Imprimir

*La comisión accidental bicameral del terremoto recorrerá diez ciudades entre el 22 de octubre y el 11 de noviembre. Si las organizaciones sociales, territoriales y comunitarias no llenan ese espacio con diagnósticos y propuestas propias, lo llenarán los contratistas, los gremios y la escenografía del Plan Milagro. De eso depende que el gobierno de Abelardo de la Espriella reconstruya con la gente o sobre ella.*

Cincuenta días después del sismo de magnitud 7,4 que el 10 de agosto sacudió al suroccidente del país desde San José del Palmar, en el Chocó, las cifras oficiales ya no describen solo una emergencia, sino una transformación forzada de la vida de medio país. Según el balance de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) divulgado a mediados de septiembre, el terremoto dejó 335 personas fallecidas, 486.917 damnificadas de 303.934 familias, 36.478 viviendas destruidas y más de 206 mil averiadas, en 500 municipios de 16 departamentos: casi la mitad de los municipios de Colombia.

Y el daño sigue creciendo a medida que avanzan las inspecciones. Entre el reporte situacional de mediados de agosto que sirvió de soporte a la emergencia económica y el balance oficial con corte al 2 de septiembre, las viviendas averiadas pasaron de 136.946 a 201.005 —un 47 % más en apenas dos semanas— y las destruidas crecieron un 18 %. El diagnóstico, en otras palabras, todavía no está cerrado.

Pero la tragedia no termina con el conteo. Lo que viene ahora —y lo que se está decidiendo en este momento, en despachos de Bogotá y en una fiducia— es la reconstrucción; y la reconstrucción, como todo problema político, es un problema de poder: quién decide qué se reconstruye, dónde, con qué plata, quién construye y quién se queda con la ganancia.

El presidente Abelardo de la Espriella lo ha querido presentar de otra manera. Al lanzar el Plan Milagro pidió a gobernadores y alcaldes sumarse sin reservas, porque según él “aquí no hay ideología”, sino una sola bandera, la de Colombia. Es una frase eficaz precisamente porque es falsa: no hay decisión más ideológica que definir si la vivienda de una familia damnificada llega como un derecho o como un crédito, si la obra la ejecuta la junta de acción comunal del barrio o una gran constructora escogida en Bogotá, y si las comunidades negras

e indígenas del Chocó deciden sobre su territorio o se enteran por televisión de lo que otros decidieron sobre él.

Qué es la comisión y para qué sirve una audiencia pública

Frente a ese proceso, el Congreso de la República conformó la Comisión Accidental Bicameral de Seguimiento a la Atención de los Damnificados por el Terremoto. Quedó instalada el 1 de septiembre y la integran 18 senadores y 33 representantes a la Cámara —51 congresistas de distintas bancadas, incluidos los presidentes de ambas corporaciones—, coordinados por la senadora Norma Hurtado y el representante Juan Manuel Londoño. La senadora Carolina Corcho ha protagonizado en los últimos 30 días de la comisión la insistencia en la realización de las audiencias públicas consensuadas en el marco de la comisión. Su mandato es verificar, acompañar y hacer seguimiento político a la atención humanitaria, la rehabilitación y la reconstrucción que adelantan el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Vale la pena ser pedagógicos con lo que esto significa y con lo que no. Una comisión accidental no ordena gasto, no contrata y no puede obligar al Gobierno a cambiar un decreto. Una audiencia pública tampoco es una instancia de decisión: es un escenario en el que el Congreso escucha, de manera abierta y ante testigos, a la ciudadanía, a las autoridades locales y a los funcionarios responsables, y deja constancia de lo que escuchó.

¿Entonces para qué sirve? Pues para producir un registro público, oficial y transmitido de lo que está pasando en los territorios y de lo que la gente exige. Ese registro se convierte después en insumo para debates de control político, derechos de petición, citaciones a ministros y proyectos de ley; y, sobre todo, alimenta una herramienta que el Gobierno preferiría que olvidáramos: por mandato del artículo 215 de la Constitución, durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia el Congreso puede derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos que se expidieron con ella, incluido el que creó el Fondo Milagro.

Hay una razón más, el Gobierno no está respondiendo. La UNGRD no le ha contestado al Congreso —cuánta plata ha girado a cada uno de los dieciséis departamentos, en qué fecha y

por qué monto—, ni ha entregado los contratos firmados bajo el régimen de excepción ni el estado del Registro Único de Damnificados. Y el 25 de septiembre una veeduría ciudadana de Armenia y del Quindío hizo pública una acción de tutela contra la Presidencia, el Ministerio de Vivienda, la UNGRD y el Servicio Geológico por 63 preguntas radicadas a comienzos de septiembre que nadie contestó. El silencio es un patrón. Si al Congreso no le responden, ¿qué le queda a una junta de acción comunal? Precisamente por eso importan las audiencias: allí los funcionarios tienen que responder en público, frente a la gente y ante las cámaras.

Lo que se diga en esas audiencias puede terminar escrito en la ley. O puede quedarse en el aire, como un desahogo sin consecuencias. La diferencia no la pone la comisión; la pone quien llegue a hablar y lo que lleve preparado.

Conviene tener claro, además, el reloj en el que ocurren estas audiencias. La emergencia económica del Decreto 1261 venció el 18 de septiembre: se cerró la ventana para que el Gobierno expida decretos con fuerza de ley. Pero la situación de desastre nacional del Decreto 1171 sigue vigente hasta el 11 de agosto de 2027, prorrogable por doce meses más, y es la que mantiene abierta la contratación directa bajo derecho privado. La etapa de hacer normas terminó y la de gastar sin licitación sigue abierta once meses más. Tan amplia es esa puerta que por ella cabe Cundinamarca, que certificó cero muertos y cero viviendas destruidas y aun así podrá contratar directamente hasta agosto del próximo año. Las audiencias llegan justo cuando la plata empieza a moverse, y eso las vuelve más necesarias, no menos.

El calendario: diez audiencias en tres semanas

La comisión definió un recorrido de diez audiencias por los territorios más golpeados, que cierra en Bogotá:

| Fecha | Horario | Ciudad | Departamento |
|---|---|---|---|
| Jueves 22 de octubre | 8:00 a.m. – 12:00 m. | Pereira | Risaralda |
| Jueves 22 de octubre | 3:00 p.m. – 6:00 p.m. | Dosquebradas | Risaralda |
| Viernes 23 de octubre | 8:00 a.m. – 12:00 m. | Manizales | Caldas |
| Viernes 23 de octubre | 3:00 p.m. – 6:00 p.m. | Quimbaya | Quindío |
| Sábado 24 de octubre | 10:00 a.m. – 2:00 p.m. | Buenaventura | Valle del Cauca |
| Jueves 29 de octubre | 10:00 a.m. – 2:00 p.m. | Cali | Valle del Cauca |
| Viernes 30 de octubre | 10:00 a.m. – 2:00 p.m. | Cartago | Valle del Cauca |
| Jueves 5 de noviembre | 10:00 a.m. – 2:00 p.m. | Quibdó | Chocó |
| Sábado 7 de noviembre | 10:00 a.m. – 2:00 p.m. | Popayán | Cauca |
| Miércoles 11 de noviembre | 8:00 a.m. – 12:00 m. | Bogotá D.C. | Bogotá D.C. |

Son entre tres y cuatro horas por ciudad, casi todas en días hábiles y en horario de oficina, para escuchar a cerca de medio millón de damnificados. El tiempo no alcanza para que cada quien cuente su caso, y por eso la voz que llegue organizada —una vocería por barrio, por vereda, por consejo comunitario o por cabildo— pesará más que cien intervenciones sueltas.

El riesgo de la silla vacía

Si las organizaciones sociales no llenan esas audiencias, las llenarán otros: los funcionarios con sus presentaciones de diapositivas, los gremios de la construcción y de la banca con sus alianzas público-privadas, los contratistas que ya olfatearon la plata y la clientela de los mandatarios locales aliados del Gobierno en pleno año preelectoral.

La arquitectura de la reconstrucción que diseñó este gobierno no se entiende mirando un

contrato a la vez, sino el modelo completo.

Reconstrucción privatizada es el Fondo Milagro creado por el Decreto 1379: un patrimonio autónomo de derecho privado gobernado por un consejo de siete votos, cinco de ellos en manos de representantes del Presidente que ni siquiera adquieren la calidad de empleados públicos. La UNGRD, que es la entidad especializada del Estado, tiene voz, pero no voto; el gerente lo designa el Presidente, la fiduciaria pública se escogió de manera directa y el auditor lo elige el mismo consejo al que debe auditar. Nace sin monto definido y sin la obligación expresa de publicar sus contratos en el SECOP ni de informarle al Congreso. El único contrapeso que sobrevive es el control fiscal de la Contraloría, que el decreto no podía quitar.

Reconstrucción privatizada es que la plata llegue al centro y no a los territorios. El 31 de agosto, veinte días después de ordenada la subcuenta Sismo 2026, la Gobernación del Valle del Cauca —con 220 personas fallecidas en su reporte operativo— certificó por escrito que no había recibido una sola transferencia del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo. En lugar de girar recursos nacionales, los decretos de la emergencia les abrieron a las entidades territoriales la puerta para echar mano de sus propios ahorros pensionales en el FONPET; y los tres decretos de educación, que reconocen 5.309 sedes afectadas y más de 1,1 millones de estudiantes, flexibilizaron dónde y cuándo se dicta clase sin asignar un peso para reparar las escuelas.

Reconstrucción privatizada es extender las obras por impuestos a todos los municipios del sismo, para que las grandes empresas paguen hasta la mitad de su impuesto de renta con obras que ellas mismas escogen.

Reconstrucción privatizada es el Decreto 1422, expedido el 17 de septiembre, en los últimos días de la emergencia. Durante cuatro años permite un ajuste excepcional de los planes de ordenamiento territorial para cambiar usos del suelo, alturas y normas de gestión del riesgo, e incluso para convertir, por una vez, suelo rural en urbano, sin la concertación ambiental con las corporaciones autónomas ni el concepto de los consejos territoriales de planeación

que exige la Ley 388. Le deja al concejo la mitad del tiempo para deliberar, solo le permite negar el proyecto con estudios técnicos y exonera a los propietarios de pagar la plusvalía que esas decisiones les generan: la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio quedó suspendida justo cuando más se necesitaba. Y reconstrucción privatizada es un Plan Milagro que convoca como socios a constructoras, entidades financieras y aseguradoras, mientras a las familias damnificadas les ofrece crédito, subsidios temporales de arriendo y la invitación a la autoconstrucción.

Mientras tanto, los grandes capitales anunciaron donaciones por cerca de 1,7 billones de pesos, que el Gobierno espera canalizar por el mismo Fondo, frente a unas pérdidas que el propio Presidente calculó en más de 30 billones. La caridad del gran capital sale en televisión; la factura de la reconstrucción la pagarán los territorios.

La letra menuda de los decretos

Para llegar a las audiencias con propuestas hay que leer la letra menuda. El 9 de septiembre el Gobierno expidió once decretos legislativos —del 1379 al 1389— y el 17 de septiembre, el 1422. Todos están en revisión automática de la Corte Constitucional y todos pueden ser modificados o derogados por el Congreso durante el año siguiente a la declaratoria. Cada uno, entonces, es un frente de exigencia.

El que mejor retrata el modelo es el Decreto 1382, sobre las finanzas de los territorios. Su propia motivación lo confiesa: al explicar la reorientación de rentas reconoce que “no se crean nuevas fuentes de financiación”, sino que se habilita a departamentos y municipios para usar la plata que ya tienen. Y eso que el mismo decreto admite que los municipios afectados de categorías tercera a sexta disponen, en promedio, de apenas 605 millones de pesos en sus fondos de gestión del riesgo. Con esa caja, el Gobierno les ofrece deuda. Les permite contratar hasta finales de 2027 créditos de tesorería por el 15 % de sus ingresos corrientes, que no cuentan en los indicadores de la Ley 358 y que pueden pagarse con nuevos créditos, incluso de largo plazo: deuda para pagar deuda. Les permite titularizar hasta el 10 % del recaudo futuro de sus impuestos propios comprometiendo flujos por hasta

treinta años —aunque la Ley 617 prohíbe comprometer rentas más allá del mandato de quien las firma—, y tampoco eso cuenta como deuda. Y deja de exigir la relación entre intereses y ahorro operacional, de modo que incluso quienes superan los indicadores pueden endeudarse sin firmar un plan de desempeño, con una calificación de riesgo o una autorización de Hacienda.

El mismo decreto apaga los controles. Durante 2026, los alcaldes y gobernadores cuyos estatutos no lo prevean pueden adicionar y trasladar presupuesto sin pasar por asambleas y concejos, que solo reciben el informe después. No habrá sanciones para quienes superen los límites de gasto de funcionamiento de la Ley 617, y se suspenden los términos del monitoreo al uso del Sistema General de Participaciones y de los programas de saneamiento fiscal de los hospitales públicos. Además, autoriza vigencias futuras especiales en 2027, el último año de los actuales mandatarios, que es justo lo que la ley ordinaria prohíbe para que nadie comprometa el presupuesto de su sucesor en plena campaña: las elecciones territoriales son en octubre de 2027. Deuda de largo plazo, controles suspendidos y presupuestos comprometidos en año electoral: esa es la combinación exacta que una veeduría debería vigilar.

Hay más. El decreto obliga a Bogotá y a los departamentos de categoría especial, primera y segunda que no fueron afectados a ceder parte de su sobretasa al ACPM hasta finales de 2027, y permite a asambleas y concejos conceder a los contribuyentes afectados exenciones de predial, industria y comercio y delineación urbana sin el límite de diez años y sin identificar la fuente que compense lo que se deja de recaudar. Son alivios justos para los damnificados, pero la Nación no pone un peso para cubrir el hueco. La solidaridad, otra vez, se les pide a los territorios; el Gobierno central pone las reglas y guarda la chequera. Humberto Tobón lo resumió en el título de su análisis para Razón Pública: “El milagro es que departamentos y municipios se reconstruyan por sus propios medios”.

Dos decretos más merecen atención porque tocan la democracia más que la plata. El 1384 aplazó hasta el 31 de diciembre los concursos de mérito en todo el país —no solo en la zona del sismo—, salvo que cada entidad justifique continuarlos; con esa base ya se congeló, entre

otros, el concurso de la Contraloría para proveer 3.144 cargos de carrera. El mismo decreto habilitó plantas temporales en las entidades nacionales, en vísperas de un año electoral. El 1385 permite al DANE entregar datos protegidos por la reserva estadística a las entidades de la reconstrucción mientras subsista la emergencia, sin fecha cierta de terminación. Lo expidió un gobierno que días después declaró insubsistente al director del DANE tras una polémica por las cifras de empleo, y el sindicato de la entidad anunció que intervendrá ante la Corte en la revisión del decreto.

Para quien quiera llevarlo a la audiencia, este es el mapa completo:

| Decreto | Qué hace | Qué exigir en las audiencias |
|---|---|---|
| 1379 · Fondo Milagro | Patrimonio autónomo de derecho privado; cinco de los siete votos del consejo son del presidente y la UNGRD no vota | Asiento con voz y voto para víctimas, autoridades étnicas y entes territoriales; contratos en el SECOP e informes al Congreso |
| 1380 · Energía | Aportes no reembolsables del FONDES a empresas de energía de economía mixta del orden nacional | Qué empresas, cuánto y con qué beneficio en la tarifa de los damnificados |
| 1381 · Inversiones entre territorios | Territorios no afectados pueden financiar obras en los afectados | Que la solidaridad empiece por la Nación |
| 1382 · Finanzas territoriales | Deuda y titularización a 30 años por fuera de los indicadores, presupuestos sin asambleas ni concejos, vigencias futuras en 2027 y controles suspendidos | Giros nacionales en lugar de deuda local; control pleno de asambleas y concejos |
| 1383 · FONPET y salud | Retiros excepcionales del FONPET y excedentes de salud para reparar hospitales públicos | Recursos nacionales para la red hospitalaria |
| 1384 · Empleo público | Concursos de mérito aplazados en todo el país hasta el 31 de diciembre; plantas temporales en entidades nacionales | Lista de concursos aplazados y de nombramientos temporales |
| 1385 · Datos del DANE | Entrega de datos con reserva estadística a las entidades de la reconstrucción mientras subsista la emergencia | Registro público de qué entidad pidió qué datos y para qué |
| 1386 a 1388 · Educación | Clases en espacios alternos, calendario flexible y sin descuento del SGP por matrícula | Plata para reparar las 5.309 sedes afectadas |
| 1389 · Obras por impuestos | Grandes empresas pagan hasta el 50 % de su renta con obras, dentro del mismo | Priorización comunitaria del banco de proyectos y veeduría sobre cada obra |

| Decreto | Qué hace | Qué exigir en las audiencias |
|---|---|---|
| | cupo de $1,14 billones de 2026 | |
| 1422 · Suelo y POT | Ajustes excepcionales de los POT por cuatro años sin concertación ambiental ni consejos territoriales de planeación, y sin plusvalía | Restablecer la participación y la plusvalía |

Del diagnóstico a la propuesta

Por eso es tan importante entender qué tipo de participación necesitamos en esas audiencias. El diagnóstico es imprescindible: que se escuche ante el Congreso lo que está pasando con los albergues, con los subsidios de arriendo que no llegan, con los desalojos de familias damnificadas en Pereira que ya denunció la senadora Carolina Corcho, con las escuelas que siguen cerradas, los hospitales averiados y los acueductos que no funcionan. El testimonio de la gente tiene una fuerza moral que ningún informe técnico alcanza, y deja en evidencia la distancia entre las cifras oficiales y la vida real.

El Gobierno ya tiene su diagnóstico. Tiene el Registro Único de Damnificados, tiene los reportes situacionales, tiene las imágenes satelitales. Lo que no tiene es un plan, y no es una figura retórica. El 31 de agosto, en respuesta a un derecho de petición de control político, el Departamento Nacional de Planeación reconoció por escrito a la oficina de la senadora Carolina Corcho que no cuenta con un concepto técnico de priorización de inversiones ni con una matriz de proyectos de reconstrucción asociados al crédito con el Banco Mundial. Los recursos desembolsados el 13 de agosto —200 millones de dólares, no los 450 millones que el ministro de Hacienda anunció ante las comisiones terceras— entraron al presupuesto como plata de libre destinación, respaldados por un documento CONPES de julio de 2024, veinticinco meses anterior al sismo. Y la Contraloría certificó que no ha iniciado control concomitante y preventivo sobre ese crédito.

Hay plata sin plan y plan sin gente. Lo que este gobierno no ha querido construir es un mandato que venga de abajo sobre cómo reconstruir, y ese es exactamente el vacío que las

audiencias pueden llenar. Si las organizaciones llegan solo a contar su dolor, la audiencia termina siendo un muro de lamentaciones que el Gobierno escucha con cara de circunstancia para luego seguir haciendo exactamente lo mismo. Si llegan con propuestas concretas, documentadas y compartidas entre territorios, la audiencia se convierte en un pliego: algo que se puede exigir, contrastar y convertir en norma.

¿Qué propuestas? Algunas ya están sobre la mesa. Congresistas del Pacto Histórico radicaron, en el marco de esta comisión, una propuesta de programa público de empleo y vivienda en la que el Estado actúa como constructor de última instancia. La idea es que contrate directamente a trabajadores, cooperativas, juntas de acción comunal y unidades de la economía popular de los mismos territorios, con un piso salarial; que congele temporalmente los precios de los insumos de construcción para que la plata pública no se evapore en los márgenes de un mercado concentrado; que restablezca la participación en plusvalía que el Decreto 1422 terminó exonerando; y que entregue las viviendas en propiedad y sin deuda, en lugar de endeudar a las familias justo cuando acaban de perderlo todo.

A eso las comunidades pueden sumarle lo que solo ellas saben: dónde y cómo reasentar sin desarraigar, qué necesita la economía campesina para volver a producir, cómo garantizar la consulta y el consentimiento de los pueblos negros e indígenas del Chocó sobre su propio territorio, cómo devolverles a los consejos territoriales de planeación y a las comunidades la palabra sobre el ordenamiento del territorio que el Decreto 1422 les quitó, qué veedurías necesitan recursos y acceso a la información, y quiénes deberían tener un asiento con voz y voto en un Fondo Milagro que hoy gobiernan solo los delegados del Presidente.

La historia colombiana de la reconstrucción tiene lecciones de sobra. Popayán en 1983, Armero en 1985, la cuenca del río Páez en 1994 y el Eje Cafetero con el FOREC en 1999 dejaron una advertencia que se repite: la centralización excesiva, la marginación de los mandatarios locales y la exclusión de las comunidades producen reconstrucciones ajenas a quienes las habitan. La reconstrucción del Páez, con la Corporación Nasa Kiwe, se recuerda justamente porque tuvo que negociarse con la organización del pueblo nasa y sus

autoridades tradicionales.

Cómo llenar el espacio

Llenar el espacio no es solo llenar el recinto; es llenarlo de contenido y de organización. Hay cinco tareas que las organizaciones sociales, territoriales y comunitarias pueden empezar desde ya, con las tres semanas que quedan antes de la primera audiencia en Pereira.

La primera es organizarse antes y desde abajo: asambleas en los barrios, las veredas, los consejos comunitarios, los cabildos, los sindicatos, las juntas de acción comunal y los colectivos universitarios, para que cada territorio llegue con una vocería y un documento común, y no con cien intervenciones dispersas que se diluyen en cuatro horas.

La segunda es documentar el diagnóstico con rigor, empezando por lo más básico: que cada familia damnificada esté inscrita en el Registro Único de Damnificados, que según el Decreto 1171 es lo único que acredita esa condición. Quien no está en el registro no existe para la reconstrucción. Después vienen los casos concretos, con nombre de barrio, fecha y fuente: cuántas familias del municipio están en el registro y cuántas han recibido algo, y qué respondió la alcaldía, la gobernación o la UNGRD cuando se les preguntó. Cada cifra, con su fecha de corte, porque el balance cambia cada semana. Un funcionario acorralado siempre intentará discutir el número; quien cita la fuente y la fecha le cierra esa salida antes de que se abra.

La tercera es llevar las propuestas por escrito y radicarlas ante la comisión, para que no dependan de la memoria de nadie y queden en el expediente. Una intervención oral se olvida; un documento radicado obliga a una respuesta.

La cuarta es tejer una agenda común entre territorios. Lo que se diga en Pereira debe resonar en Quibdó, en Cali y en Popayán, y llegar articulado a la audiencia de cierre en Bogotá que estará liderada por la senadora Carolina Corcho, el 11 de noviembre, que es donde debería discutirse el corazón financiero de la reconstrucción. Un pliego firmado por organizaciones de seis departamentos pesa más que diez pliegos sueltos.

La quinta es hacer seguimiento. La audiencia no es el final sino el comienzo: hay que exigir que se transmita, que se publique el acta, que la comisión responda por escrito lo que recibió y que cada propuesta se traduzca en una proposición, un derecho de petición, un debate de control político o un proyecto de ley que modifique los decretos de la emergencia. Y cuando las entidades no contesten, el derecho de petición y la tutela están al alcance de cualquier veeduría, como ya lo entendió la del Quindío.

Reconstruir es disputar el Estado

El gobierno de Abelardo de la Espriella no va a democratizar la reconstrucción por convicción. Su proyecto político entiende el Estado como facilitador de negocios y a la ciudadanía como beneficiaria agradecida de la filantropía de los dueños del país. Lo hará —si lo hace— por presión: porque los territorios organizados le hagan políticamente costoso seguir decidiendo sin ellos, porque en cada audiencia quede registrado que la gente sabe lo que necesita y sabe lo que se le está negando, y porque ese registro se convierta en debates, en votos y en normas.

Esa es la tarea de quienes estamos en la oposición, dentro y fuera del Congreso: no suplantar a las organizaciones ni hablar por ellas, sino abrirles la puerta y ayudar a que su voz llegue con la mayor fuerza posible a donde se toman las decisiones. La reconstrucción de los territorios arrasados por el terremoto puede ser la oportunidad de levantar desde abajo una institucionalidad pública más democrática, o puede ser, una vez más, el negocio de los de siempre sobre las ruinas de los de siempre. Que sea lo primero es posible si, y solo si, las audiencias públicas se llenan de pueblo organizado, con diagnóstico y con propuesta.

Shameel Thahir Silva, Analista y asesor político. Sígueme en todas las redes sociales en @ShameelThahir

Foto tomada de: Clarin.com