

Bogotá D.C., 16 de noviembre de 2021

TPC-376-2021

**CORTE CONSTITUCIONAL**Honorable Magistrada  
Cristina Pardo Schlesinger**Asunto:** Expediente: T-8298253.- *Amicus curiae***Demandante:** Josefina Huffington Aichbold.**Demandados:** Presidencia de la República, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Gerente para la Reconstrucción del Archipiélago.

Honorable Magistrada,

Transparencia por Colombia, capítulo nacional de Transparencia Internacional, es una organización de la sociedad civil con más de 22 años de experiencia en la lucha anticorrupción en nuestro país. Dentro de sus objetivos se encuentra generar esfuerzos conjuntos contra este flagelo, centrados en incidir y transformar instituciones públicas y privadas, a través de coaliciones con distintos actores que permitan estar a la vanguardia en la generación y divulgación de conocimientos y prácticas modernas que agreguen valor a este proceso.

Consideramos que la transgresión del derecho fundamental de acceso a la información pública es un nicho generador de corrupción. Por este motivo, promovemos su respeto en todos los ámbitos de la administración pública y privada. Así, remitimos a la Honorable Corte Constitucional nuestra intervención a manera de *amicus curiae* en relación con el expediente T-8298253, con base en el seguimiento institucional y las investigaciones adelantadas por Transparencia por Colombia.

Buscamos contribuir con las valoraciones que el Alto Tribunal efectúe acerca de la falta de claridad en la información sobre un plan de acción específico de reconstrucción participativo, que busque remediar la grave afectación a los derechos fundamentales del pueblo raizal en la isla de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, frente al desastre provocado por los huracanes Eta e Iota en noviembre de 2020. En igual sentido, deseamos aportar elementos que permitan en última instancia amparar los derechos reclamados por la tutelante.

La intervención la dividiremos en tres partes: i) la importancia del acceso a la información pública y su concepción como derecho llave, ii) la falta de claridad en la información sobre un plan de reconstrucción participativo y reiteradas limitaciones al derecho al acceso a la información pública, y iii) una sección final sobre indicios e informaciones que podrían determinar que existe un estado de cosas inconstitucional en el caso objeto de estudio.

Agradecemos su atención y quedamos a su disposición en caso de que sea oportuno ampliar el detalle de las razones que se expondrán a continuación.

Cordialmente,



**Gerardo Andrés Hernández Montes**

Director Ejecutivo

Correo contacto: [alac@transparenciacolombia.org.co](mailto:alac@transparenciacolombia.org.co)

[andres.hernandez@transparenciacolombia.org.co](mailto:andres.hernandez@transparenciacolombia.org.co)

\*\*\*

## **I. La importancia del acceso a la información pública: derecho llave.**

Transparencia por Colombia ha venido realizando un seguimiento a la reconstrucción del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tras el paso de los huracanes ETA e IOTA. El objetivo de dicho seguimiento es identificar los riesgos de corrupción asociados al proceso de reconstrucción y fortalecer los ejercicios de control social de la población isleña, especialmente la comunidad raizal. En este ejercicio se corroboró el contexto de vulneraciones constitucionales expresado por la accionante, pues se hallaron graves indicios que apuntan a una falta de claridad en la información pública sobre el plan de reconstrucción y deficiencias en las obligaciones de transparencia activa y pasiva a cargo de las entidades públicas.

Lo anterior no solo vulneraría el derecho fundamental de acceso a la información pública de la comunidad raizal, dificultando de gran manera la participación ciudadana y el control social, sino que, como lo expresamos en oportunidad anterior, podría desencadenar mellas y vulneraciones a otros derechos fundamentales. En efecto, al no conocer los isleños de forma precisa los pormenores del plan de reconstrucción y sus derechos de participar en él o incluso de interpellarlo, se violentarían otros de sus derechos fundamentales como la vida digna (C.P. art. 11), la salud (C.P. art. 49), la vivienda (C.P. art. 51), la propiedad ancestral (C.P. arts. 20 y 74) y la consulta previa (C.P. art. 93; Convenio 169 OIT), como se ha ventilado en el caso.

Desde la Corporación, compartimos lo manifestado por la Procuraduría General del Nación frente al acceso a la información pública:

*«El derecho de acceso a la información pública es un derecho llave que permite ejercer a su vez otros derechos, de ahí su importancia. La información nos permite saber cómo*

*podemos acceder a los bienes y servicios a los cuales tenemos derecho, ya sea que provengan del Estado o de los sujetos obligados de carácter privado.»<sup>1</sup>*

Así las cosas, la relevancia de este derecho reside no solo en su carácter de fundamental, protegido por la Constitución y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y en su capacidad para ejercer el control social y la participación ciudadana, sino que a su vez permite el correcto desarrollo de los otros derechos citados por la comunidad raizal. Entonces, sin duda, la opacidad en la información, verificada por Transparencia por Colombia, dificultaría o pondría en riesgo los demás derechos alegados. A pesar de esta importancia, es común que la ciudadanía acuda a instancias de tutela para recibir respuestas e informaciones<sup>2</sup>, siendo una de las vulneraciones más frecuentes.

En esa medida, entendiendo el acceso a la información pública un derecho llave, fundamental, universal, vulnerado en el presente caso, es que abogamos por un precedente garantista. De ahí que, a través de este caso la Corte puede no solo hacer cesar las vulneraciones específicas sino reivindicar la importancia de este derecho.

## **II. Existe una falta de claridad en la información sobre un plan de reconstrucción participativo y reiteradas limitaciones al derecho al acceso a la información pública.**

Como se comentó, Transparencia por Colombia ha venido adelantando una investigación con el objeto de realizar seguimiento a la reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. **A raíz de este trabajo, se encontraron una serie de hallazgos que serán desarrollados a profundidad y compartidos con la Honorable Corte Constitucional en diciembre de 2021, y que contendrá un Mapa de Riesgos de Corrupción.** En él se detallará cada uno de los hallazgos que mencionaremos en este aparte.

Dicho documento tuvo como fuentes entrevistas a miembros de la comunidad, líderes sociales, autoridades locales, respuestas de peticiones a entidades oficiales (30 de 50 presentadas), y una visita de campo durante la semana del 2 al 6 de noviembre de 2021. Esta información refuerza el escenario de vulneraciones planteado por la accionante, dejando claro que hay una grave falta de claridad hacia la población sobre la información pública del plan participativo de reconstrucción del archipiélago, y vulneraciones a las obligaciones de transparencia activa y pasiva por parte de las entidades públicas.

A continuación, hacemos una breve mención de cada uno de estos hallazgos a la fecha:

<sup>1</sup> ABC del acceso a la información pública. Procuraduría General de la Nación.

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. (2020). *ABECÉ de la acción de tutela*. Bogotá D.C. En : <https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/publicaciones/abece%20de%20tutela%202020%20version%20final%201%20de%20septiembre%20.pdf>

- A. Las páginas web de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres – UNGRD–, la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y la Alcaldía de Providencia, entidades que por ley deben liderar la reconstrucción, no tienen suficiente información detallada sobre el avance de los proyectos ni ejecución de recursos públicos, donaciones ni apoyos de cooperación internacional.
- B. La ausencia y baja calidad de la información suministrada por las entidades nacionales y locales no permite tener un balance real y objetivo de la reconstrucción. De las 369 acciones que contiene el Plan de Acción Específico (PAE) de la reconstrucción, se tiene información de 215, es decir, del 58% de todos los compromisos asumidos. La anterior información ha sido verificada por el equipo de investigadores de Transparencia por Colombia tras revisar los derechos de petición en los que se presentan las acciones y compromisos en el PAE. Hay otro dato importante: de las 50 entidades con compromisos en la reconstrucción a las que fueron requeridas con información por medio de derechos de petición, enviaron respuesta 30, lo que se traduce en que tan sólo el 60% de las entidades consultadas dieron respuesta a los derechos de petición realizados por Transparencia por Colombia. Se destaca que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo no ha dado respuesta, siendo tal vez la entidad más importante del proceso.
- C. La mayor parte de los contratos celebrados para la reconstrucción, principalmente los de obras, no son publicados en la página del SECOP y es poca la información que se cuenta sobre los contratistas, fuentes y demás información relevante en toda contratación pública. La aplicación de las medidas excepcionales, como la contratación por urgencia manifiesta, no exime que las entidades apliquen los máximos criterios de transparencia. Se debe velar por la publicidad en el manejo de los contratos más aún cuando el presupuesto establecido en el PAE asciende a 1,2 billones de pesos, razón de peso para que las entidades brinden información sobre la reconstrucción.
- D. La comunidad y las autoridades raizales manifiestan que sus posiciones y planteamientos no han sido tenidas en cuenta para la definición y la ejecución de los proyectos y obras que se desarrollan en la isla<sup>3</sup>.
- E. Se establecieron criterios de priorización que respondieron a principios técnicos que no son claros para la ciudadanía<sup>4</sup>.
- F. Hay una falta de claridad sobre la priorización en la entrega de viviendas. No se han respetados los principios establecidos en el PAE para la entrega de viviendas a la

<sup>3</sup> Contraloría General de la República, Boletín Especial de Seguimiento Emergencia Huracán IOTA. Boletín No 43, Corte 17 de agosto 2021. Entrevistas con representantes de la autoridad Raizal – Líder de la Guardia Raizal.

<sup>4</sup> Ibidem.

población con altos niveles de vulnerabilidad, por ejemplo: hogares con adultos mayores o niños<sup>5</sup>.

- G. En el proceso de reconstrucción del Archipiélago el gobierno nacional ha centralizado los procesos de reconstrucción, así como el control y vigilancia sobre sus avances, limitando la participación activa de las autoridades locales en las distintas fases.
- H. No hay claridad en la articulación requerida entre el gobierno nacional y territorial frente a la transferencia de recursos, fuentes de financiación y contratación pública, lo que impacta directamente el avance de las obras.
- I. Desde hace algunos meses se cortaron los canales de diálogo con la comunidad y autoridad raizal limitando el derecho de acceso a la información e impidiendo la creación de espacios de rendición de cuentas y control social, como lo han manifestado algunos representantes de la comunidad raizal.
- J. La ausencia de información y el bloqueo de los espacios de diálogo han impedido la posibilidad de que la comunidad siga haciendo veeduría a las diferentes actividades del proceso de reconstrucción, como lo han manifestado algunos representantes de la comunidad raizal.

Transparencia por Colombia pudo verificar de primera mano las restricciones al acceso a la información pública sobre el plan de reconstrucción no solo en cuanto a transparencia activa, sino en relación con la transparencia pasiva (30 respuestas de 50 peticiones presentadas) y el deber de las autoridades a entregar dicha información. Aún más, actualmente se adelanta una acción de tutela en contra de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo por la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública, radicada en julio de 2021. Dicha acción a la fecha de la presentación de este documento se encuentra en curso y fue admitida el pasado 3 de noviembre de 2021, con el radicado 004-2021-00251-A por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Especializado de Bogotá. Esta situación de vulneración particular de Transparencia por Colombia, sumada a lo relatado por la accionante y los hallazgos de las investigaciones, permite dilucidar la verdadera dimensión de las afectaciones a los derechos fundamentales.

Para ilustrar visualmente parte de la difícil situación por la que atraviesa la isla, aportamos un archivo fotográfico en el enlace de la referencia<sup>6</sup>, tomado por el equipo de la Corporación en su visita a región del 2 al 6 de noviembre de 2021, fotografías que corresponden a la isla de San Andrés y la isla de Providencia.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Archivo fotográfico de la Corporación Transparencia por Colombia. San Andrés y la isla de Providencia. Fecha: del 2 al 6 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3c8z9x7>

A partir de los hallazgos atrás citados, Transparencia por Colombia formula una serie de recomendaciones. A continuación, se citan las relacionadas con el asunto constitucional que se debate:

- Se hace un llamado al gobierno nacional, a las autoridades locales y a las entidades encargadas de la reconstrucción, para que vuelvan a abrir los espacios de diálogo con las comunidades, ciudadanía y raizales, en aras de reconocer sus necesidades, expectativas y perspectivas frente al proceso de reconstrucción.
- Asimismo, se invita a la gerencia de la reconstrucción a articular las iniciativas del gobierno nacional con el accionar de la Alcaldía de Providencia, la Gobernación del Departamento y las autoridades raizales. La reconstrucción debe ser pensada desde los aprendizajes del territorio y no desde las lógicas tradicionales de intervención nacional.
- Es fundamental habilitar espacios de rendición de cuentas, más allá de lo establecido por la ley, dadas las características prioritarias asociadas a la emergencia en donde existen importantes vulnerabilidades a derechos fundamentales. Estos espacios de participación ayudan a la ciudadanía a comprender mejor el proceso de reconstrucción y contribuyen a la generación de una veeduría específica sobre la forma en que se han ejecutados los recursos, priorizado los proyectos y los cambios en los presupuestos iniciales de las obras.
- Es necesario comprender las lógicas étnicas y culturales del territorio, toda vez que son determinantes para la elaboración de los proyectos de reconstrucción. La comprensión de las raíces de orden cultural permite que las obras respondan a las necesidades específicas de los pobladores y se adapten a las realidades del contexto.
- Es de vital importancia priorizar las obras que garantizarán el acceso a derechos de primera necesidad, entre estos el hospital, los colegios y por supuesto las viviendas, teniendo como base la consulta a las comunidades y el reconocimiento de su experiencia. Asimismo, es necesario iniciar las obras en los refugios y albergues, dadas las amenazas de un nuevo embate medioambiental.
- Pese a que la excepcionalidad es una de las principales herramientas para poder hacer frente a situaciones de emergencia, no puede convertirse en la regla y proceder de las autoridades públicas. Tras un año de la tragedia del Iota, debería haber claridad sobre las responsabilidades específicas de las instituciones encargadas de la reconstrucción, así como de los procesos y procedimientos que deben llevarse a cabo para superar las consecuencias de la tragedia.
- Se invita a los encargados de proceso auditor a supervisar el tipo de materiales que se están empleando en la reconstrucción de las viviendas, así como la calidad de las

viviendas entregadas las cuales deben contar con especificaciones técnicas que les permita mitigar nuevos riesgos de desastre como los sucedidos con el huracán IOTA.

- Se requiere acompañamiento social para mitigar el impacto del alto volumen de población flotante en el día a día de la población, se calcula que actualmente la isla tiene presencia de más de 1,200 contratistas, hecho que está afectando las condiciones sociales y económicas de la comunidad.
- Asimismo, se debe controlar la venta de tierras para prevenir que, ante la desesperación por la situación actual, las comunidades vendan sus propiedades y pierdan la posesión sobre su territorio.

Finalmente, reiteramos que estos hallazgos y recomendaciones serán complementados y ampliados en detalle mediante el documento de Mapa de Riesgos de Corrupción que enviaremos a la Honorable Corte Constitucional en diciembre próximo.

### **III. Existen indicios e informaciones que podrían determinar que existe un estado de cosas inconstitucional.**

Los habitantes del archipiélago, la comunidad raizal, son sujetos de especial protección constitucional según los artículos 7, 8 de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991, y a su vez esta protección ha sido reiterada en distintas decisiones de la Corte Constitucional. Lo anterior se refuerza ante el agravante de la difícil situación humanitaria por la que atraviesan, que se ha puesto de presente por la prensa<sup>7</sup>, sumado a otro agravante como la Pandemia del Coronavirus, que es de conocimiento público. Esta triple condición de minorías étnicas, víctimas de desplazamiento climático<sup>8</sup> y población en alto riesgo por la Pandemia<sup>9</sup> hace que los habitantes del archipiélago sean aún más vulnerables.

<sup>7</sup> A un año del paso de Iota, la mayoría de los habitantes de San Andrés y Providencia vive como si fuera el día de la tragedia. Noticia del 9 de noviembre de 2021 en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/11/09/a-un-ano-del-paso-de-iota-la-mayoria-de-los-habitantes-de-san-andres-y-providencia-vive-como-si-fuera-el-dia-de-la-tragedia/>

Un año después de Iota, Providencia aún no tiene hospital. Noticia del 3 de noviembre de 2021 en: <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/un-ano-despues-de-iota-providencia-aun-no-tiene-hospital/20211103/nota/4175621.aspx>.

Reconstrucción de Providencia avanza en 49 % tras huracán Iota: Contraloría. Noticia del 21 de octubre de 2021 en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/reconstruccion-de-san-andres-contraloria-reporta-avances-en-reparaciones-626844>

Reconstrucción de San Andrés y Providencia: faltan más de la mitad de las casas. Noticia del 15 de octubre de 2021 en: <https://www.elspectador.com/colombia/mas-regiones/reconstruccion-de-san-andres-y-providencia-faltan-mas-de-la-mitad-de-las-casas/>

<sup>8</sup> La condición de víctimas de desplazamiento climático será ampliamente sustentada por Dejusticia.

<sup>9</sup> Providencia, entre el retraso de obras y el acecho del COVID-19. En la Isla hay más muertos por este virus que por el paso del huracán Iota. Noticia del 11 de noviembre de 2021 en: [https://caracol.com.co/emisora/2021/11/11/barranquilla/1636645165\\_467207.html](https://caracol.com.co/emisora/2021/11/11/barranquilla/1636645165_467207.html)

En ese sentido, y en armonía con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en otras similares, la situación presentada podría configurar en su conjunto un estado de cosas inconstitucional, puesto que se presenta:

- i. Una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a gran parte de la población del archipiélago.
- ii. Una prolongada omisión de parte de las autoridades encargadas a la cabeza de la UNGRD, para promover condiciones dignas para la comunidad afectada.
- iii. Existe una serie de prácticas inconstitucionales como lo es la violación del principio de divulgación activa y participativa del plan de reconstrucción, la divulgación pasiva de información pública, las promesas incumplidas para la construcción de las viviendas, e inclusive, de un hospital en la isla de Providencia, lo que refleja la falta de garantías hacia un sistema de salud de calidad.
- iv. Se presenta una difícil situación de la población que requiere de acciones conjuntas y coordinadas por varias entidades públicas, como lo son la Presidencia de la República, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Gerencia para la Reconstrucción del Archipiélago.
- v. Existe una generalizada afectación de derechos humanos, que podría ocasionar una ola de acciones de tutela de la comunidad raizal para proteger sus derechos, lo provocaría gran congestión judicial, por lo que sería ideal que la Corte Constitucional realizara un seguimiento conjunto ordenando acciones sistemáticas para remediar la situación de violación de derechos fundamentales del pueblo raizal de todo el archipiélago.

#### IV. Peticiones a la Honorable Corte Constitucional

**Primera.** Solicitamos a la Honorable Corte Constitucional se sirva conceder la razón a la tutelante atendiendo, entre otros, los motivos que fueron expuestos anteriormente y que pueden resumirse así:

El derecho de acceso a la información pública es un derecho llave que abre la puerta a otros derechos fundamentales. Para el caso concreto de San Andrés Providencia y Santa Catalina, después de un año del paso del huracán Iota y Eta, existe una falta de claridad en la información sobre el plan de reconstrucción participativo y, reiteradas afectaciones y limitaciones al derecho al acceso a la información pública que a su vez se relaciona con los otros derechos alegados por la tutelante, como son la dignidad humana, la vida, la salud, la propiedad ancestral, y la consulta previa.

Toda esta situación, en conjunto, trasciende la órbita de afectación concreta de la tutelante Josefina Huffington Aichbold y la comunidad que representa, llegando a afectar a la mayoría de población del archipiélago, por lo que es necesario una intervención directa del alto Tribunal

y la posibilidad de declarar un estado de cosas inconstitucional con el fin de detener la grave afectación de los derechos humanos de toda la población víctima.

**Segunda.** Se ordene a las entidades accionadas a garantizar un plan de reconstrucción participativo, claro, rutinario, accesible, actualizado y comprensible para la comunidad, de acuerdo con los principios del derecho de acceso a la información pública de la Ley 1712 de 2014.

**Tercera.** Se conmine a las accionadas a respetar el principio de divulgación pasiva de la información pública, respondiendo dentro de los términos de ley de forma clara, completa y de fondo sobre las peticiones elevadas tanto por la comunidad como por cualquier actor interesado.

**Cuarta.** Se analice la posibilidad de que en el presente caso se estén configurando los elementos de un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos afectados por la comunidad raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, entre ellos, la dignidad humana, la vida, la salud, la propiedad ancestral, y la consulta previa.

FIN

\*\*\*