



**DISCURSOS EXCLUYENTES, PARTICIPACIÓN Y TOMA DE DECISIONES.  
UNA TENSIÓN ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y TECNOCRACIA EN EL SUR GLOBAL.**

Natalia Ramírez Bustamante<sup>\*</sup>  
Juan Diego Álvarez Gámez<sup>\*</sup>

El Grupo de Derecho de Interés Público de la facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, es un espacio académico que persigue tres objetivos fundamentales: primero, tender puentes entre la universidad y la sociedad; segundo, aportar a la renovación de la educación jurídica en Colombia; y tercero, contribuir, a través del uso del derecho, a la solución de problemas estructurales de la sociedad, particularmente aquellos que afectan a los grupos más vulnerables de nuestra comunidad.

Para cumplir con el último de estos objetivos, una de nuestras líneas de trabajo es el litigio de alto impacto, el cual se concentra en el diseño e implementación de estrategias de litigio cuyos resultados contribuyen a la materialización de los derechos de las personas que pertenecen a grupos tradicionalmente desaventajados. El litigio de alto impacto es una modalidad de litigio estratégico que tiene como objetivo contribuir a la solución de un problema social estructural. Involucra principalmente la presentación de acciones públicas de inconstitucionalidad, acciones de tutela, acciones populares, acciones de clase y acciones administrativas, entre otras<sup>1</sup>.

---

<sup>\*</sup> Investigadores y asesores jurídicos del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes. Agradecemos a Daniel Bonilla por sus comentarios a versiones preliminares de este texto.

<sup>1</sup> Aparte del litigio estratégico o litigio de alto impacto, el G-DIP cuenta con dos líneas más de trabajo. En primer lugar, una línea que se concentra en asesoría legislativa. En este eje, el G-DIP trabaja en la articulación de proyectos legislativos que puedan tener un impacto positivo en comunidades tradicionalmente discriminadas y vulnerables. En segundo lugar, una línea sobre pedagogía en derechos. Este eje tiene un objetivo doble, el primero es contribuir a una opinión pública informada con capacidad de acción frente a los temas de la esfera pública, y el segundo,

Usualmente, el Grupo de Derecho de Interés Público (en adelante G-DIP) trabaja en un proyecto principal durante cada semestre, proyecto que debe satisfacer una serie de criterios para su aceptación. Estos criterios tienen en cuenta los objetivos de trabajo del G-DIP, y son fundamentalmente cuatro. En primer lugar, que la estrategia jurídica, de ser exitosa, contribuya a solucionar un problema social estructural. En segundo lugar, que las personas o grupos beneficiados sean o hagan parte de un grupo tradicionalmente discriminado o desaventajado. En tercer lugar, que las acciones jurídicas constituyan una herramienta que, aplicada al caso, logre una transformación social. En cuarto lugar, que la estrategia, de ser exitosa, ayude a fortalecer el Estado Social de Derecho en dos dimensiones: primero, consolidando las instituciones democráticas; segundo, ampliando las garantías con las que cuentan los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos.

El caso de Nemocón en el que el G-DIP ha venido trabajando durante los últimos dos años cumplía con los requisitos indicados porque nuestra estrategia, de ser exitosa, impondría el replanteamiento de las relaciones centro/periferia en el Estado colombiano a través del reconocimiento de la posibilidad de que los municipios decidan con autonomía, la destinación de los suelos bajo su jurisdicción. Además, esta estrategia beneficiaría a una población con escasos recursos económicos, jurídicos y políticos a la cual le resultaría útil nuestro conocimiento experto. Finalmente, si nuestra estrategia era exitosa, podríamos contribuir al desarrollo conceptual de lo que significa la democracia participativa y de cuáles son las condiciones que posibilitan su ejercicio real. Éstas, pese a ser condiciones específicas del caso Nemocón, resultan preocupaciones centrales en todos los Estados democráticos contemporáneos cuyo análisis permite avanzar en el diseño de instituciones y Estados que sean reconocidos como legítimos por parte de los ciudadanos.

Con el objetivo de analizar la experiencia de litigio adelantada por el G-DIP en el caso Nemocón, e ilustrar un ejemplo de trabajo de torno al litigio estratégico, en este artículo se presentarán los obstáculos y problemas jurídicos centrales que enfrentamos en el caso, y los problemas estructurales involucrados. En la primera parte de este ensayo se presentarán los hechos que dieron origen a la controversia jurídica en Nemocón; en la segunda, se señalarán los problemas jurídicos enfrentados por el G-DIP al tratar de defender el carácter fundamental del derecho a la participación política en el ordenamiento colombiano. Además de la relevancia del caso Nemocón para el litigio estratégico desde una perspectiva teórica, el caso también es ejemplo de dos problemas estructurales que se enfrentan en el sur global: la anulación, a través de la tecnocracia, de la participación política de las comunidades, y las deficiencias conceptuales de lo que debe ser la participación política en la práctica, es decir, qué requisitos deben cumplir los mecanismos de participación para ser efectivos. Por esta razón, en la última parte del texto se recogen algunas propuestas procedimentales y sustanciales sobre las características que deben tener los procesos de participación ciudadana, tales como relaciones horizontales de comunicación, replanteamiento de roles, inclusión de conocimiento local en los procesos de toma de decisiones, entre otros.

---

permitir que los ciudadanos tengan un acceso real y efectivo a las herramientas jurídicas que permiten la defensa de sus derechos.

## I. La participación política y las basuras de Nemocón

El 3 de diciembre de 2003, una empresa de servicios públicos solicitó una licencia ambiental<sup>2</sup> ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante CAR<sup>3</sup>), para el desarrollo de un proyecto de relleno sanitario en el municipio de Nemocón. La anterior petición afectaba a los pobladores del mencionado municipio por la naturaleza del servicio que quería prestarse en el territorio (recolección de basuras), y por la magnitud del proyecto, a través del cual se pretendía disponer en promedio, de 4.000 toneladas de basura al mes. Respondiendo a la incertidumbre que había generado en la población la posibilidad de que se otorgara un permiso ambiental para un relleno sanitario regional, el alcalde convocó a los habitantes del municipio a una consulta popular<sup>4</sup> que se realizaría en octubre de 2006, con el objetivo de que la ciudadanía se pronunciara sobre si deseaban o no la construcción del relleno sanitario.

La consulta popular se llevó a cabo cumpliendo con todos los requisitos legales y en ella participó un alto porcentaje de los habitantes del municipio. Frente a las preguntas hechas en la consulta: "*¿Está usted de acuerdo con que se realice en el municipio un relleno sanitario regional?*", el 94 por ciento de los votantes dijo "no" y a la pregunta "*¿Está usted de acuerdo con que el municipio maneje sus residuos sólidos de forma independiente sin la participación de otros municipios?*", el 72 por ciento dijo "sí". Es decir, los pobladores de Nemocón le dieron una negativa rotunda al establecimiento de un relleno sanitario regional en su territorio y optaron por un manejo local de sus basuras.

A pesar de lo anterior, el 26 de octubre de 2007, -un año después de la consulta popular- la CAR otorgó licencia ambiental a la empresa solicitante para la construcción del relleno sanitario regional. En la licencia explícitamente se omitieron los resultados de la consulta popular por considerarlos no vinculantes. Para la CAR, su análisis ambiental era un análisis técnico y especializado que no podía verse afectado por las decisiones populares. Frente a esta respuesta estatal, a comienzos del 2008 el G-DIP asumió el caso y presentó una acción de tutela en defensa del derecho a la participación política de los habitantes de Nemocón, pues el G-DIP consideró que la consulta popular, como mecanismo de participación política, y materialización de un modelo de democracia participativa definido en la Constitución Política, debía ser respetada por las entidades estatales como garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> Una licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad competente (normalmente una autoridad ambiental) a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad. En ella se establecen los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario debe cumplir para prevenir, mitigar o corregir los efectos indeseables que el proyecto, obra o actividad autorizada pueda causar en el medioambiente.

<sup>3</sup> La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) es una entidad autónoma (sin superior jerárquico) que tiene independencia presupuestal y que está encargada de la protección del medio ambiente. Su funcionamiento está reglamentado en la ley 99 de 1993.

<sup>4</sup> La consulta popular es uno de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución Política de Colombia. Su objetivo es consultar a la ciudadanía sobre temas importantes a nivel municipal, departamental o nacional. En este caso, por tratarse de una consulta sobre un tema de interés municipal, la competencia para convocarla le correspondía al Alcalde de Nemocón.

## II. Problemas jurídicos presentes en el caso

Dos fueron los retos jurídicos que enfrentó el G-DIP en este caso. El primer problema jurídico que enfrentaba el Grupo era demostrar que el mecanismo procesal adecuado para la defensa del derecho a la participación política de los colombianos era la acción de tutela<sup>5</sup>. El segundo, era mostrar que la consulta popular, como materialización del derecho a la participación política y concreción del principio de democracia participativa<sup>6</sup>, tenía unos efectos vinculantes para las entidades estatales que pudieran, con sus acciones, afectar las decisiones tomadas por los ciudadanos.

El primer problema jurídico se refirió a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la defensa del derecho a la participación política. La tesis defendida por el G-DIP en la demanda era sencilla. El derecho a la participación política es un derecho fundamental expresamente reconocido en la Constitución Política de Colombia (artículo 40). Es un derecho derivado de nuestra condición de ciudadanos que adquiere relevancia, en la medida en que se complejizan y amplían las sociedades modernas. Este derecho estaba en peligro en el caso bajo examen<sup>7</sup>. Por lo tanto, se acudió a la acción de tutela, que es el mecanismo de protección de

---

<sup>5</sup> La acción de tutela es un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales. Es un proceso expedito y sumario que se falla de manera muy eficaz, que fue introducido por la Constitución de 1991. En el Decreto 2591 de 1991, que define la competencia y alcance de la mencionada acción, se establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos constitucionales fundamentales (arts. 2 y 6). Así como contra particulares que tengan alguna relación de subordinación con el tutelante.

<sup>6</sup> Colombia es definida como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista en su artículo 1. Esta estructura estatal es un cambio introducido por la Constitución de 1991. Anteriormente Colombia solo tenía una democracia representativa en la cual, el pueblo gobierna a través de unos representantes. El pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones, pero ese modelo fue completado con la inclusión de la democracia participativa. Colombia conserva elemento de ambos modelos, pero sin duda, uno de los fundamentos políticos y jurídicos en que se sustenta la Constitución de 1991 es la democracia participativa. Una búsqueda por que el ciudadano tenga mayores espacios de participación y de influencia en la toma de decisiones. La democracia participativa busca ser un complemento a la representativa que permita abrir mayores espacios de participación a los ciudadanos dentro de las decisiones públicas. Busca que el pueblo, ya no como conjunto homogéneo se vea representado, sino que pueda expresar las distintas individualidades y perspectivas que una sociedad compleja tiene. Acá la soberanía es popular, es decir, la suma de voluntades individuales. Esta forma de democracia le entrega espacios de participación directa a los ciudadanos que pueden tomar decisiones públicas mediante estos mecanismos. (participación-decisión. Ej. Revocatoria) (participación-gestión, Ej. Acceso cargos). (participación-fiscalización. Ej. Acciones públicas). Creación de unos nuevos espacios políticos.

<sup>7</sup> Para mostrar la puesta en peligro del derecho a la participación política se acudió a una tesis novedosa sobre cómo se configuraba una violación de este derecho. En la tutela presentada se argumentó que la violación se daba con el accionar de la entidad pública que generaría un perjuicio irremediable de carácter inmaterial, y consistía en la pérdida de confianza en las instituciones y en el sistema democrático por parte de los habitantes de Nemocón. (La jurisprudencia constitucional había definido unas características del perjuicio irremediable: inminencia, necesidad de medidas urgentes, y gravedad, pero no se había referido a la posibilidad de un perjuicio irremediable de carácter inmaterial, que fue la tesis sostenida). En el caso, los ciudadanos habían acudido a un mecanismo legal para decidir que querían hacer en su territorio y se les estaba violentando la decisión adoptada, por lo tanto, los ciudadanos probablemente terminarían por acudir a las vías de hecho y perderían la confianza en la democracia. Desafortunada premonición que se ha venido cumpliendo con graves brotes de violencia en la zona a raíz del caso estudiado.

los derechos fundamentales. Al ser la tutela el mecanismo diseñado constitucionalmente para proteger los derechos fundamentales, debió declararse su procedencia para proteger la participación política de los ciudadanos de Nemocón. Sin embargo, y pese al reconocimiento de este derecho en la Carta Política, la jurisprudencia constitucional no era unívoca en el reconocimiento del carácter fundamental del derecho a la participación política y existían pocos pronunciamientos sobre la materia.

En efecto, aunque la tesis defendida por el G-DIP era clara y tenía como fundamento una interpretación sistemática de los artículos 1, 2 y 40 de la Constitución que justificaban la procedencia de la acción de tutela en este caso, estos argumentos no fueron aceptados por los dos jueces de instancia<sup>8</sup>.

El caso llegó a revisión de la Corte Constitucional, órgano de cierre en materia constitucional, y la tutela fue seleccionada después de un proceso de insistencia del G-DIP, apoyado por varias organizaciones<sup>9</sup>. En la sentencia que resolvió el caso (T-123 de 2009, M.P. Clara Helena Vargas), la Corte consideró que el derecho a la participación política de los ciudadanos de Nemocón sí podía defenderse mediante la acción de tutela.

---

<sup>8</sup> Para los jueces de instancia la tutela no era el mecanismo idóneo para la defensa de este derecho. El juez de primera instancia (Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca), en un fallo muy escueto, no se refirió a la materia y consideró que dado que se había producido un perjuicio irremediable la tutela era improcedente. Se trató aquí de una mala interpretación del juez de instancia de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Justamente lo que intenta evitar esta acción es la ocurrencia de un perjuicio irremediable pues por regla general, cuando se ha producido un perjuicio de esta naturaleza la tutela es improcedente por versar sobre situaciones ya terminadas y en las cuales la acción del juez de tutela resulta ineficiente pues salvo casos excepcionales no se pueden indemnizar los daños causados a los ciudadanos por la acción u omisión del accionado. Por su parte, el juez de segunda instancia (Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia), consideró que el debate en el caso giraba alrededor de la legalidad de la licencia ambiental y ese era un asunto de la justicia contenciosa razón por la cual negó las pretensiones del G-DIP y los pobladores del municipio de Nemocón.

<sup>9</sup> Aunque todas las acciones de tutela tramitadas por los jueces deben ser remitidas a la Corte Constitucional, sólo un número muy reducido de ellas es revisado por la Corte para proferir sentencia. La Corte Constitucional asume los casos en sede de revisión basándose en dos criterios principales. El primero se refiere a la unificación de jurisprudencia, sustentada en el principio de igualdad, y el segundo, se refiere a tratar temas novedosos que no se hayan decantado en la jurisprudencia constitucional. Se busca precisar el alcance de los derechos fundamentales y fijar la doctrina constitucional, basándose en el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima. Sobre el particular la Corte ha sostenido: “*Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas: uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique, y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado.(...) Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule*”. Corte Constitucional. Sentencia T-175 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández G.

Sobre el particular la Corte sostuvo lo siguiente:

*[L]a participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten (...) **En este orden de ideas, si la participación ciudadana es un derecho fundamental, como en efecto lo es, debe entenderse que su protección a través de la acción de tutela resulta constitucionalmente legítima, por supuesto bajo las condiciones de procedencia que consagra el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991.***

El logro principal del G-DIP en este proceso constitucional fue que la Corte Constitucional reconociera el carácter fundamental del derecho a la participación política, así como su correspondiente protección mediante la acción de tutela, elementos que no habían sido tocados en la jurisprudencia constitucional hasta ese pronunciamiento. Sobre este particular, se logró un avance importante en la jurisprudencia constitucional colombiana, pues de ahora en adelante, los ciudadanos que consideren violado su derecho a la participación política podrán acudir a la acción de tutela, un mecanismo expedito y eficaz, para proteger su derecho fundamental. Lo anterior, permite a los ciudadanos, tener el derecho sustantivo a la participación política y su correspondiente procedimiento de protección, lográndose así la materialización de la democracia participativa.

Pese a la importancia de que la Corte haya aceptado nuestra tesis sobre el anterior punto, los demás argumentos presentados para alcanzar a protección judicial del derecho a la participación política no fueron aceptados por el Tribunal Constitucional. En particular, lo que se refiere a obligatoriedad de los resultados de la consulta para la CAR. Para la Corte, la consulta popular a través de la cual se manifestaron los pobladores de Nemocón no era vinculante para la CAR pues se trataba de una consulta del orden municipal y la competencia de la CAR era de orden regional, es decir, de mayor jerarquía.

El segundo problema jurídico abordado por la Corte Constitucional en la sentencia se refería, precisamente, a la obligatoriedad de los resultados de la consulta popular. Según la tesis sostenida por el G-DIP, los resultados de la consulta popular eran obligatorios para la autoridad ambiental y restringían sus competencias como resultado del reconocimiento de que Colombia es un Estado de derecho construido sobre el principio de la democracia participativa. Si el derecho a la participación política es un derecho fundamental, que se ejerce, entre otras vías, a través de los mecanismos de participación ciudadana, uno de los cuales es la consulta popular, entonces desconocer los resultados de este tipo de convocatorias resultaría violatorio del derecho fundamental y por lo tanto, inconstitucional.

Un avance fundamental de la Constitución de 1991 fue concebir al Estado colombiano como una democracia participativa. Este principio, consagrado en el artículo 1º de la Constitución de Colombia tiene dos dimensiones. En la primera, se trata de la búsqueda de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.

Después de 1991, la estructura sobre la que se desarrollan los derechos políticos de los colombianos es más amplia, y la participación de los ciudadanos dentro de las decisiones del Estado ya no se concibe tan sólo como una práctica deseable sino que representa un principio fundante del Estado que legitima su ejercicio. El Estado reconoce la necesidad de que los ciudadanos intervengan en los temas que los afectan, para que las decisiones estatales sean legítimas y eficaces. La segunda dimensión de este principio se refiere al control ciudadano de las instituciones. Lo anterior significa que las decisiones que corresponden a las autoridades públicas, no deben dejarse a su libre determinación, pues éstas deben ser controladas, adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo, o con su intervención a través de los mecanismos de participación previstos en la Constitución. La anterior reflexión ha sido defendida en numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional. Así por ejemplo, la Corte ha señalado que:

*[E]l tránsito de una democracia representativa a una participativa (C.P. art. 1º) significa abandonar un sistema político y social restringido a la elección de los representantes del electorado y adoptar un nuevo modelo que incorpora junto a los mecanismos tradicionales, instituciones de democracia directa-plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto, etc., y de participación en las decisiones que afectan a todos en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. art. 2º) (...)<sup>10</sup>.*

Además, el artículo 40 de la Constitución Política establece que “*todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político*”, y a continuación establece las formas a través de las cuales el ciudadano puede hacer efectivo este derecho, aclarando que, entre otras, puede hacerlo tomando parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. La participación política entonces se refleja en dos elementos: el primero es la autodeterminación de la persona como individuo y como parte de una colectividad, asegurando la convivencia y determinación de las sociedades con niveles altos de compenetración entre instituciones e individuos<sup>11</sup>. El segundo, es que el libre goce de este derecho, permita un control de los ciudadanos frente al funcionamiento de las instituciones. Por estos motivos, entre otros, la participación política se ha configurado como un derecho fundamental en el ordenamiento constitucional colombiano y, como derecho fundamental, significa que el Estado tiene una obligación especial de protección.

Desde la perspectiva del G-DIP en el caso Nemocón, la obligación especial de protección del Estado del derecho a la participación política implicaba que las entidades estatales, en este caso la CAR, debían garantizar el cumplimiento de las

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-383 de 1993. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. La forma de entender la democracia en Colombia que se plasma en la sentencia citada, corresponde a una jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional, en esta misma vía puede verse sentencias de constitucionalidad y en sede de tutela como: Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, Sentencia C-643 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Gálvis, Corte Constitucional. Sentencia SU-1122 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-439 de 1992. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Otras sentencias de la Corte constitucional que defienden esta doble divisipón de la participación y su carácter de fundamental son: Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1996. MP. José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional. Sentencia C-224 de 2004. MP. Rodrigo Escobar Gil.

decisiones que los pobladores del municipio manifestaron a través de la consulta popular. Los argumentos principales para probar esa obligación fueron dos. El primero era que las decisiones que tomara la CAR, a pesar de tratarse de una entidad técnica especializada, como ella misma se definía, debían tener como primer supuesto el respeto por la Constitución<sup>12</sup>. Por esta razón, la decisión adoptada por la CAR debía haber tenido en cuenta lo decidido por el pueblo en la consulta y ser coherente con ella para no anular el contenido del derecho a la participación política de los pobladores. El segundo argumento se refería al cumplimiento pleno de todos los requisitos legales<sup>13</sup> de la consulta y a cómo la decisión que se estaba tomando era competencia del municipio, pues se trataba de decidir qué hacer en su suelo, una competencia constitucionalmente atribuida al municipio como célula de la organización territorial colombiana.

En conclusión, se buscaba que la Corte Constitucional reconociera que la consulta popular realizada en el Municipio de Nemocón era una muestra de que en el Estado colombiano sí existen espacios para el ejercicio libre y pleno de la democracia local. El Estado debía mostrarse como un garante de la voluntad del pueblo. La gente debería tener el poder de autodeterminarse y decidir libremente, sin presiones ni obstáculos ilegítimos, el futuro que desea para sus municipios. Se buscaba que se concibiera al Estado colombiano como una unidad que actuaba en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y que se afirmara que no hay espacios vedados en donde se limiten de manera ilegal los derechos fundamentales de los ciudadanos. En particular, se perseguía el reconocimiento de que las decisiones sobre el manejo del uso del suelo es un derecho que permite que las autoridades locales tengan poder, autonomía y competencia sobre las cuestiones más básicas del manejo de sus propios territorios. Especialmente porque esta competencia, enmarcada en las atribuciones legales y constitucionales, no afecta las competencias de otras entidades territoriales o del Estado. Sin embargo la Corte constitucional no aceptó estos argumentos y en la sentencia T-123 de 2008 sostuvo lo siguiente:

*“como fue explicado, el alcance de este derecho se sujeta a los límites que la propia Constitución y la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana consagran. Uno de esos límites consiste, precisamente, en el ámbito restringido de las consultas de orden municipal, las cuales sólo pueden versar sobre asuntos de competencia del respectivo distrito o municipio, de manera que el carácter vinculante de la decisión comunitaria se circunscribe a la esfera de lo local”.*

---

<sup>12</sup> Todos los actos o decisiones de la CAR, por ser administrativos de acuerdo a la Ley 99 de 1993, deben conformarse a la Constitución, y más aún, al respeto de los derechos fundamentales consagrados en ella, lo cual se conoce como jerarquía normativa. Según el artículo 4° de la Carta Política, “la Constitución es norma de normas”, lo que significa que las actuaciones de las entidades privadas y públicas deben cumplir todos y cada uno de los mandatos constitucionales, obligación que es exigible en primerísima instancia a las entidades públicas.

<sup>13</sup> De acuerdo con la Ley Estatutaria 134 de 1994 (por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana), los gobernadores y alcaldes están facultados para convocar consultas populares con el fin de que los ciudadanos decidan sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. Esas consultas deberán pasar por un examen de constitucionalidad y por procesos que corroboren la autenticidad de los votos. Todos esos procesos fueron cumplidos a cabalidad por los pobladores de Nemocón.

La Corte consideró que una decisión sobre el uso del suelo, aunque teóricamente propia del nivel local, de acuerdo con las competencias que constitucionalmente se asignan a los municipios, no podía condicionar a una entidad del nivel regional como la CAR. Esta interpretación de la Corte, parecería sugerir que el alto tribunal estima que el Estado está constituido por un cúmulo de células de mayor o menor tamaño, en las que el derecho a la participación política está limitado territorialmente. Lo anterior pierde de vista que en este caso el efecto de las decisiones se da en el nivel local y que los derechos fundamentales no tienen límites territoriales. El argumento de la Corte Constitucional implicaría que a pesar de que las decisiones sobre el suelo son una competencia del municipio, los pobladores de esta entidad territorial no pueden decidir sobre el mismo, pues las resoluciones que los afectan en este caso, están siendo tomadas en un nivel territorial más amplio, como lo es el regional. Pero los pobladores no estaban decidiendo sobre un asunto ajeno a sus intereses, sino sobre un relleno sanitario que se ubicaría en su territorio, es decir, sobre el uso que de su suelo está haciendo una entidad de mayor jerarquía en términos de competencia, como lo era la CAR. Esta es una decisión controversial que consideramos tiene una visión del Estado poco armónica y desestructurada que no reconoce las competencias constitucionales asignadas a los entes territoriales, pero que cerró nuestras opciones de defensa de la comunidad en el nivel constitucional. La argumentación de la Corte Constitucional en este caso, podría llevar a la preocupante conclusión de que, si una autoridad nacional decide, por ejemplo, la construcción de un megaproyecto de infraestructura a costo de la relocalización de un municipio, la ciudadanía del mismo no tendría mecanismos de participación eficaces a través de los cuales resistirse a la reubicación. Evidentemente esta tesis vacía de contenido el derecho a la participación ciudadana en el ámbito local, para oponerse, por ejemplo, a decisiones impuestas por el Estado central, pues niega a los ciudadanos el poder decisorio sobre los asuntos que los afectan directamente.

### III. Problemas estructurales: coincidencias regionales

Los problemas estructurales presentes en el caso Nemocón no son problemas exclusivos del contexto colombiano. Por el contrario, las dificultades con las que se enfrentan las comunidades pobres y/o marginales para ejercer sus derechos son cuestiones que se repiten a nivel regional. Estos problemas son, entre otros, la anulación, a través de la tecnocracia, de la participación política de las comunidades, y segundo, las deficiencias conceptuales de lo que debe ser la participación política en la práctica, es decir, qué requisitos deben los mecanismos de participación ciudadana para ser efectivos.

A pesar del reconocimiento formal del principio de autogobierno como uno de los elementos centrales de las democracias contemporáneas, ejemplos como el del relleno sanitario en Nemocón, entre otros, ponen de presente problemas estructurales que no son ajenos a otros países de la región. Casos como el de la comunidad Sarayacu contra la empresa CGC Texaco en el Ecuador por la vulneración de los derechos de algunas comunidades indígenas por la extracción de petróleo<sup>14</sup>, y el caso de la mina a cielo abierto para la extracción de oro y plata en

---

<sup>14</sup> El 9 de agosto de 1996 el Estado Ecuatoriano firmó un contrato de participación para la explotación de petróleo en una zona que comprende los territorios de comunidades indígenas ecuatorianas. Este contrato fue celebrado sin la consulta a los pueblos indígenas a pesar de las garantías previstas para este derecho en la Constitución ecuatoriana, por lo cual las comunidades

Esquel, en la provincia de Chubut en Argentina, por nombrar sólo algunos, revelan fracturas importantes en los derechos a la participación política y al autogobierno en Latinoamérica<sup>15</sup>.

En todos estos casos se produjeron manifestaciones formales (consultas populares, asambleas vecinales, audiencias públicas o procesos de concertación) e informales (por ejemplo manifestaciones cívicas) a través de las cuales los ciudadanos afectados expresaron su negativa a la construcción o al desarrollo de los diferentes proyectos. En todos estos casos, la movilización y organización de los ciudadanos ha demorado u obstaculizado la construcción de los mismos, pero no ha logrado su paralización o su cierre.

Los argumentos que han justificado, en estos casos, las decisiones estatales que las legitiman, tienen que ver con la adopción de la tecnocracia como la forma privilegiada de dar solución a los problemas sociales. La manera tecnocrática de toma de decisiones, tiende a suplantar la política de partidos y el poder político de las comunidades a favor de decisiones que se presentan como “apolíticas”, objetivas, fruto del proceder científico, y altamente eficientes, porque teóricamente maximizan los beneficios para el conglomerado social. Se trata de una decisión consciente de limitar la participación ciudadana en los asuntos políticos y de imponer un control elitista sobre el proceso de toma de decisiones por parte de los gobiernos; la búsqueda de acuerdos y consensos tiene lugar prioritariamente, en los niveles superiores de la clase política mientras que sistemáticamente se evita el debate político en niveles sociales inferiores y mucho más la posibilidad de que las comunidades influyan sobre las decisiones que afectarán su entorno. Como corolario de lo anterior, sólo las ramas legislativa y ejecutiva son identificadas como fuentes legítimas de poder en el proceso político y cualquier manifestación que se produzca fuera de estos ámbitos (como lo son por ejemplo las marchas, protestas callejeras, etc) suelen ser vistos como actos ilegítimos desde la perspectiva estatal, o inocuos, en ocasiones, por parte de las mismas comunidades, lo que puede terminar por desarticular los grupos de lucha que se reúnen por la necesidad de enfrentarse a decisiones tomadas en el nivel central<sup>16</sup>.

Justamente ésta ha sido la forma en la que se han adelantado los proyectos que se han citado. A pesar de que las comunidades afectadas han ejercido mecanismos formales e informales de participación política para manifestar su oposición a los proyectos, argumentando una previsible degradación ambiental a causa de los mismos, o la afectación a sus derechos a la salud o a la vida en el corto y mediano plazo, sus preocupaciones no han sido tenidas en cuenta por los niveles de decisión centrales. Los tecnócratas estatales, en estos casos, como en otros, han impuesto su

---

indígenas afectadas, principalmente la comunidad Sarayaku, ha denunciado y se ha opuesto, en reiteradas ocasiones a la explotación de petróleo en su territorio.

<sup>15</sup> A mediados del año 2002, la comunidad de Esquel y el resto de la comunidad de la provincia de Chubut, Argentina, tuvo conocimiento de manera definitiva del inminente inicio de las obras de construcción de una mina de explotación minera de oro y plata por parte de la empresa canadiense Meridian Gold. Pese a la movilización ciudadana en contra de la construcción de la mina, la empresa a la que se adjudicó el proyecto sigue desarrollándolo.

<sup>16</sup> Silva, Patricio. “*Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina*”, Nueva Sociedad No.152 Noviembre-Diciembre 1997. Ver también: Mario Albornoz “*Política científica y tecnológica. Una visión desde América Latina*”, Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación, No. 1, Septiembre-Diciembre 2001.

propia respuesta a la tensión que se presenta entre los objetivos de los proyectos y los intereses de las comunidades afectadas. A través de respuestas paternalistas, que suponen que el saber sólo puede proceder de los técnicos expertos y fundamentalmente del sector central, se imponen condiciones de vida indeseables, que afectan social y económicamente a los ciudadanos que habitan en cercanías de los proyectos y también, en el largo plazo, a la comunidad en general.

Vale la pena resaltar que este tipo de proyectos generan y auspician dinámicas de discriminación y exclusión social a través de un marcado desbalance en la distribución de la carga de la degradación ambiental. En el caso de Nemocón, por ejemplo, el proyecto pretende beneficiar a Bogotá, así como a varios otros municipios cercanos. Todos estos municipios solucionarán sus necesidades de disposición de residuos sólidos porque el relleno de Nemocón será el receptáculo de sus desechos. Al tiempo, lo que para los demás municipios es una solución, para Nemocón resulta una carga ambiental y social desproporcionada que afectará su ecosistema, la salud de sus pobladores y la calidad de sus vías de acceso sin que el municipio reciba, en el corto o mediano plazo, beneficios equiparables<sup>17</sup>. En efecto, todos los casos que se han enunciado afectan a comunidades con recursos económicos sociales y políticos escasos, cuya situación tiende a agudizarse en virtud de acciones u omisiones estatales que, a causa de decisiones tecnocráticas, los sumen en situaciones de pobreza, anulando, en la práctica, el ejercicio de sus derechos. En el caso de Nemocón, por ejemplo, su vocación turística, la calidad de sus vías de acceso y su riqueza biológica y arqueológica se verán negativamente afectados por la construcción del relleno sanitario lo cual no se verá compensado posteriormente<sup>18</sup>. En cambio, las posibilidades de desarrollo del municipio a través de la explotación de sus recursos ecológicos y culturales se verán anuladas por la construcción del relleno.

Para que los procesos de participación sean incluyentes y permitan la participación efectiva de las comunidades en las decisiones que los afectan, se debe complementar el concepto de participación. La participación debe cumplir una serie de características indispensables cuya importancia hemos constatado después de la relación por casi dos años con los ciudadanos del pueblo de Nemocón.

La participación de las comunidades dentro de los proyectos concretos, en donde se materializa el autogobierno y las tensiones constitucionales entre desarrollo económico y medio ambiente sano, busca contar con una ciudadanía activa. Pero esta idea no es novedosa tampoco, podemos encontrar unas primeras reflexiones sobre la necesidad de incluir la participación activa de los ciudadanos en los procesos ambientales desde la Agenda 21, que es el programa de Naciones Unidas para

<sup>17</sup> La empresa que pretende construir el relleno sanitario en Nemocón ofreció la construcción de un parque en el mismo lugar del basurero cuando su vida útil termine.

<sup>18</sup> Diversas investigaciones han demostrado la riqueza biológica y arqueológica de Nemocón, específicamente de la zona en la cual pretende construirse el relleno sanitario. En particular, el biólogo Thomas Van Der Hammen descubrió la presencia de una planta endémica a la que denominó *Condalia Thomasiana*. La calidad endémica de una especie, significa que únicamente se encuentra en un determinado medioambiente. En este caso, significa que el único lugar del mundo en el cual se encuentra esta especie es en la Vereda Cerro Verde del municipio de Nemocón. Adicionalmente, la antropóloga y profesora Ana Maria Groot, ha hecho varios hallazgos en la zona, y por lo tanto, el ICANH (Instituto colombiano de antropología e historia) ha declarado la zona como patrimonio arqueológico. Sumado a lo anterior, en varias oportunidades el ICANH ha emitido conceptos manifestando la inconveniencia del proyecto del relleno sanitario en la zona de Nemocón.

alcanzar el desarrollo sostenible. También se puede citar El Grupo de Aprendizaje del Banco Mundial sobre Desarrollo Participativo (1994) el cual acuñó la categoría de desarrollo participativo como un eje del desarrollo económico ambiental.

La participación debe ser entendida como acción no pasiva, con grados de obligatoriedad, para superar el nivel consultivo que tanta resistencia ha generado, con el fin de crear soluciones y equilibrios entre los intereses inmersos en los proyectos. Es claro que existe un dilema de los Gobiernos, pues necesitan y temen al mismo tiempo la participación popular, temen que la participación les quite control sobre los procesos, aunque reconocen las ventajas de legitimidad y eficacia que las medidas concertadas alcanzan.

La importancia de la participación ha sido desarrollada en Colombia principalmente por la jurisprudencia constitucional cuando ha defendido el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades afro e indígenas<sup>19</sup>. Aunque la consulta previa es un derecho fundamental, autónomo e independiente, su desarrollo jurisprudencial nos permite identificar algunos pilares importantes que nos dan pautas para diseñar

---

<sup>19</sup> “La Corte Constitucional ha desarrollado un conjunto de principios que deben guiar la realización de cualquier consulta previa por parte del Estado colombiano. Los principios generales son cinco y se refieren a los siguientes dimensiones de la consulta previa: la actitud que deben tener las partes dentro del proceso, los intervinientes legítimos, la información que se expone, la manera en que se expone esa información y la manera como deben participar las comunidades en el proceso. A continuación se presenta algunos apartes concretos que permiten entender los principios jurisprudenciales que iluminan las características de la participación que se está proponiendo en el texto. **1. La consulta debe realizarse sobre la base de relaciones sustentadas en el respeto y la buena fe de las partes.** Este criterio, que se encuentra consagrado en el Convenio 169 de la OIT, fue explicitado en la sentencia SU – 039 de 1997 y reiterado en las sentencias C-418 de 2002 y C-891 de 2002. Este principio obliga al Estado a (i) “proporcionar información apropiada y completa, que pueda ser comprendida plenamente por los pueblos indígenas y tribales”, así como a (ii) actuar con la intención de llegar a un acuerdo, y a (iii) garantizar la utilización de todos los mecanismos posibles, para que dicho acuerdo sea factible. **2. Las comunidades deben tener conocimiento pleno de los planes o proyectos que se pretenden llevar a cabo en sus territorios, así como de sus consecuencias.** En la sentencia SU-039 de 1997 se estableció que la consulta debe realizarse de forma tal: “Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución”. Así mismo, las comunidades también deben ser informadas con anterioridad de las consecuencias que pueden tener los proyectos sobre aquellos elementos esenciales para su cohesión social, cultural, económica y política, tal y como se expresa en la misma sentencia. **3. Las comunidades deben tener participación real y efectiva en la consulta a través de sus representantes.** Este criterio tiene dos componentes: el primero de ellos se refiere al proceso dialéctico que debe cumplir la consulta, entendido como el deber de alcanzar un acuerdo a través del diálogo. En otras palabras, a las comunidades consultadas se les debe dar la posibilidad de valorar sin interferencias las ventajas y desventajas de las medidas o proyectos que se pretendan adelantar o aprobar. El derecho a la consulta previa incluye además, la posibilidad de que las comunidades expongan sus pretensiones e inquietudes, defiendan sus intereses y se manifiesten sobre la viabilidad de lo propuesto o su inconformidad al respecto. El segundo componente de este criterio, tiene que ver con la obligación de llevar a cabo la consulta previa, en diálogo con las “instituciones representativas” de las comunidades, es decir, con quienes estén legitimados para representarlas. **4. La decisión de la autoridad gubernamental debe estar desprovista de autoritarismo y arbitrariedad.** De no alcanzarse un acuerdo entre las partes al final del proceso de consulta, el Estado no puede imponer desproporcionadamente y de forma irracional su decisión; por el contrario, la misma “debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena”. Grupo de Derecho de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, *El derecho fundamental a la consulta previa en medidas legislativas*, manuscrito.

procesos participativos reales con alguna oportunidad de éxito, puesto que las comunidades rurales están perdiendo margen de decisión y participación en las medidas del Estado central. En el fondo, tanto la consulta previa como la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, son instrumentos a través de los cuales se materializa la democracia participativa en Colombia. Son la herramienta jurídica que garantiza que las voces de los grupos que han sido históricamente discriminados y, vulnerables desde el punto de vista social y económico (como los pueblos indígenas, las comunidades afro y también los campesinos), sean efectivamente oídas por el Estado<sup>20</sup>. La participación directa de las comunidades en las decisiones que las afectan nivela la distancia en poder político y económico que existe entre las empresas promotoras de proyectos, el Estado y la sociedad civil puesto que pluraliza el proceso de toma de decisiones.

Las características que una participación real necesita tener son:

**1. Relaciones horizontales de comunicación.** Esto se refiere a que las partes que estén participando estén en un plano de igualdad respecto a la información con la que cuentan, su poder de decisión y las garantías constitucionales de sus derechos<sup>21</sup>. En los casos que hemos señalado, parte de esta escasez de recursos de información, ha sido suplida por la alianza entre las comunidades afectadas y grupos que trabajan por el interés público, pero lo que sería deseable es que sean las mismas comunidades las que conozcan y ejerzan sus derechos con un apoyo estratégico, pero crecientemente marginal, de los grupos de litigio.

**2. Redefinición de roles.** En este punto es importante replantear estos procesos y no posicionar a las comunidades como enemigas de los proyectos, ese no puede ser el supuesto de entrada pues distorsiona los procesos participativos. Las comunidades deben ser entendidas como parte de los proyectos y no como obstáculos o piedras en el camino, lo anterior permite ser más receptivo en ambas direcciones a las sugerencias y comentarios que se tengan sobre los proyectos.<sup>22</sup>

**3. Participación desde el inicio de los procesos y no notificaciones de decisiones tomadas.** En muchas ocasiones las comunidades han visto como las decisiones sobre los proyectos han sido tomadas de antemano y sólo vienen a comunicárseles. Esta dinámica genera resistencia y sensación de impotencia que también impide cualquier diálogo. Deben darse procesos conjuntos en el que exista un acompañamiento constante de los promotores de proyectos a las comunidades y viceversa, esta característica garantiza transparencia y construcción de canales sólidos de comunicación<sup>23</sup>.

**4. Procesos tripartitos.** Separación entre empresas impulsadoras de los proyectos, la comunidad y el Estado. Los proyectos con impactos ambientales han sido en general impulsados por el Estado a través de la iniciativa privada, lo cual es legítimo y deseable. Sin embargo, en los procesos de participación de las

---

<sup>20</sup> Bonilla, Daniel. “*Democracia participativa, consulta previa y diversidad cultural. La ley general forestal y la Corte Constitucional*”. En: “Justicia colectiva, medio ambiente y Democracia participativa”. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia. 2010.

<sup>21</sup> Comunidad Europea. “*Sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la comunidad y terceros*”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1996.

<sup>22</sup> Galán, Francisco Alberto. “*Participación ciudadana y medio ambiente*”. Fescol, Bogotá. 1995.

<sup>23</sup> Este ha sido uno de los requisitos que la Corte Constitucional constantemente ha ratificado en su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la consulta previa a las comunidades indígenas y pueblos afro.

comunidades, se necesita que el Estado asuma su rol de regulador de las relaciones de los individuos, por lo tanto, estos procesos no deben darse como una dualidad entre empresa-Estado vs. Comunidad, sino como procesos triangulares de relación, en donde los intereses generales de las comunidades y la sociedad como conjunto sean el incentivo principal. Se trata entonces de una distinción necesaria entre los grupos de interés<sup>24</sup>.

**5. Protección constante de los derechos.** Esta última característica es sencilla en la teoría pero de difícil materialización en la práctica. Se trata de crear un escenario de diálogo en donde el marco de los derechos de los distintos grupos esté siempre claro, y no se atropelle a las minorías en pro de decisiones “eficaces” pero sin legitimidad<sup>25</sup>. La concertación y el diálogo permiten obtener decisiones más legítimas que las adoptadas por mayorías arrasadoras que no ceden frente a minoritarios que buscan exponer sus posiciones.

Un proceso de participación guiado por las anteriores características lograría tener tres efectos. 1 Un mayor grado de equidad de los proyectos. 2 Un mayor grado de legitimidad de los mismos y 3 una mayor eficacia<sup>26</sup>.

Una participación real de las comunidades garantiza una repartición más equitativa en los beneficios, costos y riesgos, alcanzando mayores grados de equidad en términos de repartición igualitaria. Segundo, una mayor legitimidad, en su acepción más básica, como la capacidad de ejercer poder para obtener cumplimiento sin necesidad de recurrir a la coacción o a la fuerza. Las decisiones que se toman mediante la participación popular son decisiones que los pobladores defienden y se encargan de que sean cumplidas y ejecutadas mediante el control ciudadano. Finalmente, respecto a la eficacia, se trata de la inclusión del conocimiento local, que tiene validez particular para los territorios específicos en los que se ejecuten los proyectos.

Finalmente, puede concluirse que de la mano de la comunidad de Nemocón enfrentamos dos problemas estructurales que aquejan no sólo a Colombia sino a varios países de Latinoamérica. Primero, la anulación de la posibilidad real de decisión de las comunidades sobre los problemas que las afectan, por la primacía de las construcciones tecnócratas que bajo el manto de la “objetividad” imponen dinámicas de exclusión y discriminación que afectan a las comunidades. Sobre este primer problema el caso permitió que el Estado se enfrentara y adoptara una posición, aunque cuestionable y modificable en el futuro, sobre el rol que juegan las decisiones populares en las decisiones estatales. Segundo, fue la oportunidad para afrontar el vacío que existe sobre lo que necesita en la práctica la participación política para ser efectiva, el cual debe llenarse con unos principios que garanticen mayor eficacia y obligatoriedad de esos procesos de diálogo.

La participación es un concepto complejo que no se limita a conceder a las comunidades la posibilidad de “hablar”, sino que implica una serie de condiciones que garantizan que las decisiones finales sean realmente concertadas y reconocidas

<sup>24</sup> Carmona Maya, Sergio Iván. “*Antropología y desarrollo sostenible*”. Universidad Nacional de Colombia, Medellín. 1998. Pág. 27.

<sup>25</sup> Hart Ely, John. “*Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*”. Siglo del Hombre y universidad de los Andes, Bogotá. Colombia. 1997. Pág. 133

<sup>26</sup> Vernaza Pacheco, María Antonia. “*Megaproyectos de infraestructura, medio ambiente y participación ciudadana*”. Uniandes. Bogotá. 2002.

## NEMOCÓN

como legítimas por parte de las comunidades. La posibilidad de que las comunidades participen en las iniciativas de desarrollo les permite apropiarse de los procesos, aportar a ellos, y avanzar en la construcción de democracias que no marginan sino que incluyen a todos los actores sociales.