



## LA EMERGENCIA POR EL COVID-19 NO SUSPENDE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Alerta sobre la vulneración de este derecho -

¿En Colombia se ha garantizado o promovido la participación de las personas y las comunidades en las decisiones que se adoptan, o, al menos, se han tomado en cuenta las necesidades específicas de los grupos en mayor condición de vulnerabilidad en este contexto? ¿Qué papel han jugado los escenarios formales de participación del nivel nacional o territorial, y qué tanto se ha dispuesto la información para que la ciudadanía pueda ejercer el control social incluso mediante el acceso y uso de los medios digitales, tan necesarios en esta coyuntura? A la luz del recuento realizado a las normas expedidas por el Gobierno nacional amparadas en dos declaratorias de estado de emergencia el balance es negativo. **En ningún decreto, se considera que es con la ciudadanía que puede ser mucho más eficaz la contención y mitigación de la pandemia.**

La democracia no puede entrar en paréntesis, sin ciudadanía, y las autoridades no pueden ignorar que es con la ciudadanía que la democracia palpita y permanece.

Desde que la participación ciudadana se integra de manera expresa en la estructura institucional y política en Colombia con la Constitución de 1991, la nuestra ya no es una democracia limitada únicamente a elegir y ser elegido, sino que la ciudadanía tiene el derecho, el deber y cuenta con herramientas institucionales y mecanismos e instancias para participar e incidir en las decisiones públicas, controlar las actuaciones institucionales, así como también se reconoce su derecho a actuar en función de intereses colectivos mediante iniciativas no institucionales como la movilización y la protesta. La participación es un rasgo constitutivo de la vida colectiva del país y pilar fundamental de nuestro sistema democrático como también lo son el equilibrio de los poderes públicos y el imperio de la ley.

La participación de la ciudadanía en el escenario público en función de sus intereses y derechos permite, por ejemplo, el empoderamiento de los sectores más vulnerables pues cuando expresan su opinión se visibilizan y pueden incidir en la generación de los cambios que transforman sus vidas; así como también pueden expresar su desacuerdo con las decisiones públicas y vigilar la gestión y los resultados de las decisiones que se adopten.

Así ha sido reconocido en diversas leyes, pero especialmente en la ley 1757 de 2015, que enuncia de manera expresa la participación ciudadana como derecho que debe ser promovido, protegido y garantizado en sus distintas modalidades por el Estado y a través de las políticas públicas, con garantías de disponibilidad, es decir, contar con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar; de acceso, para ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; de calidad, en términos de pertinencia, oportunidad, suficiente información para incidir en la construcción de lo público; y de permanencia como garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana con los que se logre mayor incidencia en la construcción de lo público.

Sin duda las decisiones públicas son mucho más acertadas cuando toman en cuenta la opinión, reconocen la situación y atienden las demandas y necesidades ciudadanas. Esto, democratiza la gestión pública y la hace no solo más eficiente y eficaz, sino efectiva y transparente. Todo lo que se predica de un Estado democrático.

Por ello, limitar la participación ciudadana, aún en contextos de estados de emergencia constituye una grave afectación a la democracia y al estado de derecho. Si bien es comprensible que una emergencia de salud pública requiere la adopción de medidas que restringen en cierto grado derechos y libertades ciudadanas en aras de contener y mitigar la propagación de la pandemia, ello no implica que se elimine toda forma de participación ciudadana en decisiones que afectan directamente su bienestar y por supuesto su propia salud.

Organismos de supervisión de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas han sido enfáticos en señalar que en el marco de la pandemia los Estados tienen la obligación de garantizar la participación de la ciudadanía en la definición de las medidas que se adopten; primero, porque indiscutiblemente tales decisiones afectan a toda la población y regulan amplios aspectos de su cotidianidad como es, en este caso, garantizar su derecho a la salud, pero, en segundo lugar, porque sin duda tales decisiones tienen efectos económicos y sociales que impactan de manera diferencial a los distintos segmentos de la población y con mayor dureza a los grupos sociales más empobrecidos y excluidos. De igual forma, han resaltado la importancia de que las diversas decisiones tomadas por los Estados brinden la información necesaria para que el conjunto de la ciudadanía conozca el enfoque dado por el poder ejecutivo, lo pueda criticar o respaldar, pero, en todo caso, incidir en él.

### **Participación en Pandemia: Balance Negativo**

¿Qué ha pasado en Colombia?, ¿se ha garantizado o promovido la participación de las personas y las comunidades en las decisiones que se adoptan, o, al menos, se han tomado en cuenta las necesidades específicas de los grupos en mayor condición de vulnerabilidad en este contexto? Pero, además, ¿qué papel han jugado los escenarios formales de participación del nivel nacional o territorial, y qué tanto se ha dispuesto la información para que la ciudadanía pueda ejercer el control social incluso mediante el acceso y uso de los medios digitales, tan necesarios en esta coyuntura? A la luz del balance realizado a las normas expedidas por el Gobierno nacional amparadas en dos declaratorias de estado de emergencia (decretos 417 y 637 de 2020) y de acuerdo con una lectura detallada de los decretos sobre cuya naturaleza cabría esperar enunciados específicos respecto de la participación ciudadana, el balance es negativo.

Al Gobierno nacional se le olvidó que en los fines sociales del Estado también se incluye “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (CP Art.2). En los decretos para atender la emergencia la participación ciudadana brilla por su ausencia.

### **Las evidencias de un Estado que no cumple**

1. *Se profundiza un enfoque estatal de orden público en contra de la armonía entre derechos, deberes y libertades que excluye la participación ciudadana*

Con la declaratoria de emergencia se adopta una perspectiva de orden público, comprensible ante la magnitud del riesgo del contagio de la covid-19, pero que resulta excesiva cuando la política se ejerce desde el control autoritario, de arriba hacia abajo y es ciega a las desigualdades sociales no por un principio de igualdad ante la ley sino más bien por una mirada excluyente que ignora los efectos diferenciales de la pandemia, y que deja por fuera la posibilidad de la participación ciudadana para contribuir a enfrentar la crisis. Atender una pandemia de esta magnitud es un gran reto tanto para el Estado como para la ciudadanía, pero no por ello debe ignorarse la importancia de contar con la ciudadanía para construir

mejores y más efectivas medidas para superar la crisis, pues la falta de participación ciudadana impacta negativamente en la garantía y condiciones para la realización de otros derechos.

No es suficiente con que se repita [y se repita] en los decretos emitidos, los postulados de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la vigencia de los derechos humanos durante los estados de excepción, tales como: "*es claro que el orden público no sólo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por, sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado*" (Sentencia C-045 de 1996), si las disposiciones que se incluyen en los decretos desconocen estos principios: **en ningún decreto, emitido en el marco de un Estado democrático, participativo y pluralista, se considera que es con la ciudadanía que puede ser mucho más eficaz la contención y mitigación de la pandemia.**

Esta afectación se evidencia de diferentes formas: el gobierno nacional no ha desarrollado ningún ejercicio de consulta con la ciudadanía y menos con las y los destinatarios del conjunto de decretos, dejando por fuera a la ciudadanía de una necesaria deliberación pública; tampoco ha propiciado la participación ciudadana en la elaboración, modificación y evaluación de las medidas bien sea sanitarias, económicas o sociales adoptadas para hacerle frente a la pandemia y es evidente la ausencia de justificación e información sobre determinaciones drásticas como las medidas de confinamiento y sus modificaciones, sobre las cuales no se conocen resultados de evaluaciones de sus efectos e impactos.

La declaratoria de estado de emergencia y los decretos amparados en ella, no deben representar un costo negativo para la democracia y menos para la participación ciudadana. Es necesario alertar sobre la protuberante ausencia de la participación ciudadana en los decretos expedidos en el marco de las dos declaratorias de emergencia, así como la ausencia de justificación e información sobre medidas drásticas y sus modificaciones, sin que ninguna cuenta expresamente o incluya condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer un control social.

## *2. Ausencia y menoscabo de la deliberación pública en las instancias de participación*

Ningún decreto en sus consideraciones previas ni en su articulado menciona que estos hayan sido producto de ejercicios de participación ciudadana o que se tenga previsto algún tipo de evaluación sobre su implementación y sus resultados, ni siquiera los fondos creados en el marco de las medidas de excepción y que concentran recursos multimillonarios y sobre cuyo manejo no ha habido transparencia e información oportuna y suficiente. Sólo la Junta Administradora de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - covid19, del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con seis representantes, todos designados por el presidente de la República y ninguno de ellos integra alguna de las instancias de participación ciudadana formalmente reconocidas. Las instancias de participación ciudadana del orden nacional – como el Consejo Nacional de Participación – no han sido convocadas ni tenidas en cuenta en ninguno de los momentos de la toma de decisiones públicas sobre el manejo de la pandemia, ni para el seguimiento y evaluación.

Las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas en todo el territorio nacional, impactaron negativamente uno de los momentos clave del proceso de deliberación ciudadana para la democracia local: la formulación y aprobación de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales para la vigencia 2020- 2023 que estaban en la fase de discusión ciudadana en cabeza de los Consejos Territoriales de Planeación para presentar recomendaciones al texto del borrador de los citados planes en las respectivas entidades territoriales. A pesar de que varios sectores, ciudadanos y políticos, pedimos desde el comienzo de las medidas de aislamiento obligatorio la ampliación de los tiempos para la deliberación ciudadana, solo hasta finales de mayo con el Decreto 683 se amplió el plazo como medida excepcional para presentar o ajustar los planes de desarrollo ante las corporaciones públicas correspondientes, hasta el 15 de julio. La deliberación ciudadana y de las corporaciones públicas incluso, tuvo grandes tropiezos dadas las dificultades que presentan para muchas regiones del país el acceso a tecnologías y canales digitales, así como a prácticas democráticas que garanticen un adecuado debate público, especialmente cuando se trata de medios virtuales.

Cabe destacar también que se ha afectado de manera grave el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades étnicas toda vez que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio dificultan la participación de personas y comunidades interesadas, pues, de entrada, es inexistente la posibilidad de reunirse para debatir y discutir sus puntos de vista y mucho menos de tener acceso y condiciones adecuadas de conectividad para participar en eventuales audiencias virtuales, como las que propuso el Ministerio del Interior en marzo o las insinuaciones de flexibilizar o suspender este derecho que han surgido de algunos sectores empresariales.

### *3. Ausencia de garantías para el ejercicio de la participación*

Ningún decreto está dirigido a proveer a la ciudadanía las garantías necesarias bien sean estas procedimentales, tecnológicas o de otra índole para materializar su derecho a la participación. Esta es la tercera evidencia de afectación al ejercicio del derecho a la participación derivadas de las medidas de distanciamiento social y de la enorme brecha digital existente en buena parte del territorio nacional que afecta de manera especial a los sectores y poblaciones marginados de la atención del Estado, pues no cuentan con los medios necesarios para su participación activa en el marco de una deliberación pública democrática. Los mismos que con frecuencia son los actores clave en la definición de temas de gran debate como los asuntos de la sostenibilidad ambiental.

Paradójicamente, el Decreto 540 de 2020 propone agilizar y flexibilizar los tiempos y procedimientos para la ampliación de la infraestructura de telecomunicaciones en el país estipulando en diez días el plazo para el otorgamiento de licencias para la construcción de obras de infraestructura de telecomunicaciones – comprensible si se tienen en cuenta la necesidad de ampliar la conectividad – pero que ignora, de nuevo, los procedimientos de consulta previa a las comunidades que pueden verse afectadas por la instalación de dicha infraestructura.

El derecho a la protesta, visto como expresión colectiva en las calles, también se ha visto afectado por la adopción del aislamiento obligatorio. Los decretos 531 y 593 no incluyen ninguna circunstancia que permitan su materialización, ni se evidencia la forma en que el Estado lo va a garantizar. En la práctica esto se traduce en la privación total del derecho, puesto que siguen vigentes las medidas que prohíben la aglomeración de personas, sin tener en cuenta que las protestas se pueden realizar con las medidas de distanciamiento físico y de bioseguridad, que exige la necesidad de prevenir y controlar el número de contagios.

Preocupa también que durante este periodo no han cesado los asesinatos a líderes y lideresas sociales sin que se evidencie una clara acción del Estado para frenar y judicializar el origen de estas graves amenazas. De acuerdo con Indepaz, de enero a marzo, antes de la declaratoria de emergencia, se registran 85 asesinatos y entre el 26 de marzo al 13 de agosto se cuentan ya 98 asesinatos. El Gobierno Nacional debe actuar con contundencia para terminar con esta violencia genocida.

### *4. Imposibilidad de ejercer control social a las medidas y sus efectos*

La cuarta evidencia está en la grave afectación al ejercicio del control social que se desprende en particular del decreto 491. Esta norma, que ya fue avalada por la Corte Constitucional, amplía el plazo para responder los derechos de petición hasta 35 días que podrán extenderse por otro periodo igual. En la práctica esto significa que la ciudadanía no podrá acceder a información, por ejemplo, sobre las medidas tomadas por una autoridad en el marco del estado de emergencia hasta 70 días después, con lo que se supera el tiempo de vigencia del estado de emergencia y de las medidas consagradas en los decretos.

Llama también la atención que no se evidencia un esfuerzo suficiente de parte del Ejecutivo por hacer manifiesto el fundamento específico de cada una de las medidas tomadas y su relación directa con la pandemia o sus consecuencias; muy por el contrario, lo que se encuentra es la repetición de los mismos enunciados generales sobre el curso de la pandemia y sobre la importancia de adoptar medidas. Sin embargo, no existe una relación clara entre esos enunciados con

los resultados que esperan obtener y los respectivos mecanismos de evaluación y, menos aún, de la participación ciudadana en el proceso de evaluación: a manera de ejemplo, ninguna de las cuentas creadas dispone de la posibilidad de veeduría y control ciudadano que garanticen un manejo eficiente y de cara a la ciudadanía sobre el uso de esos recursos.

No hay información suficiente, clara y precisa, y de fácil acceso para la ciudadanía, dispuesta en los canales de información establecidos sobre los decretos y las medidas adoptadas para el manejo de la pandemia y menos sobre el uso de los cuantiosos recursos públicos asignados a los diversos fondos. En las páginas oficiales no se encuentra información que permita a la ciudadanía ejercer control y veeduría sobre las medidas tomadas en el marco del estado de emergencia.

Es urgente aumentar la transparencia y la rendición de cuentas del Gobierno para vigilar y denunciar riesgos o hechos de corrupción que se pueden derivar de la adopción de medidas en el marco de un estado de emergencia. Las dificultades de acceso a la información no solamente favorecen la corrupción, sino que limitan el papel de la ciudadanía para prevenirla.

### *5. Falta de información y de transparencia en el uso de datos personales*

El acceso a la información es otra evidencia que afecta e impide la participación ciudadana. En ningún decreto se encuentra información suficiente que permita conocer el modelo epidemiológico y la estrategia para enfrentar la pandemia, ni la relación que tiene el conjunto de medidas con la estrategia adoptada, así como tampoco un balance objetivo sobre la efectividad o no de las medidas de confinamiento, ni mucho menos sobre las razones que llevan a reactivar algunas actividades económicas y otras no, ni qué relación guardan estas decisiones con el comportamiento de la pandemia. Tampoco se evidencia un esfuerzo suficiente por someter dichas medidas a algún tipo de consulta o participación ciudadana, incluidos grupos expertos plurales y públicos, más allá de los integrantes del Gobierno Nacional.

Así mismo, se constatan riesgos con la utilización masiva de aplicaciones que recopilan datos de la población como herramientas para hacerle frente a la covid-19 sin los suficientes controles y límites respectivos. Al respecto, el decreto 614, que crea "Corona App", no establece un límite de tiempo para la vigencia de la aplicación, no especifica la información recopilada, ni el posible uso que se dé a esa información. Esta normativa no se ajusta a los estándares internacionales y, por el contrario, abre la posibilidad a que sea utilizada con fines no necesariamente relacionados con el manejo de la pandemia.

### **La superación de la pandemia no puede significar un costo oneroso para la democracia**

A la emergencia sanitaria que demanda medidas urgentes de Estado para controlar y mitigar el contagio, no puede sumarse el desconocimiento del Estado de derecho y tampoco eludir o resquebrajar los principios democráticos que sustentan nuestro ordenamiento social y político. La participación ciudadana es uno de sus pilares fundamentales y ha quedado relegada al olvido en las decisiones públicas de este periodo de crisis de salud pública. Y las crisis de salud pública no pueden resolverse como si se tratara de un problema de orden público.

Las medidas de aislamiento social y cuarentena, si bien son comprensibles para disminuir la velocidad y número de contagios son, de por sí, un obstáculo para la participación ciudadana. Pero si bien son medidas necesarias, que tienen que ser limitadas en el tiempo, proporcionales y ajustadas al problema sanitario que se enfrenta, no por ello se puede ignorar el importante papel de la sociedad civil en momentos de crisis para, por ejemplo, contribuir a identificar y evitar los riesgos de corrupción, monitorear los resultados de las medidas que adoptan las autoridades públicas, o contribuir a motivar la adopción de protocolos de bioseguridad en sectores renuentes a hacerlo, por falta de información, comprensión del alcance de la pandemia, o simplemente porque nadie los tiene en cuenta.

Antes de la pandemia ya había una creciente expresión de descontento con las políticas públicas adoptadas por el Gobierno del Presidente Duque, y frente al boicot del partido de gobierno a la implementación del Acuerdo de Paz. Las medidas de asilamiento y cuarentena han tendido a acallar las voces de la oposición y los sectores sociales inconformes. Sin embargo, el papel de la ciudadanía es vital para mantener viva una democracia, con o sin pandemia; y su voz tiene que ser consultada y escuchada frente a las decisiones que adoptan las autoridades respecto a la pandemia como también respecto de los demás ámbitos de la vida social, económica y política que siguen existiendo en medio de la crisis.

La democracia no puede entrar en paréntesis, sin ciudadanía, y las autoridades no pueden ignorar que es con la ciudadanía que la democracia palpita y permanece. Los riesgos que se evidencian como consecuencia del manejo dado a este momento de excepcionalidad del orden democrático, nos tienen que alertar sobre los riesgos de sentar precedentes hacia el futuro que puedan normalizar el recorte de los derechos y libertades y que se pretenda dejar a la ciudadanía por fuera de las decisiones que le atañen directamente, sin condiciones ni espacios necesarios para acceder a la información pertinente para ejercer control social y veeduría respecto a las decisiones que toman las autoridades nacionales y subnacionales, así como a expresar su voz de rechazo frente a decisiones que le resultan lesivas, o contrarias a su ideal de vida.

No se puede seguir gobernando, consultando únicamente la opinión de los grupos de poder político y económico. La experiencia internacional de esta y otras pandemias que ha enfrentado el mundo, han dado lecciones sobre la importancia de contar con la sociedad civil para disminuir los impactos que pueden ser desastrosos para las sociedades y más aún para los sectores más vulnerables, desprotegidos y discriminados. Pero también la ciudadanía ha demostrado ser activa y clave para prevenir y denunciar casos de corrupción que se pueden desatar con el manejo de los recursos públicos durante una pandemia. O para advertir y contrarrestar los excesos de sus gobernantes cuando se les enviste de poderes extraordinarios.

**La democracia existe con, para y por la ciudadanía. Desconocerlo nos conduce como sociedad al abismo de los autoritarismos de diverso cuño.**

Informes:3174414455

