



GOBERNANZA FRENTE AL APODERAMIENTO DE HIDROCARBUROS EN  
NORTE DE SANTANDER

AUTOR: JUAN SEBASTIÁN RAMÍREZ DUQUE

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

TUTOR: HUMBERTO LIBRADO CASTILLO

DATOS DE CONTACTO: [jsebastianramirez@javeriana.edu.co](mailto:jsebastianramirez@javeriana.edu.co)

FECHA DE ENTREGA: JULIO DE 2021

## RESUMEN

La gobernanza de los recursos naturales, específicamente la de los hidrocarburos en Norte de Santander, presenta ciertas dificultades especialmente en la prevención y atención del apoderamiento de hidrocarburos (combustible), sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan, teniendo en cuenta que ésta es una práctica delincinencial cada vez más frecuente. Actualmente (junio 2021) es un problema que ha sido observado por las empresas explotadoras de petróleo, tal es el caso de Ecopetrol, que:

en promedio perdió al día 260 millones de pesos durante el 2019 como consecuencia de la extracción ilegal de petróleo y gasolina, mediante la instalación de válvulas alternas a los oleoductos y poliductos que llevan el crudo. Según datos de la misma empresa, ese desangre gota a gota le terminó costando el año pasado unos 95.000 millones de pesos, solo correspondientes al producto robado. A esto se sumaron otros 100.000 millones de pesos usados para reparar los daños causados a la infraestructura petrolera (El Tiempo, 2020).

Además, el combustible hurtado contribuye a la cadena del narcotráfico, genera daños ambientales (principalmente por el crudo derramado), ya que este tipo de instalaciones ilícitas se hace de manera rudimentaria o artesanal y en ocasiones deja fugas de productos que afectan suelos y recursos hídricos e impactan la flora y la fauna (Ecopetrol, 2020), y propicia la cultura de la ilegalidad al ser una práctica aceptada socialmente, que favorece escenarios de corrupción en los que se han visto involucrados servidores públicos, dentro de los que se destacan miembros de la fuerza pública (Ejército y Policía Nacional), quienes en ocasiones han sido permisivos u han omitido funciones frente al control y mitigación de este delito, involucramiento evidenciado en cifras del Sistema de Información Estadístico, Delincinencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional SIEDCO, las cuales reportan 29 capturas por favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados en los últimos 5 años.

## **ABSTRACT**

The governance of natural resources, specifically that of hydrocarbons in Norte de Santander, presents certain difficulties, especially in the prevention and attention to the seizure of hydrocarbons (fuel), their derivatives, biofuels or mixtures containing them, considering that this is a criminal practice that is becoming more and more frequent. It is currently a problem that has been observed by the oil companies, such is the case of Ecopetrol, which has lost an average of 260 million dollars a day in oil and gas sales.

lost an average of 260 million pesos per day during 2019 because of the illegal extraction of oil and gasoline, through the installation of alternate valves to the pipelines that carry crude oil. According to data from the same company, this drop-by-drop bleeding ended up costing it some 95,000 million pesos last year, only corresponding to the stolen product. To this was added another 100,000 million pesos used to repair the damage caused to the oil infrastructure (El Tiempo, 2020).

In addition, the stolen fuel contributes to the drug trafficking chain, generates environmental damage (mainly due to the spilled crude), since this type of illicit installations is done in a rudimentary or artisanal manner and sometimes leaves product leaks that affect soils and water resources and impact flora and fauna (Ecopetrol, 2020), and fosters the culture of illegality by being a socially accepted practice, which favors corruption practices in which public servants have been involved, Among them, members of the public forces (Army and National Police), who are permissive or omit their functions in the control and mitigation of this crime, involvement evidenced in figures from the Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional SIEDCO, which report 29 captures for favoring the smuggling of hydrocarbons or their derivatives by public servants in the last 5 years.

## **PALABRAS CLAVES**

Hidrocarburos, apoderamiento de hidrocarburos, gobernanza colaborativa, grupos armados organizados, Norte de Santander, Tibú.

## **2. INTRODUCCIÓN**

### **4.1 Apoderamiento de hidrocarburos en el mundo, Colombia y Norte de Santander**

El hurto de hidrocarburos es un delito que tiene una alta probabilidad de ocurrencia en países con mayor producción petrolera, los cuales, según la Organización Latinoamericana de Energía (2018) corresponden a Estados Unidos, Arabia Saudita, Rusia, Canadá, China, México y países de Oriente Medio. El experto mexicano en seguridad energética Luis Enrique Moreno Mendieta considera que:

Estas prácticas [el hurto de hidrocarburos] generan enormes dividendos para el crimen organizado, pudiendo llegar a ser el sustento de grupos terroristas... así como importantes devastaciones ambientales debido al descontrol y derrame de los hidrocarburos. De igual forma, ocasionan una pérdida importante de ingresos al erario que pudieran ser utilizados para el desarrollo de las naciones. Se calcula que el monto de hidrocarburos que se pierde en algún punto de la cadena de valor asciende a USD 133 mil millones de dólares anualmente en todo el mundo, esto genera un enorme negocio en donde diversos actores quieren tomar parte, incluyendo a altos mandos de la función pública” (Moreno, 2019).

Según la Revista Dinero<sup>1</sup>, en materia de gerencia de control de pérdidas de hidrocarburos, países como México, Estados Unidos, Colombia, Reino Unido y Brasil son los que más presentan problemas de hurto de combustible (Recamier, 2019).

Por su parte en México, “el hurto de combustible viene desde décadas, pero se intensificó desde hace unos años cuando los carteles del narcotráfico diversificaron

---

<sup>1</sup> Portal noticioso especializado en temas económicos, financieros, de comercio y negocios en Colombia y el mundo

sus actividades criminales, vendiendo el combustible en el mercado negro” (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia 2015).

Parafraseando a Asmann, el hurto de petróleo en Brasil se debe a la incursión desde el 2015 de los grupos criminales para diversificar sus economías. El número de robos o de intentos de robos de los oleoductos de la compañía Petrobras aumentó más de cinco veces en el año 2016 (Asmann, 2017).

Casos diferentes son, el de Estados Unidos, donde el hurto se presenta en los sistemas de almacenamiento y bodegaje, y el de Reino Unido, donde el hurto se presenta para su contrabando o venta informal; mas no tienen relación con grupos armados ilegales (Recamier, 2019).

Según Moreno, en el hurto de combustible

“...participan de igual manera niños, mujeres y hombres de todos los estratos sociales, principalmente clases medias y bajas, ya que ofrece oportunidades de percibir un ingreso mayor a la media de los trabajos a los que pueden acceder, pese al enorme riesgo que implica. Evidentemente, grupos armados también forman parte del robo de combustible... se cuenta con la participación de agentes del Gobierno, ya que grandes cantidades del hidrocarburo robado regresan al mercado “regulado”. Sería imposible obtener liquidez del total del combustible hurtado si no se cuenta con el mercado para reposicionarlo, es por ello por lo que muchos reguladores están coludidos para poder colocar el producto robado al alcance del consumidor legal, haciendo oídos sordos a las irregularidades en los inventarios finales de los concesionarios.” (Moreno, 2019).

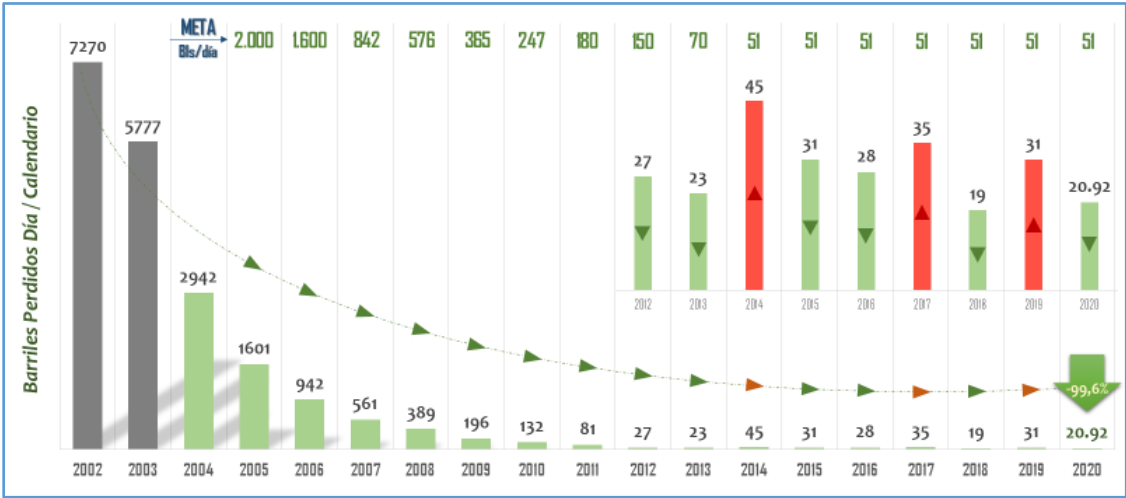
En lo que respecta a Colombia, la mayoría de los casos de hurto de combustible registrados entre el 2002 y el 2014 fueron ejecutados por grupos criminales armados, quienes utilizan el combustible como insumo para la producción de narcóticos. A partir del año 2015 se observa una mayor participación por grupos de delincuencia común quienes hurtan el combustible de las líneas transportadoras para venderlo posteriormente a las estaciones de servicio a una tarifa inferior a la establecida por los proveedores legales, y a los narcotraficantes para la producción

de base de coca. El hurto de combustible también se presenta por personas del común, quienes ven en esta actividad, una oportunidad de obtener ingresos que les permite el sustento económico (Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2020).

De acuerdo con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional, entre 1999 y 2009, en esta actividad ilegal participaron grupos armados al margen de la ley (FARC, ELN, AUC y grupos paramilitares), así como cárteles del narcotráfico, causando pérdidas por centenares de millones de dólares.

Como se muestra en el siguiente gráfico, el peor año fue 2002, cuando se robaban al día un promedio de 7.270 barriles de combustible refinado<sup>2</sup>, equivalentes a 1.15 millones de litros (Recamier, 2019).

**Gráfico 1. Histórico hurto de hidrocarburos refinados enero 2002 - marzo 2020.**



Fuente: Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional con información de Ecopetrol extraída el 31 de marzo de 2020.

Según análisis del Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Policía Nacional (GOESH), los hurtos de combustible del 2002 al 2014, se

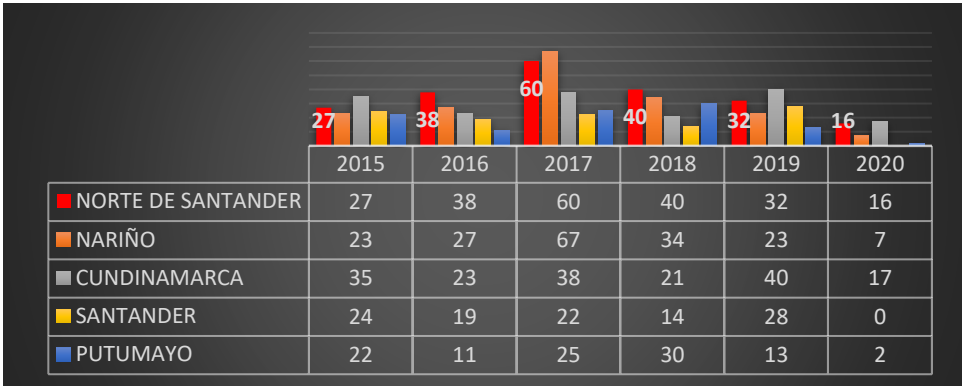
<sup>2</sup> La refinación consiste en transformar el petróleo sometiéndolo a temperaturas altas, que alcanzan los 400 grados centígrados, para obtener productos derivados, principalmente combustibles (ACPM y gasolina) y petroquímicos (vaselina, cepillos, llantas, plásticos) (Agencia Nacional de Hidrocarburos, 2020).

cometieron por grupos armados al margen de la ley, quienes en su actividad de narcotráfico, una de sus múltiples acciones ilícitas, necesitaban gasolina como insumo para la producción de la base de coca: las dos principales fuentes para conseguir el hidrocarburo eran el contrabando del combustible venezolano y el hurto de las líneas transportadoras (poliductos y oleoductos) de combustible colombiano.

Situación diferente se viene presentando desde el 2015 al 2020, pues la tendencia a la disminución del hurto de hidrocarburos refinados se estabiliza en un promedio de 28,8 barriles de hidrocarburos refinados perdidos al día y posteriormente presenta una tendencia al alza.

Según cifras del Grupo de Observación para la Seguridad Ciudadana (CEOBS) de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, el hurto de hidrocarburos desde el 2015 al 2020, ha dejado de ser una actividad exclusiva de grupos armados organizados, y empieza a presentar participación de grupos de delincuencia organizada e individuos del común, especialmente en los departamentos de Cundinamarca, Norte de Santander y Nariño; así lo evidencian las cifras de capturas por este delito (Tabla 1):

**Tabla 1. Departamentos con más casos de apoderamiento de hidrocarburos 2015-2020.**



*Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Estadística y Contravencional SIEDCO de la Policía Nacional.*

Es importante resaltar que el departamento de Norte de Santander desde el año 2015 hasta el 2020, se ubica en la primera posición de capturas por este delito, una

de las razones que motivan el interés por revisar a profundidad las causas de esta problemática en el marco de esta investigación.

Realizando una mirada más profunda del problema, el cierre de la frontera de Norte de Santander con Venezuela el 19 de agosto de 2015, detuvo en buena parte el ingreso de gasolina de contrabando hacia el Catatumbo (la cual se utilizaba para la producción de base de coca), situación que demandó de los grupos dedicados al narcotráfico y/o de las bandas criminales que trabajan para ellos, incrementaran la instalación de válvulas ilícitas en las redes de transporte de crudo y pozos de producción como otra fuente ilegal para conseguir el hidrocarburo necesario para la producción de la droga, especialmente en los cultivos de la Región del Catatumbo, conformada por los municipios de: Ocaña, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata; estas 9 poblaciones que conforman esa región, hacen parte de los 11 municipios de Norte de Santander por donde pasan 400 kilómetros del Oleoducto Caño Limón Coveñas (Carvajal, 2019).

Según Álvaro Jiménez, miembro de la junta directiva de la Organización Crudo Transparente<sup>3</sup>, existen tres situaciones que favorecen la presencia de grupos al margen de la ley con relación a la industria petrolera en este departamento:

“[1] compartir [421 de los 2.219 kilómetros de] frontera [que Colombia mantiene] con Venezuela... un lugar estratégico para el movimiento y resguardo de tropas, y para la obtención ilegal y protección de arsenal bélico.

[2]... Al ser grupos armados con ideologías de izquierda y con tintes nacionalistas y antiimperialistas, la defensa de los recursos naturales es un punto clave en sus agendas políticas para la reivindicación de su lucha y la defensa de las clases más bajas. [Los grupos armados organizados al margen de la ley]... argumentan [como excusa para hurtar combustible] que es imperioso, para que en el país haya paz y un verdadero cambio de modelo

---

<sup>3</sup> Organización de la sociedad civil colombiana que informa, socializa y analiza los impactos socioeconómicos del sector de hidrocarburos en el país y vela por la responsabilidad y transparencia de la industria petrolera, con el objetivo de promover buenas prácticas y abrir espacios de diálogo entre comunidades, autoridades y empresas.

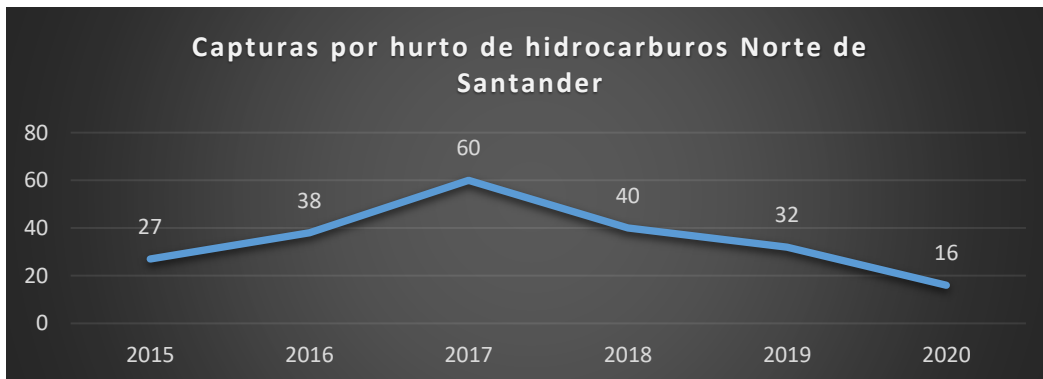


económico, político y social, que las multinacionales petroleras salgan del país; ya que estas se enriquecen con la extracción de hidrocarburos y las pocas ganancias que le dejan al Estado, no compensan los daños medio ambientales y sociales que producen.

[3]... Mantener una lucha armada genera costos exorbitantes y deben buscarse fuentes de financiamiento. La extracción ilegal de crudo de los oleoductos, así como extorsión realizada a las multinacionales para el pago de “vacunas” y secuestros a personal petrolero, son los hechos más frecuentes que se registran en el departamento de Norte de Santander por parte de los 11 grupos armados ilegales” (Jimenez, 2015).

A pesar de estas vulnerabilidades del territorio, los niveles de judicialización son bajos, como se muestra a continuación:

**Gráfico 2. Capturas por hurto de hidrocarburos 2015 – 2020 Norte de Santander.**

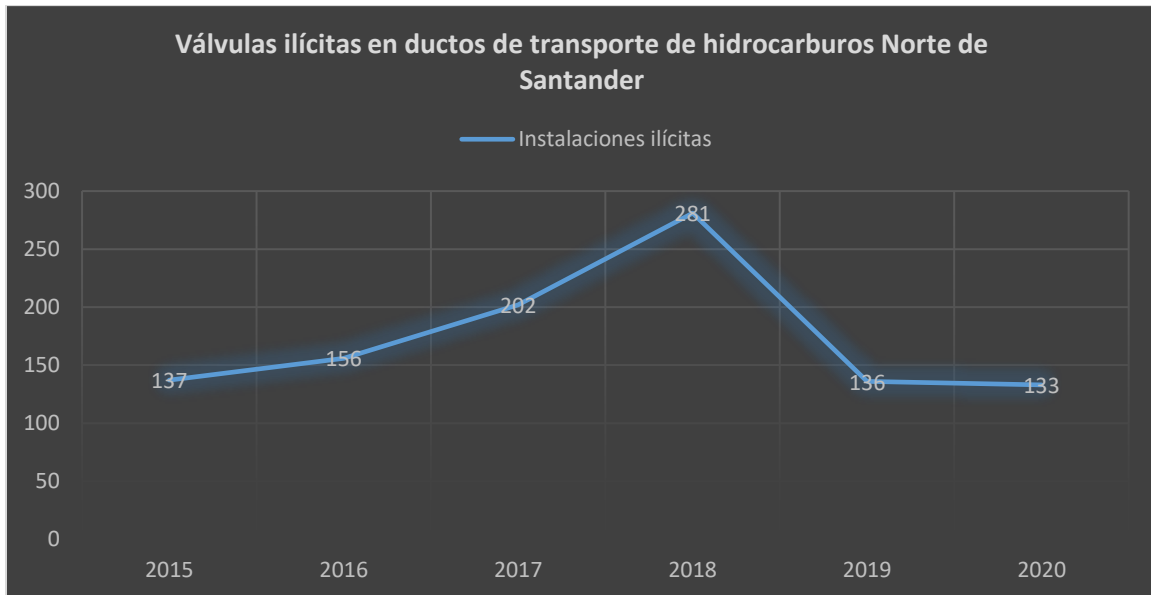


*Fuente: Elaboración propia con información extraída del Sistema de Información Estadística y Contravencional SIEDCO de la Policía Nacional.*

Los bajos niveles de capturas por este delito contrastan con la magnitud del problema el cual viene en aumento, y así lo vislumbran los balances de la Organización Crudo Transparente al igual que los diferentes análisis de texto de las noticias que se encuentran en los principales portales periodísticos y de noticias, desde el 2015 al 2020, así:

### Gráfico 3. Válvulas ilícitas en líneas transportadoras 2015 – 2020

#### Norte de Santander.



*Fuente: Elaboración propia con información extraída de los balances anuales de la Organización Crudo Transparente (Casas Pérez).*

Las cantidades de válvulas ilícitas instaladas en los ductos de transporte de hidrocarburos en el departamento evidencian cómo el problema se mantiene vigente, generando cuestionamientos respecto a la atención y gestión de esta problemática por parte no solo de los actores gubernamentales, sino también de la sociedad; situaciones que exponen una baja efectividad de los actuales cursos de acción frente al problema objeto.

#### 4.2 Pregunta de investigación aplicada

¿Cómo mejorar la atención frente al apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan en Norte de Santander?

Con esta pregunta se pretende identificar cuáles son las alternativas que permitan ajustar y/o mejorar los cursos de acción que actualmente (junio 2021) se desarrollan frente al hurto de hidrocarburos en este departamento, desde diferentes

ámbitos de ser el caso, destacándose actuaciones preventivas y de control, que puedan desarrollarse en un modelo de gobernanza colaborativa, caracterizada por la actuación de los diferentes actores inmersos en el conflicto que rodea el hurto de combustible en Norte de Santander.

De acuerdo con lo anterior, la respuesta a la pregunta de investigación permitirá comprender y apropiarse lecciones aprendidas y proponer líneas de trabajo más efectivas para las entidades territoriales, empresas petroleras y demás actores sociales donde se desarrollan actividades de extracción y transporte de petróleo y sus derivados.

Del mismo modo, al resolver esta pregunta se podrá reorientar la respuesta del Gobierno departamental/municipal y de las comunidades, al igual que armonizar las actuaciones de la Fuerza Pública con los demás actores, y de esta manera mitigar los fenómenos generados por el hurto de combustible, tales como el aporte a la cadena del narcotráfico, el cual es visto por personas en estado de pobreza y/o de bajos recursos como una alternativa productiva; la afectación de los recursos naturales, la promoción de la cultura de la ilegalidad que se desarrolla alrededor del problema y la posible pérdida de las regalías que las empresas petroleras entregan a los municipios, las cuales se traducen en inversión social e infraestructura.

Asimismo, para responder a la pregunta de investigación, se deberá abordar y comprender cómo a las actuales formas de gobierno y gestión pública se les presentan múltiples dificultades para su normal desarrollo, entre las que se destaca la ingobernabilidad, la cual según el autor mexicano Omar Guerrero Orozco se define como la incapacidad del gobierno para producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad, además por la sobrecarga de exigencias sociales, la insuficiencia de ingresos fiscales, el déficit fiscal y/o a la crisis de gestión de gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos (Guerrero Orozco, 1995).

Por lo expuesto, la respuesta a la pregunta de investigación se realizará mediante un trabajo de investigación aplicada mediante la tipología de práctica

basada en diagnóstico, teniendo en cuenta que los resultados esperados como lo expone Zoila Rosa Vargas Cordero, serán propuestas que tienen que ver con producción, tales como: definir políticas institucionales, lineamientos y reglamentos específicos; la producción de documentos de acceso y propuestas para el desarrollo de prácticas en instituciones u organizaciones; la producción de materiales y herramientas técnicas especializadas, además documentar buenas prácticas de intervención, producir métodos y técnicas de evaluación, mediante encuestas, entrevistas o cuestionarios, para establecer las necesidades o problemas que afectan un sector o una situación de la realidad social y que es motivo de estudio o investigación (Vargas, 2009).

En conclusión, este desarrollo académico abordará y analizará las causas y los efectos frente al apoderamiento de hidrocarburos en Norte de Santander, con una mirada especial al municipio de Tibú, teniendo en cuenta el aumento de su problemática en comparación a los demás municipios del departamento, además, en razón a que este territorio es donde más se presenta el procesamiento y tráfico de cocaína mediante el uso del combustible hurtado (Suárez, 2020).

#### **4.3 Desarrollo de la problemática**

El delito de hurto de hidrocarburos en el territorio Nacional genera múltiples problemáticas, entre las que se destacan, la disminución del crecimiento y desarrollo de las empresas explotadoras de petróleo, situación que reduce el pago de impuestos de estas compañías al Estado, los empleos a los habitantes de las zonas de extracción – producción, y el pago de regalías<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Las regalías son la contraprestación económica a favor del Estado por la explotación de recursos no renovables, como petróleo y gas, que se le otorgan a departamentos y municipios en cuyo territorio se adelantan explotaciones, y a los puertos por donde se transportan dichos recursos (Du Mont, Edwards, & Virginia, 2013). Cabe resaltar que la disminución en el ingreso de regalías para los municipios y departamentos reduce el recurso financiero para obras de inversión social para la comunidad, especialmente obras de infraestructura necesarias para el desarrollo de los territorios.

Para el caso de Ecopetrol<sup>5</sup>, al ser una empresa del Estado, la reducción de sus dividendos representa la pérdida de un recurso financiero para el país, el cual podría invertirse en otros sectores públicos, disminuyéndose con ello el desarrollo en temas de infraestructura de las zonas de explotación petrolera y por ende el bienestar de sus habitantes.

Otra problemática es el impacto ambiental, pues son miles de metros cuadrados de suelo afectados por atentados e instalación de válvulas ilícitas a los oleoductos y a las infraestructuras petroleras en los últimos años. Así mismo, por roturas y derrames en caños y ríos, están en riesgo cientos de kilómetros de afluentes, que tienen en serio peligro las especies nativas de múltiples regiones del país (Carvajal, 2019).

De acuerdo con la Corporación Autónoma Regional para la Frontera Nororiental (CORPONOR), solo en el Catatumbo, los derrames de crudo tienen en serio riesgo el ecosistema donde habitan más de 20 especies de mamíferos, 30 de peces, 15 de reptiles y 20 de anfibios (Carvajal, 2019).

Con relación a la cadena del narcotráfico, mediante la instalación ilegal de válvulas en la infraestructura petrolera por bandas criminales al servicio de la industria del narcotráfico, el petróleo crudo extraído ilegalmente de los oleoductos y procesado por refinerías clandestinas, que fabrican un rudimentario combustible artesanal conocido como “pategrillo” para la elaboración y el procesamiento de cocaína, sin olvidar que con gasolina se puede obtener cocaína con una pureza de 90 por ciento, mientras que con el pategrillo puede llegar a obtenerse una pureza de 75 por ciento.

Los grupos criminales roban el crudo de los oleoductos de Norte de Santander, y lo destilan y transportan a los laboratorios de procesamiento de cocaína en la zona del Catatumbo, particularmente por las vías Tibú-El Tarra-Ocaña y Tibú-Convención-Aguachica (Suárez, 2020).

---

<sup>5</sup> ECOPEPETROL S.A. es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial, vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

La región fronteriza rural de Tibú resulta un corredor estratégico para los actores criminales, no solo por sus pasos fronterizos y espacios dedicados al área de hidrocarburos, sino también porque es una de las regiones con mayor concentración de cultivos de coca, que en 2018 se extendían a lo largo de 16.096 hectáreas. (Suárez, 2020).

Al mismo tiempo, se promueve la cultura de la ilegalidad, teniendo en cuenta que para un gran porcentaje de habitantes de las zonas en las que se comercializa el combustible hurtado o de contrabando, es una práctica socialmente aceptada, más aún si se tiene en cuenta que estas personas no obtienen grandes dividendos, pero logran el sustento diario y esta es su justificación para estar inmersos en el delito.

En definitiva, estas razones motivaron al Gobierno Nacional a implementar una estrategia desde el 2002 para afrontar el problema, la cual consistió en la creación de la ley 1028 de 2006 que adiciona al Código Penal Colombiano en su Título X, todo un capítulo (VI) que habla “del hurto de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones”. Además, la creación de la Ley 1762 de 2015 por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, modificando y volviendo más severos, entre otros, los artículos del Código Penal relacionados con delitos de hidrocarburos.

Así mismo, la creación del Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - Policía Nacional y de los batallones minero-energéticos del Ejército Nacional, destinando grupos de militares y policías al control del hurto de los combustibles en las regiones más afectadas.

También se crearon grupos interdisciplinarios dedicados al control del delito, bajo el liderazgo de la Fiscalía General de la Nación, con la responsabilidad de realizar investigaciones y procesar a los delincuentes y así combatir con más fuerza el hurto de combustible.

Igualmente, Ecopetrol, implementó diferentes tecnologías, entre ellas marcadores de color para diferenciar la gasolina robada de la que provenía de distribuidores reglamentados; sistema de esferas y elementos geométricos que se

introducen en los poliductos con el fin de obstruir las perforaciones ilícitas (Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano, 2017); y la creación de una herramienta inteligente para detección de perforaciones e interpretación de datos en línea (Revista Dinero, 2012) que permitían una acertada toma de decisiones.

Las anteriores acciones tuvieron gran impacto y sus resultados fueron notables hasta el 2014, pero en los años siguientes, el hurto de hidrocarburos refinados se ha mantenido, y el hurto del crudo sin procesar viene en aumento, mediante instalaciones de válvulas ilícitas (principalmente en los oleoductos Caño Limón - Coveñas y Trasandino) (Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, 2020), reflejando poca efectividad frente al problema de acuerdo a la atención y gestión desarrollada por los diferentes niveles de gobierno, comunidad e industrias petroleras.

De acuerdo con lo anterior, y observando al detalle el departamento de Norte de Santander, allí existen múltiples desafíos y problemas debido a su localización en zona de frontera, la cual genera dinámicas propias de estas regiones: población flotante, intercambio constante y masivo de mercancías, intercambio de divisas, mezcla de culturas y costumbres, entre otros. A este panorama, hay que sumarle el conflicto armado colombiano, el narcotráfico y la presencia de recursos naturales, especialmente los mineros energéticos, los cuales hacen que las relaciones de poder y situaciones que allí se producen, se complejicen (Jimenez, 2015).

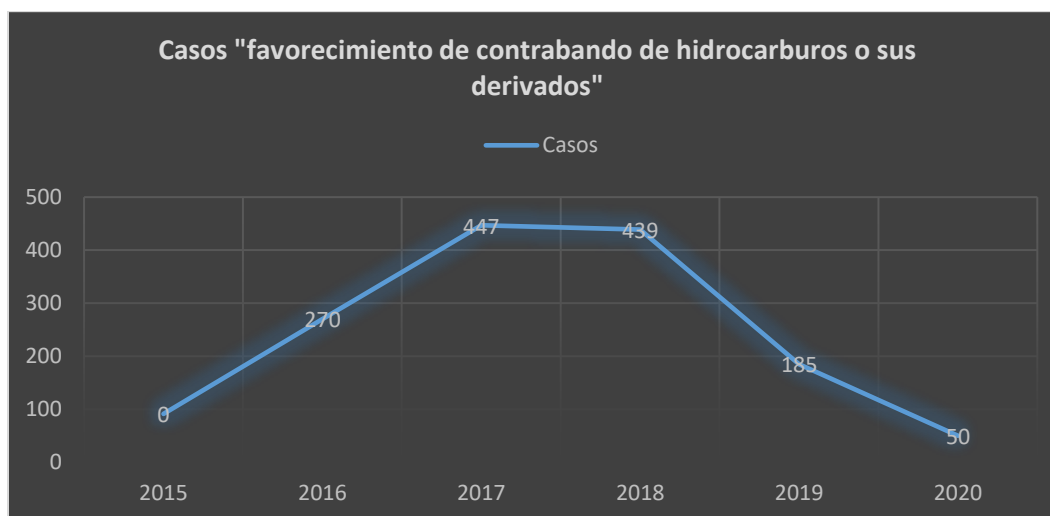
Se suma a lo anterior, la incapacidad del “Estado para proveer bienes públicos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos” (Pécaut, 2015), y de “la calidad en el desempeño de las instituciones” (Bejarano & Segura, 2010), es probable que hagan que el desarrollo de la gestión pública en el departamento no sea adecuado, y en consecuencia, se facilite la configuración del hurto de hidrocarburos por grupos de delincuencia común y/o por otros actores.

Así mismo, algunos ciudadanos ven como una solución a sus necesidades económicas, el hurto del combustible, ya que ofrece oportunidades de percibir un ingreso mayor a la media de los trabajos a los que pueden acceder (Moreno, 2019).

Otro factor que refuerza este problema, es el delito de favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados<sup>6</sup>, ya que desde el 2015 hasta la fecha, el Grupo de Investigaciones Internas para la Fuerza Pública, del Área Investigativa Anticorrupción de la Dirección de Investigación Criminal – Policía Nacional, dentro de diferentes procesos investigativos adelantados en conjunto con la Fiscalía General de la Nación, ha logrado establecer la participación de 41 servidores públicos, quienes se vieron involucrados en actividades delictivas relacionadas con el delito de favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en lo que comprende la jurisdicción del departamento Norte de Santander (Grupo de Investigaciones Internas para la Fuerza Pública Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, 2020).

En este sentido, también resultan alarmantes las cifras del SIEDCO frente al delito de Favorecimiento de Contrabando de Hidrocarburos, tal como se exponen a continuación:

**Gráfico 4. Casos Favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados en Norte de Santander 2015-2020.**



*Fuente: Elaboración propia con cifras extraídas del Sistema de Información Estadística y Contravencional SIEDCO de la Policía Nacional.*

<sup>6</sup> ART. 322- 1 Favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, modificado por el artículo 10 de la ley 1762 del 10 de julio de 2015.



En promedio, se han presentado 247 casos de este delito asociado al problema de investigación, panorama que refleja como las practicas relacionadas con el hurto de combustible se han vuelto parte de la cotidianidad de los habitantes de este departamento y han robustecido las prácticas de corrupción y de deterioro ético de la sociedad.

El escenario que se acaba de exponer, no es ajeno al nacional, pues tal como lo muestra estudio efectuado entre los años 2016 al 2018, este estableció que en el país se materializaron 327 denuncias públicas, debido a actos de corrupción de alto impacto, específicamente en temas de contratación estatal, en el cual estaban involucrados funcionarios públicos de alto nivel como concejales, congresistas, alcaldes, gobernadores y contratistas reconocidos en la esfera nacional, teniendo un detrimento patrimonial de \$17.9 billones aproximadamente (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2018); además el crecimiento en la persistencia de antivalores actúa de manera expansiva en las instituciones públicas, teniendo como principal consecuencia la repercusión directa en la calidad de vida de los ciudadanos (Rosero Moreno, 2018).

Es evidente entonces que la falta de ética pública configurada especialmente en actuaciones de corrupción termina siendo un factor facilitador no solo frente al delito de apoderamiento de hidrocarburos, sino además frente a la transformación de paradigmas que afianzan la cultura de la ilegalidad que se teje alrededor de la problemática en cuestión.

### **Solución Práctica y Objetivos de la investigación**

Esta investigación aplicada pretende identificar alternativas y/o estrategias que permitan ajustar y/o mejorar los cursos de acción que actualmente (junio 2021) se desarrollan frente al hurto de hidrocarburos en Norte de Santander y en el municipio de Tibú, reorientando el accionar de los diferentes actores frente al hurto de combustible, a partir de la comprensión de la gobernanza de estos recursos

naturales, teniendo en cuenta que en múltiples casos de sobreexplotación, degradación ecológica y conflictos socio-ambientales,

se culpa al Estado como principal responsable de estos problemas, en otras ocasiones se responsabiliza a las comunidades locales o al sector empresarial. El origen de los problemas ambientales y en quién recae la culpa puede generar una discusión interminable y decantar en más conflictos, lo que está claro es que existen problemas sistémicos que conciernen a todos los sectores de la sociedad y que debemos abordar a profundidad (Cobo, 2019).

En este sentido, es necesario comprender que la forma en que las sociedades eligen gobernar sus recursos naturales tiene consecuencias profundas en la calidad de vida de la población y la sostenibilidad de las economías, razones por las que se deben entender y apropiar los procesos de gobernanza para una gestión participativa y así lograr la sostenibilidad (Cobo, 2019).

Así las cosas, el objetivo general es comprender la gobernanza frente al apoderamiento de hidrocarburos en Norte de Santander, para mejorar la atención frente a este delito y mitigar las problemáticas asociadas.

En este sentido, los objetivos específicos pretenden:

- Analizar las causas del Apoderamiento de Hidrocarburos en Norte de Santander haciendo énfasis en el municipio de Tibú.
- Analizar los factores que hacen del hurto de hidrocarburos una práctica socialmente aceptada en Norte de Santander.
- Identificar aciertos y falencias de las estrategias de los diferentes actores frente al hurto de hidrocarburos.

En lo que respecta al eje curricular de la maestría, el presente trabajo se desarrolla como lo evidencia su objetivo general en el marco de la gobernanza, pues tiene como propósito formular acciones efectivas para la atención del problema expuesto, de tal forma que se reorienten las actuales actuaciones las cuales no han presentado impactos favorables.

En consecuencia, este desarrollo se sitúa en el eje de gobernanza frente a la propuesta de esta maestría conformada por la triada territorio – gestión – gobernanza, de cara a la transformación de fenómenos y problemas complejos que se focalizan en el Gobierno, mediante un análisis que permita asumir la importante relación entre gobernanza, territorio y gestión pública, privilegiando el territorio y su construcción como sujeto y objeto de la gobernanza (Pontificia Universidad Javeriana, s.f.).

Un segundo eje al que le aportaría sería el territorio, pues aborda como la convergencia de fenómenos sociales y presencia de actores armados en las regiones forjan escenarios de riesgo ligados a la disputa por economías ilícitas, los cuales se enfocan en la explotación de recursos naturales, la apropiación de tierras y territorios con potencialidades para inversión en macro proyectos y grandes obras de infraestructura, generación de vínculos con poderes locales políticos y económicos, y para el aprovechamiento de sus condiciones geográficas.

#### **4.4 Marco de referencia y marco normativo**

En este capítulo se precisarán algunos conceptos claves en el tema de estudio, entre los cuales se encuentran delitos contra el orden económico social, apoderamiento de hidrocarburos, gobernanza, gobernanza colaborativa.

##### **4.4.1 Marco de referencia**

Citando textualmente a Claire Launay<sup>7</sup>

La raíz etimológica de la gobernanza viene de la palabra latina gubernare que significa pilotear (manejar) una nave, pero también el manejo de los asuntos públicos. En el idioma francés, gouvernance es una palabra antigua que usó por primera vez Carlos de Orleáns en el siglo XV y que describe el arte de gobernar. La

---

<sup>7</sup> Licenciada en historia política y máster en gestión de proyectos de desarrollo, es coordinadora en la Fundación Charles Léopold Mayer de proyectos de formación e investigación en el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, Bogotá (Colombia).

palabra gobernanza, o *gouvernance* en francés, resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre *corporate governance*<sup>8</sup>. Este último término se empleó para definir el conjunto de las técnicas de organización y de gestión de una empresa, haciendo referencia sobre todo a la eficiencia y rentabilidad dentro de la misma. Se observa entonces, a pesar de su origen etimológico, una primera vulgarización del concepto de gobernanza en su aplicación a la esfera privada (Launay, 2005).

Según Claire Launay<sup>9</sup>, el concepto de gobernanza se usó por primera vez en 1989 por el Banco, refiriéndose a la mala gobernanza de algunos estados africanos, dándose a entender la buena gobernanza como un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a sus usuarios. Posteriormente el Banco Mundial afina su definición y concibe la gobernanza como la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en vía de desarrollo (Launay, 2005). Así las cosas, definió la gobernanza como la gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos (World Bank, 1992).

En este sentido, a continuación, se expondrán algunos supuestos teóricos y conceptuales de la gobernanza, definida como una nueva forma de conducción que posibilita tanto la participación de actores gubernamentales como la redefinición de sus vínculos con aquellos no gubernamentales (De la Rosa Flores, Cruz Jiménez, & Porras, 2016)

La gobernanza se caracteriza por el reconocimiento de la incapacidad del gobierno para solucionar los problemas por sí mismo y por la necesidad de

---

<sup>8</sup> En 1937, en su artículo *The nature of firm* Ronald Coase explica el crecimiento de las grandes empresas por su superioridad en el mercado. En los años 70, el economista Oliver Williamson retoma esta teoría e integra el concepto de gobernanza.

<sup>9</sup> De nacionalidad francesa, Claire Launay coordina desde el año 2002, con la Fundación Charles Léopold Mayer, proyectos de formación e investigación en el CINEP, Bogotá (Colombia), sobre los temas de responsabilidades y ciudadanía, gobernanza y construcción de paz. Tomado de [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-auteur-4\\_es.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-auteur-4_es.html)

considerar y otorgar mayor importancia a su participación en la toma de decisiones de actores no gubernamentales y a las relaciones que pueden gestarse entre ellos. (De la Rosa Flores, Cruz Jiménez, & Porras, 2016)

En concordancia, se establece que la gobernanza implica un replanteamiento del papel del Estado como intermediario y no como único director de la política en donde intervienen una diversidad de instituciones, actores y recursos. (De la Rosa Flores, Cruz Jiménez, & Porras, 2016).

Dicha incorporación de actores no gubernamentales en asuntos públicos responde principalmente a la necesidad de resolver problemas públicos que el estado no puede resolver por sí solo, a lo que se le denomina la “insuficiencia directiva del gobierno” (Sánchez, 2012)

Es así como, en varias investigaciones, principalmente vinculadas con la administración pública, con la ciencia política y con las ciencias sociales, la gobernanza ha sido concebida como aquellos procesos que permiten la mejora en la dirección y gestión pública (Alcántara, 2012).

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta la evolución del concepto de acuerdo con los intereses de la presente investigación, y una vez abordados múltiples aproximaciones al termino objeto, apoyados en las determinaciones de Cristina Zurbriggen<sup>10</sup>, consideramos la Gobernanza como la respuesta a la ausencia de gobernabilidad de un territorio, mediante la cual, se busca orientar las respuestas del Estado ante las dificultades de su población, de forma efectiva, con la intervención de diferentes actores, especialmente de la comunidad, con el propósito de legitimar su desarrollo, logrando que sea una respuesta oportuna. Este concepto de gobernanza se interpreta como el nuevo modo de gestionar las políticas públicas, a partir de las reformas del sector público en los años ochenta, destacándose la participación de varios actores, en el que el Estado no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual (Zurbriggen, 2011).

---

<sup>10</sup> Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard–Karls de Tübingen, Alemania. Directora del Proyecto Flacso Uruguay.

Así las cosas, abordaremos la idea de gobernanza colaborativa como un nuevo modelo para reemplazar los modos de gestión y de confrontación de políticas, la cual reúne a las partes interesadas, tanto públicas como privadas, para participar en la toma de decisiones orientada al consenso, mediante procesos colaborativos que se caracterizan por incluir factores como el diálogo cara a cara, el fomento de la confianza y el desarrollo del compromiso y la comprensión compartida (Ansell, 2008).

Por lo anterior, definiremos la gobernanza colaborativa como

Un arreglo de gobierno en el que una o más agencias públicas involucran directamente a las partes interesadas no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo hacer o implementar políticas públicas o administrar programas o activos públicos” (Ansell, 2008);

caracterizada por ser un modelo en el que no solo las instituciones o agencias públicas participan en la toma de decisiones, sino que cuentan con actores no estatales como participantes se involucran directamente en la toma de decisiones de forma colectiva para lograr consensos enmarcados en las políticas públicas o la gestión pública (Ansell, 2008).

Al mismo tiempo, robustecemos esta perspectiva de gobernanza con la afirmación de Gerry Stoker, vista como la toma de decisiones colectivas incluyendo actores públicos como privados quienes trabajan colectivamente de formas distintas, utilizando procesos particulares para establecer leyes y normas para la provisión de bienes públicos (Stoker, 1998).

En este orden de ideas, una vez desarrollado el presente marco teórico de gobernanza, se confronta el problema de investigación, desde una perspectiva de gobernanza, no vista como la solución a todos los problemas, ni como el modelo que reemplaza la gestión pública, por el contrario, vista como una forma de comprender, en clave de la presente investigación, la incorporación de varios actores, la importancia de la existencia y el control de las minorías para que al

organizarse logren el cumplimiento de sus objetivos individuales como parte de un objetivo común e incluso como parte de un problema público (en nuestro caso el apoderamiento de hidrocarburos), a pesar de la existencia de jerarquías o estructuras al interior de la red (grupos armados organizados), partiendo del papel individual de cada integrante (comunidad de Norte de Santander) y de su relación con el resto de integrantes de ella (De la Rosa Flores, Cruz Jiménez, & Porras, 2016).

Para concluir, el término gobernanza se refiere a las interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones y cómo intervienen los ciudadanos u otros actores, al incluir mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (Iza, 2006), destacando que los sistemas de gobernanza pueden expresarse a través de marcos políticos y jurídicos, instituciones, estrategias y planes de acción, entre otros (Burhenne-Guilmin, 2004), y en consecuencia considerar que la gobernanza no solo se refiere al Estado o a un sistema público administrativo y también puede referirse a un proyecto, a un área protegida, a recursos naturales, una empresa, una comunidad o una familia (Cobo, 2019).

#### **4.4.2 Marco normativo**

La legislación colombiana describe y clasifica en el Código Penal diferentes delitos, de acuerdo con la afectación que generan a personas, instituciones, sectores, entre otros.

Una de estas clasificaciones denominada *delitos contra el orden económico social*, hace referencia a una serie de comportamientos delictuales que afectan el sistema de organización y planificación general de la economía, los cuales están contemplados en la Ley 599 de 2000 (Codigo Penal, 2000)., Libro II, Título X “Delitos contra el orden económico social”, el cual tiene 6 capítulos, que se dividen en 1) acaparamiento, la especulación y otras infracciones, 2) de los delitos contra el

sistema financiero, 3) la urbanización ilegal, 4) del contrabando, 5) del lavado de activos y 6) del apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones<sup>11</sup>.

Al referirnos al apoderamiento de hidrocarburos, el Código Penal modificado por la Ley 1028 de 2006, lo define como: “la conducta ilícita consistente en apoderarse de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan debidamente reglamentados, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, poliducto o a través de cualquier otro medio, o cuando se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo”. (Codigo Penal, 2000).

En el mismo sentido, vale la pena resaltar que en esta misma norma, su artículo 322-1, define el “favorecimiento por servidor público de contrabando de hidrocarburos o sus derivados”<sup>12</sup>, como otro delito contra el orden económico social, el cual se presenta cuando un servidor público colabore, participe, embarque, desembarque, transporte, distribuya, almacene, oculte, enajene o de cualquier forma facilite la sustracción, ocultamiento o disimulo de hidrocarburos o sus derivados del control de las autoridades aduaneras, o la introducción de las mismas por lugares no habilitados, u omita los controles legales o reglamentarios propios de su cargo para lograr los mismos fines (Codigo Penal, 2000).

Así las cosas, al identificar cómo estos delitos se presentan en el territorio, podremos comprender cómo ha sido el desarrollo de las acciones del Gobierno Nacional y de sus instituciones estatales en los diferentes niveles territoriales, identificando posibles falencias y dificultades, y en consecuencia proponer estrategias para mejorar el desempeño de la gestión pública en Norte de Santander frente a las problemáticas asociadas al apoderamiento de hidrocarburos.

---

<sup>11</sup> El Capítulo VI que habla “del apoderamiento de los hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan y otras disposiciones”, es adicionado por la ley 1028 de 2006.

<sup>12</sup> Modificado por el artículo 10 de la ley 1762 del 10 de julio de 2015



En el contexto internacional, casos como los de EE. UU., y de algunos países de la Unión Europea, entre otros, legal y normativamente han endurecido sus penas y revisan sus códigos en periodos no mayores a 10 años, con el propósito de no esperar mucho tiempo en reorientar las normas y ajustarlas de acuerdo con las transformaciones del delito e incluso, a las nuevas modalidades de este, permitiéndose estar jurídicamente a la vanguardia en el marco de una política de endurecimiento de penas.

### **3. MÉTODOS**

Para la ruta metodológica, la población dispuesta es Norte de Santander, con una mirada de profundidad en el municipio de Tibú, por ser este en el que se concentran mayor cantidad de fenómenos asociados al problema de investigación. Inicialmente se desarrollarán consultas en bases de datos de la Policía Nacional de Colombia, análisis de texto de las noticias que se encuentran en los principales portales periodísticos y de noticias, para lograr realizar un análisis que permita identificar los rasgos generalizables a situaciones, acontecimientos y contextos diferentes (Kapferer, 1995), del cual se obtendrá información que es trascendental para desarrollar un diagnóstico: La población de cada territorio está constituida por grupos sociales diversos, con percepciones y necesidades comunes, pero también diferentes, por lo que respecta tomar los diferentes grupos sociales en consideración (Naredo, 2010), con el propósito, para el presente trabajo, de:

- Detectar las necesidades y los matices subjetivos de los diferentes sectores sociales.
- Identificar las relaciones presentes en el territorio, alianzas o conflictos entre sectores sociales, organizaciones, instituciones.
- Identificar una red de fuentes de información para el proceso, fundamentalmente organizaciones e instituciones.
- Conformar una red de aliados/as para el desarrollo de las estrategias y propuestas de acción que deriven del diagnóstico (Naredo, 2010).

En este orden de ideas, a continuación se desarrollará un ejercicio de calificación cuantitativa mediante la técnica de Grupo nominal, la cual permitirá obtener información estructuradamente, garantizando una participación balanceada de las personas que se eligieron [Secretaría de Gobierno de Norte de Santander, Comandantes de Policía de los últimos dos años, funcionarios de la Organización Crudo Transparente en representación del sector minero; además a representante de La asociación colombiana de petróleo ACP], aprovechando al máximo el conocimiento y la experiencia de cada uno de los participantes, logrando identificar problemas, establecer soluciones y establecer prioridades (Huerta, 2005). Paralelamente se practicarán encuestas semiestructuradas a los habitantes de Tibú Norte de Santander.

Así las cosas, una vez se desarrolle el contraste del diagnóstico inicial con la información recolectada, los diferentes análisis permitirán identificar qué actores intervienen en la problemática objeto de investigación y cuáles serían las recomendaciones para su atención, toda vez que el desarrollo diagnóstico permite clasificar los diferentes sectores, por el grado de relación entre ellos, en función de su capacidad de interlocución con la institución municipal (Naredo, 2010).

#### **4. RESULTADOS Y DISCUSIONES**

Una vez adelantada la contextualización general de la problemática, se realizaron diferentes análisis de texto de las noticias que se encuentran en los principales portales periodísticos y de noticias, con relación al Departamento de Norte de Santander. Igualmente se analizaron los informes nacionales (Crudo Transparente , 2020) y de la Región Nororiente de la Organización Crudo Transparente (Crudo Transparente, 2020), relacionados con nuestra unidad de análisis; también, se revisaron los diferentes artículos del “histórico de noticias” de la página web de Ecopetrol (Ecopetrol, 2019).

Entre los múltiples hallazgos, destacan diferentes situaciones de orden público, las cuales nos muestran cómo la gobernabilidad del crudo configura unas relaciones

de poder que inclinan la balanza hacia el control de los grupos armados organizados y delincuencia común, los cuales necesitan el combustible para la producción de cocaína, por lo cual, incentivan a las comunidades a esta práctica ilícita además de realizarla por sus propios medios.

Evidentemente, Norte de Santander sobresale por la instalación de válvulas clandestinas y por el contrabando del crudo y/o sus derivados, situaciones que llaman la atención pero que la misma comunidad desestima, quizás porque en este territorio converjan tantas problemáticas, que la del apoderamiento de hidrocarburos puede pasar desapercibida.

Así lo refleja la entrevista semi estructurada practicada a personas del municipio de Tibú, en la que se les preguntó, entre varios cuestionamientos ¿Cuál consideraban como el problema de mayor afectación para Norte de Santander?

Nota: los presentes instrumentos de recolección de información se practicaron a un universo limitado, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional de Colombia expidió múltiples decretos a partir de marzo de 2020, ordenando el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

**Gráfico 5. Análisis respuesta habitantes Norte de Santander**

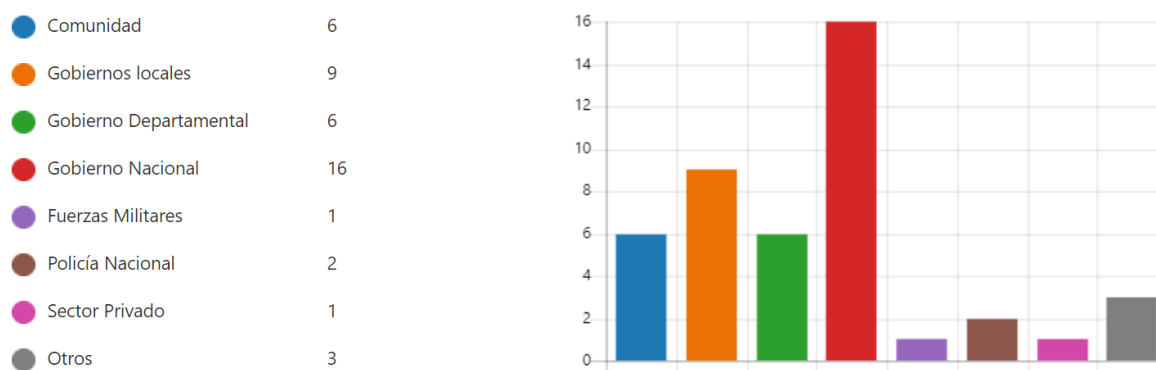


*Fuente: Elaboración propia mediante Microsoft Forms*

Como muestra el gráfico, el hurto de combustible ni siquiera fue tenido en cuenta por diferentes actores de la comunidad, a diferencia de la migración irregular y del contrabando, evidenciándose una percepción nula frente a este problema, toda vez que en ese territorio convergen muchos otros fenómenos sociales a los cuales los habitantes dan mayor prelación a la hora de identificar las problemáticas propias de la región, el departamento y el municipio.

Igualmente, a las personas que se les aplicó este instrumento, también se les preguntó por ¿Cuáles consideraban eran los responsables frente a la atención y gestión de las múltiples problemáticas que se presentaban en su territorio? Arrojando los siguientes resultados:

**Gráfico 6. Análisis respuesta habitantes Norte de Santander**



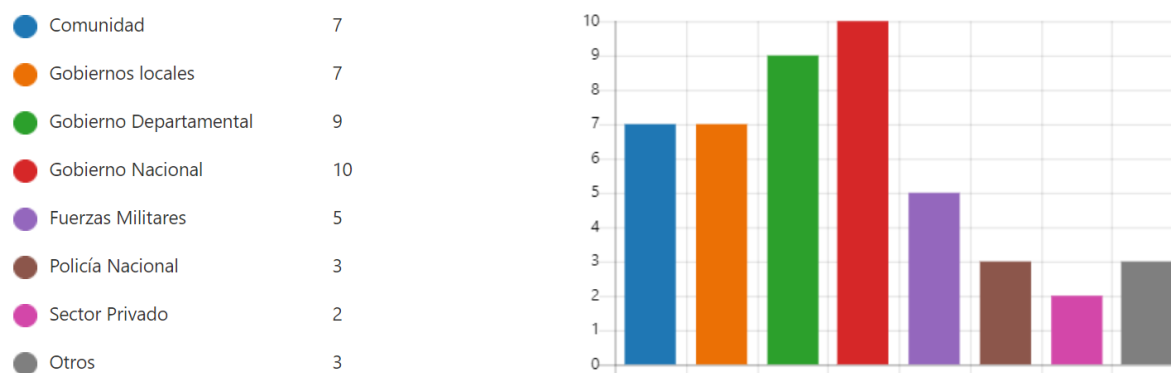
*Fuente: Elaboración propia mediante Microsoft Forms*

Dentro de los entrevistados, cerca del 48.4% estima que el Gobierno Nacional es el responsable de las problemáticas sociales, seguido por un 27.2% que identifica como una responsabilidad endilgada al gobierno departamental y un 18.1% a los gobiernos locales. Esta percepción se ciñe al modelo de gobernabilidad en el que, como lo expone Antonio Camou, es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001), siendo el estado el único actor responsable del bienestar comunitario; desconociendo la participación efectiva de la sociedad para autorregularse y autogestionarse, y de esta forma lograr

legitimar los cursos de acción para la atención y gestión del problema como modelo de gobernanza (Cobo, 2019).

Esta situación también se repite a continuación, aunque con menos intensidad, al analizar los resultados de las preguntas que hacen referencia al problema de investigación, específicamente al indagar por ¿Cuáles consideran son los actores responsables de la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos?:

**Gráfico 7. Análisis respuesta habitantes Norte de Santander**



*Fuente: Elaboración propia mediante Microsoft Forms*

Así las cosas, la mayor responsabilidad, representada en el 30.3%, se percibe en el gobierno nacional y el 27.2% del gobierno departamental, aunque destaca con un 21.2% la vinculación de la comunidad como responsable, empezándose a percibir una concepción un poco más vinculante en las responsabilidades de los ciudadanos frente al problema.

Al revisar cuáles podrían ser las soluciones al hurto de combustible, no hay un común denominador fuerte, pero si se identifica consenso frente a las problemáticas que impulsan la actividad, como:

a) Poca educación y sensibilización a los habitantes de los sectores donde se presenta esta problemática.

b) Ausencia de coordinación de los gobiernos locales con el gobierno departamental y nacional.

c) Baja judicialización de los responsables; vista esta última como una posición muy común en nuestro país, conocida como “populismo punitivo”, caracterizado por la motivación de mayores penas para reducir el delito, partiendo del supuesto que estas ayudan a reforzar el consenso moral de la sociedad (Cadavid, 2010):

**Tabla 2. Clasificación y análisis de las respuestas habitantes Norte de Santander**

<b>Respuestas a la pregunta ¿Cuál cree que es el principal factor para que se presente el hurto de combustible?</b>	<b>Cantidad de participantes</b>
Poca educación y sensibilización a los habitantes de los sectores donde se presenta esta problemática	8
Ausencia de coordinación de los gobiernos locales con el gobierno departamental y nacional	8
Baja judicialización de los responsables	8
Falta de oportunidades laborales	5
Falta de pie de fuerza militar	3
Otros	1
<b>Total general</b>	<b>33</b>

*Fuente: Elaboración propia*

Nota: en las entrevistas hay preguntas con opción de una, dos o más respuestas, pero el universo encuestado fue de 33 personas.

En el mismo sentido, la mayoría de los encuestados, coinciden en que el problema objeto menoscaba significativamente la cultura de la legalidad, afecta el medio ambiente y contribuye significativamente al narcotráfico:

## Gráfico 8. Análisis respuesta habitantes Norte de Santander

¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos afecta la cultura de la legalidad?

[Más detalles](#)



¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos afecta el medio ambiente?

[Más detalles](#)



¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos contribuye al narcotráfico?

[Más detalles](#)



*Fuente: Elaboración propia mediante Microsoft Forms*

El 96.9% de los habitantes encuestados concluyeron que el apoderamiento de hidrocarburos afecta la cultura de la legalidad, percibiéndose una normalización de la corrupción y la ilegalidad en referencia a que se conciba el hurto y el apoderamiento como una actividad “licita”.

Igualmente, el 96.9% de los encuestados concluyeron que el apoderamiento de hidrocarburos afecta el medio ambiente, y el 93.9% son conscientes de la

contribución del hurto de combustible a la cadena del narcotráfico; cifras importantes toda vez que la atención y gestión del problema debe partir de la comprensión de los efectos del problema.

Habiendo claridad por parte de la comunidad frente a las consecuencias del problema, son más factibles consensos para los cursos de acción que permitan atender adecuadamente el fenómeno expuesto en el marco de un modelo de gobernanza colaborativa, el cual permitiría que junto a los diferentes grupos sociales y demás actores, se identifiquen las causas problema, sus efectos y sus posibles soluciones a corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, y de acuerdo con el método de grupo nominal expuesto anteriormente en el apartado de metodología, con el propósito de evidenciar y analizar las causas y efectos del Apoderamiento de Hidrocarburos en Norte de Santander haciendo énfasis en el municipio de Tibú, y con el objetivo de identificar aciertos y falencias de las estrategias de los diferentes actores frente al problema, a continuación, abordaremos la participación de diferentes actores estratégicos, así:

Para Silvana Habib Daza, expresidenta de la Agencia Nacional de Minería por el Ministerio de Minas y Energía y actual Vicepresidenta de Operaciones y Sostenibilidad de la Asociación Colombiana del Petróleo ACP<sup>13</sup>, entre las causas que originan y/o facilitan el hurto de combustible en Norte de Santander, sobresale que *“este territorio por donde pasa el oleoducto, poliducto y gasoducto, es zona fronteriza con presencia de gran cantidad de cultivos ilícitos y de pobreza en varios municipios”*, para ella, las dos principales causas originadoras del problema.

Desde su perspectiva, *“los principales cursos de acción para la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos a corto plazo son el uso de herramientas tecnológicas por parte de los operadores y autoridades (sensores, BI, inteligencia artificial), que permitan tener reportes en tiempo real; la presencia activa de autoridades en la zona; y fortalecer los procesos de coordinación y concurrencia*

---

<sup>13</sup> Gremio de la industria de hidrocarburos en Colombia, el cual reúne las compañías que desarrollan actividades de exploración y producción de petróleo y gas, transporte de hidrocarburos y distribución de combustibles líquidos y lubricantes.



*en la implementación de políticas contra el apoderamiento de hidrocarburos. A mediano plazo propone fortalecer la inteligencia y contrainteligencia en el territorio". Para ella "no es solo capturar a los que atacan las infraestructuras sino los grupos armados y cabecillas que están detrás de esto. [además] Fortalecer los procesos de judicialización (tecnificación, inteligencia y articulación de entes privados y públicos)".* Lo anterior, con el propósito de vigorizar los análisis estadísticos y de contexto, los cuales permitirían mayor control de la venta ilegal de combustible. Paralelamente, propone tramitar el Proyecto de Ley de Fronteras con un capítulo que haga referencia al contrabando técnico.

Finalmente, dentro de su visión en aras de generar soluciones a largo plazo, argumenta que *"se deben robustecer los controles fronterizos (actualmente afectados por las relaciones binacionales y por la porosidad de la frontera); al igual que propone una intervención integral de la zona a través de una oferta institucional pública -privada, para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del territorio, lo cual, requeriría compromisos presupuestales a mediano y largo plazo para permitir la reconversión de esta actividad legal".*

Para Katherine Casas, politóloga de la Universidad Javeriana y Coordinadora de Investigaciones de Crudo Transparente, las causas principales del problema obedecen a *"la localización del departamento, es decir, al ser un departamento de frontera es más fácil esta actividad ilegal, dado que el comercio se vuelve más práctico".* Es así como propone *"a corto plazo sanciones alrededor de esta actividad ilícita y más mecanismos de seguridad en la zona de frontera; y a mediano y largo plazo"* sugiere *"la implementación a nivel departamental y nacional de políticas públicas alrededor de esta actividad, al igual que políticas internacionales con el país de frontera".*

Conclusiones similares tiene Juan Carlos Capacho Delgado, Abogado, Especialista en Derecho Público, Magíster en Derecho Administrativo, concejal de Cúcuta 2016 – 2019 y actual Delegado para las Regiones del Ministerio de Defensa; vislumbrando la presencia del fenómeno a causa del procesamiento y desarrollo de la cadena de valor de los cultivos ilícitos en la zona. Como respuestas, recomienda

*“afianzar la cultura de legalidad con las comunidades y avanzar en una política de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos más aterrizada a las actuales realidades del territorio paralelo a la consolidación de oferta y presencia institucional”.* En este sentido, también *“expone la necesidad de fortalecer el control territorial de frontera, del desarrollo de una política internacional de lucha contra el contrabando de hidrocarburos”.*

La Secretaria de Gobierno del Departamento de Norte de Santander, Taiz Del Pilar Ortega Torres, en sus consideraciones frente a las causas del problema, aduce que *“los grupos armados ilegales no solo se dedican a este delito, sino que incentivan a las foráneos a la instalación de válvulas ilegales para robo del combustible”.* También considera que *“las zonas por donde se ubicación los poliductos u oleoductos que transportan el hidrocarburo son de difícil acceso para la fuerza pública y el personal de revisión y control de las empresas”.*

Manifiesta que vienen adelantando acciones muy importantes con la fuerza pública para mitigar el hurto de combustible en el Departamento

por cuanto se articula de manera permanente con los actores encargados de atender y consolidar estrategias que permitan identificar contrarrestar el actuar criminal. [se desarrolla] acompañamiento de la fuerza pública a las empresas encargadas para el mantenimiento de los oleoductos afectados. [existe un] fortalecimiento de los grupos especiales por parte de la Policía Nacional para evitar el apoderamiento de hidrocarburos [y una] estructura de trabajo articulado con la institucionalidad para el proceso de judicialización de los autores de este delito.

Continúa la funcionaria destacando las acciones del equipo de gobierno al que pertenece, argumentando que

A mediano plazo se viene viendo por parte de las empresas encargadas, la optimización de medios tecnológicos que permitan identificar afectaciones a los poliductos u oleoductos, permitiendo de esta manera tener un control casi que inmediato a los sitios donde se afecte la infraestructura de tránsito del hidrocarburo. Así mismo se ha venido realizando desde el congreso nacional el

fortalecimiento de los tipos penales que dan una clasificación especial al hurto del combustible y esto genera el aumento de las penas a quienes cometan este delito. La consolidación de estrategias por parte de las autoridades administrativas permitirá a mediano plazo continuar contribuyendo de manera especial a disminuir el riesgo por el hurto de este combustible, siendo para el caso concreto de suma importancia las negociaciones con los actores armados.

Finalmente concluye, considerando que la consolidación de la seguridad energética se logrará mediante el desarrollo de estrategias administrativas desde el gobierno central, la consolidación de leyes que aporten a frenar este delito, y con el aporte de la administración departamental de manera articulada con la fuerza pública y toda la institucionalidad.

Frente a las concepciones de los participantes de este grupo nominal, destaca la representación de la Fuerza Pública, con la intervención del señor Coronel de la Policía Nacional Jhon Harvey Alzate Duque, quien es Especialista en Gerencia Estratégica, Magister en Seguridad Pública y Magister en Ciencias de Seguridad y Defensa Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa en Washington D.C.; y que para el año 2020 se desempeñaba como el comandante del Departamento de Policía Norte de Santander. Para él, las principales causas del apoderamiento de hidrocarburos son:

- a) La presencia de Grupos Armados Organizados.
- b) Los cultivos de uso ilícito y laboratorios de procesamiento de Cocaína.
- c) La complejidad geográfica.
- d) La Frontera porosa con Venezuela y falta de cooperación con autoridades de ese país.
- e) la Cultura de la ilegalidad.
- f) El Sistema de economías criminales.

El oficial, estima que el fenómeno debe contenerse de forma inmediata, bajo un enfoque de sensibilización de las comunidades, a través del acompañamiento de

los gobiernos locales y del gobierno departamental, con la coparticipación de las empresas explotadoras de petróleo. Igualmente reconoce la necesidad de reconstrucción del tejido social a partir de un volcamiento de capacidades estatales, no sin olvidar aspectos que desde su formación y profesión, enmarcan las perspectivas de atención que desde las capacidades de la Fuerza Pública se pueden implementar, destacando la importancia del fortalecimiento de procesos investigativos estructurales contra organizaciones criminales por parte de la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, la implementación del Cartel de los más buscados por apoderamiento de hidrocarburos y la estructuración de un plan de recompensas y pago de información especial frente al delito objeto.

En el mismo orden de ideas, el señor Coronel de la Policía Nacional Quilian Wilfredo Novoa Piñeros, quien para el año 2019 se desempeñó como el comandante encargado del Departamento de Policía Norte de Santander, manifestó la importancia de una Investigación Criminal decidida frente al hurto de combustibles para de esta forma identificar estructuras criminales y ponerlas a disposición del aparato judicial; igualmente expresó la necesidad de fortalecer el sentido de pertenecía por parte de la comunidad y entes territoriales frente a las bondades de la industria petrolera para la región. Así las cosas, propone como alternativas de atención al problema, implementar una estrategia que logre generar la apropiación de la bondad de este recurso en el territorio, articulando y visibilizando con la comunidad diferentes proyectos con relación al tema de estudio. Finaliza su intervención en este grupo nominal, planteando un seguimiento constante por parte de las comunidades y de sus gobiernos locales frente a la expansión de la explotación de este mineral, aseverando que al crecer la explotación debe crecer la apropiación comunitaria por este beneficio, teniendo en cuenta que, de no ser así, crecerá el apoderamiento de los hidrocarburos. Concluye que este seguimiento debe hacer parte de una estrategia la cual incluya un capítulo fuerte de persecución penal y medidas administrativas, para que quienes al apoderarse de este recurso y contaminen el medio ambiente, reciban sanciones ejemplares.

Una vez desarrollados los instrumentos de recolección de información, los resultados nos permiten identificar el rol de múltiples actores del territorio, tales como a) la comunidad que habita los territorios en los que se encuentran las líneas transportadoras de petróleo, la cual que termina en varias ocasiones configurando el delito de apoderamiento de hidrocarburos; b) los grupos armados organizados y de delincuencia común, quienes terminan siendo determinadores de las relaciones de poder en el territorio al ser los principales motivadores y determinadores del problema; c) las empresas explotadoras de petróleo, entre las cuales Ecopetrol pertenece en parte al Estado y se ve afectada directamente al perder el crudo; d) las entidades territoriales locales, la entidad territorial departamental y la nacional, quienes tienen entre sus responsabilidades orientar la gestión pública a la solución de problemas sociales entre ellos el del apoderamiento de hidrocarburos, en el marco de un gobierno del territorio en el que las comunidades participen activamente en consenso de las decisiones; y e) la Fuerza Pública quien, para el problema de investigación, se desempeña conteniendo las actuaciones delictivas, y prestando seguridad al personal técnico de las empresas petroleras cuando se hace necesaria su intervención para desactivar válvulas clandestinas dedicadas al hurto y para el desarrollo de los planes de contención ante derrames en los cuerpos de agua y capa vegetal.

Así las cosas, este escenario colmado de actores que finalmente están subordinados a las relaciones de poder lideradas por los Grupos Armados Organizados y de delincuencia común sobre los demás figurantes, evidencia la necesidad de un modelo de gobernanza colaborativa, el cual termina siendo el más apropiado para mejorar la atención frente el apoderamiento de hidrocarburos en Norte de Santander, pues este permitirá proponer alternativas de atención a la fenómenos expuestos, de forma integral y multinivel, a través de la participación efectiva de la sociedad quien legitima los cursos de acción para la atención y gestión del problema.

En este sentido, la gobernanza colaborativa terminaría reemplazando los modos de gestión y de confrontación de políticas, pues reuniría los actores identificados,

para participar en la toma de decisiones orientada al consenso, mediante procesos colaborativos que aportarían a la construcción de confianza y así se puedan asumir compromisos de atención al problema.

En consecuencia, el modelo de gobernanza colaborativa afianzaría posibilidades para que los actores tomen decisiones para resolver sus diferencias, mediante estrategias y planes de acción y/o proyectos.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

Una vez realizado este ejercicio de investigación, podemos concluir que, en el departamento de Norte de Santander, en los últimos 6 años se han configurado situaciones que agravaron el problema objeto de estudio. Inicialmente, se destaca como el hurto de hidrocarburos entre el 2015 y el 2020, dejó de ser una actividad exclusiva de grupos armados organizados, y empezó a presentar participación de grupos de delincuencia organizada e individuos del común.

Posteriormente, el cierre de la frontera de Norte de Santander con Venezuela el 19 de agosto de 2015, detuvo en buena parte el ingreso de gasolina de contrabando hacia el Catatumbo (la cual se utilizaba para la producción de base de coca), situación que demandó de los grupos dedicados al narcotráfico y/o de las bandas criminales que trabajan para ellos, incrementar la instalación de válvulas ilícitas en las redes de transporte de crudo y pozos de producción como otra fuente ilegal para conseguir el hidrocarburo necesario para la producción de la droga.

A pesar de los escenarios expuestos, el apoderamiento de hidrocarburos no se encuentra ni dentro de la agenda política, ni de la agenda pública de Colombia, pues al ser una problemática asociada a la cadena del Narcotráfico, su atención pierde protagonismo (el narcotráfico es atendido desde la perspectiva militar, policial y de judicialización, mas no con políticas efectivas de restitución de cultivos y alternativas laborales). En este sentido, el hurto de combustible, delito que contribuye

directamente a la cadena de producción de cocaína en múltiples territorios colombianos, en especial en el municipio de Tibú, Región de Catatumbo Norte de Santander, termina pasando como un problema desapercibido por los diferentes niveles de gobierno e incluso por los mismos habitantes de ese territorio, quienes han asumido la práctica de extracción de combustible como una actividad normal para percibir ingresos económicos.

Así las cosas, el hurto de combustible, de algún modo, representa la permisividad y deterioro ético no solo de la población civil, sino también de los funcionarios del Estado, quienes son los llamados a la supervisión y control. Si éstos están permeados por la corrupción, o por cualquier otra motivación que los lleve a cometer estos ilícitos, poco probable será la efectividad de las acciones que las instituciones a las que pertenecen efectúen en el territorio, dificultando y deteriorando el ejercicio y desempeño de la gestión pública.

Aunado a lo anterior, de continuar la problemática se podría presentar el retiro de las empresas petroleras, motivado especialmente por las pérdidas monetarias que genera el hurto de combustible y por las condiciones de seguridad que afectan el desarrollo de sus labores, perturbando la economía de Norte de Santander y poniendo en riesgo la economía del municipio de Tibú, debido a las regalías que la empresa entrega al fisco municipal y que se traducen en inversión social e infraestructura, al igual que por la adquisición de bienes y servicios a empresarios locales por \$19.000 millones e ingresos al municipio por impuestos, por más de \$7.000 millones anuales y por los 500 empleos directos generados en ese territorio (Cotamo Salazar, 2021).

En consecuencia, se puede visibilizar como la gran mayoría de las comunidades están acostumbradas a modelos tradicionales de gobierno para la solución de sus problemáticas, desestimando su participación en la autorregulación y autogestión de las dificultades sociales como lo proponen los modelos de gobernanza colaborativa. En este sentido, los problemas socioambientales demandan fortalecer

los procesos y marcos de gobernanza de una manera integral y multinivel, teniendo en cuenta que las políticas ambientales, las leyes o las instituciones, presentan dificultades si no existe coherencia con el resto de los elementos de un sistema de gobernanza y si no existe la participación efectiva de la sociedad quien legitima los cursos de acción para la atención y gestión del problema (Cobo, 2019).

Igualmente, las demandas de participación pública en la planificación y en la toma de decisiones deben estar articuladas por parte de gobiernos, donantes y sociedad civil, o en el derecho y en las políticas. Los enfoques participativos implican que las personas fuera de la maquinaria del Estado, o de otras instituciones formales, se involucren de alguna forma en procesos de gobernanza. De esta forma, la participación pública permitirá influir moldear y/o determinar decisiones (Cobo, 2019).

Por las conclusiones expuestas, y una vez comprendida la gobernanza frente al apoderamiento de hidrocarburos en Norte de Santander, la investigación nos permite concluir la necesidad de atender el problema con las acciones que más adelante se exponen, inicialmente para su contención y posteriormente con actividades a mediano y largo plazo, logrando a) mejorar la atención frente a este delito y b) gestionar de una mejor forma las problemáticas asociadas, bajo un modelo de gobernanza colaborativa que permitirá, modos de gestión y de confrontación de políticas, la cual reúne a las partes interesadas, tanto públicas como privadas, para participar en la toma de decisiones orientada al consenso, a su autorregulación y autogestión de sus dificultades, mediante procesos colaborativos, así:

### **Contención en el corto plazo (acciones prioritarias)**

- Trabajo de educación y sensibilización con las comunidades. Conciencia sobre riesgos la integridad física de las personas, daños ambientales, disminución de la inversión social a raíz de las pérdidas económicas de Ecopetrol.



- Articulación con la Juntas de Acción Comunal y líderes de comunidades.
- Optimización de capacidades de inteligencia humana y técnica.
- Inversión de alcaldes y gobernación en pequeños proyectos que mejoren la calidad de vida y acceso a servicios públicos de las comunidades.
- Definición de programas y objetivos por parte de otros actores como ONG's y Comunidad Internacional para construir confianza y actuar en complementariedad.
- Rendición de cuentas y despliegue estratégico comunicacional sobre avances en materia social, de acceso servicios públicos, conectividad, educación, seguridad, etc.
- Incentivos por parte de los diferentes niveles de gobierno para lograr una mayor participación de las comunidades en la formulación de posibles soluciones a los problemas.

### **Atención para la prevención (acciones a mediano plazo)**

- Fortalecimiento del control y despliegue de la Fuerza Pública en el territorio.
- Presencia real y constante de las instituciones del Estado en las áreas afectadas.
- Campañas de sensibilización en niños y jóvenes.
- Consolidación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.
- Visibilización y atención del problema desde la estrategia Zona Futuro Catatumbo<sup>14</sup>.
- Desarrollo de infraestructura vial en el Catatumbo.

---

<sup>14</sup> Estrategia para el desarrollo de acciones (en cinco regiones del país: el Catatumbo, el bajo Cauca y sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete – parques nacionales y el Pacífico Nariñense) que permitan construir, transformar y preservar los territorios afectados por las economías ilícitas, la violencia y la criminalidad, mediante la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a partir de procesos de participación ciudadana, que sintetizan y condensan las principales necesidades físicas de los territorios, así como las expectativas y preocupaciones hacia el futuro de los ciudadanos (pazconlegalidad, 2020).

- Transitar del control militar y policial del territorio, al control institucional en concordancia con el compromiso de las comunidades.

### **Atención integral en clave de Gobierno del Territorio (acciones a largo plazo)**

- Formación de líderes nacidos del seno de las comunidades que fomenten la legalidad y la confianza institucional.
- Acceso a educación básica, técnica y profesional como base fundamental de la transformación verdadera y sostenible.
- Oportunidades de empleo a los habitantes del territorio.
- Proponer modelos de vigilancia y cuidado de manera tal que las comunidades que circundan los territorios de las líneas transportadoras de hidrocarburos reciban una remuneración mensual, motivando a la creación de conciencia y valor frente a las infraestructuras petroleras, vistas como un patrimonio público, pues les aporta regalías directas.

### **Atención técnica por entidades territoriales y empresas petroleras, afines y filiales**

- Implementar la rendición de cuentas en los municipios, frente a la activación de los planes de contingencia y traslados del personal técnico para la atención de las zonas afectadas por derrames de petróleo (contaminaciones a la capa vegetal o a los cuerpos de agua), con el objetivo de concientizar a las comunidades de las implicaciones del apoderamiento de hidrocarburos y de esta forma desestimar su práctica.
- Implementar disposiciones legales mediante decretos, acuerdos u ordenanzas, que exhorten a las empresas explotadoras de petróleo, a no desarrollar sus actividades si no tienen convenios con las Fuerzas Militares, para que éstas garanticen el acompañamiento y desarrollo de sus planes de contingencia en los lugares con afectaciones de orden público y así protejan

al personal técnico de las compañías (no se recomiendan convenios con la Policía Nacional toda vez que sus funcionarios deben estar enfocados de acuerdo con su misionalidad constitucional a la atención de problemas de convivencia y seguridad ciudadana<sup>15</sup>).

- Las coordinaciones departamentales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, de los territorios en los cuales se desarrollan actividades asociadas a la explotación petrolera deberán tener un acompañamiento permanente de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que orienten y desarrollen sistemas de alertas tempranas diferenciales frente a los problemas ambientales alrededor del apoderamiento de hidrocarburos.

Las discusiones que hemos desarrollado en el marco del presente trabajo de investigación frente al apoderamiento de hidrocarburos, finalmente nos exhortan a repensar nuestra forma de ver el gobierno del territorio y la gestión pública desde la perspectiva de gobernanza, la cual, cobija las anteriores conclusiones y recomendaciones, siempre en clave de transformar las realidades sociales con miradas profundas a los problemas locales. Así las cosas, no necesariamente las consideraciones realizadas son las únicas que ayudarán a la atención del problema objeto de atención, pero con seguridad, son aquellas que una vez contrastadas con los resultados de la investigación, nos presentan la respuesta adecuada desde un modelo inclusivo que sensibilice comunidades y demás actores: la gobernanza colaborativa.

---

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia, Art 218: La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Hidrocarburos. (14 de Octubre de 2020). *Programa de Regionalización Sector Hidrocarburos*. Obtenido de Programa de Regionalización Sector Hidrocarburos: <http://www.anh.gov.co/portaRegionalizacion/Paginas/LA-CADENA-DEL-SECTOR-HIDROCARBUROS.aspx>
- Aguilar, L. (2014). *la nueva gobernanza pública. ponencia cátedra magistral*. cgpc.
- Alcántara, A. S. (2012). *Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior*. Bertha Lerner, Roberto Moreno y Ricardo Uvalle (coords.) *Gobernabilidad y Gestión Pública en el México del Siglo XXI*. México: IIS-FCPS-UNAM.
- Ansell, C. (2008). Collaborative Governance in Theory. *Revista de Investigación y Teoría de la Administración Pública* .
- Asmann, P. (6 de Abril de 2017). *Insightcrime*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/grupos-criminales-brasil-expanden-operaciones-robo-petroleo/>
- Aucoin, P. &. (1995). *he new public management: Canada in comparative perspective*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. . Fondo de Cultura Económica.
- Bejarano, A., & Segura, R. (2010). "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional". En *El Estado en Colombia, coordinado por Luis Orjuela*, 217-262. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Burhenne-Guilmin, y. F. (2004). *International Environmental Governance: An International Regime for Protected Areas*. *IUCN Environmental Policy and Law Paper 49*.
- Cadavid, N. (2010). *Populismo punitivo en Colombia: una aproximación a la política legislativa de las recientes reformas de los delitos sexuales*. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/download/1347/1218/>
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Carvajal, O. (24 de Noviembre de 2019). *La Opinión S.A*. Obtenido de [laopinion.com.co: https://www.laopinion.com.co/region/valvulas-ilicitas-las-refinerias-del-narcotrafico-187596#OP](https://www.laopinion.com.co/region/valvulas-ilicitas-las-refinerias-del-narcotrafico-187596#OP)
- Casas Pérez, K. (s.f.). *Crudo Transparente*. (C. Transparente, Ed.) Recuperado el 1 de Mayo de 2020, de <https://crudotransparente.com/2020/01/21/pulso-petrolero-regional-balance-2019/>
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* , 39 (53), 57-74.

Cobo, E. (18 de Febrero de 2019). *UICN*. Obtenido de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza: <https://www.iucn.org/es/news/america-del-sur/201902/que-es-la-gobernanza-y-como-entenderla-para-fortalecer-la-conservacion-del-patrimonio-natural>

*Codigo Penal*. (2000). Bogotá.

Cotamo Salazar, O. L. (02 de Febrero de 2021). *La FM Radio RCN*. Obtenido de La FM Radio RCN: <https://www.lafm.com.co/colombia/ecopetrol-frena-produccion-de-gas-en-el-catatumbo-por-hurto-de-hidrocarburos>

Crudo Transparente . (2020). *Crudo Transparente* . Obtenido de Crudo Transparente : <https://crudotransparente.com/category/nacionales/>

Crudo Transparente. (2020). *Crudo Transparente*. Obtenido de Crudo Transparente: <https://crudotransparente.com/category/regionales/nororient/>

De la Rosa Flores, B. A., Cruz Jiménez, G., & Porras, F. (2016). Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. *Revista Pasos*, 2.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *ABC de la Ley 1757 de 2015 Estatuto de la participación democrática en Colombia*. Bogotá D.C. Recuperado el 30 de Septiembre de 2020, de [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc\\_de\\_la\\_ley\\_1757\\_de\\_2015\\_0.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/abc_de_la_ley_1757_de_2015_0.pdf)

Echavarría, K. (2008). *Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública*. Barcelona: ESADE.

Ecopetrol. (2019). *Ecopetrol*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2021, de Ecopetrol: <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/historico-noticias/>

Ecopetrol. (14 de Septiembre de 2020). *Ecopetrol alerta por aumento de válvulas ilícitas en sistemas de transporte*. Obtenido de Ecopetrol: [https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalleNoticias!/ut/p/z1/vvFNTwIxEP0reuDYdGjL13FB8CPxkyhsL5uxFK1226VbFvn3VA9GE9B4cU4zmfcM782jks6pdNiYJ4zGO7RpmW3uGLdUftctG\\_ghA\\_gdjwZsUmvz2DE6QOVVfBkLGjeEZ0-dJeaKN4BitRiSQY9AQQZX7RBcC5QvKOV11V8prlWv](https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalleNoticias!/ut/p/z1/vvFNTwIxEP0reuDYdGjL13FB8CPxkyhsL5uxFK1226VbFvn3VA9GE9B4cU4zmfcM782jks6pdNiYJ4zGO7RpmW3uGLdUftctG_ghA_gdjwZsUmvz2DE6QOVVfBkLGjeEZ0-dJeaKN4BitRiSQY9AQQZX7RBcC5QvKOV11V8prlWv)

El Tiempo. (3 de Febrero de 2020). *eltiempo.com*. Recuperado el 4 de Octubre de 2020, de <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/poderosa-red-que-robaba-petroleo-a-ecopetrol-para-venderlo-455402>

Grupo de Investigaciones Internas para la Fuerza Pública Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL. (6 de Mayo de 2020). Comunicación Seccional de Investigación Criminal Departamento de Policía Norte de Santander. Cúcuta.

Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural. (31 de Marzo de 2020). Balance Hidrocarburos para la Dirección de Seguridad Ciudadana. Bogotá: Policía Nacional de COLOMBIA.

Guerrero Orozco, O. (1995). Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural. *Reforma y Democracia*, 67-88.

- Huerta, J. M. (2005). *Recinto Universitario de Mayagüez*. Recuperado el 11 de Junio de 2021, de Recinto Universitario de Mayagüez: [https://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-95/Grupo\\_Nominal.pdf](https://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-95/Grupo_Nominal.pdf)
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. (6 de Mayo de 2019). *Gestión pública institucional para el desarrollo y la Agenda 2030*. Guatemala: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.
- Iza, A. (01 de Febrero de 2006). *IUCM*. Obtenido de Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza: <https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/gobernanza.pdf>
- Jimenez, Á. (2015). *PETRÓLEO EN NORTE DE SANTANDER: ¿FORTUNA O CONDENAS?* Bogotá: Crudo Transparente. Recuperado el 01 de Mayo de 2020, de <https://crudotransparente.com/2015/10/30/norte-de-santander-cucuta-petroleo-alavaro-jimenez-crudo-transparente-tibu-produccion-hidrocarburos-guerrillas/>
- Kapferer, J. (1995). El análisis situacional: un enfoque olvidado en la investigación educativa. *Revista del Centro de Estudios Educativos*, 37-74. Recuperado el 10 de Junio de 2021, de [https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1971\\_1980/r\\_texto/t\\_1975\\_4\\_04.pdf](https://www.cee.edu.mx/rlee/revista/r1971_1980/r_texto/t_1975_4_04.pdf)
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Revista Controversia*, 92-105.
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2018). *Hechos de corrupción investigados por la prensa en Colombia según su departamento (2016-2018)*. Recuperado el 30 de Agosto de 2020, de <https://www.monitorciudadano.co/hechos-corrupcion/visor>.
- Moreno, L. (2019). Robo de hidrocarburos en el mundo. *Oil & Gas Magazine*.
- Naredo, M. &. (2010). *Guía para la elaboración de diagnósticos sobre seguridad con enfoque de género tanto en el ámbito rural como urbano*.
- Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano. (05 de 07 de 2017). *20 Minutos Editora, S.L.* Obtenido de 20 Minutos Editora, S.L.
- Organización Latinoamericana de Energía. (2018). *Situación actual del petróleo y sus derivados en América Latina y el Caribe (ALC)*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía OLADE. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de <http://www.olade.org/wp-content/uploads/2018/05/Doc-pdf-Indicadores-mayo-web002.pdf>
- pazconlegalidad*. (30 de Noviembre de 2020). Obtenido de pazconlegalidad: <https://pazconlegalidad.gov.co/PDET/index.html>
- Pécaut, D. (2015). *Un conflicto armado al servicio del statu quo social y político*". En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, compilado por Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas*, 599-651. Bogotá: Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas.
- Pliscoff, C. (Diciembre de 2019). IV Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública - Secretaría de Gestión Pública. Lima, Perú: © Presidencia del Consejo de

Ministros. Recuperado el 1 de Mayo de 2020, de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Memoria-IV-Seminario-Internacional-de-Modernizacion-de-la-Gestion-Publica.pdf>

Pontifica Universidad Javeriana. (s.f.). *Pontifica Universidad Javeriana*. Recuperado el 2 de Mayo de 2020, de <https://www.javeriana.edu.co/maestria-gobierno-del-territorio-y-gestion-publica>

Portafolio. (1 de Febrero de 2021). *Portafolio*. Obtenido de Portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/petroleo-en-colombia-inversion-petrolera-para-2021-en-mas-de-us-3100-millones-548724>

Recamier, M. (21 de Enero de 2019). *Reporteindigo*. Obtenido de <https://www.reporteindigo.com/latitud/experiencia-internacional-contra-el-huachicoleo-estrategias-exito-fracaso-experiencias-utilidad-mexico/>

Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2015). *Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica*. Guatemala: Editorial Kamar.

Revista Dinero. (30 de 7 de 2012). *Dinero.com*. Obtenido de <https://www.dinero.com/actualidad/noticias/articulo/ecopetrol-crea-tecnologia-para-detectar-perforaciones-oleoductos/156191>

Rey, F. (2015). *Voto programático y programas de gobierno en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Rosero Moreno, A. I. (2018). La corrupción en el campo de la administración pública, una mirada desde la ética pública. 77. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Recuperado el 1 de Mayo de 2020, de <https://stadium.unad.edu.co/preview/UNAD.php?url=/bitstream/10596/23624/1/au41ros706.pdf>

Sánchez, J. J. (2012). *Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)*. México: Lerner, B., Uvalle, R. y Moreno, R.(coords.), Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, págs. 17-28.

Suárez, N. (2 de Abril de 2020). *Insightcrime*. Obtenido de Insightcrime: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/pategrillo-una-ventaja-inusitada-para-los-laboratorios-de-cocaina-en-colombia/>

Vargas Cordero, Z. R. (2009). LA INVESTIGACIÓN APLICADA: UNA FORMA DE CONOCER LAS REALIDADES CON EVIDENCIA CIENTIFICA. *Revista Educación*, 161-162. Recuperado el 1 de Mayo de 2020, de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/download/538/589/>

Vargas, Z. (2009). LA INVESTIGACIÓN APLICADA: UNA FORMA DE CONOCER LAS REALIDADES CON EVIDENCIA CIENTÍFICA. *Revista Educación*, 161-162. Recuperado el 1 de Mayo de 2020, de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/download/538/589/>

World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington D. C: The World Bank.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 39-64.

## Anexo I

### **Instrumento de recolección de información aplicado a personas de Norte de Santander (Entrevista semi estructurada)**

El presente cuestionario anónimo se aplicó a 33 personas de la comunidad de Norte de Santander a través de una entrevista estructurada, con el objetivo de comprender sus perspectivas frente a los problemas de su territorio, identificar si consideran como uno de los más relevantes el apoderamiento de hidrocarburos, y analizar sus concepciones frente a este problema; además, identificar los actores que la comunidad reconoce como responsables frente a su atención y gestión.

#### Contexto General

1. De los problemas que se exponen a continuación, ¿Cuál considera que es de mayor afectación para Norte de Santander?
  - Contrabando
  - Hurto de combustible
  - Homicidio
  - Migración irregular
  - Otros
2. ¿Cuál o cuáles considera que podrían ser los actores responsables de la atención y gestión al problema antes expuesto?
  - Comunidad
  - Gobiernos locales
  - Gobierno Departamental
  - Gobierno Nacional



- Fuerzas Militares
- Policía Nacional
- Sector Privado
- Otros

3. En no más de una frase, ¿Cuál o cuáles considera que podrían ser las soluciones al problema antes expuesto?

4. ¿Cuál o cuáles considera que podrían ser los actores responsables de la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos?

- Comunidad
- Gobiernos locales
- Gobierno Departamental
- Gobierno Nacional
- Fuerzas Militares
- Policía Nacional
- Sector Privado
- Otros

5. ¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos afecta la cultura de la legalidad?

- Si
- No

6. ¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos afecta el medio ambiente?

- Si
- No

7. ¿Considera que el apoderamiento de hidrocarburos contribuye al narcotráfico?

- Si
- No

8. ¿Cuál cree que es el principal factor para que se presente el hurto de combustible?

- Falta de pie de fuerza militar
- Falta de pie de fuerza policial
- Falta de oportunidades laborales

- Baja judicialización de los responsables
  - Ausencia de coordinación de los gobiernos locales con el gobierno departamental y nacional
  - Poca educación y sensibilización a los habitantes de los sectores donde se presenta esta problemática
  - Otros
9. En no más de una frase, ¿Cuál o cuáles considera que podrían ser las soluciones al problema antes expuesto?

## Anexo II

### **Instrumento de recolección de información aplicado a los actores para la atención y gestión del problema (Cuestionario Grupo Nominal)**

El presente cuestionario permitió obtener información de forma estructurada, garantizando de las personas que se eligieron para participar en el ejercicio de Grupo Nominal (Representante del Ministerio de Defensa, Secretaria de Gobierno de Norte de Santander, Comandantes de Policía de los últimos dos años, Investigador de la organización Crudo Transparente y Vicepresidenta de Operaciones y Sostenibilidad de la Asociación Colombiana del Petróleo ACP (representantes del sector minero energético); con el objetivo de comprender sus perspectivas frente a los problemas de la unidad de análisis y analizar sus concepciones frente a este problema.

1. Desde su experiencia y funciones del cargo, ¿Cuáles considera que son las causas que a) originan y/o b) facilitan el hurto de combustible en Norte de Santander y en el municipio de Tibú?
2. ¿Cuál o cuáles considera que son los actores responsables de la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos?
  - Comunidad

- Gobiernos locales
- Gobierno Departamental
- Gobierno Nacional
- Fuerzas Militares
- Policía Nacional
- Sector Privado
- ONG's
- Otros

3. ¿Cuáles considera que podrían ser los principales cursos de acción para la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos a corto plazo?
4. ¿Cuáles considera que podrían ser los principales cursos de acción para la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos a mediano plazo?
5. ¿Cuáles considera que podrían ser los principales cursos de acción para la atención y gestión frente al apoderamiento de hidrocarburos a largo plazo?