

Diagnóstico ciudadano al proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

ESTE PROYECTO ES DESARROLLADO GRACIAS AL APOYO FINANCIERO DE



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

CONSEJO RECTOR

Carlos Eduardo Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino
Juan Francisco Lozano Ramírez

JUNTA DIRECTIVA

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

DIRECTOR EJECUTIVO

Gerardo Andrés Hernández Montes

DIRECCIÓN PROGRAMÁTICA

Sandra Ximena Martínez Rosas

CONSULTORES

Ana Paulina Sabbagh
Bibiana Clavijo Romero
Edinson Malagón Mayorga

EQUIPO PROGRAMÁTICO

Juan David Hincapié Gómez
Stefany Xiomara Guevara Cifuentes

CON EL APOYO DE:

Open Society Foundations

El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.



Calle 35 # 24-19, Barrio La Soledad PBX: (601) 4778282
transparencia@transparenciacolombia.org.co www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá D.C., Colombia

Contenido

RESUMEN	5
CONTEXTO.....	6
PRESENTACIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. Línea Base del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	8
I. Instrumentos de planificación de respuesta a las emergencias y de atención de desastres contenidos en la norma.	8
1.1. Planes para la Gestión de Riesgos y Estrategias para la Respuesta a Emergencias	8
1.2 Instrumentos de armonización de gestión del riesgo a nivel territorial	9
II. Proceso de Respuesta y Reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	10
1. Declaración de la emergencia en el Archipiélago tras los pasos de los huracanes ETA y IOTA.....	10
2. Plan de Acción Específico -PAE.....	11
3. Aplicación del régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública	14
Alertas identificadas	15
III. Mapa de Actores	17
1. Mapa de Actores definidos por la Ley 1523 de 2012.....	17
2. Mapa de Actores definidos por el Gobierno Nacional en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina.....	21
2.1 Rol de los actores institucionales definidos por el Gobierno Nacional en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina	21
2.1.1 La gerencia general y una gerencia de gestión local para la reconstrucción, que no hacen parte de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	22
2.1.2 La incorporación de nuevos actores en el proceso genera confusión con las responsabilidades de dirección de la UNGRD establecidas por ley	23
2.1.3 La función por parte de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quedo relegada a funciones relacionadas con una única ejecución de obras en la Isla de San Andrés, sin responsabilidad alguna sobre la reconstrucción en Providencia y Santa Catalina	24
3. Rol de los actores sociales en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina.....	25
Alertas identificadas	27
IV. Mapa de Riesgos de Corrupción del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	28
1. Definición de Mapa de Riesgos de Corrupción y criterios para su elaboración	28
2. Descripción de factores de riesgos de corrupción.....	29

3. Valoración del riesgo	30
4. Principales hallazgos	34
a. Derecho de acceso a la información pública:	34
b. Gobernanza	35
c. Institucionalidad	35
d. Pesos y contrapesos	35
5. Conclusiones y recomendaciones.....	36
ANEXOS.....	38
ANEXO 1. MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN RECONSTRUCCIÓN PROVIDENCIA	38
ANEXO 2. ANÁLISIS SOBRE LOS DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS.....	38
Referencias	41

Índice de Tablas

Tabla 1. Presupuesto del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Sectores y Fases	13
Tabla 2. Actores definidos por la Ley 1523 de 2012.....	17
Tabla 3. Rol de Actores definidos por la Ley 1523 de 2012.....	40
Tabla 4. Principales factores de riesgo de corrupción, por categorías	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 5. Descripción causas, consecuencias de las principales vulnerabilidades y su respectiva valoración.....	31
Tabla 6. Discriminación de recursos reportados por la UNGRD.....	40

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Fases....	12
Ilustración 2. Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Sectores	112
Ilustración 3. Respuesta a la Solicitud de Información sobre Avances de la Reconstrucción....	39
Ilustración 4. Reporte de Avances por Actividades	39
Ilustración 5. Reporte de Actividades del PAERA por Sectores.....	40

RESUMEN

En el marco de la emergencia ocasionada por el paso del huracán Iota en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la Corporación Transparencia por Colombia en su propósito de contribuir a los esfuerzos que se desarrollan en las Islas para que el proceso de reconstrucción resulte en beneficios genuinos para la comunidad, promueve la transparencia, el acceso a información pública y el control ciudadano al proceso de reconstrucción.

En ese sentido, el presente documento tiene como fin, presentar alertas y recomendaciones a las autoridades públicas con responsabilidad en la ejecución de obras que atienden los estragos ocasionados por el fenómeno natural, buscando que se desarrollen planes de acción que disminuyan la probabilidad de riesgos de corrupción, descoordinación y retrasos en dichas obras; así mismo esta publicación apunta a fortalecer el conocimiento de la comunidad raizal sobre el proceso, con el objetivo de facilitar el control ciudadano sobre la ejecución de las tareas de reconstrucción.

CONTEXTO

El 2 de noviembre de 2020, el Centro Nacional de Huracanes informó que el huracán ETA alcanzaba la categoría 4, afectando el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como Cartagena y gran parte del caribe colombiano. Posteriormente, el 15 de noviembre, cuando el Archipiélago se estaba recuperando de las afectaciones por el paso de ETA, el huracán IOTA alcanzó la categoría 5, dirigiéndose hacia la isla de Providencia.

Así entonces, el 16 y 17 de noviembre IOTA se convirtió en el primer huracán de categoría 5 que afectó a Colombia, generando destrucción en el 95% de la infraestructura de las Islas de Providencia y Santa Catalina. Para abordar esta situación, el mismo 17 de noviembre la Alcaldía municipal de Providencia y Santa Catalina declaró la Urgencia Manifiesta a través del Decreto 123 de 2020, a su vez el 18 de noviembre el presidente de Colombia Iván Duque, expidió el Decreto 1472 de 2020 *“Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*.

A partir de la expedición del Decreto presidencial, la reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha ocupado un lugar importante en la agenda colombiana, convirtiéndose en un compromiso prioritario del Gobierno Nacional. La intensidad de los huracanes, el pleito histórico por la soberanía del Archipiélago con Nicaragua y el compromiso de reconstruir Providencia en 100 días fueron elementos que caracterizaron el contexto del mecanismo de respuesta temprana anunciado por el Gobierno Nacional, que se materializó en el “Plan 100 días”.

Sin embargo, el comienzo de la etapa de reconstrucción se vio retrasada por las dificultades de acceso de materiales a las Islas, ya que ellas no contaban con un puerto de gran calado; esto puso en evidencia el desconocimiento sobre el territorio por parte de las autoridades nacionales, al no tener en cuenta factores que hacían imposible que el proceso de reconstrucción se hubiese desarrollado en 100 días, a saber, que se requería de obras de dragado de la plataforma marítima para permitir el ingreso de buques con los materiales esenciales para la reconstrucción.

Los retrasos en las obras, principalmente en las viviendas, los múltiples cambios al Plan de Acción Específico- PAE para la reconstrucción, así como la falta de claridad en los criterios de priorización para la atención de damnificados han ocasionado una pérdida de credibilidad por parte de la comunicad Raizal hacia las entidades de gobierno con responsabilidad en la ejecución de dichas obras, esta situación ha preocupado a la opinión pública nacional ya que se considera que se está generando una revictimización de la ciudadanía afectada por el huracán.

Para el 10 de abril de 2021, fecha establecida por el “Plan 100 días” para terminar la reconstrucción, los avances de los proyectos eran mínimos y la información reportada por el gobierno no coincidía con el seguimiento de los órganos de control (El Tiempo, 2021). Los retrasos en las obras y la falta de información sobre los proyectos ejecutados en el archipiélago pasaron de ser un nuevo incumplimiento del gobierno a convertirse en preocupaciones sobre posibles actos de corrupción alrededor de la reconstrucción del Archipiélago.

PRESENTACIÓN

En el marco del proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Transparencia por Colombia con el apoyo de Open Society Foundations se encuentra desarrollando el proyecto “*Hacia la promoción de la transparencia y la mitigación de riesgos de corrupción en el proceso de reconstrucción de la Isla Providencia*”. Esta iniciativa tiene por objeto promover la transparencia, el acceso a información pública y el control ciudadano al proceso de reconstrucción de las Islas de Providencia y Santa Catalina.

Así entonces, los principales resultados de este ejercicio de control ciudadano se presentan en dos capítulos. El primero titulado *Línea Base del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* analiza los instrumentos de ordenamiento jurídico definidos para la planificación y atención de desastres, con el fin de contrastarlo con el proceso propio de reconstrucción adelantado en el Archipiélago, en el marco del desastre ocasionado por el paso del huracán Iota.

Adicionalmente se describen los actores institucionales y sociales involucrados en el proceso de reconstrucción y se presenta la diferencia entre la estructura organizacional definida por la Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*”, con los actores designados para la reconstrucción por parte del gobierno nacional. Todo esto permite identificar alertas en la estructura del proceso, las cuales se detallan a lo largo de este apartado.

En el segundo capítulo, se presenta el *Mapa de Riesgos de Corrupción del Proceso de Reconstrucción del Archipiélago*, cuya elaboración se realizó con base en el desarrollo analítico efectuado en el primer capítulo, los insumos obtenidos a partir de entrevistas hechas a pobladores de las Islas y a la visita de campo que Transparencia por Colombia desarrolló en el territorio. Este Mapa caracteriza los principales riesgos de corrupción que enfrenta el proceso de reconstrucción de las Islas, identificando acciones y oportunidades de prevención y control.

Este documento cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones frente al proceso de reconstrucción en las Islas de Providencia y Santa Catalina.

CAPÍTULO 1. Línea Base del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Describir el proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina requiere comprender los fundamentos de la “*Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*” la cual se adopta por medio de la Ley 1523 de 2012, para así contrastarlo con el Plan de Acción Específico -PAE definido por el Gobierno Nacional para la reconstrucción de las Islas.

Por ello, este capítulo presenta: i) los instrumentos de planificación y atención de desastres contenidos en la norma, ii) el proceso de respuesta y reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y iii) la presentación del mapa de actores involucrados en el proceso.

I. Instrumentos de planificación de respuesta a las emergencias y de atención de desastres contenidos en la norma.

La Ley 1523 de 2012, estipula los procesos que deben seguir los actores institucionales para definir e implementar instrumentos efectivos, tanto para la prevención de desastres, como para dar respuesta a los mismos en el territorio colombiano. En ese sentido, esta normativa establece, los Planes de Gestión de Riesgos y las Estrategias de Respuesta a Emergencia.

1.1. Planes para la Gestión de Riesgos y Estrategias para la Respuesta a Emergencias

La gestión de riesgos de desastres hace referencia al proceso de planeación, ejecución y seguimiento de las políticas y acciones permanentes para el conocimiento, reducción y manejo de situaciones desencadenadas por eventos naturales que causan daños humanos, materiales, económicos y ambientales. Se busca fundamentalmente, por medio de esta gestión, mitigar y reducir las alteraciones que generan fenómenos naturales a las condiciones regulares de las sociedades.

Los siguientes son los instrumentos de gestión de desastres, que, como parte estructural del Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos, definen los artículos 32 y 35 de la Ley 1523 de 2012:

- *Planes de Gestión del Riesgo (artículo 32)*, los cuales tienen el propósito de priorizar, programar y ejecutar acciones para el conocimiento, reducción de riesgos y de manejo de desastres.
- *Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias (artículo 35)*, la cual define el marco de acción para la reacción y atención oportuna y efectiva de emergencias (Ley 1523, 2012).

La ley obliga a las entidades territoriales a formular sus planes y estrategias de respuesta a la emergencia, de ahí que tanto el Plan de Gestión de Riesgos como la Estrategia para la Respuesta, se consoliden en instrumentos fundamentales para comprender y evaluar la respuesta institucional al desastre generado por los huracanes ETA e IOTA en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

Planes de Gestión del Riesgo

El Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2015 – 2025 contiene cinco (5) objetivos estratégicos, (UNGRD, 2016). En el objetivo 4 se presenta el proyecto 4.2.3 “*Implementación de sistemas de alerta a nivel regional y local*”, que tiene por objetivo, mejorar la capacidad y los tiempos de alistamiento y reacción de la comunidad y entidades frente a fenómenos objeto de monitoreo como huracanes, tsunamis, volcanes, inundaciones, crecientes torrenciales, movimientos en masa, entre otros.

A su vez, dicho proyecto establece la elaboración y actualización de protocolos nacionales para la respuesta frente a huracanes en el Caribe. El objetivo del proyecto es optimizar la respuesta del nivel nacional y de los departamentos del Caribe frente a emergencias asociadas con huracanes; (UNGRD, 2016) su meta es el 100% de los departamentos ubicados en zona de influencia de huracanes con protocolos implementados y a corto plazo y cuya ejecución se encuentra bajo la responsabilidad de la UNGRD, DIMAR y las Entidades Territoriales (UNGRD, 2016). Sin embargo, en la página web de la UNGRD no se encontró información o documentos relacionados con los proyectos para la gestión de riesgos de desastres asociados a huracanes.

Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias

La *Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias*, se encuentra publicada¹ en el sitio web de la UNGRD, pero no contempla medidas o acciones para responder a escenarios de huracanes, puesto que las situaciones que menciona corresponden a: sismos, erupción volcánica, inundaciones, movimientos en masas, vendavales, sequía, incendios forestales, avenidas torrenciales y tsunamis (UNGRD, 2015). Frente a la *Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias* que estipula la Ley, es importante mencionar que la Gobernación de San Andrés no presenta este documento en su página web.

1.2 Instrumentos de armonización de gestión del riesgo a nivel territorial

El artículo 41 de la Ley 1523 de 2012 armoniza el ordenamiento territorial y planificación del desarrollo en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres, señalando que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deben contener disposiciones y recomendaciones específicas en materia de gestión del riesgo de desastres, de forma tal que “(...) *se aseguren las asignaciones y apropiaciones de fondos que sean indispensables para la ejecución de los programas y proyectos prioritarios de gestión del riesgo de desastres en cada unidad territorial*”.

De esta manera, los *Planes de Desarrollo Territorial* y los *Planes de Ordenamiento Territorial* son instrumentos de planificación del Sistema. Sin embargo, se logró constatar que el *Plan de Desarrollo Departamental de San Andrés 2020-2024 Todo por un Nuevo Comienzo* no contiene lineamientos para la atención de desastres ocasionados por huracanes, la principal acción de este plan frente a la gestión de riesgos refiere únicamente al fortalecimiento del cuerpo de bomberos.

Por su parte, el *Plan de Ordenamiento Territorial -POT* del Departamento fue actualizado después del huracán con la incorporación de un componente de gestión de riesgo. No obstante, la ausencia del componente de la gestión de riesgos en el POT fue identificado desde el año 2014

¹ El documento publicado en la página web de la UNGRD no da claridad si es el documento definitivo o una versión para revisión. El documento contiene una carta de remisión para observaciones.

en la revisión que hizo la Gobernación con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación – DNP. En la revisión realizada en dicha fecha, se hicieron observaciones hacia el fortalecimiento de la gestión de riesgos del POT original aprobado en 2003, dichas observaciones recopiladas concluyen en un informe que, “en cuanto a la estructura del Plan de Ordenamiento Territorial, no fue fácil visibilizar la temática de gestión del riesgo de desastres en sus componentes general, urbano y rural” (Gobernación San Andrés, 2014).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Municipal de Providencia 2020-2024: *Unidos por un Trabajo Social*, aunque destaca los estudios para el conocimiento de riesgos de desastres y el fortalecimiento de la respuesta, no hace referencia al manejo de desastres ocasionados por huracanes. De manera similar, en el Esquema de Ordenamiento Territorial de Providencia no se encuentran actividades sobre gestión de riesgos.

II. Proceso de Respuesta y Reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

En el escenario de presentarse situaciones de desastres, la Ley 1523 de 2012 establece tres procesos concretos para responder adecuadamente ante tales circunstancias:

- Declaración de la emergencia;
- Establecer un Plan de Acción Específico -PAE; y
- Aplicar el régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública.

A continuación, se analizan estos tres procesos en el marco de respuesta y reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

1. Declaración de la emergencia en el Archipiélago tras los pasos de los huracanes ETA y IOTA.

El artículo 56 de la Ley 1523 de 2012 reglamenta lo concerniente a la Declaratoria de situación de desastre en el territorio nacional. Este artículo establece que “previa recomendación del Consejo Nacional [para la Gestión del Riesgo], el presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como: i) de carácter nacional, ii) regional, iii) departamental, iv) distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre” (Ley 1523, 2012).

Declaración de emergencia por el paso del huracán ETA.

En concordancia con la norma y haciendo uso de las facultades contenidas en los artículos 57 y 58 de la Ley, la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, expidió el 4 de noviembre de 2020 el Decreto 284 de 2020 “*por el cual se declara la calamidad pública en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para atender afectaciones ocasionadas por el paso del huracán Eta*”.

Declaración de emergencia por el paso del huracán IOTA.

Catorce días después de la declaratoria de emergencia por el paso del huracán ETA, y ante el choque de un nuevo huracán, el Gobierno Nacional se vio en la obligación de modificar la declaración de emergencia expedida por la Gobernación del Archipiélago, dándole carácter de

desastre nacional, debido al grado de magnitud e impacto de este segundo fenómeno natural especialmente, sobre la infraestructura de las Islas de Providencia y Santa Catalina.

En ese sentido, el 18 de noviembre de 2020, la presidencia expidió el Decreto 1472 de 2020 *“Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*. Con ello, se modificaron algunas de las medidas tomadas previamente por la gobernación para atender las afectaciones, se amplió por 12 meses la declaración de desastre y se definió a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres como la entidad encargada de elaborar el Plan de Acción Específico -PAE y su debida articulación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Luego, a un año de la declaración de situación de desastre por parte del presidente de la República, se expidió el Decreto 1482 de 2021, *“Por el cual se prorroga la situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina declarada mediante el Decreto No 1472 del 18 de noviembre de 2020”*, prorroga que se hace efectiva por un año y reitera la responsabilidad de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos –UNGRD para su definición y seguimiento. Precisamente, la justificación del decreto de prórroga menciona la evaluación de las actividades contenidas en el Plan de Acción Específico –PAE.

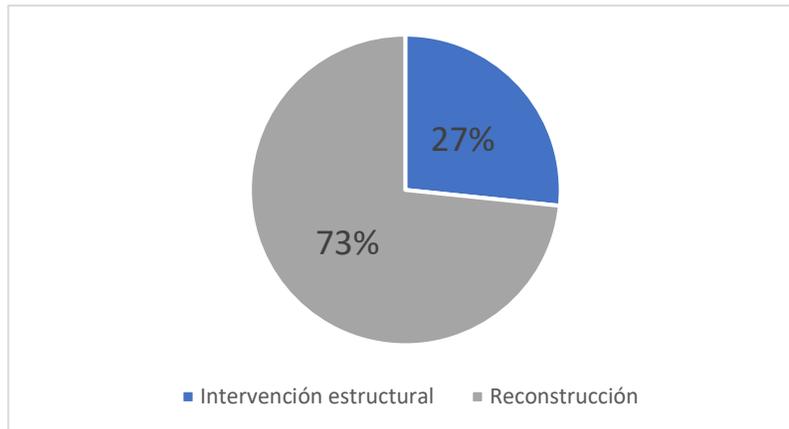
2. Plan de Acción Específico -PAE

El Plan de Acción Específico –PAE, es uno de los instrumentos más importantes contenidos en la normatividad para la respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastre o calamidad que afecten el territorio colombiano, el Plan define la ruta de acción, los proyectos y obras para rehabilitar y reconstruir los daños generados por los desastres.

Un aspecto por destacar de los Planes de Acción Específico –PAE es que reitera la función de dirección de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres –UNGRD y su debida coordinación con las autoridades locales cuando se atienden situaciones de desastre, como es el caso de la declaratoria hecha por los daños causados por los huracanes ETA e IOTA.

Para el caso puntual del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se publicó en la página web de la UNGRD, el Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago –PAERA, que contiene un total de 368 actividades organizadas en dos fases: reconstrucción e intervención estructural, de las cuales el 73% (270) corresponden a la fase de reconstrucción, mientras que el 27% (98) a la fase de intervención estructural:

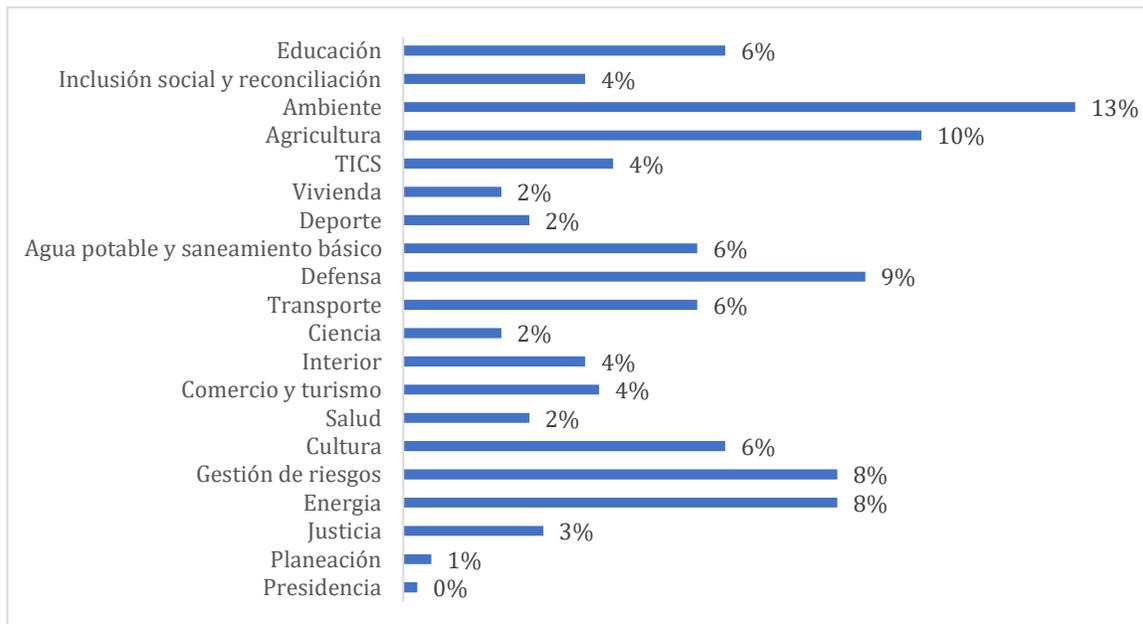
Ilustración 1. Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Fases



Elaboración propia con base en la investigación realizada

Además de contener las actividades para la reconstrucción por fases, el PAERA está organizado por sectores administrativos. Ambiente (48), Agricultura (37), Defensa (33), Gestión de Riesgos (31) y Energía (31), son los sectores con más compromisos en la reconstrucción del archipiélago. En total, 66 entidades públicas son responsables de actividades del PAERA, siendo la Alcaldía de Providencia (46), la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD (40), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA (37), la Gobernación de San Andrés (33), el Ministerio de Minas y Energía (31) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (27); las entidades con más número de compromisos:

Ilustración 2. Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Sectores



Elaboración propia con base en la investigación realizada

Por otra parte, el presupuesto del PAERA es de \$ 1.121.910.849, es decir, mayor de \$1,1 billones. De los cuales, los sectores con más recursos en el presupuesto son: Agua Potable y Saneamiento

Básico (\$248.778.147.027), Vivienda (\$203.200.000.000), Defensa (\$181.721.086.631), Transporte (\$149.633.871.441) y Salud (\$106.177.363.960); como se detalla en la siguiente gráfica:

Tabla 1. Presupuesto del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago por Sectores y Fases

Sector	Reconstrucción	Intervención Estructural	Total
Agua potable y saneamiento básico	\$ 45.478.147.027,00	\$ 203.300.000.000,00	\$ 248.778.147.027,00
Vivienda	\$203.200.000.000,00		\$ 203.200.000.000,00
Defensa	\$115.107.086.631,00	\$ 66.614.000.000,00	\$ 181.721.086.631,00
Transporte	\$109.533.871.441,00	\$ 40.100.000.000,00	\$ 149.633.871.441,00
Salud	\$ 56.177.363.960,00	\$ 50.000.000.000,00	\$ 106.177.363.960,00
Gestión de riesgos	\$ 30.997.209.307,00	\$ 48.221.580.404,00	\$ 79.218.789.711,00
Comercio y turismo	\$ 64.865.469.476,00	\$ 2.200.000.000,00	\$ 67.065.469.476,00
Interior	\$ 23.654.821.159,00	\$ 13.159.509.273,00	\$ 36.814.330.432,00
Energía	\$ 5.741.769.318,00	\$ 23.000.000.000,00	\$ 28.741.769.318,00
Cultura	\$ 9.725.609.913,00	\$ 18.221.562.162,00	\$ 27.947.172.075,00
Agricultura	\$ 11.345.000.000,00	\$ 15.226.353.650,00	\$ 26.571.353.650,00
Ciencia		\$ 25.400.000.000,00	\$ 25.400.000.000,00
Educación	\$ 15.496.710.003,00	\$ 8.216.030.091,00	\$ 23.712.740.094,00
Deporte	\$ 18.860.000.000,00	\$ 3.477.604.289,00	\$ 22.337.604.289,00
Ambiente	\$ 16.582.324.000,00	\$ 4.681.500.000,00	\$ 21.263.824.000,00
TICS	\$ 13.276.301.069,00	\$ 717.000.000,00	\$ 13.993.301.069,00
Planeación		\$ 3.807.000.000,00	\$ 3.807.000.000,00
Inclusión social y reconciliación	\$ 1.037.374.006,00	\$ 1.040.918.490,00	\$ 2.078.292.496,00
Justicia	\$ 1.121.910.849,00	\$ -	\$ 1.121.910.849,00

Elaboración propia con base en la investigación realizada

Además, la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres –UNGRD publicó en su sitio web el documento con la *Guía Técnica para la Elaboración de los Planes de Acción Específico*. Al contrastar los lineamientos técnicos emitidos por la UNGRD se observa que el Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago no cumple dichos lineamientos.

Lo anterior, porque, en primer lugar, la Guía Técnica establece que los principales insumos para la elaboración del PAE son: la Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades –EDAN y el Registro Único de Damnificados –RUD. Sobre la EDAN del desastre del Archipiélago se debe mencionar que no se encuentra publicado en las páginas web de la UNGRD, la Gobernación y la Alcaldía; además, la escasa información sobre el EDAN se remite a boletines de prensa de la UNGRD, a lo que se le suma el agravante que la información del PAERA no corresponde con la información del EDAN.

Según el Boletín Informativo 204 de la UNGRD:

“La EDAN se llevó a cabo con el apoyo de la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, con 10 equipos interdisciplinarios conformados por ingenieros y arquitectos. Se identificaron un total de 1.976 casas; 908 en colapso total, 935 cubiertas afectadas y 133 sin afectación” (UNGRD, 2020)

Sin embargo, al revisar las actividades del sector vivienda del PAERA se establece la construcción, reparación y apoyo para la rehabilitación de un total de 4.479 viviendas, un número mucho mayor al informado en el Boletín 204 de la UNGRD; en el PAERA se discriminan dichas acciones de la siguiente forma:

- Actividad 4 de vivienda: Reparación de 877 viviendas
- Actividad 5 de vivienda: Construcción de 1.150 viviendas nuevas
- Actividad 6 de vivienda: Donación de 104 viviendas
- Actividad 7 de vivienda: Materiales y apoyo para rehabilitación de 2.348 viviendas.

Igualmente, se presenta una inconsistencia en relación al proceso de elaboración del PAE, ya que es necesario contar con el Registro Único de Damnificados como insumo para su elaboración, sin embargo, para el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se logró constatar que el RUD se definió con posterioridad a la elaboración del PAE.

Esto se puede constatar ya que la Resolución 1774 de 2021² por la cual se define el RUD, fue expedida el 15 de abril de 2021 por la Gobernación de San Andrés, mientras que el PAERA, fue publicado por la UNGRD el 10 de marzo de 2021³, es decir un mes antes de la definición del RUD.

Por otra parte, se encontró que, según la Guía Técnica emitida por la UNGRD, el PAE debe contener tres fases: Respuesta, Recuperación Temprana y Recuperación para el Desarrollo (UNGRD, 2014), sin embargo, el PAERA fue desarrollado en dos fases: Reconstrucción e Intervención Estratégica, llevando a cabo un proceso en contravía con lo estipulado en la Guía desarrollada por la Unidad; lo que repercute en demoras en la ejecución de las obras de reconstrucción, causadas por la omisión de etapas necesarias.

3. Aplicación del régimen especial para situaciones de desastre y calamidad pública

La atención a situaciones de desastres supone la toma de decisiones y la implementación de acciones inmediatas y urgentes que implican la excepcionalidad del marco normativo vigente. Resulta coherente que la respuesta, rehabilitación y reconstrucción a situaciones de desastres supone el desarrollo de mecanismos e instrumentos jurídicos especiales y temporales, por lo que justamente la declaración de calamidad o desastre por medio de un decreto presidencial somete a la excepcionalidad a un periodo de tiempo y un espacio determinado.

El capítulo VII de la Ley 1523 de 2012 define el “Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública”, medidas que se fijan con base en “(...) los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública”, con el fin de garantizar el regreso de la normalidad. Dentro de dichas medidas, se destacan las excepcionales al régimen de contratación pública establecidas en la Ley 80 de 1993, que permiten, por ejemplo, la contratación directa sin importar el monto de las obras a ejecutar.

² El documento fue publicado en la página web de la gobernación: <https://www.sanandres.gov.co/index.php/gobernacion/normatividad/resoluciones/13578-resolucion-1774-de-2021/file>

³ El siguiente, es el documento publicado por la UNGRD el 10 de marzo de 2021: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/archipelago/Documents/PAE-SAN-ANDRES.pdf>

Las medidas contenidas dentro del régimen especial, puntualmente las excepciones a la contratación se han venido utilizando por parte de las entidades nacionales responsables de ejecutar los recursos públicos para atender las acciones definidas en el PAERA.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la emergencia ha requerido la inversión extraordinaria de recursos públicos, desde el Gobierno Nacional como de los gobiernos territoriales, todo con el objetivo de atender a los miles de damnificados lo más pronto posible. Por lo que, ante la importancia de estos recursos crece la necesidad de acompañar las medidas excepcionales de contratación con la mayor transparencia presupuestal en su ejecución, eso con el fin de evitar hechos de corrupción que afecten el proceso y generen una revictimización en la comunidad raizal afectada por el desastre.

Sin embargo, lamentablemente, la información de los contratos de los proyectos y obras para la reconstrucción del Archipiélago no se encuentran cargados en el Sistema Electrónico de Compras Públicas –SECOP, lo que imposibilita conocer los proveedores, montos, resultados u otra información relacionada con la contratación pública, manteniendo en total opacidad la ejecución de los recursos que, según el PAE, ascienden a 1.1 billones de pesos.

Alertas identificadas

Luego de observar el contenido referente a la línea base para la reconstrucción, los aspectos claves definidos en la ley y la puesta en marcha del proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina, a continuación, se presentan algunas alertas identificadas en el marco de este análisis:

- **La Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias no contempla medidas o acciones para responder a escenarios de huracanes, puesto que las situaciones que menciona corresponden a: sismos, erupción volcánica, inundaciones, movimientos en masas, vendavales, sequia, incendios forestales, avenidas torrenciales y tsunami.** La debilidad de los instrumentos de planificación nacional frente a la posible ocurrencia de huracanes fue un factor determinante que afectó la oportuna respuesta de los actores institucionales a la reconstrucción del Archipiélago. Por su parte, la ausencia del escenario de huracanes en la *Estrategia Nacional para Emergencias* publicada en la web de la UNGRD, se convierte en una causa estructural a las demoras e improvisación en las acciones de respuesta para el desastre en el Archipiélago.
- **El Plan Departamental de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial en el Archipiélago, no contienen lineamientos para la atención de desastres ocasionados por huracanes.** La Ley 1523 de 2012 estipula como regla general armonizar el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres, señalando que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial deben contener disposiciones y recomendaciones específicas en materia de gestión del riesgo de desastres. Esto constituye un factor que contribuyó tanto al impacto del fenómeno natural sobre la infraestructura de las Islas, como a las demoras e improvisación en las acciones de respuesta para el desastre.
- **La elaboración del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago no cumplió con las directrices contenidas en la Guía Técnica emitida por la UNGRD.** En primer lugar, el PAE debía contener tres fases: Respuesta,

Recuperación Temprana y Recuperación para el Desarrollo (UNGRD, 2014), sin embargo, el PAERA fue desarrollado en solo dos fases: Reconstrucción e Intervención Estratégica, proceso totalmente diferente en su definición y etapas a lo estipulado por la misma UNGRD; esto repercute en demoras en la ejecución de las obras de reconstrucción, causadas por la omisión de etapas necesarias. En segundo lugar, se evidenció que el PAERA, fue presentado con anterioridad a la definición del Registro Único de Damnificados lo que alteró el orden definido en el proceso; en consecuencia, se puede inferir que el PAE no atiende de manera óptima las necesidades de la comunidad raizal afectada por el fenómeno.

- **Las medidas especiales para la contratación establecidas en la Ley 1523 de 2012 se convierten en un obstáculo para la transparencia y una barrera para ejercer control ciudadano a los recursos invertidos en la reconstrucción del Archipiélago.** Se logró establecer que en los Sistemas Electrónicos de Contratación Pública -SECOP I y II, las entidades públicas involucradas en el proceso de reconstrucción no registran la información de los contratos, lo que imposibilita conocer los proveedores, montos, resultados u otra información relacionada con la contratación pública, manteniendo en total opacidad la ejecución de los recursos públicos.

III. Mapa de Actores

El Mapa de Actores es una herramienta que busca identificar a actores claves de un proceso y que permite analizar sus intereses, su importancia e influencia sobre los resultados de una intervención. Es fundamental en el diseño y puesta en marcha de todo proyecto, así como también a la hora de construir tanto un plan de acción, como un mapa de riesgos. (Zigla, 2013)

Para la elaboración del Mapa de Actores del proceso de reconstrucción de las Islas, es importante conocer en primer lugar la disposición normativa contenida en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y la estructura definida por ley, para así contrastarla con el actuar institucional del Gobierno Nacional en el caso específico de Providencia y Santa Catalina.

1. Mapa de Actores definidos por la Ley 1523 de 2012

La Ley 1523 de 2012, “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, es la norma que define los actores, instancias e instrumentos involucrados en la respuesta y rehabilitación de desastres en Colombia. A partir de un enfoque sistémico, la ley da los lineamientos para coordinar los actores sociales, institucionales e incluso privados del ámbito nacional y local, en las tareas propias para conocer, prevenir o atender emergencias.

A continuación, se presentan los actores institucionales definidos en la Ley 1523, como agentes responsables del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las respectivas funciones que esta norma les asigna:

Actores institucionales

Tabla 2. Actores definidos por la Ley 1523 de 2012

	Actores definidos por la Ley 1523 como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
Instancias de Dirección del Sistema Nacional	¿Cual es su función de ley?
El Presidente de la República	Artículo 10. El Presidente de la República Conductor del Sistema Nacional. Como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, está investido de las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en todo el territorio nacional.
El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre	Artículo 11. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Será el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia.
El Gobernador en su respectiva jurisdicción	Artículo 12. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción	Artículo 13. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.
Instancias de Orientación y Coordinación Nacional	¿Cual es su función de ley?
<p>El artículo 15 define las siguientes instancias: 1. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo. 2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. 3. Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo. 4. Comité Nacional para la Reducción del Riesgo. 5. Comité Nacional para el Manejo de Desastres. 6. Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.</p> <p>Para propósitos de este documento no se tendran en cuenta las instancias de orientación y prevención y solamente se detallaran las relacionadas con el manejo de desastres.</p>	
Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.	<p>Artículo 16. Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo. Créase el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en adelante el Consejo Nacional, el cual será la instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo se reunirá por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre.</p> <p>El Consejo Nacional estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República o su delegado, quien lo presidirá. 2. Los Ministros o sus delegados. 3. El Director General del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 4. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que ejerce la Secretaría del Comité. <p>Las funciones del Consejo Nacional son (artículo 17):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientar y aprobar las políticas de gestión del riesgo y su articulación con los procesos de desarrollo. 2. Aprobar el plan nacional de gestión del riesgo. 3. Aprobar la estrategia nacional de respuesta a emergencias. 4. Emitir concepto previo para la declaratoria de situación de desastre nacional y retorno a la normalidad. 5. Asesorar al presidente de la República en los temas y elementos necesarios para motivar la declaratoria de estado de emergencia por grave calamidad pública de que trata el artículo 215 de la Constitución Nacional. 6. Aprobar los planes de acción específicos para la recuperación posterior a situaciones de desastre. 7. Establecer las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo. 8. Ejercer el seguimiento, evaluación y control del sistema nacional y los resultados de las políticas de gestión del riesgo.

<p>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD</p>	<p>Las funciones de la UNGRD son (artículo 18):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Articular los niveles nacional y territorial del sistema nacional. 2. Articular los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional. 3. Elaborar y hacer cumplir la normatividad interna del sistema nacional, entiéndase: decretos, resoluciones, circulares, conceptos y otras normas. <p>De igual forma la ley establece que estas funciones complementan las dispuestas en el Decreto 4247 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y se establece su objeto.</p> <p>Este decreto establece 11 funciones para dicha entidad, de las cuales se destacan los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres , hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial. 2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres . 3. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.
<p>Comité Nacional para el Manejo de Desastres</p>	<p>El artículo 24 define que es la instancia interinstitucional del sistema nacional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional, conformada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o su delegado, quien presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Comandante del Ejército Nacional o su delegado. 4. El Comandante de la Armada Nacional. 5. El Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana o su delegado. 6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado. 7. El Director General de la Defensa Civil o su delegado. 8. El Director de la Cruz Roja Nacional o su delegado. 9. Un representante de la Junta Nacional de Bomberos de Colombia. <p>Sus funciones son (artículo 25):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientar la formulación de políticas que fortalezcan el proceso de manejo de desastre. 2. Asesorar la formulación de la estrategia nacional de respuesta a emergencias. 3. Asesorar la ejecución de la respuesta a situaciones de desastre con el propósito de optimizar la atención a la población, los bienes, ecosistemas e infraestructura y la restitución de los servicios esenciales. 4. Orientar la preparación para la recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. 5. Asesorar la puesta en marcha de la rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible. 6. Coordinar con el comité de reducción del riesgo de manera que la reconstrucción no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad. 7. Asesorar el diseño del proceso de manejo de desastres como componente del sistema nacional. 8. Propender por la articulación entre el proceso de manejo de desastre con el proceso de conocimiento del riesgo y el de reducción del riesgo. 9. Orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo con énfasis en los aspectos de preparación para la respuesta y recuperación.

Instancias de Coordinación Territorial	¿Cual es su función de ley?
Consejos Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres	<p>El artículo 27 establece que son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.</p> <p>Los consejos territoriales están conformados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside. 2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo. 3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados. 4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial. 5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción. 6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción. 7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio. 8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde. 9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.

Elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012

Es importante mencionar para el caso de la UNGRD, que la Ley 1523 complementa las Funciones de la entidad dispuestas en el Decreto 4247 de 2011, por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y se establece su objeto.

Este decreto establece 11 funciones para dicha entidad, de las cuales se destacan los siguientes aspectos:

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
3. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

Actores sociales

La Ley 1523 en su artículo 8 incluye a la comunidad como un Integrante del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, igualmente establece en su artículo 3, los principios generales que deben orientar la gestión de riesgos en el país, entre estos, se encuentran establecidos el principio participativo y de diversidad cultural, los cuales se describen de la siguiente forma:

- “5. Principio participativo: Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y

participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad.

6. Principio de diversidad cultural: En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma”. (Ley 1523, 2012).

Lo anterior, estipula el deber imprescindible que tienen las entidades públicas involucradas en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para facilitar y promover la construcción participativa de los Planes de Acción Específico con miras a afrontar las consecuencias ocasionadas por un desastre natural. Así mismo, los actores institucionales deben reconocer las particularidades socioeconómicas propias de la cultura de las comunidades, en el abordaje del manejo de los desastres.

2. Mapa de Actores definidos por el Gobierno Nacional en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina

Luego de conocer los actores establecidos por el marco normativo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a continuación, se realiza un contraste entre la estructura del proceso de Ley y la definida por el Gobierno Nacional para el caso específico de reconstrucción de las Islas de Providencia y Santa Catalina.

2.1 Rol de los actores institucionales definidos por el Gobierno Nacional en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina

En la siguiente tabla se presenta un comparativo entre las entidades con responsabilidad en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre según lo estipulado en la Ley 1523 y las entidades con responsabilidad en el proceso de reconstrucción de las Islas de Providencia y Santa Catalina que fueron comisionadas por el presidente de la República.

Tabla 3. Rol de los Actores definidos por la Ley 1523 de 2012

Actores	Actores definidos por la Ley 1523 como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Actores definidos por el Gobierno Nacional en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina	
	¿Es un actor del sistema Nacional de Gestión del Riesgo definido en la ley 1523?	¿Esta siendo tenido en cuenta en el proceso de reconstrucción?	¿Cumple la función definida por la Ley?
Instancia de Dirección del Sistema Nacional			
El Presidente de la República	SI	SI	SI
El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre	SI	SI	SI

El Gobernador en su respectiva jurisdicción	SI	NO EN SU TOTALIDAD	NO EN SU TOTALIDAD
El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción	SI	SI	SI
Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo			
Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo	SI	SI	SI
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres- UNGRD	SI	NO EN SU TOTALIDAD	NO EN SU TOTALIDAD
Comité Nacional para el Manejo de Desastres	SI	SI	SI
Gerencia para la Reconstrucción			
Departamento para la Prosperidad Social	NO	SI	NO TIENE FUNCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY 1523
Fundación Proarchipiélago	NO	SI	NO TIENE FUNCIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY 1523

Elaboración propia con base en la Ley 1523 de 2012

Aunque la Ley 1523 de 2012 dispone de un Sistema Nacional para articular y coordinar la respuesta institucional ante desastres, la atención y reconstrucción para el caso particular del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se ha desarrollado con variaciones importantes en lo que estipula la Ley, en relación a los actores y sus respectivas funciones. En este sentido se observa lo siguiente:

1. Se creó una *gerencia general* y una *gerencia de gestión local* para la reconstrucción, que no hacen parte de la estructura organizativa del Sistema,
2. Debido a la incorporación de nuevos actores en el proceso se genera confusión con las responsabilidades de dirección de la UNGRD establecidas por ley; y
3. Finalmente, se evidenció que la función por parte de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quedo relegada a funciones relacionadas con una única ejecución de obras en la Isla de San Andrés, sin responsabilidad alguna sobre la reconstrucción en Providencia y Santa Catalina. A continuación, se describe con más detalle cada uno de estos aspectos:

2.1.1 La gerencia general y una gerencia de gestión local para la reconstrucción, que no hacen parte de la estructura organizativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El artículo 11 de la Ley 1523 establece al director de la UNGRD como el *agente* del presidente de la República en todos los asuntos relacionados con el Sistema Nacional. Por su parte, el

artículo 12 designa a los alcaldes y gobernadores como *conductores* del sistema nacional y el artículo 13 designa a los gobernadores como *agentes* del presidente en materia de orden público y desarrollo.

Más allá del alcance y distinción entre *agente* y *conductor*, la Ley 1523 de 2012 es clara en definir a la UNGRD, gobernadores y, alcaldes como los responsables de la dirección para el manejo de desastres, a partir de lo cual, cabe recordar que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres es la instancia de orientación y coordinación destinada para atender la respuesta, rehabilitación y reconstrucción necesarias ante la ocurrencia de un desastre natural (artículos 15 y 27).

Sin embargo, el 19 de noviembre, el presidente, Iván Duque designó a Susana Correa, directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social –DPS como *gerente general para la reconstrucción* y a Lyle Newball, director de la Fundación Proarchipiélago, como *gerente de gestión local* (Presidencia, 2020)⁴. Es importante mencionar que las figuras o cargos de *gerente general* y *gerente de gestión local* no hacen parte de la estructura organizacional del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres definida en la Ley 1523 de 2012 y tampoco existe un acto administrativo con la designación de ambas gerencias.

La designación de una *gerencia general* para la reconstrucción es una característica particular de la atención de la emergencia en el Archipiélago, que desde un principio generó un mecanismo paralelo al definido en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, lo que ha desplazado funciones de los actores de dirección estipulados por la ley 1523, tal es el caso de la UNGRD, el gobernador de San Andrés y el alcalde de Providencia.

2.1.2 La incorporación de nuevos actores en el proceso genera confusión con las responsabilidades de dirección de la UNGRD establecidas por ley

Es importante mencionar que la Ley 1523 establece en su artículo 9 como instancias únicas de dirección del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo a los siguientes funcionarios:

- “1. El Presidente de la República.
2. El Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre –UNGRD.
3. El Gobernador en su respectiva jurisdicción.
4. El Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción”. (Ley 1523 de 2012)

Para el caso del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, el artículo 11 define su rol cómo:

“(…) el agente del Presidente de la República en todos los asuntos relacionados con la materia”. (Ley 1523 de 2012)

Lo anterior evidencia el rol directivo que la ley le otorga al director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, sumado a otras funciones de la misma índole de dirección, que se definen en dicha norma y entre las que se destacan:

⁴ Por medio de la siguiente nota de prensa se conocieron las designaciones hechas por el presidente Iván Duque: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/directora-de-prosperidad-social-susana-correa-asume-gerencia-general-para-201119>

- Como miembro del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo:
 - “7. Establecer las directrices de planeación, actuación y seguimiento de la gestión del riesgo.
 - 8. Ejercer el seguimiento, evaluación y control del sistema nacional y los resultados de las políticas de gestión del riesgo”. (Ley 1523 de 2012)
- El artículo 18, en su numeral 1, deja en responsabilidad de la UNGRD la articulación de los niveles nacional y territorial del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Las funciones de articulador del Sistema y el rol que la ley le da a la UNGRD como miembro del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, son evidencia de la naturaleza directiva que la norma estipula para esta entidad.

De igual manera, la Ley menciona en su artículo 18 que las funciones de la UNGRD se complementan con lo establecido en el Decreto 4147 de 2011, “*por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura*”, definiendo en el artículo 11 las funciones que están a cargo de la Dirección General, entre las que se encuentran las siguientes:

- “6. Dirigir la intervención de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres –SNPAD, en el marco de sus competencias, en la respuesta a situaciones declaradas de desastre nacional.
- 7. Dirigir la implementación del plan nacional de gestión del riesgo de desastres y llevar a cabo el seguimiento y evaluación del mismo y su periódica actualización”. (Decreto 4147 de 2011).

Estas funciones, disponen de manera clara que, la UNGRD tiene dentro del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres un rol directivo sobre la intervención de las entidades que conforman el Sistema, esta notoria función se ve limitada con la designación por parte del presidente de la República de una *gerencia general* del proceso de respuesta, rehabilitación y reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Lo que claramente va en contravía a lo estipulado en la norma, generando confusión, descoordinación y burocratización en el proceso; en cuanto este nuevo actor es ajeno al Sistema Nacional y no tiene asiento en lo dispuesto en la Ley 1523.

2.1.3 La función por parte de la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina quedo relegada a funciones relacionadas con una única ejecución de obras en la Isla de San Andrés, sin responsabilidad alguna sobre la reconstrucción en Providencia y Santa Catalina

El artículo 13 de la Ley 1523 de 2012, establece que los gobernadores son “son agentes del presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres”. De esta manera, es responsabilidad de los gobernadores “responder [entre otros] por la implementación de los procesos de (...) manejo de desastres” en la jurisdicción de su competencia.

La incorporación de una *gerencia de gestión local* para la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina, por parte del presidente de la República, no solo incorpora al proceso una instancia ajena a lo dispuesto por la ley, sino además deja en cabeza del director de la Fundación Pro Archipiélago, (organización sin ánimo de lucro, de carácter privado), funciones de dirección que la normativa establece como responsabilidad del Gobernador del Archipiélago.

Cabe resaltar que, de acuerdo con lo manifestado por la Gobernación del Archipiélago, únicamente le fueron asignadas siete responsabilidades en el Plan de Acción Específico -PAE para la Reconstrucción, cuyo cumplimiento y ejecución se concentra en la isla de San Andrés, a saber, estas son:

- “Capacitar al Cuerpo Oficial de bomberos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el manejo de materiales y residuos peligrosos.
- Dotar de elementos contra incendios el Departamento de San Andrés.
- Garantiza la disposición final de las aguas residuales.
- Estructuración y ejecución de proyectos en San Andrés.
- Actualización del POT.
- Aumentar la planta del personal del cuerpo de Bomberos.
- Optimización de la prestación del servicio de Aseo en San Andrés”. (Gobernación, 2021)⁵

Lo anterior muestra, según la respuesta dada por la Gobernación, que dicha entidad no tiene claridad sobre su competencia en relación a la ejecución de objetivos del PAE que se desarrollan en las Islas de Providencia y Santa Catalina, asumiendo que la ejecución de todos los objetivos que comprenden las fases de respuesta, rehabilitación y reconstrucción comprendidas en el Plan de Acción Específico, están en cabeza de otros actores como la Alcaldía, la gerencia de gestión local, la gerencia general y las demás entidades nacionales con responsabilidad en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Es preciso decir que se encontraron algunas funciones adicionales en la versión del PAE publicada por la UNGRD en marzo de 2021. Sin embargo, es confuso el rol de la entidad y no es claro el alcance de las actividades en relación con las funciones designadas por la ley 1523 a la Gobernación⁶.

3. Rol de los actores sociales en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina

Aunque la Ley 1523 establece que la comunidad es un actor dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (artículo 8), su rol resulta ambiguo y parece resumido a una función netamente consultiva.

Los principios participativos y de diversidad cultural (artículo 3) establecen una obligación a las autoridades públicas para reconocer, facilitar y promover la participación de las comunidades étnicas, sin embargo, la ley no establece los mecanismos para garantizar e

⁵ Respuesta de oficio dada por la Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al derecho de petición solicitado por la Corporación Transparencia por Colombia, del 18 de agosto de 2021.

⁶ De acuerdo a lo constatado en el Plan de Acción Específico -PAE publicado en el sitio web de la UNGRD

implementar estos principios. Tampoco existe una reglamentación que defina cuales son las instancias de participación de las comunidades étnicas en el proceso, la periodicidad de los mecanismos participativos y el nivel de intervención que las propuestas de la ciudadanía tienen sobre los Planes de Acción Específicos.

En el contexto de este vacío que presenta la norma, se ha desarrollado el rol de la comunidad raizal en el proceso de reconstrucción en los territorios de Providencia y Santa Catalina, aunque se han evidenciado instancias de participación definidas por las autoridades involucradas en el proceso, estas han sufrido de suspensión discrecional por las entidades públicas, que han dejado por fuera a la comunidad en una buena parte de las acciones de reconstrucción que se ejecutan en las islas.

Los actores sociales más representativos en el territorio y quienes han actuado en las instancias de participación, que las autoridades públicas establecieron durante el proceso, son las siguientes:

- Autoridad Raizal –*Raizal Council Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina*,
- Veeduría Cívica Old Providence,
- Diáspora Raizal - *Organización Raizal Diáspora*
- Guardia Raizal
- Cooperativa de Pescadores Fish and Farm

Cabe mencionar que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se encuentra habitado por una comunidad étnica especial definida por la Constitución colombiana y la Ley 47 de 1993. Esta condición define a la Comunidad Raizal dentro de las autoridades étnicas especiales de Colombia, entre las que también se encuentran las comunidades indígenas, Afro y Palenqueras.

De allí, que se requiera la ratificación del Estatuto del Pueblo Raizal por medio de Ley, el cual – entre otras- reconozca y regule los derechos y deberes del Pueblo Raizal, proteja su diversidad étnica e identidad cultural y garantice su territorio ancestral. Ese compromiso adquirido por el Estado Colombiano desde el año 1993, fue ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”⁷; directriz del gobierno del presidente Juan Manuel Santos que concluyó con la elaboración del proyecto de Ley 079 de 2018, radicado ante la Secretaría General del Senado un día antes⁸ de terminar su mandato y el cual fue archivado por el Congreso de la República, dejando nuevamente los derechos de la comunidad en un limbo jurídico.

Esta situación produce que la comunidad raizal carezca de medios para legitimar sus derechos, en especial los de carácter político, frente a las instituciones y autoridades del Estado colombiano. Este hecho limita claramente la acción de la comunidad en el proceso de reconstrucción de las Islas, al no reconocer a la Autoridad Raizal como un actor vinculado al proceso, relegando así su función y legitimidad a una acción netamente consultiva.

⁷ Artículo 131, Ley 1753 de 2015 (Congreso de la República, 2015). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

⁸ La constancia de la recepción del Proyecto de Ley el 6 de agosto de 2018, se evidencia en la Gaceta 596 del mismo año, por medio de la cual la Secretaría General del Senado recibió dicho proyecto por parte del Ministro del Interior de entonces.

Alertas identificadas

Luego de conocer los actores y el contraste de su rol en relación a lo estipulado en la Ley 1523 y su función en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina. A continuación, se presentan algunas alertas identificadas:

- **El presidente de la República designó actores en el proceso de reconstrucción de Providencia y Santa Catalina ajenos a lo establecido en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, situación que contribuye a la burocratización del proceso, la desarticulación entre entidades, afectando la confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad pública.** La Ley 1523 de 2012 no establece dentro del Sistema Nacional el nombramiento de una *gerencia general* o *gerencia de gestión local*, pero además preocupa que para dicha designación no se establecieron actos administrativos (decretos o resoluciones) que formalicen y asignen funciones concretas para estas gerencias. De esta manera, esta nueva figura fragmentó y desarticuló la función de dirección que la legislación colombiana establece para la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos –UNGRD, la Gobernación y la Alcaldía; e igualmente se convirtió en un factor que afecta los espacios de interlocución con la Comunidad Raizal.
- **La reconstrucción del Archipiélago no ha contado con la debida articulación entre las únicas instancias de dirección establecidas en el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos.** La centralización de los recursos asignados y la gestión de los proyectos en las entidades del ámbito nacional, han desvirtuado funciones que la ley otorga a las entidades locales, como las de dirección, que por mandato tienen en respuesta a desastres. De ahí, que el rol que han desempeñado los gobiernos locales en la reconstrucción ha sido residual, afectado por la designación de una gerencia y la inoperancia de las instancias de coordinación.
- **La labor de la Autoridad del pueblo Raizal se ha visto seriamente afectada por la falta de un Estatuto ratificado por ley.** La falta de reivindicación de los derechos de la comunidad por parte del Estado contribuye a una fragmentación del tejido social en el Archipiélago y limita el rol y la incidencia del pueblo raizal sobre la definición y continuos cambios del Plan de Acción Específico para la reconstrucción de las Islas. Sin un Estatuto Raizal ratificado por ley se limita claramente la acción de la comunidad en el proceso de reconstrucción porque evita un reconocimiento de la Autoridad Raizal como actor vinculado al proceso, relegando así su función y legitimidad a una acción netamente consultiva.

IV. Mapa de Riesgos de Corrupción del Proceso de Reconstrucción de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

A partir del seguimiento institucional, las investigaciones adelantadas por Transparencia por Colombia y el análisis de la información contenida en el primer capítulo de este documento, se desarrolló el Mapa de Riesgos de Corrupción del proceso de reconstrucción de la Isla de Providencia.

Este Mapa identifica serias vulneraciones a los derechos fundamentales de la comunidad raizal, afectada por el huracán Iota y para su abordaje es necesario tener en cuenta los siguientes elementos que se describen en los apartados de este capítulo: i) definición de Mapa de Riesgos y criterios para su elaboración, ii) descripción de factores de riesgos de corrupción y iii) valoración del riesgo. Igualmente, se exponen iv) los principales hallazgos identificados por Transparencia después de analizado el Mapa de Riesgos, y v) las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de dicho Mapa.

1. Definición de Mapa de Riesgos de Corrupción y criterios para su elaboración

El Mapa de Riesgos de Corrupción, es una herramienta que permite identificar, analizar y evaluar la ocurrencia de riesgos de corrupción, es decir de la probabilidad de que se presente algún evento que afecte el logro de los objetivos planteados por las instituciones, las normas, la sociedad en general y las organizaciones, como consecuencia de actos de corrupción.

El propósito de identificar y analizar riesgos de corrupción implica conocer diferentes elementos que permitan consolidar una visión integral de aquello que puede obstaculizar el logro de los objetivos, pues solo así es viable entender en qué condiciones y cómo se da ese riesgo, de lo contrario no se tiene una comprensión total de la situación y es posible no actuar con pertinencia y oportunidad.

La construcción de dicha visión parte de la lectura agregada de elementos⁹ tales como: i) factor de riesgo, ii) vulnerabilidades, iii) causas, iv) consecuencias, v) posible hecho corrupto, vi) probabilidad e vii) impacto; conceptos entendidos en el documento teniendo en cuenta las siguientes definiciones:

- Factor de Riesgo: Clasificación agregada de una vulnerabilidad o el conjunto de vulnerabilidades que posibilitan el abuso de poder o de confianza para beneficio particular en detrimento del colectivo.
- Vulnerabilidad: Debilidades o fallas estructurales, institucionales o de cualquier otro tipo, que crean oportunidades para que la corrupción ocurra o pase sin ser detectada.
- Causa: Todos aquellos factores internos y externos que solos o en combinación con otros, pueden contribuir a la materialización de un riesgo de Corrupción¹⁰. (Adaptación del concepto del DAFP, 2018, pág. 8)

⁹ Estos elementos se detallan de las columnas C a la N, de la hoja “Matriz de Riesgos”, del Anexo 1.

¹⁰ Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, versión 5, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018. https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34316499

- Consecuencia: Los efectos o situaciones resultantes de la materialización del riesgo, que impactan en el logro de los objetivos. (Adaptación del concepto del DAFP, 2018)
- Posible hecho corrupto: Relación del factor de riesgo con el hecho de corrupción.
- Probabilidad: “Posibilidad de ocurrencia de un riesgo. Se mide según la frecuencia (número de veces en las que se ha presentado el riesgo en un período determinado) o por la factibilidad” (factores internos o externos que pueden determinar que el riesgo se presente). (ICONTEC, Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, 2011, pág. 22)
- Impacto: Se entiende como las consecuencias que puede ocasionar la materialización del riesgo¹¹. (Adaptación del concepto de DAFP, 2014, pág. 68)

Así entonces, el Mapa de Riesgos se construyó a partir de un análisis normativo, solicitudes de información a entidades públicas, visitas de campo y entrevistas a funcionarios públicos y pobladores del Archipiélago.

2. Descripción de factores de riesgos de corrupción

La Metodología desarrollada por Transparencia por Colombia para la construcción del Mapa de Riesgos, tiene como propósito generar alertas desde la sociedad civil que contribuyan a prevenir que la reconstrucción de la isla de Providencia pueda ser permeada por actos de corrupción que pongan en peligro el gozo de los derechos fundamentales de la comunidad raizal. Este proceso se inició en junio de 2021 y culminó recientemente con la identificación de 18 factores puntuales de riesgo de corrupción, asociados a 4 categorías de factor de riesgo, como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 4. Principales factores de riesgo de corrupción por categorías

Categorías de Factor de Riesgo	Factores de Riesgo de Corrupción
Acceso a la Información Pública	Bajo acceso a la información pública por parte de la comunidad
	Opacidad de la información pública contractual asociada al proceso de reconstrucción
	Bajos niveles de transparencia activa por parte de las entidades clave en la reconstrucción
	Concentración en manejo y publicidad de la información pública relacionada con el proceso de reconstrucción
Gobernanza	Descoordinación y desarticulación de los actores estatales involucrados en el proceso de reconstrucción
	Uso político - electoral de la distribución de los recursos por parte de las autoridades municipales y estatales.
	Baja incidencia de las acciones de control social y participación ciudadana

¹¹ Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI), Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014.

	Hipercentralización en la toma de decisiones
Institucionalidad	Solicitud de sobornos para la asignación de bienes y servicios
	Debilidades en la implementación del marco normativo que regula las acciones del Estado en situaciones de emergencia
	Inadecuada gestión del ordenamiento territorial
	Uso inadecuado de la excepcionalidad contractual para el beneficio particular en detrimento de los damnificados
	Débil capacidad institucional de la Alcaldía y la Gobernación para gestionar por sí solas o en coordinación la emergencia
Pesos y Contrapesos	Baja participación ciudadana
	Bajos niveles de control social
	Desfavorable ambiente a la denuncia de hechos de corrupción
	Inadecuados procesos y momentos de rendición de cuentas públicas a la ciudadanía
	Debilidades en el control institucional

Elaboración propia, a partir de las respuestas dadas por las entidades solicitadas.

3. Valoración del riesgo

Posterior a la identificación de los factores de riesgo, las vulnerabilidades, las causas, las consecuencias, el posible hecho corrupto, la probabilidad y el impacto; es necesario hacer una valoración del riesgo. En el siguiente cuadro, se detallan los elementos anteriormente mencionados, del cual es importante aclarar que toma las principales vulnerabilidades contenidas en el Mapa de Riesgos de Corrupción. Para conocer el listado total de las 61 vulnerabilidades es necesario remitirse al Anexo 1.

La valoración implica identificar y estimar la probabilidad de que ese factor de riesgo suceda y el impacto que tendría su materialización para los objetivos trazados -en este caso del proceso de reconstrucción de la isla.

De ahí, que para el análisis o valoración de la probabilidad de que los factores de riesgo se presenten, se miden dos variables¹²:

- 1) Factibilidad: Entendida como la existencia de factores internos o externos que pueden determinar que el factor de riesgo se presente. La información que permite esta valoración es la recolectada a lo largo de la investigación y la evidencia que la sustenta.
- 2) Frecuencia: Relacionada con el número de veces en los que se ha presentado ese factor de riesgo en un período determinado de tiempo.

¹² Estos factores de riesgo se detallan en la columna C de la hoja “Matriz de Riesgos”, del Anexo 1.

Igualmente, en el Mapa se define el impacto¹³ del factor de riesgo de corrupción, el cual se valora en términos del efecto o daño que puede causar la materialización de este; definición que se realiza desde el estudio de las consecuencias y los argumentos que se establecieron para justificar las vulnerabilidades.

Posterior a valorar la probabilidad y el impacto, se ubica el nivel de riesgo en el mapa de calor¹⁴. Esta es la herramienta gráfica que permite visualizar los niveles de riesgo en una matriz que combina las variables probabilidad e impacto.

Tabla 5. Descripción causas, consecuencias de las principales vulnerabilidades y su respectiva valoración

VULNERABILIDAD ASOCIADA AL FACTOR DE RIESGO	POSIBLES CAUSAS	POSIBLES CONSECUENCIAS	Valoración del riesgo		
DESCRIPCIÓN DE LA VULNERABILIDAD ASOCIADA AL FACTOR DE RIESGO	DESCRIPCIÓN DE LA POSIBLE CAUSA	DESCRIPCIÓN DE LA POSIBLE CONSECUENCIA	Probabilidad	Impacto	Nivel de riesgo
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA					
Deficiente divulgación de los criterios de priorización de ayudas y otras acciones.	*Pocos e ineficientes espacios de divulgación de los criterios	* Asignación de ayudas y priorización ineficientes y permeadas por intereses particulares			
No se ha informado oportunamente los cambios al PAE, así como tampoco en su sentido amplio los proyectos y los presupuestos para el conocimiento de toda la comunidad	*Falta de voluntad institucional para informar Improvisación en la agestión de la emergencia *Baja implementación de los lineamientos normativos relacionados con la publicidad de la información en situaciones de emergencia	*Abuso de autoridad *Desarticulación entre la propuesta de atención a la emergencia y las prioridades establecidas por las comunidades afectadas *Hechos de corrupción	5 - Casi seguro	5 - Catastrófico	Riesgo Muy Alto

¹³ Ver hoja "Impacto" y "Impacto - info." del Anexo 1.

¹⁴ Ver hoja "Nivel de Riesgo" del Anexo 1.

Baja publicidad de los contratos para la reconstrucción en la plataforma del SECOP	<ul style="list-style-type: none"> * Ausencia de voluntad de informar * Marco legal de contratación aplicable a situaciones de emergencia no pondera la necesidad de control y acceso a la información pública 	<ul style="list-style-type: none"> *Dificultades para el ejercicio efectivo del control social * Imposibilidad de conocer la gestión de los recursos públicos. *Ambiente propicio a la ilegalidad *Desconfianza y pérdida de legitimidad en las actuaciones públicas 	5 - Casi seguro	4 - Mayor	Riesgo Muy Alto
Baja calidad y/o ausencia de la información en las páginas web sobre la reconstrucción.	<ul style="list-style-type: none"> *Omisión de los lineamientos institucionales de publicidad de la información *Desconocimiento de la importancia que representa la información pública en procesos de emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> * Dificultad para acceder a la información sobre el proceso de reconstrucción. * Dificultad para realizar labores de seguimiento y control social. * Mayor demanda de información por vías legales de la ciudadanía a las entidades encargadas. 	5 - Casi seguro	4 - Mayor	Riesgo Muy Alto
GOBERNANZA					
Exceso de discrecionalidad de los contratistas con relación al alcance de la reconstrucción de las viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> *Aplicación del derecho privado para la mayor parte de los procesos de contratación. *No existen procesos de agencia pública definidos. *Falta de lineamientos claros. * Ausencia de un discurso unificado de gestión. * Falta de información sobre el detalle técnico de las obras 	<ul style="list-style-type: none"> *Desconfianza y dificultades para el seguimiento y control * Baja participación ciudadana * Las comunidad no sabe qué exigir y a qué tiene derecho * Pérdida de recursos públicos. * Generación de mercado negro de materiales para construcción. 	5 - Casi seguro	5 - Catastrófico	Riesgo Muy Alto
Entrega de ayudas y construcción de infraestructura a individuos no priorizados en el RUD	<ul style="list-style-type: none"> * Favoritismos políticos * Inexistencia de un control efectivo y supervisión en la entrega de las ayudas * Opacidad en la información y manejo inadecuado de la información. 	<ul style="list-style-type: none"> * Fragmentación del tejido social. * Revictimización de la población en alto grado de vulnerabilidad. * Desarrollo de infraestructura que no cuenta con las características necesarias para soportar otra emergencia de dimensiones similares. * Pérdida de recursos públicos. * Posibilidad de detrimento patrimonial. 	4 - Probable	5 - Catastrófico	Riesgo Muy Alto

INSTITUCIONALIDAD

<p>Precarización de las condiciones de vida de los damnificados</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Asignación irregular de los beneficios y del orden para la construcción y reparación de las viviendas. * Demoras en los tiempos de entrega e in cumplimiento del cronograma de la reconstrucción. * Situación de vulnerabilidad generada por la tragedia. 	<ul style="list-style-type: none"> * Vulneración de los derechos fundamentales de los damnificados. * Revictimización de los damnificados. * Fuerte descontento social. * Pérdida de legitimidad y favorabilidad de las autoridades. 	<p>4 - Probable</p>	<p>5 - Catastrófico</p>	<p>Riesgo Muy Alto</p>
<p>Ausencia de mecanismos expeditos que permitan dar cuenta de los legítimos propietarios de las tierras dada la posesión bajo componentes culturales del territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Pérdida de la mayoría de la documentación de notariado y registro. * Uso de predios por reconocimiento de uso, más no por titulación o registro notarial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Titulación inadecuada de predios. * Expropiación de tierras. * Cambios en los usos del suelo. * Pérdida del territorio de las comunidades raizales. * Desarticulación de una minoría étnica. 	<p>4 - Probable</p>	<p>4 - Mayor</p>	<p>Riesgo Muy Alto</p>

PESOS Y CONTRAPESOS

<p>Ausencia de espacios específicos de rendición de cuentas a la comunidad afectada.</p>	<p>Desconocimiento institucional sobre qué autoridad deben rendir cuentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> *El marco normativo actual de los proceso de reconstrucción no es claro en la forma en la que se debe rendir cuentas bajo el escenario de gobernanza actual. * Falta de voluntad política. * Poca gestión institucional que se puede visibilizar * Temor institucional a las acciones de control que pueda emprender la ciudadanía. * Diálogo público roto 	<ul style="list-style-type: none"> * La comunidad no tiene conocimiento sobre los aportes del sector privado y de la cooperación al proceso de reconstrucción. * No hay conocimiento sobre los derechos que los cobijan en calidad de damnificados. * La información puede seguir cambiando en beneficio de los indicadores de cumplimiento. 	<p>5 - Casi seguro</p>	<p>4 - Mayor</p>	<p>Riesgo Muy Alto</p>
--	---	---	-------------------------------	-------------------------	-------------------------------

Hipercentralización de las acciones de control institucional desde el nivel central.	<ul style="list-style-type: none"> * Visibilizar la gestión desde el nivel nacional. * Los actores involucrados directamente en el proceso de reconstrucción son del nivel nacional. * Favoritismos y relaciones de confianza entre los sujetos de control y los agentes de control. 	<ul style="list-style-type: none"> * Poca independencia de las acciones de control. * Falta de conocimiento detallado sobre las acciones adelantadas por los contratistas. 	4 - Probable	4 - Mayor	Riesgo Muy Alto
--	---	--	---------------------	------------------	------------------------

Elaboración propia, a partir de las respuestas dadas por las entidades solicitadas.

4. Principales hallazgos

El Mapa de Riesgos que la Corporación ha desarrollado, evidencia -entre otros- 61 vulneraciones, que a su vez se categorizan en 4 categorías de factor de riesgo, a saber: acceso a la información pública, gobernanza, institucionalidad y pesos y contrapesos. A continuación, se describen 10 de las principales vulnerabilidades¹⁵ encontradas por facto de riesgo; para mayor detalle del total de estas, es necesario remitirse al Anexo 1.

a. Derecho de acceso a la información pública:

1. Deficiente divulgación de los criterios de priorización de ayudas y otras acciones: Luego de realizar una revisión a la página web de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD, el pasado 21 de septiembre, no se encontró información sobre los contratos de obra realizados por la entidad para el desarrollo de la reconstrucción de Providencia, el nivel de ejecución de obras por parte de las empresas contratistas y de los criterios de priorización en la reconstrucción de las viviendas.
2. No se informó oportunamente a la comunidad sobre los cambios al Plan de Acción Específico -PAE, especialmente ajustes en los proyectos y los presupuestos: Esta información se evidenció a través de las múltiples entrevistas con la comunidad raizal y funcionarios de la Gobernación Departamental de San Andrés y Providencia; asimismo, se corroboró que no existen boletines o comunicados en la página web de la UNGRD que evidencien la publicación oportuna de cambios en el Plan de Acción Específico para la reconstrucción de Providencia.
3. Bajo nivel de contratos reportados en los Sistemas Electrónicos de Contratación Pública- SECOP por parte de la UNGRD: Al revisar la información reportada en SECOP I y II, se logró evidenciar que el monto total de todos los contratos cargados por la UNGRD entre el 13 de noviembre de 2021 y el 24 de enero de 2022 suman \$9.939.536.379 COP; sin embargo, el pasado mes de octubre, la entidad reportó una ejecución de recursos para la reconstrucción de Providencia por valor de \$149.795.660.561 COP¹⁶ (descontando recursos de donación).
4. Bajos niveles de transparencia pasiva. Las entidades públicas involucradas en el proceso de reconstrucción presentan demoras en la respuesta a los derechos de petición y en algunos casos las respuestas no se responden con suficiencia y claridad.

¹⁵ Ver columna E de la hoja “Matriz de Riesgos”, del Anexo 1

¹⁶ Informe ejecución de recursos respuesta a la emergencia San Andrés, Providencia y Santa Catalina, UNGRD octubre 2021, Pagina 2, extraído el 24 de enero de 2022 del siguiente enlace: shorturl.at/gknjL

Cabe mencionar que, desde Transparencia por Colombia, nos vimos obligados a presentar 49 solicitudes de información a un mismo número de entidades, esto debido a los bajos niveles de publicidad de información relacionada con el proceso, y solamente recibimos respuesta oportuna por parte de 32 entidades. Ver Anexo 1.

b. Gobernanza

1. Entrega de ayudas y construcción de infraestructura a individuos no priorizados en el RUD: No son claros los criterios definidos para la priorización de ayudas a los damnificados, especialmente en los casos relacionados con la reconstrucción y reparación de viviendas, En principio se había definido que las personas de la tercera edad tendrían el máximo nivel de priorización, sin embargo, se logró comprobar que a un año del huracán, existen mayores de ochenta años viviendo en carpas, mientras que a algunas personas jóvenes de las islas se les repararon o reconstruyeron sus viviendas meses antes.
2. Exceso de discrecionalidad de los contratistas, con relación al alcance de la reconstrucción de viviendas: Una denuncia constante por parte de la comunidad raizal es que los contratistas son quienes definen el alcance de las obras de reconstrucción de sus viviendas, esto se debe a la falta de información sobre los contratos y los lineamientos de las obras a ejecutar por parte de estas empresas.

c. Institucionalidad

1. Ausencia de mecanismos expeditos que permitan dar cuenta de los legítimos propietarios de las tierras, dada la posesión bajo componentes culturales del territorio: En el territorio existe una fuerte necesidad histórica por parte de la Institucionalidad Colombiana, para reglamentar y regular el registro de tierras. Conceptos como la propiedad ancestral o la propiedad colectiva no han sido debidamente legitimados por el Estado y esto produce serios inconvenientes a la hora de abordar las obras de reconstrucción de viviendas en las islas.
2. Precarización de las condiciones de vida de los damnificados: En sí mismo, el paso del Huracán Iota no es el único factor que ha venido generando una pérdida en los niveles de calidad de vida de los habitantes de las Islas, también, las demoras en la reconstrucción de las viviendas, los aumentos en los precios de bienes y servicios básicos y la intensificación de hechos delictivos como robos, comercialización de drogas, acoso sexual y amenazas a líderes sociales dan fe de esto.

d. Pesos y contrapesos

1. Hipercentralización de las acciones de control institucional desde el nivel central: El control preferente es un poder constitucional con el que cuentan la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República¹⁷. Sin embargo, genera preocupación que órganos de control local no puedan ejercer un seguimiento a la ejecución de recursos públicos destinados para la reconstrucción en Providencia y Santa Catalina, toda vez que el sistema de equilibrio de poderes se ha visto cuestionado

¹⁷ De acuerdo a lo estipulado en los artículos 267 y 277 de la Constitución Política de Colombia.

por la cercanía de la Presidencia de la República con las cabezas de las entidades de investigación, control y sanción¹⁸.

2. **Ausencia de espacios específicos de rendición de cuentas a la comunidad afectada:** Se hace evidente la falta de articulación entre los responsables de la reconstrucción (entidades del gobierno nacional, gobierno local y contratistas) con los pobladores, especialmente con los líderes raizales. Si bien inicialmente se desarrollaron espacios de diálogo y concertación, estos no tuvieron la incidencia esperada por la comunidad. Adicionalmente, cada vez se reducen más los espacios de interacción con la ciudadanía, por lo cual gran parte de la población desconoce el porqué de las modificaciones a los acuerdos iniciales y los retrasos de los compromisos asumidos.

5. Conclusiones y recomendaciones

- **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 más de un año del paso del huracán, existe una falta de claridad en la información sobre el estado actual del 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 constantemente por la comunidad, como son la dignidad humana, la vida, la salud, la propiedad ancestral, y la consulta previa. Por lo que se recomienda que las entidades inmersas en el proceso de reconstrucción, publiquen la información sobre los avances del PAE.
- **La opacidad en la información contractual en el proceso de reconstrucción limita las acciones de la Contraloría.** La Constitución Política Colombiana menciona en el artículo 267 la importancia de la participación activa del control social en el seguimiento del uso de los recursos públicos, en este sentido se observa que la falta de información pública sobre el proceso de reconstrucción no permite la realización de un control ciudadano efectivo, el cual representa un insumo fundamental para la acción de la Contraloría en su labor de control preventivo y concomitante. En este sentido, se recomienda que las entidades inmersas en el proceso de reconstrucción, publiquen la información de los procesos contractuales en el SECOP.
- **La falta de claridad en el proceso genera mayor discrecionalidad en la ejecución de obras de reconstrucción en las Islas.** Es necesario además de publicar en el SECOP, los contratos de obra en el territorio, establecer y promocionar mecanismos de denuncia de fácil acceso para la comunidad en donde a partir de las quejas presentadas se entreguen reportes conjuntos por parte de las entidades, con el propósito de contrarrestar la acción discrecional por parte de los contratistas.
- **Se deben realizar debates de control político al proceso de reconstrucción.** Es necesario que las autoridades locales generen mecanismos de seguimiento al avance de las obras en el territorio, en este sentido se recomienda que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal soliciten debates de control político a las entidades de los gobiernos locales inmersas en el proceso de reconstrucción en el Archipiélago.
- **El desconocimiento de los criterios de priorización de obras contribuye a que se favorezca la ocurrencia de posibles hechos de corrupción entre ellos, soborno y el clientelismo.** Es fundamental crear mecanismos de reporte sobre el alcance de las

¹⁸ Elección de procuradora: ¿En peligro la independencia y equilibrio de poderes? (28 de agosto de 2020). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/politica/eleccion-de-procuradora-en-peligro-la-independencia-y-equilibrio-de-poderes-article/>

obras, los destinatarios y el orden de entrega de las viviendas y de las instalaciones públicas en general, tales como el hospital; en este sentido, es importante que se efectúe una evaluación sobre la entrega de obras por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

- **Reconocer la titulación colectiva de los terrenos en concordancia con los tratados internacionales ratificados por Colombia para la protección de las comunidades étnicas y raizales.** Pese a que el Estado ha firmado compromisos internacionales sobre esta materia, el país ha tenido una deuda histórica con la comunidad raizal, en concreto con la aprobación de su estatuto; de ahí que parte de las dificultades legales sobre el reconocimiento de la propiedad ancestral y colectiva presentes en los procesos de ejecución de obras de reparación y reconstrucción de viviendas, se deben a la falta de ratificación del Estatuto Raizal que permita el reconocimiento legítimo de sus derechos sobre el territorio, favoreciendo a que la población pueda ejercerlos sobre la base de sus prácticas y costumbres ancestrales.

ANEXOS

ANEXO 1. MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN RECONSTRUCCIÓN PROVIDENCIA

Matrix de Excel anexa a este documento, titulada “Mapa de Riesgos de Corrupción Reconstrucción de Providencia”.

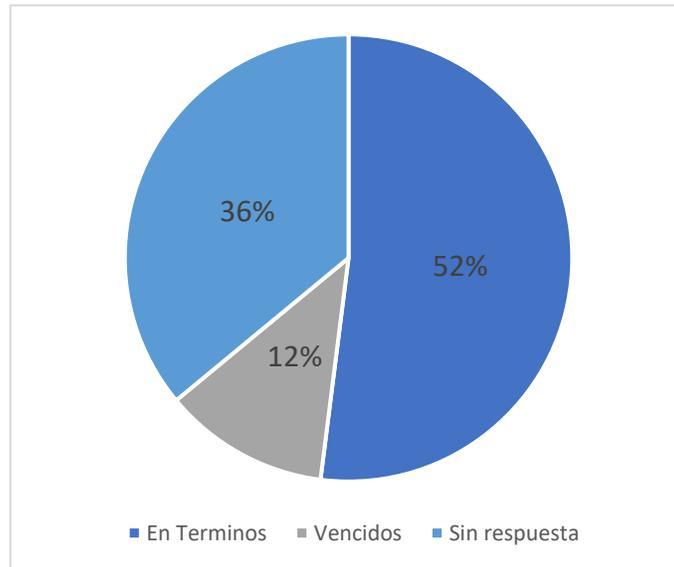
ANEXO 2. ANÁLISIS SOBRE LOS DERECHOS DE PETICIÓN ENVIADOS

La Corporación Transparencia por Colombia, solicitó, por medio de un derecho de petición un reporte de los avances a cada una de las entidades públicas responsables de las actividades del Plan de Acción Específico para la Reconstrucción del Archipiélago. El cuestionario de la solicitud fue el siguiente:

1. Informe el avance cualitativo y cuantitativo de los avances de cada una de las actividades del Plan de Acción Específico -PAE de responsabilidad de la entidad al 30 de junio de 2021.
2. Relacione los recursos ejecutados por la entidad y sus respectivas fuentes de financiación a 30 de junio de 2021, para dar cumplimiento al PAE.
3. Remita el plan de contratación de la entidad que busca dar cumplimiento al PAE.
4. Remita copia de los contratos, convenios interadministrativos y demás acuerdos suscritos por la entidad a 30 de junio de 2021, para dar cumplimiento al PAE.
5. Relacione el código de identificación en SECOP I, SECOP II o tienda virtual, de los contratos, convenios y demás acuerdos suscritos por la entidad a 30 de junio de 2021 para dar cumplimiento al PAE.
6. Relacione los convenios de Cooperación Internacional que apalancan las actividades previstas en el PAE.
7. Informe las dificultades y retos que han tenido para la ejecución del PAE. En caso de presentar retrasos en la ejecución de las actividades de responsabilidad ajustes a el cronograma establecido.
8. Relacione el número de reuniones desarrolladas por la entidad con entidades nacionales o con el Consejo Nacional para la Gestión de Riesgos, mencione el objeto de estas y remita las actas que den constancia de estas.
9. Relacione el número de reuniones desarrolladas por la entidad con la Gobernación de San Andrés, Alcaldía de Providencia o el Consejo Departamental para la Gestión de Riesgos para dar cumplimiento al PAE, mencione el objeto de estas y remita las actas que den constancia de estas.
10. Relacione el número de reuniones desarrolladas con la Autoridad Raizal, organizaciones sociales, veedurías o líderes comunitarios del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mencione el objeto de estas y remita las actas que den constancia de estas.
11. Informe los datos de contacto (nombre, cargo, dependencia, correo electrónico y teléfono institucional) de las personas con responsabilidades directas en la gestión del PAE.

De las 50 entidades que fueron requeridas con la información, el 52% dio respuesta en términos, 12% envió respuesta por fuera de los términos legales y un 36% no respondió, como se detalla en la siguiente gráfica:

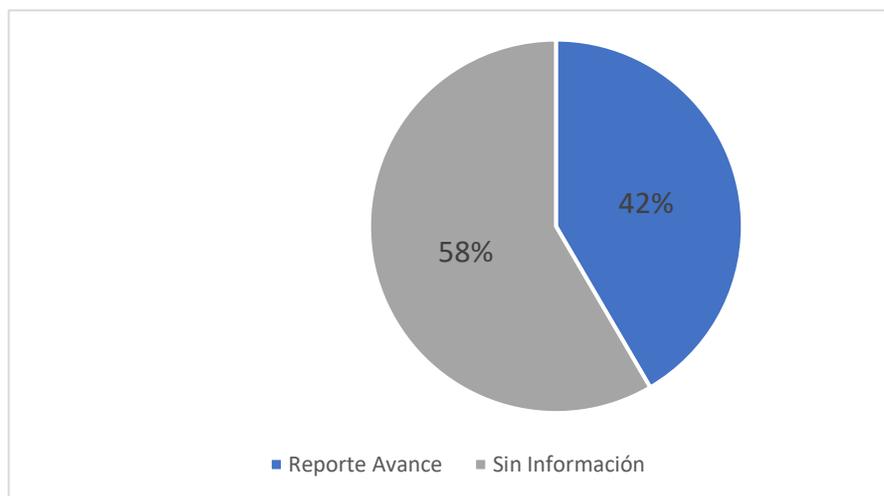
Ilustración 3. Respuesta a la Solicitud de Información sobre Avances de la Reconstrucción



Elaboración propia, a partir de las respuestas dadas por las entidades solicitadas.

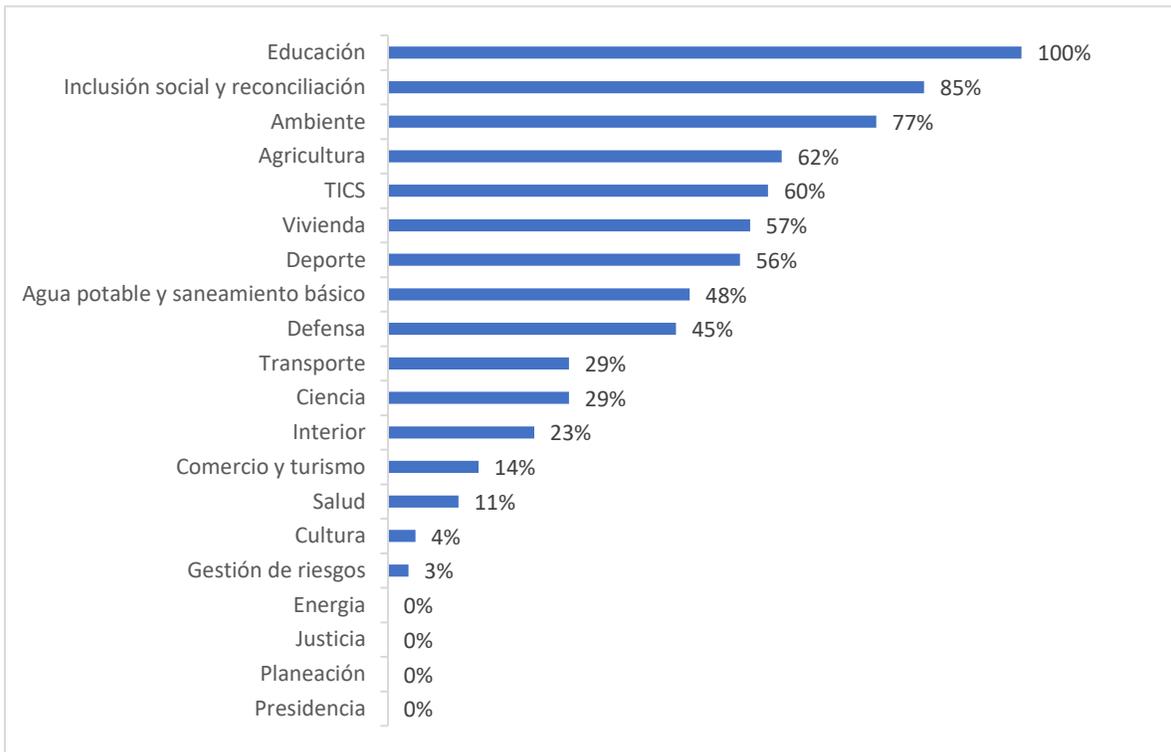
De esta manera, se tiene información del reporte de avances del 42% del total de actividades del PAERA (ilustración 4), pero al revisar las respuestas por sectores tan solo se cuenta con información de la totalidad de las actividades del sector Educación, del sector Inclusión Social un 85% y Ambiente 77% (ilustración 5). Además de la falta de información para hacer seguimiento a los avances de la reconstrucción, se suma que la mayor parte de las repuestas no fue reportada a 30 de junio de 2021 y en otros casos la información es insuficiente

Ilustración 4. Reporte de Avances por Actividades



Elaboración propia, a partir de las respuestas dadas por las entidades solicitadas.

Ilustración 5. Reporte de Actividades del PAERA por Sectores



Elaboración propia, a partir de las respuestas dadas por las entidades solicitadas.

Por otra parte, con las medidas especiales de contratación públicas que permite la Ley 1523 de 2012 para la respuesta a desastres, pocas entidades enviaron información sobre su gestión contractual, en consecuencia, tampoco se cuenta con la ejecución presupuestal sobre los recursos invertidos en la reconstrucción. La información sobre la ejecución presupuestal consolidada se encontró en el Boletín Especial de la Contraloría General de la República (Contraloría, 2021), con los siguientes datos:

Tabla 6. Discriminación de recursos reportados por la UNGRD

Fuente	Valor	%
Subcuenta principal	\$ 43.577.736.232,00	9,8%
Subcuenta Desastre Archipiélago de San Andrés	\$ 311.533.726.348,00	70,1%
Donaciones nacionales e internacionales	\$ 5.387.113.653,00	1,2%
Convenios suscritos con FNGRD	\$ 83.384.941.376,00	18,8%
Cooperación Técnica No Reembolsable	\$ 696.400.000,00	0,2%
Total	\$ 444.579.917.609,00	

Fuente: Contraloría General de la República

Referencias

- Contraloría. (2021). *Emergencia Huracán IOTA: Boletín Especial Seguimiento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Bogotá.
- Decreto 1211. (2018). Por el cual se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno Nacional con el Pueblo Raizal.
- El Espectador. (3 de Noviembre de 2020). *8.000 damnificados en Magdalena por lluvias de huracán Eta*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/colombia/cartagena/8000-damnificados-en-magdalena-por-lluvias-de-huracan-eta-article/>
- El Espectador. (17 de Noviembre de 2021). “Merecemos dignidad”: Comunidades Raizales de San Andrés y Providencia. *El Espectador*.
- El Isleño. (20 de Diciembre de 2020). “No permitiré que nos metan otro gol”, Josefina Huffington. *El Isleño*.
- El Tiempo. (8 de Junio de 2021). Providencia: la Contraloría y el Gobierno muestran cifras distintas. *El Tiempo*.
- Gobernación San Andrés. (2014). *Insumo Técnicos de Seguimiento y Evaluación para la Revisión y Ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial*. San Andrés.
- Ley 1523. (2012). *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*.
- Presidencia. (19 de Noviembre de 2020). Directora de Prosperidad Social, Susana Correa, asume Gerencia General para la atención y reconstrucción del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. *Prensa de Presidencia*.
- Procuraduría. (17 de Diciembre de 2020). Boletín 1028. Procuraduría vigila más de 5.000 contratos suscritos en 2020 por Gobernación de San Andrés por la Gobernación de San Andrés por más de \$191 mil millones.
- Procuraduría. (7 de Enero de 2021). Boletín 8: Procuraduría solicitó a la Gobernación del Archipiélago de San Andrés y a la Alcaldía de Providencia informe detallado sobre más de 6.000 contratos de prestación de servicios celebrados en 2019 y 2020.
- UNGRD. (2014). *Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Acción Específico*. Bogotá.
- UNGRD. (2014). *Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Acción Específico - PAE-CÓDIGO:G - 1703- SMD - 02*. Bogotá.
- UNGRD. (2015). *Estrategia Nacional para la Respuesta a Emergencias*. Bogotá.
- UNGRD. (2016). *Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2015 - 2025*. Bogotá.
- UNGRD. (20 de Diciembre de 2020). 204: UNGRD ENTREGA INFORME OFICIAL DE EVALUACIÓN DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES DE LA ISLA DE PROVIDENCIA A LA GERENCIA PARA LA ATENCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL ARCHIPIÉLAGO. *Boletín Informativo UNGRD*.
- UNGRD. (2020). *Boletín Informativo 204*. San Andrés.
- UNGRD. (5 de Noviembre de 2021). Derecho de Petición: Avances de la Reconstrucción de San Andrés. Bogotá, Colombia.
- Voragine. (2021 de Marzo de 2021). Una tormenta burocrática angustia a Providencia. *Voragine*.