personal. No obstante, en la actualidad persisten limitaciones en materia de talento humano para el cumplimiento efectivo de la fiscalización, pues a la fecha no hay un decreto que asigne una planta temporal a la VORP, por lo que se mantienen las vulnerabilidades asociadas a la alta rotación de personal, fallas en el conocimiento de los procedimientos internos y la normatividad del personal nuevo.



Adicionalmente, la ANH ha incorporado el Sistema de Gestión de Operaciones (GOP-Formas Ministeriales) a fin de estandarizar y mejorar los procesos de fiscalización y carga de información de las empresas; así como el Centro de Monitoreo y Fiscalización para la visualización de imágenes satelitales para apoyar el seguimiento. Estos avances, si bien son positivos, requieren de capacitación de los profesionales para que los cambios contribuyan a mejorar los procesos, y no suceda lo contrario: que afecten negativamente la fiscalización. Estos cambios pueden generar una vulnerabilidad en el corto plazo pues implican la adquisición de nuevo conocimiento de manera simultánea al cumplimiento de las funciones diarias de fiscalización, de manera que sus beneficios suelen evidenciarse en el mediano plazo.

### **b. Riesgos asociados a la contratación de bienes y servicios**

Los factores de riesgo (5) identificados en esta fase son:

- Uso inadecuado de la contratación directa (bilateral)
- Capacidad de las empresas operadoras para elegir al mejor proponente es limitada
- Debilidad del proceso de supervisión de las empresas operadoras sobre los contratos de bienes y servicios suscritos
- Bajo acceso a la información sobre los procesos de contratación de bienes y servicios
- Bajos niveles de denuncia



**Tabla 9. Riesgos de corrupción en la contratación de bienes y servicios**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
No Aplica	Uso inadecuado de la contratación directa (bilateral)	Improbable 2	Menor 2	<b>Riesgo Menor</b> 9
No Aplica	Capacidad de las empresas operadoras para elegir al mejor proponente es limitada	Casi seguro 5	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> 20
No Aplica	Debilidad del proceso de supervisión de las empresas operadoras sobre los contratos de bienes y servicios suscritos	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> 12
No Aplica	Bajo acceso a la información sobre los procesos de contratación de bienes y servicios	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> 16
Control y sanción	Bajos niveles de denuncia	Casi Seguro 5	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> 20

Fuente: Elaboración Propia.

### **Uso inadecuado de la contratación directa (bilateral)**

Como firmantes de los contratos de E&P, las empresas operadoras son las responsables de desarrollar las operaciones directamente o través de subcontratistas que provean bienes y servicios. Para hacerlo, las operadoras deben definir estándares y especificaciones sobre el tipo de bienes y servicios requeridos, la modalidad de contratación, los mecanismos de supervisión, las formas de pago de los contratos, etc. Dentro de las modalidades de contratación, las empresas deben establecer las condiciones para la contratación directa y aclarar en qué situaciones se exigirá la implementación de un mecanismo competitivo. Las reglas sobre el tipo de contratación



les permiten a las áreas usuarias de la empresa planificar según el monto, la naturaleza del servicio, o la circunstancias, cómo se contratarán los bienes y servicios garantizando la gestión transparente del proceso y la eficiencia en las operaciones. Sin embargo, el cumplimiento de las condiciones para la contratación directa no se cumple en la totalidad de los casos.

Algunas empresas evidencian que, por errores de planificación, las áreas recurren a la contratación bilateral o directa en lugar de un proceso de licitación (EE1, 2022). Al realizar una contratación directa en situaciones definidas por la empresa que deben ser contratadas por licitación, hay menor rigurosidad, lo que hace vulnerable el proceso a la ocurrencia de hechos irregulares. La negociación directa con las empresas prestadoras de bienes y servicios permite que se favorezca a un proveedor frente a sus competidores, por motivos ajenos al mercado o razones distintas a las conexiones duraderas debido a la confianza, o como resultado de la captura política cuando se insta a la empresa a seleccionar proveedores locales con estrechos vínculos y afiliaciones políticas (OCDE, 2016, pág. 55).

### ***Capacidad de las empresas operadoras para elegir al mejor proponente es limitada***

Los procesos de selección objetiva (licitaciones) necesitan un control adecuado para asegurar que en ellos no intervienen intereses de terceros y se manipulen los resultados, es decir garantizar que se elija al mejor postulante. Cuando los controles están mal diseñados o no se implementan correctamente, se afecta directamente la capacidad de elegir al mejor proveedor, haciendo el proceso vulnerable a la intervención indebida. La ocurrencia de hechos de manipulación en la contratación en el pasado (Fiscalía General de la Nación, 2015), evidencian que los controles internos pueden fallar y el riesgo puede materializarse en las empresas operadoras.

La posibilidad de que se presenten prácticas restrictivas a la competencia es alta. Primero, el número de empresas (nacionales e internacionales) de bienes y servicios especializados es reducido, lo que genera un incentivo entre ellas de dividirse el mercado en lugar de competir (EE2, 2022). Segundo, la investigación de casos de cartelización de empresas que proveen bienes y servicios menos especializados al sector muestra que los comportamientos anticompetitivos pueden ocurrir también con empresas locales (SIC, 2021). La competencia limitada es un determinante en la ocurrencia de prácticas deshonestas.

Finalmente, la influencia de actores con poder en el territorio es un factor que aumenta la probabilidad de ocurrencia de comportamientos indebidos. Si bien las empresas operadoras suelen contar con controles específicos en el proceso cuando participan Personas Expuestas



Políticamente (PEP), la influencia de élites políticas regionales o territoriales son un factor que puede limitar la capacidad de elegir proponentes de manera objetiva. Casos como la participación de empresas proveedoras en procesos de licitación por sugerencia de los alcaldes (SE3, 2022), son situaciones que evidencian la vulnerabilidad de los procesos. Además, las presiones de actores locales y la instrumentalización de los bloqueos para exigir la contratación de empresas del territorio, es un elemento que disminuye la capacidad de las empresas operadoras (SE2, 2022).

### ***Debilidad del proceso de supervisión de las empresas operadoras sobre los contratos de bienes y servicios suscritos***

El control sobre los contratos, particularmente sobre sus costos, es un gran desafío que enfrentan las operadoras. De acuerdo con estudio realizado por Ernst & Young, el 64% de los proyectos petroleros se manejan por encima del presupuesto, con un exceso promedio de costos en el sector de 59% (Pitman & Toroskainen, 2020, pág. 10). Es normal que se den cambios en el transcurso de la implementación del contrato, sin embargo, tales modificaciones siempre requieren de una supervisión cuidadosa pues, una vez se ha adjudicado el contrato, pueden ocurrir prácticas como adiciones o prórrogas no justificadas que podrían evidenciar prácticas irregulares.

Algunas conductas indebidas se reflejan en modificaciones como “el monto o tipo de servicios; el valor del contrato; número de unidades para un componente específico, y; el incremento del costo por unidad”. En otros casos, aunque el precio se mantenga igual, la calidad y la cantidad se ve afectada. La mayoría de las veces los cambios de órdenes, adendas contractuales o adiciones son consideradas prácticas normales que no requieren mayor escrutinio. Sin embargo, esto puede resultar en ineficiencias y oportunidad para comportamientos indebidos (Banco Mundial, s.f., p.2) cuando son injustificados. Aunque las empresas operadoras suelen contar con mecanismos de control, de acuerdo con empresas consultadas, se presentan prácticas como adiciones insuficientemente justificadas (SE1, 2022). Lo anterior, considerando el elevado número de contratos que se suscriben con proveedoras, revela que es posible la ocurrencia de conductas indebidas que escapan de los sistemas de control de las empresas operadoras.

Un elemento clave a considerar es que las empresas contratadas por las operadoras suelen subcontratar parte de los bienes y servicios con otras empresas. Sobre estos contratos el alcance de la supervisión de las operadoras es muy limitado. Sin embargo, asuntos resueltos por la SIC ponen de presente que existen prácticas anticompetitivas en este nivel de la cadena, afectando no solo a las empresas de bienes y servicios contratistas, sino además a las empresas operadoras que ven incrementados los costos de los contratos. La SIC concluyó que por prácticas anticompetitivas se habían incrementado en un 100%, 200% y 300% los precios de bienes (SIC, 2021), que habían sido subcontratados por empresa operadora.



## ***Bajo acceso a la información sobre los procesos de contratación de bienes y servicios***

La información que las empresas operadoras comparten sobre la contratación de bienes y servicios es reducida. Generalmente se publican cifras en los informes de gestión y sostenibilidad o en el mejor de los casos el nombre de algunos contratistas<sup>32</sup>. Esta información, sin embargo, es insuficiente para mejorar la transparencia y reducir los riesgos de corrupción en la contratación de bienes y servicios, pues como se mencionó anteriormente el gran número de contratistas y subcontratistas limita la capacidad de supervisión. Publicar la identidad de los proveedores permite detectar con mayor eficacia si existen conflictos de interés, cuando esta se combina con información sobre los beneficiarios reales (Pitman & Toroskainen, 2020, pág. 29). Esta información es de utilidad para la ciudadanía, la prensa, u organizaciones de la sociedad civil interesadas en transparentar los procesos de contratación en el sector.

Las asimetrías de información y la opacidad en las adquisiciones aumentan las oportunidades de corrupción entre empresas proveedoras de bienes y servicios (UNDP, 2016, pág. 21). Democratizar el acceso a la información sobre las empresas proveedoras mejora las oportunidades de detectar hechos corruptos o irregularidades que faciliten la ocurrencia de hechos indebidos. En Colombia no hay una regulación que obligue a las empresas operadoras o a sus proveedoras de bienes y servicios a dar información sobre los beneficiarios reales de las contratistas, lo que obstaculiza cualquier iniciativa de los grupos de interés que pretenda escrutinar los resultados de la contratación de proveedores de bienes y servicios.

## ***Bajos niveles de denuncia***

Hay pocos incentivos para que las empresas operadoras y las contratistas denuncien prácticas indebidas que puedan afectarlas. La SIC inicia los procesos generalmente cuando se pone en conocimiento de la institución por solicitud o denuncia, un comportamiento en el que se adviertan prácticas que atenten contra la competencia. Sin embargo, las dinámicas propias del territorio dificultan la denuncia, pues es “entrar en una pelea con una empresa asociada a comunidades o asociada a actores claves de ellos” (EE2, 2022).

Si el afectado no pone en conocimiento los comportamientos indebidos es muy probable que la autoridad no llegue a investigar. En un caso investigado por la SIC, los comportamientos anticompetitivos habrían empezado desde 2012, pero la empresa operadora habría notificado a la institución sólo hasta 2015. Sin embargo, el caso habría sido informado a la entidad en 2014 a través de un escrito anónimo. En él se puso en conocimiento la emisión de comunicados ‘oficiales’ sobre

<sup>32</sup> Por disposición de la Ley 1150 de 2007, a pesar de que los todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., se rijan exclusivamente por las reglas del derecho privado, la empresa debe publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública o la plataforma transaccional que haga sus veces.



los precios acordados de mano de obra y bienes y servicios para empresas contratistas (SIC, 2016). A pesar de que durante varios años las empresas contratistas se vieron obligadas a contratar con determinados proveedores locales bajo condiciones impuestas por estos, la empresa operadora y las contratistas se vieron afectados y obligados a cumplir con las imposiciones buscando evitar situaciones de cese de actividades, bloqueos y paros (SIC, 2021).

La denuncia es una herramienta esencial contra la lucha anticorrupción, sin embargo, su eficacia depende de la existencia de condiciones favorables para que los actores puedan poner en conocimiento de las instituciones las actuaciones irregulares.

En un ejercicio (Transparencia por Colombia, 2020) con empresas del Compromiso Empresarial Anticorrupción se encontró que en general, las empresas cuentan con arreglos formales e informales que estructuran las acciones administrativas y corporativas relativas a los mecanismos de denuncia. En el caso particular de las condiciones institucionales formales, estas refirieron a las características que permiten dotar a las empresas de pilares claves que dinamicen el mecanismo de denuncia, tales como:

- La existencia de un sistema de integridad, materializado en valores, principios, políticas y procesos definidos, que evidencien la disposición de la organización a responder con coherencia y consistencia frente a las denuncias;
- La articulación entre el mecanismo de denuncia, y la identificación, análisis y gestión de los riesgos de corrupción;
- Los roles y responsabilidades claras y definidas frente a la gestión del mecanismo de denuncia;
- Los recursos, humanos, tecnológicos y económicos que activan el mecanismo y le permiten su implementación.
- Los medios por los cuales la organización define la cooperación con las autoridades estatales y las políticas que brindan alcances a esa cooperación, y sus medios efectivos de actuación.

Asimismo, cómo están diseñados, operan y se gestionan los mecanismos de denuncia son elementos claves que determinan la eficiencia y eficacia de estos, a saber:

- El establecimiento de diversos canales de comunicación que faciliten a los denunciantes o reportantes comunicar los eventos que consideren pertinentes.
- La estructuración de procesos y procedimientos que ofrezcan sustento, rigurosidad, seguridad y limiten la discrecionalidad en la gestión interna de las denuncias.



- Las garantías explícitas de anonimato y confidencial tanto para el denunciante o reportante, como para su denuncia. En este punto, es importante concretar con transparencia cuáles son los derechos y los deberes de las partes involucradas en el proceso, qué pasa con la información recolectada, cuál son los plazos de su conservación y cómo el denunciante o reportante puede tener acceso, rectificar, cancelar o no, u oponerse al uso de los datos personales y sensibles recolectados en el reporte.
- Las medidas definidas para asegurar la protección al reportante y denunciante de corrupción, garantizando el cumplimiento de los principios de anonimato y confidencialidad.
- La socialización de la ruta completa y de los procesos administrativos en torno al mecanismo y sus canales para todos los grupos de interés: pasos, procedimientos, instancias, tiempos, derechos, momentos.

En el caso particular del sector de hidrocarburos, es casi seguro que los bajos niveles de denuncia posibilitan la ocurrencia de hechos corruptos. Los mecanismos de denuncia deben revisarse con regularidad para garantizar que cumplen con su objetivo, en tanto que el hecho de que la línea de denuncias no reciba notificaciones o pocas notificaciones, no necesariamente es señal de ausencia de conductas indebidas, y más bien podría indicar que las personas no se sienten cómodas para denunciar las infracciones (OCDE, 2021, pág. 16).

### **c. Riesgos asociados a la contratación laboral local**

Los factores de riesgo (4) identificados en esta fase son:

- Bajo acceso a la información de las vacantes
- Debilidades en el control institucional para garantizar el cumplimiento de la norma
- Bajos niveles de denuncia
- Capacidad limitada de las empresas operadoras para verificar cumplimiento real de las cláusulas en materia laboral de las empresas contratistas



**Tabla 10. Riesgos de corrupción en la contratación laboral local**

DIMENSIÓN (si el factor se asocia a la gestión pública)	FACTOR DE RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	NIVEL DE RIESGO
Institucional	Bajo acceso a la información de las vacantes	Posible 3	Moderado 3	<b>Riesgo Moderado</b> <b>9</b>
Control y Sanción	Debilidades en el control institucional para garantizar el cumplimiento de la norma	Probable 4	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>16</b>
Control y Sanción	Bajos niveles de denuncia	Casi seguro 5	Significativo 4	<b>Riesgo Muy Alto</b> <b>20</b>
No Aplica	Capacidad limitada de las empresas operadoras para verificar cumplimiento real de las cláusulas en materia laboral de las empresas contratistas	Posible 3	Significativo 4	<b>Riesgo Alto</b> <b>12</b>

Fuente: Elaboración Propia.

### ***Bajo acceso a la información de las vacantes***

El Decreto 1668 de 2016 con el que se regula la intermediación laboral, supuso cambiar la forma en la que se gestionaban tradicionalmente las vacantes y se relacionaban los actores en los territorios con proyectos de hidrocarburos. La implementación de estos cambios ha tenido varios desafíos. La falta de confianza y de legitimidad hacia los actores institucionales y empresas, así como el proceso de acceso a las vacantes, son algunos de los retos más importantes que se deben superar para que funcione la intermediación como propone la norma. La falta de conocimiento sobre el proceso y los criterios de selección, así como de las vacantes vigentes (SC1, 2022), generan desconfianza y legitiman las antiguas formas en las que mediaban comportamientos indebidos, es decir todos aquellos que no se alinean con lo establecido en el Decreto como el manejo de listados de personas y turnos por parte líderes locales para asignar las vacantes, pero que eran



aceptados por la comunidad debido a que garantizaba que las oportunidades fueran conocidas por los habitantes del territorio (Ramos , 2021, pág. 19 y 21). El acceso a las vacantes del sector de hidrocarburos es determinado por la intermediación que realizan los prestadores autorizados por el Servicio Público de Empleo (SPE). Estos son los encargados de publicar la oportunidad laboral, priorizar los candidatos que según su sistema cumplen con los requisitos y remitir a las empresas los mejores perfiles. Sin embargo, hay una percepción por parte de algunos ciudadanos que indica que la plataforma de SPE es manipulable, que no se cumple la norma de protección a la persona que lleva más tiempo cesante y siempre se contrata a las mismas personas, o que las oportunidades no son canalizadas por las vías de intermediación establecidas por la ley y, se siguen usando las vías informales (Ramos , 2021, pág. 21).

La idea que el sistema no funciona, es reforzada por quienes se benefician de las antiguas formas de gestionar las vacantes. Uno de los factores que incide en lo anterior es la falta de información sobre las oportunidades laborales y el porqué de sus resultados, es decir porqué fueron seleccionados unos y no otros interesados. Es función del prestador autorizado considerar todas las hojas de vida que cumplen con el perfil pese a ello hay desconfianza frente al proceso por parte de las comunidades. Si bien, una persona no necesita auto postularse para ser tenida en cuenta como candidato es un hecho que la difusión de la información de las vacantes y aplicar directamente a la misma.<sup>33</sup> genera “tranquilidad” en la comunidad (SP5, 2022). La norma, sin embargo, no prevé mecanismos de publicación o consulta físicos para las auto postulaciones. Esta es una gran limitante para personas que no cuentan con conectividad para conocer las vacantes y desconocen el proceso que deben surtir para aplicar a una oferta laboral. Las principales poblaciones afectadas son aquellas ubicadas en las veredas o zonas rurales, en donde suelen concentrarse las actividades hidrocarburíferas, y la conectividad suele ser limitada. El bajo acceso a la información es motor de desconfianzas que refuerzan las modalidades de intermediación informal, incrementando la posibilidad de la comisión de hechos corruptos.

## ***Debilidades en el control institucional para garantizar el cumplimiento de la norma***

El Ministerio del Trabajo es el encargado de vigilar, verificar y controlar que los empleadores cumplan con las disposiciones del Decreto 1668 de 2016, sin embargo, el control que se implementa tiene dos limitaciones que aumentan la probabilidad de que ocurran hechos corruptos. En primer lugar, en materia de intermediación irregular todos los actores que podrían participar no recaen bajo el control del Ministerio. Las acciones irregulares asociadas a la certificación de residencia que competen a los alcaldes o, la manipulación sobre las listas (SE3, 2022) y la intervención de las JAC en procesos de intermediación irregular por otorgar el registro de afiliación a la Junta a personas

**32** Esto es conocido en la norma como la autopostulación



que no residen en el municipio (SE2, 2022), están por fuera del alcance de las facultades sancionatorias de la policía administrativa laboral. No hay reglas que sancionen las conductas de intermediación irregular lo que representa una fragilidad del arreglo institucional (Ramos , 2021, pág. 23).

En segundo lugar, los instrumentos para conocer los comportamientos de las empresas operadoras o sus contratistas en materia laboral, o de los prestadores autorizados por el SPE (privado o públicos), no proporcionan la información suficiente para determinar si es procedente una acción sancionatoria. No hay información oportuna y veraz que facilite el seguimiento de lo que sucede en territorio, pues no todas las empresas realizan los reportes en materia laboral como requiere la norma (Ministerio de Minas y Energía, 2022, págs. 2-3). De manera que no se cuenta con los mínimos para ejercer el control sobre las empresas en materia de intermediación laboral.

### ***Bajos niveles de denuncia en procesos de la contratación laboral local***

Los conflictos por la intermediación laboral son ampliamente conocidos por actores de territorios con proyectos hidrocarburíferos. Sin embargo, el número de denuncias es baja. Actores institucionales, empresariales, y comunitarios coinciden en que hay miedo a denunciar (Ramos , 2021, pág. 21; SP5, 2022). La aceptación de la intermediación irregular como parte de las dinámicas del territorio, la violencia sistemática contra los líderes en estas regiones del país, la falta de presencia de las instituciones y la imposibilidad del Estado de garantizar la vida de quienes acuden a las instituciones para advertir sobre un hecho irregular, hacen que la denuncia sea una opción inviable. Un caso concreto de asesinato por denunciar la intermediación irregular fue expuesto en 2017 (Portalofio, 2017).

Los actores que pueden verse beneficiados por la intermediación ilegal pueden ser las empresas que ceden ante las amenazas de bloqueos (SE2, 2022), a distribuir las vacantes a través de delegados de las comunidades “saltándose” el sistema, así evitan pérdidas por parar las operaciones; los líderes comunales que son encargados de gestionar informalmente, y solicitan o reciben pagos a cambio de la intermediación (Ramos , 2021, pág. 21); o los políticos locales o regionales, muchas veces en puestos oficiales, que instrumentalizan la intermediación para hacerse acreedores de favores políticos (EE1, 2022; SP5, 2022). Dado que intermedian múltiples intereses, los canales de denuncia deben adaptarse generando incentivos y garantías a quienes se atreven a denunciar, al no hacerlo, es casi seguro que motive actuaciones como el soborno, además de generar una vulneración al derecho al ejercicio de control ciudadano y veeduría ciudadana.



## ***Capacidad limitada de las empresas operadoras para verificar cumplimiento real de las cláusulas en materia laboral de las empresas contratistas***

Las empresas operadoras son las responsables de verificar el cumplimiento de las cláusulas laborales que se establecen con las empresas contratistas, en atención a lo establecido por la normatividad. Sin embargo, algunas empresas operadoras desconocen la problemática que en materia laboral afrontan las empresas contratistas, quienes son las que se encargan de gran parte del desarrollo de las actividades en territorio.

Los reportes que deben realizar las empresas contratistas no aportan información suficiente, para determinar cuántos cargos son contratados y cuántas fueron las vacantes publicadas permitiendo ver los resultados de la intermediación. La información que exige la norma son sólo tres puntos: 1) nómina del proyecto, 2) mano de obra local contratada calificada y no calificada, 3) municipios donde se encuentra el proyecto.

Sin canales de comunicación efectivos entre operadoras y contratistas, no es posible realizar un control real de lo que sucede en materia laboral, se invisibiliza lo que sucede en el territorio, facilitando la ocurrencia de comportamientos indebidos.

## **RESUMEN**

A modo de resumen la tabla 11 muestra los 25 riesgos agrupados en diferentes niveles. Más de la mitad de ellos (68%) se encuentra en las categorías alto y muy alto, siendo los riesgos que deben ser revisados y abordados con mayor urgencia. Mientras ocho (8) de los riesgos son menores o moderados, es decir que pueden materializarse, pero su probabilidad es baja o su impacto no es muy grande. En el caso de los riesgos moderados, es fundamental tomar medidas de control preventivas.



**Tabla 11. Riesgos por niveles de urgencia**

NIVEL DEL RIESGO	RIESGO	FASE ANALIZADA
<b>RIESGOS MENORES</b>  (2)	Influencia en la toma de decisiones para flexibilizar las condiciones habilitantes de los oferentes y atraer la inversión.	Asignación de Áreas
	Uso inadecuado de la contratación directa (bilateral)	Contratación de Bienes y Servicios
<b>RIESGOS MODERADOS</b>  (6)	Obstáculos al publicar directa en el proceso de coordinación y concurrencia	Asignación de Áreas
	Bajo acceso efectivo a información pública por parte de interesados, incluida la comunidad	Licencias Ambientales
	Capacidad de tramitar las denuncias es débil	Licencias Ambientales
	Limitaciones en la capacidad institucional para fiscalizar la producción de hidrocarburos	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (fiscalización)
	Baja Cultura del Control Social	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (consulta previa)
	Bajo acceso a la información de las vacantes	Contratación Laboral Local
<b>RIESGOS ALTOS</b>  (8)	Obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos	Asignación de Áreas
	La capacidad institucional de la ANLA para cumplir con la misión de otorgar o denegar las licencias ambientales para proyectos de hidrocarburos es limitada	Licencia Ambiental
	Capacidad Limitada de la ANLA para realizar seguimiento a las obligaciones ambientales	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (licencia ambiental)



NIVEL DEL RIESGO	RIESGO	FASE ANALIZADA
<b>RIESGOS ALTOS</b>  <b>(8)</b>	Debilidad en el proceso de seguimiento a las obligaciones ambientales	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (licencia ambiental)
	Baja interoperabilidad de información pública en materia social y ambiental	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (consulta previa y licencia ambiental)
	Carencia de efectividad y transparencia en los procesos de la consulta previa	Consulta Previa
	Debilidad del proceso de supervisión de las empresas operadoras sobre los contratos de bienes y servicios suscritos	Contratación de Bienes y Servicios
	Capacidad limitada de las empresas operadoras para verificar cumplimiento real de las cláusulas en materia laboral de las empresas contratistas	Contratación Laboral Local
<b>RIESGO MUY ALTO</b>  <b>(9)</b>	Bajo acceso a información pública	Consulta Previa
	La Capacidad Institucional del Ministerio del Interior para garantizar el desarrollo de consultas previas es limitada	Consulta Previa
	Debilidad en el proceso de seguimiento a los acuerdos protocolizados	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (consulta previa)
	Capacidad limitada del Ministerio del Interior para cumplir su función de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos	Seguimiento a las Obligaciones Empresariales (consulta previa)



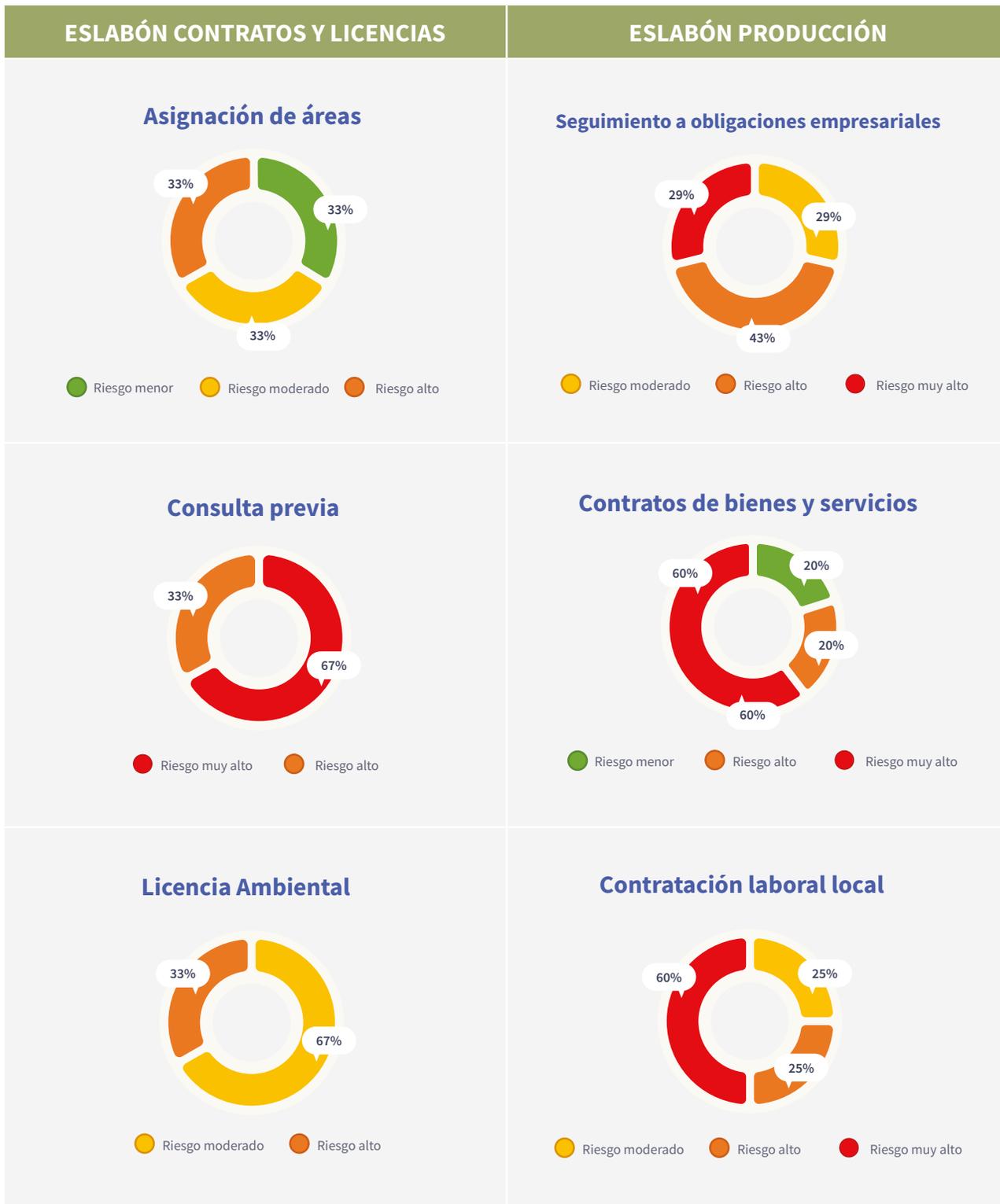
NIVEL DEL RIESGO	RIESGO	FASE ANALIZADA
<p><b>RIESGO MUY ALTO</b></p> <p><b>(9)</b></p>	Capacidad de las empresas operadoras para elegir al mejor proponente es limitada	Contratación de Bienes y Servicios
	Bajo acceso a la información sobre los procesos de contratación de bienes y servicios	Contratación de Bienes y Servicios
	Bajos niveles de denuncia	Contratación de Bienes y Servicios
	Debilidades en el control institucional para garantizar el cumplimiento de la norma	Contratación Laboral Local
	Bajos niveles de denuncia	Contratación Laboral Local

Fuente: Elaboración Propia.

La tabla 12 ilustra los niveles de riesgo para cada una de las fases analizadas por eslabón. Es posible evidenciar visualmente que en algunas fases se requiere actuar de manera inmediata frente a los factores de riesgo, pues la totalidad o la mayoría de los riesgos identificados son de nivel muy alto, por ejemplo, del eslabón Contratos y Licencias, la fase de Consulta Previa o, del eslabón de Producción, la fase de Contratación de Bienes y Servicios. En algunas categorías los riesgos menores y riesgos moderados son mayoría. Si bien estos casos son de menor urgencia, es fundamental analizar los cambios que pueden implementarse para disminuir al menor nivel la probabilidad de ocurrencia. Este es el caso de la fase de Asignación de Áreas y la Licencia Ambiental.



**Tabla 12. Niveles de riesgo por fases analizadas**



Fuente: Elaboración Propia.



Todos estos riesgos de corrupción son escenarios que favorecen la aparición de hechos de corrupción. Por lo tanto, lograr que el sector hidrocarburos y especialmente los eslabones de i) Contratos y Licencias ii) producción se desarrollen de forma más transparente deben blindarse especialmente en los factores de riesgo señalados y reforzarse de tal forma que se conviertan en hechos de corrupción que pongan en peligro la seguridad, economía y desarrollo de las zonas donde se realiza esta actividad extractiva.

## Conclusiones

El estudio llega a las siguientes conclusiones.

### ***Acceso a la información a lo largo de la cadena es clave en la gestión de riesgos***

En materia de publicidad de información deben reconocerse los avances realizados por las instituciones, para hacer llegar a través de sus páginas web, sistemas de bases de datos y de georreferenciación, la información que es de interés de los actores interesados. Estos avances se evidencian particularmente en el eslabón de Contratos y Licencias, en la asignación de áreas y en el proceso de solicitud, evaluación y otorgamiento de las licencias ambientales.

Es esencial recordar que la contravención al derecho de acceso a la información y sus principios es un acto considerado en este estudio como un riesgo de corrupción, fundamentalmente por la relación que existe entre la opacidad de la información y la corrupción. Esta consideración es necesaria para comprender la razón por la que el bajo acceso efectivo a la información pública puede favorecer comportamientos irregulares, ilegales o corruptos y, por lo tanto, es necesario revisar las causas que dificultan el acceso a los ciudadanos. Algunas de las debilidades encontradas en los procesos se relacionan con las cualidades de información, la mayoría de las veces muy técnica o voluminosa, almacenada en algunos casos en sistemas que requieren de cierto grado de manejo, no dirigida o pensada para ser de utilidad para los actores locales, especialmente de los territorios donde potencialmente se desarrollarán las actividades hidrocarburíferas.

El acceso a la información en la consulta previa en sus dos procesos (de determinación de procedencia y gestión) es mucho menos favorable. La implementación de un nuevo sistema que prometió mejorar los procesos a finales de 2022, es un gran progreso que transparenta la gestión, no afecta positivamente el acceso a la información. Los datos abiertos publicados en el micrositio de la DANCP permiten tener un panorama de lo que sucede en territorio, pero no es información de calidad que dé oportunidad a los ciudadanos, en especial organizaciones étnicas o que apoyen la gestión de las comunidades, de conocer los procesos y hacer control ciudadano.



En cuanto al eslabón de producción, el acceso a la información es considerablemente menor. Para el seguimiento a las obligaciones ambientales y aquellas derivadas de los procesos de consulta, hay poca información que pueda ser accedida por los interesados. En primer lugar, son numerosas las obligaciones de las empresas, los instrumentos y las instituciones a cargo de supervisar su cumplimiento, desde los PBC, la inversión forzosa no menor al 1%, hasta las obligaciones propias de la licencia y el plan de manejo ambiental y los acuerdos realizados en la consulta previa. La oportunidad de hacer seguimiento a un proyecto, a participar, a hacer control ciudadano, se disipa por la falta de información que, de encontrarse, está dispersa entre los diferentes sistemas, cada uno con diferentes niveles de acceso. En segundo lugar, la oportunidad de hacer seguimiento a los compromisos ambientales recae en gran medida en los espacios presenciales que habilita la institucionalidad para los ciudadanos en los territorios, sin embargo, sin el acceso efectivo y oportuno a la información estos espacios se tornan en ejercicios ilustrativos de lo que está haciendo la empresa, pero no son de seguimiento.

Los asuntos sobre los que menos información relevante, oportuna y veraz hay, son quizás los que mayor interés despiertan en territorios donde la industria ha venido desarrollando actividades durante años. Sobre la contratación de bienes y servicios, hay muy poca información probablemente porque esta es para uso de las empresas operadoras y sus contratistas, por lo tanto, no es pública, y no hay una obligación legal de divulgarla a excepción de la empresa estatal Ecopetrol. En el caso de la contratación laboral, el sistema de intermediación creado por la norma canaliza la información, pero no hay una amplia publicidad de las oportunidades laborales. Si bien se han realizado esfuerzos conjuntos entre la institucionalidad y las empresas por dar a conocer el Decreto y acompañar el registro de hojas de vida en los territorios, la desconfianza frente a la transparencia del sistema prevalece, reforzando la legitimidad de prácticas de intermediación ilegales. En consecuencia, este contexto que limita la publicación y la calidad de la información es un escenario de opacidad que favorece la aparición de hechos de corrupción.

### ***Deficiencias en los espacios de participación ciudadana aumentan la posibilidad de ocurrencia de hechos corruptos***

Es a través de los mecanismos institucionales que los ciudadanos tienen mayor oportunidad de ejercer vigilancia sobre las decisiones que toman los funcionarios, por lo que en los procesos donde hay deficiencias en los mecanismos de participación es posible que se vulnere el ejercicio del derecho del control ciudadano y veeduría ciudadana. En igual sentido que la relación entre la falta de acceso a la información y la ocurrencia de prácticas corruptas, las barreras al control ciudadano sobre las decisiones públicas son un elemento que aumenta las posibilidades de que se practique la corrupción, pues el control incrementa la responsabilidad de los agentes estatales y no estatales, razón por la que la contravención al ejercicio de este derecho es considerada en este estudio como un riesgo de corrupción.



La participación ciudadana entendida como la intervención en el escenario público de sujetos individuales o colectivos que buscan “influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones (oposición)” (Foro Nacional por Colombia, 2021, pág. 3); es un derecho cuyo ejercicio en la asignación de áreas y el seguimiento a los acuerdos en la consulta previa, es deficiente. En primer lugar, no hay instrumentos para la participación en la asignación de áreas. Los espacios que se desarrollan con las comunidades se surten una vez se han suscrito los contratos con las empresas por lo que las oportunidades de incidir, concertar, oponerse o fiscalizar la gestión realizada en este proceso es casi nula, más aun considerando las dificultades en materia de acceso a la información citadas en el apartado anterior. Aunque en los ejercicios de coordinación y concurrencia con las autoridades locales estas pueden invitar a otros sectores, no se asegura la participación de representantes de las comunidades.

En segundo lugar, la posibilidad de hacer control sobre la gestión de la consulta o los compromisos registrados en los acuerdos protocolizados en la consulta previa es muy bajo. Consideraciones como la identificación de impactos y medidas de manejo, las razones que llevaron a la implementación de un Test de Proporcionalidad, o los compromisos adquiridos, no es información de fácil acceso para el público, y aún la información que es accedida por las comunidades directamente implicadas es de deficiente calidad en algunos casos, afectando directamente las oportunidades de vigilar la gestión, el desarrollo y el cierre de la consulta previa.

### ***Las capacidades de las instituciones y de las empresas son un determinante del nivel de los riesgos de corrupción***

Un elemento recurrente a lo largo de las fases analizadas es la limitada capacidad de gestión, de vigilancia y control que tienen algunos actores responsables sobre determinados procesos o procedimientos. Las limitaciones de presupuesto y personal son un factor que está presente en la ANH, ANLA y el Ministerio del Interior, en cabeza de la DANCP. Esas limitaciones, aunque comunes en la gestión pública, son elementos críticos para disminuir la posibilidad de que ocurran hechos corruptos. En el caso del proceso de licenciamiento tanto en la fase de solicitud, evaluación y otorgamiento como en el seguimiento de las obligaciones ambientales, se evidencia limitaciones en el personal disponible para asumir la carga de trabajo que llegan a la Agencia. Igualmente, estas dificultades están presentes en la gestión de la DANCP, con el agravante que a diferencia de la ANLA en donde ingresan recursos por la solicitud de evaluación, la disponibilidad de recursos no depende del número de solicitudes por lo que un número elevado de procesos puede limitar considerablemente la capacidad institucional.



A excepción del riesgo de corrupción asociado a la capacidad de la ANH para fiscalizar la producción que es un riesgo menor, todos los riesgos asociados a la capacidad de los actores analizados, incluyendo las empresas operadoras en sus procesos de licitación o selección objetiva, son riesgos altos o muy altos. Respecto al último riesgo, la capacidad está determinada por la efectividad de los controles internos para calificar a los proponentes, considerando entre otros elementos las actuaciones de actores con influencia en el nivel regional para que sean incluidas empresas en el proceso de selección, e implementar efectivamente en sus procesos de debida diligencia elementos de evaluación que van más allá de la capacidades técnicas y financieras, valorando factores como el respeto por los DDHH, revisar la empresas desde una matriz de riesgos, etc.

### ***Los vacíos normativos facilitan la aparición de actos indebidos y disminuyen la efectividad de las acciones institucionales***

Los vacíos que ha dejado la falta de una ley estatutaria que oriente los ejercicios de consulta previa en sus procesos y procedimientos, es una de las mayores críticas entre actores que han participado de procesos consultivos. Tanto en la fase de gestión como en la de seguimiento, la discrecionalidad de la autoridad juega un papel fundamental ante la falta de lineamientos que, como manifestación de la voluntad de las comunidades étnicas, y no de una imposición de la autoridad, unifiquen los principios y mínimos de la consulta. En particular el seguimiento a los acuerdos es muy discrecional, pues las disposiciones en la materia son muy generales, incluida las funciones del Ministerio, a quien se le da la función de ser garante del proceso consultivo, pero no se le otorga la capacidad sancionatoria razón por la que la entidad carece de fuerza para garantizar el cumplimiento.

Otro vacío que da espacio a comportamientos fuera de la norma, es el del control sobre la intermediación laboral en los territorios hidrocarburíferos. La norma se centra en las funciones del Ministerio de Trabajo para sancionar las conductas en contra de la intermediación ilegal, pero se centra en las actuaciones que provengan de los empleadores (las empresas), e ignora las de otros actores en el territorio que pueden intervenir en el proceso de intermediación laboral como las instituciones locales, los prestadores autorizados o las JAC. Por lo tanto, no se llevan a cabo investigaciones ni implementan acciones sancionatorias cuando quienes se involucran en la intermediación laboral son actores diferentes a las empresas.

### ***La falta de controles externos o internos en momentos donde se presentan deficiencias aumenta la probabilidad de ocurrencia***

Los controles son determinantes para disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos de corrupción. De ahí que de la identificación de los momentos en donde hay mayor vulnerabilidad, pueden encontrarse las mayores oportunidades para gestionar los riesgos. En el seguimiento a las obligaciones ambientales, estas debilidades se registran en el reporte que deben realizar las



empresas a la Autoridad, que incluyen la deficiencia en algunos indicadores, la no presentación de los informes en el tiempo establecido, y la no revisión oportuna por parte de la Autoridad de lo reportado. A lo que se suma la posibilidad de no poder contrastar la información con lo evidenciado en terreno a través de las visitas. La vulnerabilidad enunciada, da espacio a que ocurran comportamientos indebidos que escapen del control de los procesos

En el caso de la fase de asignación de áreas en donde se identifica un conflicto de interés al ser la Agencia la encargada de promover la inversión al tiempo que ser la responsable de establecer las condiciones para las asignación, la probabilidad mínima de ocurrencia del riesgo se explica por la existencia de controles externos derivados de la constante publicación de información, sobre las rondas y la posibilidad de hacer comentarios sobre los términos de referencia, así como sobre la lista de empresas habilitadas, que dificultan que la superposición de funciones genere un hecho indebido.

### ***Sistemas de denuncia poco efectivos y la criticidad de los riesgos***

Las fases de mayor criticidad por la cantidad de riesgos que están en alto y muy alto y por la calificación final de los riesgos, son las fases en las que se registran mayores debilidades en los sistemas de denuncia: la contratación de bienes y servicios y la contratación laboral local. La probabilidad de que ocurran hechos corruptos, definidos o no como delitos, aumenta considerablemente ante las barreras, limitaciones o falta de incentivos para denunciar. A pesar de que cada fase tiene sus particularidades, se asemejan en que las condiciones adversas del contexto juegan un papel fundamental en las dificultades que deben ser superadas por la ciudadanía para denunciar.

Aunque la ciudadanía logre denunciar posibles hechos de corrupción, el proceso investigativo también enfrentará algunos retos que obstruirá y ralentizará la pesquisa. Esta situación incide en la confianza de la ciudadanía de tal forma que puede desanimar la interposición de la denuncia ante los entes de control. Por lo anterior, el abordaje respecto a este tema debe hacerse de forma sistémica.

Los riesgos en los procesos internos de las empresas y en el relacionamiento en los territorios El rol que cumplen las empresas operadoras y contratistas en la gestión de riesgos de corrupción en el sector no es residual. Al contrario, como se muestra en el eslabón de Producción tienen un papel central en disminuir la probabilidad de que los riesgos de corrupción se materialicen y pueden ser los principales interesados en que así sea, dados los efectos que su ocurrencia trae para el desarrollo del proyecto, de la fase y del sector en general. Es importante, por lo tanto, mencionar que los riesgos de corrupción y su gestión ocurren tanto dentro como fuera de las organizaciones. En la fase de contratación de bienes y servicios esto es más evidente. Los riesgos asociados a los procesos internos de contratación, como los controles y la planificación, son elementos que conciernen mayoritariamente a la gestión de las empresas operadoras. Mientras que hay otros



riesgos cuya gestión no depende únicamente de las empresas operadoras sino que involucran a otros actores. Tal es el caso de las prácticas anticompetitivas que pueden afectar a empresas contratistas y los actos que afectan la intermediación laboral.

## 7. Recomendaciones

Teniendo en cuenta que los riesgos no tienen la misma urgencia y que la capacidad de los actores públicos, privados, y de la sociedad civil y academia es un factor condicionante de las acciones que se desarrollen para mejorar la transparencia del sector y disminuir los riesgos de corrupción, se recomienda concentrar esfuerzos en riesgos prioritarios. Los riesgos enlistados a continuación tienen un nivel medio, alto o muy alto, el impacto de no ejecutar acciones encaminadas a gestionarlos puede ser medio-alto o alto, y la capacidad de acción de las instituciones u organizaciones en el corto o mediano plazo es media o alta. Es decir, son riesgos cuya urgencia es alta, y frente a los cuales se pueden entablar medidas para disminuir su probabilidad de ocurrencia.

- En la Asignación de Áreas el factor que se recomienda revisar con mayor urgencia es el denominado obstáculos al publicar información sobre el proceso de asignación de áreas y contratos de forma comprensible y en formatos de datos abiertos. Aunque se valora el esfuerzo de las entidades del sector para publicar información sobre la distribución, delimitación y clasificación de las áreas hidrocarburíferas, se evidencia que no va dirigida a la ciudadanía en general. El nivel de tecnicismo dificulta el acceso y uso de la misma a favor de la intervención de la ciudadanía para tomar decisiones en torno a la asignación de áreas. Y en algunos casos, la información se encuentra en formatos que no permiten ser reutilizados ni la extracción de su contenido. Disipar estos obstáculos fomentará el acceso a la información. Sin embargo, requiere pensar en las comunidades como usuarias finales de esa información. Adicionalmente, es importante señalar que publicar información comprensible y clara es la puerta para hacer efectivo el derecho a la participación en los espacios de discusión y toma de decisiones en donde la ciudadanía informada tiene un rol fundamental para el aporte del desarrollo nacional, departamental, municipal y territorial.
- En los procesos de Consulta Previa el riesgo sobre el que deben encaminarse acciones concretas es el de Bajo Acceso a la Información Pública. Si bien los otros riesgos recibieron una calificación mayor, la capacidad de entablar acciones es muy baja. Mejorar el acceso a la información es una acción que recae en la competencia de la DANCP. Sin perjuicio de la protección de información confidencial de las partes, podrá proporcionarse información que, de cuenta del desarrollo del proceso, los impactos y medidas identificadas, las motivaciones cuando se aplica el Test de Proporcionalidad, etc. y permita a los interesados hacer seguimiento al proceso.



- En el proceso de solicitud, evaluación y otorgamiento de Licencias Ambientales es necesario continuar con esfuerzos para abordar el Bajo Acceso a la Información. La información debe ser completa, todos los proyectos que se encuentran en evaluación en el sistema georreferenciado AGIL deben encontrarse en el buscador de EIA de VITAL. Además, de hacer pública la información, es importante buscar instrumentos para que esta información sea relevante y de fácil lectura para las comunidades, mejorando las oportunidades de uso de los mecanismos de participación ciudadana.
- En cuanto al Seguimiento a las Obligaciones de las Empresas, los dos riesgos que son prioritarios afectan el proceso de vigilancia sobre la licencia ambiental y uno a la consulta previa. Frente a la Debilidad en el Proceso de Seguimiento a las Obligaciones Ambientales, es importante que los controles permitan verificar que las empresas están presentando los ICA en el tiempo establecido, pero además que se constate que los indicadores definidos en efecto pueden medir el avance, y se implementen medidas correctivas cuando el informe no da cuenta de la realidad del territorio o son de mala calidad. Sobre la Baja Calidad y Oportunidad de Información, en materia ambiental pero también sobre los acuerdos establecidos en la Consulta Previa, las instituciones que participan en el seguimiento, deben mejorar la disponibilidad de información asociadas a las obligaciones de las empresas operadoras. Garantizar el libre acceso y fomentar el conocimiento de las obligaciones mejorará las oportunidades de control ciudadano, lo cual puede lograrse mejorando la comunicación e interoperabilidad entre sistemas de información institucionales.
- En la Contratación de Bienes y Servicios son prioritarios dos riesgos de corrupción. El primero, el Bajo Acceso a la Información sobre los Procesos de Contratación de Bienes y Servicios. Al respecto, es fundamental el papel de las empresas operadoras en mejorar la disponibilidad de información sobre sus proveedores. La implementación de ejercicios similares en otras jurisdicciones da cuenta de la posibilidad real de materializar esta acción. Es esencial avanzar no solo en informar los nombres de las empresas proveedoras, sino dar a conocer cuáles son sus beneficiarios reales. El segundo, los Bajos Niveles de Denuncia. Este es un riesgo que necesita acciones conjuntas entre empresas operadoras, contratistas, sector público (entre ellas la SIC), pues las condiciones contextuales pueden generar una influencia considerable sobre el ciudadano o ciudadana que pretenda informar acciones que atentan contra la competencia u otros actos como los sobornos. Las acciones a favor de la denuncia deben responder a las especificidades del sector teniendo en cuenta las dinámicas propias de cada territorio, las formas en que podrían perpetuarse los actos indebidos, los signos de alarma, los actores con altos niveles de poder/influencia que puedan desincentivar la denuncia, etc.



- Finalmente, en la Contratación Laboral Local la capacidad de implementar acciones frente riesgos de corrupción es muy baja. Esta limitante se presenta en los tres riesgos con mayor nivel de urgencia por lo que las acciones si bien son de carácter prioritario, no podrían ser implementadas en el corto o mediano plazo. De modo que el único riesgo sobre el cual podrían establecerse acciones es el Bajo Acceso a la Información de las Vacantes, que es un riesgo moderado. Alternativas de publicidad de información no solo restringidas a los medios virtuales, es decir a través de medios físicos, dando a conocer ampliamente los criterios de selección, y las razones por las que no fue seleccionado el candidato, son acciones que mejorarían la confianza hacia el proceso.

## Bibliografía

- Akubadaura Juristas. (2021a). *Alcances y evolución jurídica del derecho a la consulta previa en Colombia*.
- Akubadaura Juristas. (2021b). Sistema Nacional de Información en Consulta Previa. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=dW3R\\_-PwsTw&ab\\_channel=AkubadauraJuristas](https://www.youtube.com/watch?v=dW3R_-PwsTw&ab_channel=AkubadauraJuristas)
- ANLA. (2021). *Auditoría a la Evaluación del licenciamiento ambiental (Verificación técnica, normatividad, cumplimiento manuales y TR)*.
- ANLA. (2021). *Informe de Gestión y Sostenibilidad-GRI 2021*.
- ANLA. (2022). *Mapa de Riesgos de Corrupción 2022*.
- Bastidas, L. F. (14 de Mayo de 2022). *Test de Proporcionalidad en la Consulta Previa de Proyectos Mineros y Energéticos*. Obtenido de Blog del Sector Minero - Energético: <https://boletinmineroenergetico.uexternado.edu.co/test-de-proporcionalidad-en-la-consulta-previa-de-proyectos-mineros-y-energeticos/>
- Castro, F., Zuleta, L. A., Alandette, J. F., Fonseca, S. M., & Martínez, S. (2012). *Cuadernos de Fedesarrollo Número 4. Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia*. Fedesarrollo. Obtenido de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/159/CDF\\_No\\_41\\_Octubre\\_2012.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/159/CDF_No_41_Octubre_2012.pdf?sequence=3&isAllowed=y)



Contraloría General de la República. (2018). *La consulta previa: ¿realmente frena los proyectos estratégicos del país?*

Contraloría General de la República. (2020). *Informe de Auditoría de Cumplimiento al Proyecto Área de Explotación Nashira, ubicado en el municipio de Orocué, departamento del Casanare-ANLA*

Crudo Transparente. (julio- agosto de 2018). Obtenido de <https://crudotransparente.com/2018/08/01/como-se-adjudica-un-bloque-petrolero-en-colombia-los-cambios-en-los-estandares-segun-la-ultima-ronda-sinu-san-jacinto/>

Del Valle, E. (2020). Acuerdo de Escazú y licenciamiento ambiental. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XX (Maria del pilar García Pachón ed., págs. 82-114). Universidad Externado de Colombia.

ECOPETROL. (30 de Abril de 2020). *Proveedores de bienes y servicios locales*. Obtenido de <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/GruposInteres/GestionDeAbastecimiento/RelacionamientoConProveedore>

ECOPETROL. (Febrero de 2021). *Nuestros proveedores en cifras*. Obtenido de <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/GruposInteres/GestionDeAbastecimiento/RelacionamientoConProveedore/nuestros-proveedores-en-cifras>

EE1. (26 de Septiembre de 2022). Entrevista EE1. (A. Puertas, Entrevistador)

EE2. (27 de Septiembre de 2022). Entrevista EE2. (A. Puertas, Entrevistador)

EE3. (30 de Septiembre de 2022). Entrevista EE3. (A. Puertas, Entrevistador)

Fiscalía General de la Nación. (07 de Diciembre de 2015). *Office of the Attorney General brought charges against people involved in Petrotiger case*. Obtenido de Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/en/2015/12/07/office-of-the-attorney-general-brought-charges-against-people-involved-in-petrotiger-case/>



- Foro Nacional por Colombia. (2021). *Condiciones para la participación ciudadana en el sector extractivo en Colombia*.
- Foro Nacional por Colombia. (Marzo de 2023). *Fundación Foro region Central*. Obtenido de <https://fundacionfororegioncentral.org/wp-content/uploads/2023/01/Infografia-ley-de-coordinacion-y-concurrencia.pdf>
- Halland, H., Lokanc , M., & Nair , A. (2016). *El sector de las industrias extractivas. Aspectos esenciales para economistas, profesionales de las finanzas públicas, y responsables de políticas*. Banco Mundial. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22541/9781464806124.pdf?sequence=10>
- ICANH. (2022). *Análisis de la participación del ICANH en los test de proporcionalidad convocados por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa —DANCP—*. Obtenido de <https://publicaciones.icanh.gov.co/index.php/picanh/catalog/book/232>
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH. (5 de septiembre de 2022). *Analisis de participación del ICANH en los test de proporcionalidad*. Obtenido de <https://publicaciones.icanh.gov.co/index.php/picanh/catalog/book/232>
- Martínez Hurtado, C. A., & Santos Toscano, J. D. (2019). *Repositorio Universidad Cooperativa de Colombia*. Obtenido de <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/51643f7e-2cc1-44d4-9a05-d1987e5f97e2/content>
- Ministerio de Minas y Energía. (2021). *Informe EITI Colombia 2020*.
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). *Formato Memoria Justificativa Proyecto de Decreto Por el cual se subroga la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en m*.
- Ministerio del Interior. (2022). *Matriz de Riesgos Segundo Semestre (Gestión para la Protección de Derechos)*. Obtenido de Mapa de Riesgos 2022: <https://www.mininterior.gov.co/mapa-de-riesgo-2022/>
- Ministerio del Interior. (2020). *Informe de Gestión 2020. Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa*.
- Nest, M. (2017). *Herramientas para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en los Otorgamientos del Sector Minero (2da edición)*. Obtenido de [https://files.transparencycdn.org/images/Spanish-translation-of-MACRA-tool-herramienta\\_para\\_la\\_evaluacion\\_de\\_riesgos\\_de\\_corrupcion\\_en\\_los\\_otorgamiento.pdf](https://files.transparencycdn.org/images/Spanish-translation-of-MACRA-tool-herramienta_para_la_evaluacion_de_riesgos_de_corrupcion_en_los_otorgamiento.pdf)



- NRGI. (2021). *Diagnosing Corruption in the Extractive Sector: A Tool for Research and Action - Step 4 Research Guide: Operations*. Obtenido de <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnosing-corruption-extractive-sector-tool-research-and-action>
- OCDE. (2016). *Corruption in the extractive value chain: Typology of Risks, Mitigation Measure and Incentives*. Obtenido de <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/corruption-in-the-extractive-value-chain-9789264256569-en.html>
- OCDE. (2021). *¿Cómo abordar los riesgos de soborno de suministro de minerales?*
- OLADE. (2014). *Estudio de Caso Consulta previa e informada a las Comunidades Indígenas en Colombia*.
- Open Contracting Partnership & NRGI. (2018). *Contrataciones abiertas para los derechos de petróleo, gas y minería: arrojar luz sobre las buenas practicas de Open Contracting Partnership y NRGI*.
- Pitman, R., & Toroskainen, K. (2020). *Beneath the Surface: The Case for Oversight of Extractive Industry Suppliers*. NRGI.
- Portafolio. (21 de Mayo de 2017). *Pérdidas por sabotaje laboral a Ecopetrol llegan a 6.000 millones de pesos. Pérdidas por sabotaje laboral a Ecopetrol llegan a 6.000 millones de pesos*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/perdidas-por-saboteo-laboral-a-ecopetrol-llegan-a-6-000-millones-de-pesos-506095>
- Ramos , J. C. (2021). *Las instituciones en el conflicto por el empleo de la industria petrolera caso Barrancabermeja: Análisis del Decreto 1668 de 2016*. (5). Bogotá.
- Rodríguez, G. A. (2014). *De la Consulta Previa al Consentimiento Libre, Previo e Informado a Pueblos Indígenas en Colombia*. Universidad del Rosario.
- SC1. (27 de Septiembre de 2022). Entrevista SC1. (A. Puertas, Entrevistador)
- SC2. (11 de Octubre de 2022). Entrevista SC2. (A. Puertas, Entrevistador)
- SE1. (29 de Septiembre de 2022). Entrevista SE1. (A. Puertas, Entrevistador)



SE2. (4 de Octubre de 2022). Entrevista SE2. (A. Puertas, Entrevistador)

SE3. (7 de Octubre de 2022). Entrevista SE3. (A. Puertas, Entrevistador)

SIC. (2016). *Resolución número 53015 de 2016*.

SIC. (2021). *Resolución 10220 de 2021*.

SP1. (29 de Septiembre de 2022). Entrevista SP1. (A. Puertas, Entrevistador)

SP5. (16 de Noviembre de 2022). Entrevista SP5. (A. Puertas, Entrevistador)

Transparencia por Colombia. (2019). *Mapa de riesgos de corrupción en la Gestión de recursos del posconflicto*.

Transparencia por Colombia. (2017). *Índice de Transparencia Nacional*. Obtenido de Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2020). *Estudio de caso: la denuncia como mecanismo anticorrupción en el sector empresarial*.

Transparencia por Colombia. (2021). *Monitor Ciudadano*. Obtenido de <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

Transparencia por Colombia. (s.f.). *Qué es la corrupción*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/la-corrupcion-debe-dejar-de-ser-un-negocio-que-paga/>

Transparency Internacional. (2017). *Combating corruption in mining approvals Assessing the risks in 18 resource-rich countries*.

UNDP. (2016). *A Practitioner's Guide for Corruption Risks Mitigation in Extractive Industries*.



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)  
Teléfono: (601) 4778282  
[transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)  
Bogotá, Colombia