

Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de *Transmilenio* por la Séptima en Bogotá

Montero, Sergio
Sotomayor, Luisa

Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de *Transmilenio* por la Séptima en Bogotá

EURE, vol. 50, núm. 149, pp. 1-20, 2024

Pontificia Universidad Católica de Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19676326005>

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.50.149.05>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Dossier: Conflictos socioespaciales y disputas por el territorio

Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de *Transmilenio por la Séptima* en Bogotá

Sergio Montero

Universidad de Los Andes, Colombia

s.montero@uniandes.edu.co

Luisa Sotomayor

York University, Canadá

sotomay@yorku.ca

EURE, vol. 50, núm. 149, pp. 1-20, 2024

Pontificia Universidad Católica de Chile

Recepción: 29 Noviembre 2022

Aprobación: 04 Enero 2023

DOI: <https://doi.org/10.7764/eure.50.149.05>

Resumen: Este artículo analiza la suspensión del proyecto de transporte BRT *Transmilenio por la Carrera Séptima* de Bogotá a través de demandas judiciales. Con base en 23 entrevistas y una revisión de documentos legales y judiciales, mostramos cómo la creciente judicialización de la planeación urbana en Bogotá está reconfigurando las formas de hacer política urbana, abriendo nuevas formas de incidir en decisiones de ciudad y empoderando a ciertos actores y discursos en la gobernanza urbana. En este caso, propietarios, ciudadanos educados de clase media y políticos lograron suspender el proyecto y defender sus intereses y visiones de ciudad a través de la movilización de conocimiento legal. El artículo concluye resaltando la necesidad de conceptualizar mejor las posibilidades y límites de la judicialización para democratizar la planeación y la política urbana, algo que no se ha tratado con la suficiente atención en los estudios urbanos latinoamericanos.

Palabras clave: planificación urbana, política urbana, transporte urbano.

Abstract: This article analyzes the suspension of the *Transmilenio* BRT transport project on the 7th Avenue of Bogotá through legal actions. Based on 23 interviews and a review of legal and judicial documents, we show how the growing judicialization of urban planning in Bogotá is reconfiguring urban politics, opening new ways of influencing city decisions and empowering certain actors and discourses in urban governance. In this case, property owners, educated middle-class citizens, and politicians were able to suspend the project and defend their interests and visions of the city through the mobilization of legal knowledge. The article concludes by highlighting the need to better conceptualize the possibilities and limits of judicialization to democratize urban planning and policy, something that has not been given sufficient attention in Latin American urban studies.

Keywords: urban planning, urban policy, urban transportation.

Introducción

En 2016, Enrique Peñalosa anunció el proyecto estrella de su segunda administración pública como alcalde de Bogotá: la construcción de una nueva línea de *Transmilenio* por la Carrera Séptima, la avenida más icónica de la ciudad. El anuncio consolidaba la continuación del modelo de transporte rápido basado en buses (BRT o *Bus Rapid Transit*) que ha imperado en Bogotá desde que el propio Peñalosa inaugurara el sistema *Transmilenio* en el año 2000. Tras diecisiete años como consultor internacional promocionando la construcción de BRT por todo el mundo, Peñalosa era elegido alcalde de Bogotá en 2016 y volvía para ejecutar el modelo por el que había sido reconocido globalmente. El proyecto de *Transmilenio* por la Carrera Séptima (TM7), sin embargo, generó una fuerte oposición en diferentes sectores de la ciudad, especialmente entre algunos residentes de la futura troncal de bus en la localidad de Chapinero, representantes políticos contradictores de Peñalosa y varios grupos ciudadanos organizados, que lograron suspender el proyecto estrella del alcalde a partir de demandas judiciales.

La suspensión de TM7 por vía judicial no es un caso aislado en Colombia. En años recientes, un número cada vez mayor de proyectos y planes urbanos ha sido modificado o paralizado a través de intervenciones legales, tanto por decisiones judiciales como por actuaciones de los organismos de control y auditoría. Si bien la creciente judicialización de la política no es una dinámica nueva ni en Colombia ni en el resto de América Latina (Kapiszewski & Newman, 2022; Sieder et al., 2016), la movilización del derecho en asuntos de planeación urbana se ha vuelto mucho más visible en los últimos años (Sotomayor et al., 2023). El aumento en las intervenciones de actores legales y judiciales en conflictos urbanos en Colombia está relacionado con la ampliación constitucional de los mecanismos de acceso a la justicia (García Villegas, 2012), como las acciones populares o las acciones de tutela que trajo la nueva Constitución de 1991 (Porrás-Santanilla & Fleischer, 2023). Pero también se debe a una ola más reciente de medidas y reformas legales anticorrupción que, desde la década de 2010, ha facilitado el acceso de la ciudadanía tanto a la información pública, como a recursos ante organismos de control y auditoría pública y administrativa (Agüero & Montero, 2023; Escallón Arango, 2014).

En este contexto, planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la creciente judicialización de la planeación urbana en Bogotá está reconfigurando la incidencia ciudadana en las decisiones sobre la ciudad? Para responder a esta pregunta, combinamos conceptos y métodos provenientes de la planeación urbana, los estudios sociolegales y los estudios urbanos latinoamericanos, con relación a una pregunta clásica en los estudios sobre política urbana: ¿quién gobierna la ciudad? (Dahl, 1961). Para ello recolectamos datos a través de una combinación de métodos cualitativos que incluyeron 23 entrevistas semiestructuradas,

observación de varios procesos legales y una revisión de documentos legales y material digital en medios de comunicación y redes sociales entre 2017 y 2022. Esta metodología nos permitió identificar y analizar a diferentes actores involucrados en la suspensión del proyecto TM7, así como las prácticas y mecanismos legales y judiciales que usaron para incidir en esa decisión.

A través del análisis de la suspensión de TM7 en Bogotá, esta investigación contribuye a un debate sobre la reconfiguración de la gobernanza y la política urbana en el contexto de la neoliberalización, democratización y descentralización del Estado (Caldeira & Holston, 2015; MacLeod & Jones, 2011; Parnell & Robinson, 2012). La suspensión del proyecto TM7 por vía judicial permitió a un grupo de ciudadanos y políticos locales detener un proyecto bandera del alcalde, a pesar de la legitimidad global del BRT entre organizaciones filantrópicas y bancos internacionales de desarrollo. La creciente judicialización de la política urbana en Bogotá está, por tanto, lejos de apuntar a un momento pospolítico o dominado exclusivamente por lógicas neoliberales y tecnocráticas de gobierno (Swyngedouw, 2014). Más bien, el estudio del caso nos da un punto de entrada para entender un contexto más complejo, donde el tradicional paradigma tecnocrático y clientelista de gobierno que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas durante gran parte del siglo XX (Ziccardi, 2018) se encuentra en transición y se entrecruza con cambios constitucionales, legales, sociales y políticos que, en las últimas décadas, han profundizado tanto la neoliberalización (Delgadillo, 2012) como la democratización (Goldfrank, 2011) de las decisiones de ciudad. Nuestra investigación parte de una interpretación del poder como un proceso relacional, que puede analizarse desde las prácticas cotidianas alrededor del uso de instrumentos de política (Le Galès, 2011) y mecanismos legales (Valverde, 2012), en lugar de suponer la existencia del poder en ciertas personas u organizaciones predeterminadas.

El documento se divide en tres partes, además de esta introducción. En la primera revisamos debates clave que nos ayudan a contextualizar el fenómeno de la judicialización de la planeación urbana en América Latina. Posteriormente explicamos la metodología utilizada, basada en una combinación de métodos cualitativos. En la tercera parte analizamos las diferentes demandas, haciendo énfasis en cuatro actores a quienes la judicialización del proyecto dio un mayor protagonismo: 1) Ciudadanos educados de clase media que buscan incidir en torno a una visión deseable de ciudad; 2) Propietarios de un edificio de apartamentos de lujo preocupados por afectaciones a su propiedad; 3) Políticos y líderes con aspiraciones políticas que encuentran en las acciones judiciales una plataforma para incrementar su capital político; y 4) Jueces que deben tomar decisiones sobre planeación urbana, por lo general sin una formación al respecto. El artículo concluye resaltando algunos de los principales aspectos y contradicciones que conllevó el uso de mecanismos legales y judiciales en la suspensión de TM7, y concluye con algunas implicaciones para

analizar la planeación urbana y las dinámicas de poder actuales en la ciudad latinoamericana.

Democratización y judicialización de la planeación urbana en América Latina

En Latinoamérica, los marcos legales y las políticas de uso de suelo urbano han privilegiado históricamente los derechos de propiedad individuales (Azuela, 1989; Bonilla, 2019), limitando así las herramientas redistributivas del Estado y de la planeación para atender los retos de la urbanización informal, la segregación y las desigualdades urbanas (Angotti & Irazábal, 2017; Jaramillo, 2008). En respuesta a esto, en las décadas de 1970, 1980 y 1990, un movimiento de reforma legal buscó aperturas para consolidar el control social de los procesos relacionados con la gestión del suelo y la propiedad, con criterios de equidad (Fernandes & Maldonado-Copello, 2009), democratizar las decisiones sobre la ciudad desde la participación ciudadana (Holston, 2007) y generar nuevos instrumentos de uso de suelo para materializar la “función social” de la propiedad (Goytia, 2023). Estos principios, inspirados en luchas sociales por el “derecho a la ciudad” (Wigle & Zárate, 2023), fueron plasmados o ahondados en varias de las nuevas constituciones y marcos legales latinoamericanos, como, por ejemplo, en el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Caldeira & Holston, 2015) o la Ley 388 de 1997 de Colombia (Maldonado, 2008). En años recientes, países como Ecuador, Perú o Bolivia, también incorporaron o fortalecieron elementos de estas ideas en sus marcos legales (Blanc et al., 2022).

No obstante, el desfase entre los principios progresistas, redistributivos y participativos reflejados en estos nuevos marcos legales, por un lado; y, por otro, las realidades políticas y administrativas –con frecuencia excluyentes– que rigen en la práctica la implementación de los proyectos de planeación, ha creado un espacio de contención legal que está siendo cada vez más usado por diferentes tipos de actores para demandar, bloquear o suspender proyectos de planeación urbana. Asimismo, la adopción de una lógica neoliberal que privilegia el uso de mecanismos de mercado para atender temas de política social y urbana o que justifica el desplazamiento social a partir de proyectos de renovación urbana (López-Morales et al., 2012) ha estimulado ejercicios de reivindicación y defensa por parte de las comunidades a partir de acciones ciudadanas y legales (Hidalgo & Janoschka, 2014), así como la búsqueda propositiva de modelos alternativos de vivienda y propiedad (Davis & Fernández, 2020). En algunos casos, el espacio de contención de lo legal también responde a la gran complejidad de las normas urbanísticas y sus repetidas formulaciones, las cuales abren paso a diversas y contradictorias interpretaciones (Pérez, 2016). Estas contradicciones evidencian el abismo aún existente en América Latina entre la ciudad de la normativa y la ciudad de la vida urbana (Meneses, 2019), las diferentes visiones con las que se moviliza el “derecho a la ciudad” (Nogueira, 2020), así como la falta de diálogo

entre los estudios urbanos y el derecho (Ángel-Cabo, 2021; Valverde, 2022).

Si bien la “judicialización de la política” –es decir, el uso de la rama judicial para resolver conflictos de carácter político– ha sido documentada ampliamente en América Latina (Botero et al., 2022; Kapiszewski & Newman, 2022; Sieder et al., 2016), los enfoques teóricos y metodológicos sociolegales sobre la planificación urbana han sido escasos, con la excepción de los debates alrededor del “derecho a la ciudad” (Ugalde, 2015); la regulación de la actividad estatal centralizada en el ámbito urbanístico, propia del caso cubano (Jordán Fernández, 2020); y estudios recientes en México, Argentina y Brasil desde lo ambiental (Azuela, 2016; Merlinsky, 2017; Pimentel Walker et al., 2020). Por tanto, frente a aproximaciones desde el Norte Global que conceptualizan las decisiones sobre planeación urbana como resultado inexorable de una lógica neoliberal y/o tecnocrática de gobierno (Swyngedouw, 2014), la creciente judicialización y reconfiguración de la gobernanza y política urbana latinoamericana contemporánea tiene lugar en un contexto más complejo, donde es importante incluir los diferentes cambios legales, sociales y políticos que han incidido tanto en la neoliberalización como en la democratización de las decisiones de ciudad en América Latina (Caldeira & Holston, 2015; Marques, 2021). Aunque esta profundización democrática ha avanzado en los últimos años, también ha enfrentado importantes contradicciones. En los siguientes apartados revisamos dos de ellas: las fallas percibidas por los actores del caso en los procesos de participación distrital, y el mayor involucramiento de las clases medias educadas urbanas –y sus visiones de ciudad– en decisiones sobre planeación.

Contradicciones de la planeación participativa y el rol de las clases medias en la ciudad

Aunque las reformas políticas y urbanas adoptadas desde los años noventa en América Latina buscaron generar mecanismos democráticos que acercaran al ciudadano a la toma de decisiones de ciudad a través de ejercicios participativos, en la práctica, dichos ejercicios enfrentaron limitaciones típicas de la gobernanza deliberativa “desde arriba”, tales como las fallas en el diseño de los procedimientos participativos, las inequidades en la participación y la influencia de lógicas clientelistas e intereses económicos y políticos arraigados (Hernández, 2010). Así, la participación por canales institucionales termina sucediendo de forma tokenística o consultiva, a través de escenarios de “socialización” de proyectos ya establecidos, fórmula que no permite una incidencia real. En Bogotá, esto ha generado un desencanto entre la ciudadanía (Vásquez González, 2020), y ha motivado el incremento del uso de estrategias legales y judiciales tanto por parte de quienes tienen los recursos económicos y sociales (Sotomayor et al., 2023), como de quienes, a pesar de carecer de esos recursos, han aprendido a usar las herramientas legales “como una espada” (Porrás-Santanilla & Fleischer, 2023). Varios autores, sin

embargo, han mostrado importantes limitaciones en el uso del litigio para asuntos urbanos, ya que tal recurso puede disminuir las oportunidades de negociación y deliberación (Herrera & Mayka, 2020), así como priorizar las causas de quienes pueden pagar mejores abogados y expertos legales (Landau, 2012; Rojas-Pinilla, 2019).

En la literatura norteamericana, la oposición a proyectos urbanos por parte de ciudadanos individuales u organizaciones de vecinos de clase media y alta que pueden ver afectadas negativamente sus propiedades se cita con frecuencia como NIMBY (*Not in My Back Yard*) o “No en mi patio trasero” (Schively, 2007). Común a varios puntos de vista NIMBY es una postura proteccionista hacia el valor de la propiedad, que se deriva de la frecuente reificación de los derechos de propiedad privada en las democracias liberales (Blomley, 2003). Quienes se oponen a nuevas infraestructuras o servicios con frecuencia se preocupan por la incidencia negativa que pueden tener en los valores de su propiedad o por sus impactos ambientales o estéticos negativos, argumentos que también se han relacionado con formas de discriminación racista y clasista (Lyon-Callo, 2001). Entre las tácticas utilizadas por los grupos NIMBY está cooptar las consultas y otros procesos de planeación participativa para prevenir una afectación directa (Einstein et al., 2019). A pesar de que la categoría de NIMBY está presente en debates y controversias urbanas en América Latina, en esta investigación nos desmarcamos del término NIMBY, no solo porque pocos residentes urbanos latinoamericanos cuentan con un “patio trasero” en sus casas, sino también porque, como argumenta Melé (2016), suele ocultar la complejidad de los procesos políticos y de acción colectiva ligados a la ciudad que tienen lugar en América Latina.

En esta investigación, nos parece más relevante poner nuestro foco de análisis en un proceso más amplio: el significativo aumento de la clase media en las últimas dos décadas en América Latina (Hurtado-Tarazona et al., 2020; Uribe & Ramírez, 2019), el aumento de su interés en temas de ciudad y planeación urbana (Nogueira, 2020), y el desarrollo de nuevos imaginarios que la motivan a buscar nuevas formas de incidencia en la política urbana latinoamericana (Fuentes & MacClure, 2020). Así, frente a las tradicionales conceptualizaciones de la política urbana en América Latina como un enfrentamiento entre elites desterritorializadas vs. poblaciones vulnerables que defienden su territorio, creemos necesario prestarle mayor atención a la movilización social, legal y de imaginarios de la emergente clase urbana latinoamericana. Y aunque sin duda los propietarios de clase media urbana también recurren a la vía legal y judicial para defender sus intereses individuales (en una actitud similar a los NIMBY), nuestro análisis muestra cómo el conflicto sobre TM7 movilizó, además de a políticos y propietarios, a diferentes ciudadanos educados de las clases medias y medias-altas que se organizaron en defensa de sus visiones e imaginarios sobre el “deber ser” de la ciudad, y no necesariamente por afectaciones directas a su propiedad.

Transmilenio: Auge y caída de un sistema

Transmilenio, el sistema de transporte masivo a través de buses articulados de Bogotá, es el referente más conocido y extenso de *Bus Rapid Transit* (BRT) del mundo (Jacobsen, 2020). El sistema moviliza entre dos y cuatro millones de usuarios al día por doce corredores exclusivos. Durante los primeros años, *Transmilenio* contó con amplio apoyo de la ciudadanía al reducir el tiempo y costo de viaje, la polución, y mejorar la seguridad vial (Hidalgo & Gutiérrez, 2013). En un momento en el que un pésimo servicio de buses privados colapsaba a diario la ciudad, *Transmilenio* se estableció como una respuesta novedosa que capturaba la imaginación de los ciudadanos al centralizar el servicio, reducir tiempos de transporte y conectar la ciudad fragmentada (Gilbert, 2008). A nivel global, *Transmilenio* generó una imagen de éxito y “milagro urbano” que Peñalosa promovió a nivel global, con el apoyo de varias organizaciones filantrópicas, bancos de desarrollo y empresas de autobuses (Montero, 2020).

Después de más de veinte años de operación, lo que en su momento fue visto como el “estándar de oro” del BRT (Cervero, 2005), sufrió un declive público a nivel local (Gilbert, 2015). Actualmente, el reconocimiento global de *Transmilenio* contrasta con las quejas locales sobre la falta de inversión y mantenimiento, la percepción de malos manejos y escándalos de corrupción. A esto se suman las limitaciones reales del sistema para prevenir el hacinamiento y garantizar la frecuencia, capacidad y buen servicio de los buses, incluyendo garantías de seguridad de los viajeros frente al hurto, el asalto y el acoso sexual. En 2019, una encuesta de percepción ciudadana fijó en 24% la proporción de ciudadanos satisfechos con *Transmilenio*, la cifra más baja entre todos los medios de transporte de la ciudad (Bogotá Cómo Vamos, 2019).

En 2016, tras ser elegido como alcalde por segunda vez, Enrique Peñalosa propuso una nueva línea de *Transmilenio* por la Carrera Séptima e inició el proceso para la construcción de TM7 entre las calles 32 y 200. El proceso planteaba una inversión de 1,74 billones de pesos¹ para ejecutarse en 118 meses. El proyecto de TM7 generó una fuerte oposición en varios sectores de la ciudad, especialmente entre algunos residentes de la futura troncal, contradictores políticos de Peñalosa, y varios grupos ciudadanos. Frente al descontento, los planeadores de transporte de Peñalosa se apegaron aún más a los argumentos técnicos de evaluación económica costo-beneficio a partir del número de viajes, dejando a un lado la participación ciudadana (Robertson, 2022).

La percepción negativa de *Transmilenio* y la falta de procesos de participación incidentes durante la alcaldía de Peñalosa generaron una coalición de ciudadanos, concejales y representantes políticos en contra del proyecto. El hecho de que este tuviera lugar en la Carrera Séptima, una de las calles más simbólicas de Bogotá, donde vive una parte importante de la clase media-alta educada bogotana, hizo

también que se convirtiera en un foco importante de conflicto urbano. Ante la imposibilidad de resolver el conflicto por vía de la participación institucionalizada, la situación acabó resolviéndose –y bloqueándose– a través de demandas judiciales. En la siguiente sección analizamos cuatro acciones judiciales que fueron clave para suspender el proyecto TM7. Las agrupamos según los principales actores que estuvieron tras ellas: integrantes de un grupo ciudadano que se organizó en contra del proyecto (Comité Defendamos la Séptima), propietarios individuales de un edificio de apartamentos de lujo que iba a ser afectado por la obra (Altos de la Cabrera) y varios líderes políticos que se volcaron en el conflicto como una forma de ganar capital político.

Ciudadanía organizada: proteger los ideales de ciudad de una clase media educada

El grupo ciudadano Defendamos la Séptima surgió en junio de 2016 en respuesta a una reunión de “socialización” del proyecto TM7 en la Universidad Javeriana, donde los asistentes quedaron frustrados por la incapacidad de tener incidencia real. Uno de los líderes rememora cómo surgió el grupo:

[...] cuando le preguntaron [a la gerente del proyecto] sobre la participación de la ciudadanía, ella dijo “es que ya hubo participación, porque Peñalosa ganó las elecciones y porque sus mayorías en el concejo toman las decisiones en Bogotá” [...] ahí yo cogí un cuaderno y un esfero. Tomé la palabra y dije: “Bueno, si acá no hay participación, hagamos nosotros participación. Anotemos los nombres, anotemos nuestros números y formamos un grupo de WhatsApp”. Ahí hicimos una primera reunión en la librería Wilborada... por ahí unas treinta o cuarenta personas. (Entrevista líder Defendamos la Séptima, 2020)

El comité fue conformado por residentes y comerciantes de la Carrera Séptima, así como por diversos ciudadanos, arquitectos urbanistas, abogados y otros profesionales no residentes en el corredor, a quienes les unía el fin de defender los “innegables valores históricos, urbanísticos y socioeconómicos” de dicha avenida. El comité se organizó alrededor de siete argumentos²:

1. *Transmilenio* no cabe por la Séptima.
2. El [Proyecto llevará a un] aumento considerable de la polución con afectación directa a la salud de los residentes en la zona.
3. El proyecto llevará al fin de la ciclovía por el tradicional corredor.
4. “La Séptima será una nueva Av. Caracas”.
5. Existe falta de rigurosidad en los estudios.

6. Los sobrecostos a los que está expuesta la obra por su indebida planeación.

7. El proyecto generará la afectación de propiedad privada con la expropiación de predios.

De estos argumentos, uno de los más visibles fue la percepción de que el sistema generaría una imagen de atraso, contaminación e inseguridad de la zona: una “caraquización de la Séptima”. Esto hace referencia a la percepción entre muchos bogotanos de que el deterioro de la Av. Caracas, otrora también símbolo de la ciudad, se debió a la construcción de una troncal de *Transmilenio* en la década de los dos mil. Para el comité, que movilizó especialmente a ciudadanos y residentes de los barrios más pudientes de la Séptima (de la Calle 32 a la Calle 100), el argumento de que la Séptima no se volviera “otra Caracas” fue decisivo y tuvo también el apoyo de varios arquitectos y abogados. Diversos líderes políticos opositores de Peñalosa se unieron al grupo, que finalmente se constituyó como una veeduría ciudadana.

Organizados a través de cuatro subcomités (comunicaciones, logístico/finanzas, técnico y jurídico), el grupo inició una campaña en contra del proyecto a través de redes sociales (Facebook y Twitter, en particular), recogiendo firmas y convocando manifestaciones y plantones en la calle como el “Septimazo Climático” o el “Carnaval contra Transmilenio”. El importante debate público que lograron generar alrededor del tema en redes sociales y prensa atrajo la atención de diferentes políticos, concejales y líderes locales, que se unieron a la causa a pesar de ser de partidos distintos. Varios de nuestros entrevistados enfatizaron cómo esta alianza entre residentes y propietarios de la Séptima, profesionales y ciudadanos no residentes en dicha calle pero preocupados por su potencial deterioro y políticos de distintos partidos, fue posible gracias a la negativa de Peñalosa a generar espacios de participación incidente. Tras varios años de movilización ciudadana sin conseguir resultados factibles, decidieron recurrir a acciones legales y judiciales.

La primera acción judicial de este grupo fue una *acción popular* interpuesta en 2018 por una abogada constitucionalista, en la cual solicitaba la defensa del patrimonio cultural de la nación, que se vería afectado por las obras que implicaba el proyecto en el Parque Nacional. La demanda fue elaborada por la propia abogada, integrante del comité ciudadano aunque no residente en la Séptima, quien investigó el tema y redactó la acción legal en su tiempo libre. La demanda argumentaba la protección del Parque Nacional, ya que la construcción de una estación del proyecto se realizaría a lo largo de toda la fachada del parque, substrayendo 4000 m² de este y la tala de una gran cantidad de árboles. En su criterio, el parque, al ser patrimonio cultural de la nación, no podía ser objeto de dichas intervenciones sin la aprobación previa del Ministerio de Cultura. Además, argumentaba que el proyecto ignoraba el requerimiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en cuanto a contar con un

Plan Director para intervenir en parques. La demanda señala afectación de los siguientes derechos e intereses colectivos: i) a la defensa del patrimonio cultural de la Nación; ii) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iii) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; iv) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; v) a la defensa del patrimonio público; y vi) a la moralidad administrativa.³ La demanda incluía una solicitud de medida cautelar para detener el proceso de autorización de la intervención del parque por parte del Ministerio de Cultura.

Inicialmente el tribunal negó la solicitud de medida cautelar, porque consideró que no se acreditó apropiadamente. Sin embargo, en el trámite del recurso de reposición emitió el auto del 30 de mayo de 2019 en el que decretó la medida cautelar:

... en virtud del principio de precaución, debe decretarse la medida cautelar para salvaguardar la integridad de los bienes e intereses que representa y posee el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera comoquiera que las obras de adecuación del sistema de *Transmilenio* por la Carrera Séptima conlleven su intervención y no se cuenta con un Plan Director.⁴

Frente a la anterior decisión, varias agencias locales de planeación presentaron recurso de apelación. Finalmente, el Consejo de Estado decretó que la expedición de las medidas cautelares se habían dado de forma irregular, por lo que las dejó sin efecto⁵.

De manera adicional, uno de los miembros fundadores del Comité Defendamos la Séptima presentó otra acción popular, asesorado por exabogados de la Corte Constitucional, los cuales colaboraron con el comité ofreciendo sus servicios por un costo sustantivamente menor, dado que conocían a varias personas del comité y tenían simpatía por la causa. Para financiar esa demanda, se realizó una colecta *crowdfunding* que recaudó 22 millones de pesos en seis meses. La demanda, sin embargo, no logró medidas cautelares, ya que se centró en aspectos más de fondo que de forma (a diferencia de la del Parque Nacional). Como reconocieron varios de nuestros entrevistados, la enseñanza que estas dos demandas le dejó al Comité fue que en la vía judicial suele ser más efectivo cuestionar detalles específicos del proyecto (por ejemplo, la falta de consulta de un documento), que cuestionar el proyecto en sí mismo, ya que eso implicaría que el juez estaría imponiendo su conocimiento de política pública frente al Departamento de Planeación. Por tanto, el éxito de la demanda del Parque Nacional para conseguir medidas cautelares se debió a lo que una de las abogadas que entrevistamos denominó “irse por los laditos” (Abogado activista, 4.10.2020).

Copropietarios de Altos de la Cabrera: a la defensa de la propiedad y patrimonio privado

Otra de las acciones judiciales clave para suspender TM7 fue la realizada por los copropietarios de Altos de la Cabrera, un edificio de apartamentos de lujo ubicado en la Calle 85 sobre la Av. Circunvalar, el cual iba a ser afectado por uno de los puentes del proyecto. Con expediente 2019-122, la acción popular interpuesta alegaba la afectación a derechos de los copropietarios del edificio. El caso ganó notoriedad en la prensa local porque en el edificio residían ciudadanos influyentes, incluyendo a un senador de la República. Según los demandantes, las obras generarían “afectaciones a sus derechos a un ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y la realización [...] de los] desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”.⁶ En este proceso judicial el juez les dio la razón a los copropietarios, decretando medidas cautelares el 21 de mayo de 2019 y suspendiendo el proceso licitatorio de TM7. Los argumentos fueron controversiales, ya que el despacho del juez sostuvo que el ancho de los andenes que se establecía en los diseños y el ancho de la vía en el tramo que pasa junto al edificio serían inferiores a los señalados en el POT, conclusión a la que llegó el juez utilizando él mismo la herramienta Google Earth para medir el ancho de la vía. El fallo del juez fue criticado por la alcaldía de Bogotá por la falta de proporcionalidad y de equidad en sus conclusiones, al favorecer a un pequeño grupo de ciudadanos pudientes e ignorar la necesidad de transporte público de quienes no cuentan con opciones adecuadas de movilidad.

Este caso muestra las contradicciones que pueden surgir cuando los jueces fallan demandas sobre planeación urbana. Como nos lo expresó un juez:

Muchos de los casos [de planeación urbana] son muy técnicos, y los tribunales a menudo carecen de los recursos y la experiencia necesarios [...]. Es muy peligroso si un juez no tiene la pericia, la conciencia y el empuje para hacer lo que es mejor, pero, al mismo tiempo, también el coraje para afrontar decisiones que no le corresponderían a un juez, sino a la administración. (Juez, entrevista 24.08.2020)

En esta controversia, el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá interpuso recurso de reposición y apelación, el primero de los cuales fue negado por el Juzgado y el segundo le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Posteriormente, el 23 de julio de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo el proceso al considerar que el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá violó los derechos de contradicción y defensa al no vincular a la compañía encargada de diseñar el proyecto.

Concejales y senadores: demandar obras controvertidas para ganar capital político

Dado la gran atención mediática y de opinión pública que los proyectos de transporte, y en particular *Transmilenio*, desatan en Bogotá, diversos senadores del país, así como concejales de Bogotá,

participaron en la controversia alrededor de TM7. Además de declaraciones en redes sociales y prensa y su apoyo a grupos ciudadanos, como el comité Defendamos la Séptima, varios senadores y concejales también realizaron demandas judiciales de manera directa. La cuarta acción judicial que analizamos en esta sección, y que finalmente detuvo definitivamente el proyecto, fue interpuesta por un senador de la República.

Frente a este proceso licitatorio de TM7, tres congresistas de diferentes partidos ya habían interpuesto una acción popular conjunta el 23 de noviembre de 2018.⁷ Esta acción popular no tuvo trámite debido a que el juzgado resolvió rechazar la demanda, al considerar que no se presentaron pruebas suficientes y alegando errores de forma. Sin embargo, en marzo de 2019 y ante el fracaso de esa acción popular, uno de los senadores interpuso una nueva acción popular, con expediente 2019-095, ante el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá. Una de sus motivaciones para realizar la nueva demanda fue el hecho de que observó “una movilización muy genuina de la población alrededor del proyecto” (Senador, entrevista 9.02.2020). Ante la inminente adjudicación del proyecto de TM7, la acción popular se interpuso alegando la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el medioambiente sano, y buscando la protección del patrimonio público. La acción popular planteaba que la implementación del sistema de TM7 podría generar graves afectaciones a la salud de los ciudadanos, dada la adquisición de buses contaminantes. La alcaldía de Peñalosa aclaró posteriormente que la troncal de la Séptima sería la primera en contar con buses eléctricos.⁸

Otro de los argumentos en la demanda estaba relacionado con la afectación al patrimonio público que podría representar la implementación del proyecto, pues no había estudios suficientes que demostraran su pertinencia. Un tercer argumento sostuvo que el proyecto planteado por la Alcaldía contenía graves errores de planeación, al afectar derechos adquiridos a través de planes parciales aprobados anteriormente que habían establecido infraestructura para tranvías (no BRT). La solicitud de medida cautelar se basó en la violación del principio de planeación, ya que –a juicio del demandante– había un alto grado de improvisación en los diseños que, además, no se armonizaban con los planes parciales existentes en las zonas por donde pasaría la Troncal de la Séptima. Al respecto señala la demanda que “el nivel de improvisación y la falta de detalle en cuanto a armonizar los planes parciales con los diseños, impone la necesidad inmediata de suspender el proceso licitatorio IDU-LP-SGI-014-2018 para que la administración distrital evite un detrimento patrimonial cuantioso al momento de ejecutar las obras a contratar”.

Sobre estos puntos, el senador señaló:

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido prolífica en que los problemas serios, gruesos de planeación son insubsanables en una licitación y más aún de este tamaño... La experiencia nos muestra que los problemas de planeación son el preludio de los casos de corrupción más sonados [...]. Entonces nosotros pudimos demostrar que no hubo esa debida planeación y

[...] la acción popular ya iba –digamos– con una bala marcada, y era una bala de plata. (Senador, entrevista 9.02.2020)

El cuarto argumento de la acción popular era la existencia de un conflicto de intereses por parte del alcalde de Bogotá, dada su relación con el Institute for Transportation and Development Policy (ITDP), organización dedicada a la promoción de sistemas BRT en el mundo y en cuyo consejo Enrique Peñalosa ha tenido cargos. La acción popular incluyó una solicitud de medida cautelar de urgencia para suspender la licitación del proyecto.

Finalmente, otro movimiento clave que hizo el senador fue invocar a la Procuraduría General de la Nación, que en 2019 también llamó a suspender el proceso licitatorio por posibles inconsistencias con el plan parcial de renovación urbana El Pedregal. Sobre esta intervención de la Procuraduría, el senador señaló:

[...] un actor fundamental en un inicio fue el Procurador General de la Nación. Yo acudí donde el Procurador, que tiene una función preventiva [y le dije] aquí se va a adjudicar algo, y estamos anunciando que va a haber un detrimento. Hay problemas de planeación y no tiene alternativa distinta la procuradora de solicitar la suspensión mientras se logra la armonización... Dentro de la misma Procuraduría hubo un sector que trató de ponerle palos en la rueda y unas cosas ahí todas rebuscadas, leguleyadas, decir que sí, que no, porque había que levantar la suspensión, pero, digamos, el viceprocurador y el procurador estuvieron muy informados de estos esfuerzos dentro de su propia entidad y lograron frenar eso. (Senador, entrevista 9.02.2020)

La Procuraduría declaró que la falta de planeación y armonización de los proyectos podría generar un detrimento patrimonial y demoras en la construcción de la troncal de *Transmilenio*. En su comunicado oficial, la Procuraduría afirmó que la petición de suspender el proceso licitatorio se hizo “en aras de preservar el ordenamiento jurídico, evitar un posible detrimento al patrimonio público y una afectación a la calidad de vida de los habitantes de Bogotá”.⁹

El 29 de agosto de 2019, el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá decretó la medida cautelar de urgencia solicitada por el senador el 5 de marzo de 2019, lo cual implicó la suspensión del proyecto licitatorio. En las medidas cautelares se indica que no existe “un estudio que armonice los diseños existentes con todos los planes parciales que se desarrollan sobre esa emblemática vía”. Aunque el gobierno local interpuso un recurso de apelación ante esta decisión, el 18 de noviembre de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió confirmar la decisión del Juzgado 23, al sostener que “de adjudicarse las obras [...] se infringe el principio de planeación”. Al ser el artífice de la demanda final que frenó el proceso, este senador ganó capital político, entendido este como la capacidad de ser “conocido y reconocido” gracias al carisma, trayectoria o cualidades específicas propias (Alcántara Sáez, 2017). El caso muestra también cómo los jueces en Colombia son vulnerables tanto a presiones de estamentos judiciales más altos sobre decisiones que puedan ser controversiales, como al lobby por parte de políticos. Al respecto, en un evento denominado “Una pola por la Séptima”,¹⁰ organizado por grupos

ciudadanos y políticos para celebrar la suspensión de TM7, el senador que interpuso esta demanda manifestó:

La jueza estaba muy asustada, no quería caminar. Me tocó hacer un lobby judicial muy fuerte con el tribunal, porque me la quería inadmitir y se estaba agarrando de cualquier cosa para inadmitirla; más que por cualquier cosa, estaba muy asustada. Y el tribunal fue el que nos salvó la vida, porque en la apelación me la admitió y bueno, ya admitida, la señora ya se llenó de valor y echó para adelante.

Judicialización y política urbana: algunas contradicciones

La suspensión del proyecto TM7 por vía judicial muestra nuevos juegos de poder en la gobernanza urbana. La judicialización de la planeación urbana abre nuevas formas de incidir en decisiones de ciudad, más allá del desencanto con la planeación participativa institucionalizada. Muestra también cómo propietarios y ciudadanos de clase media educada con nuevos imaginarios de ciudad buscaron defender sus intereses y visiones de ciudad a través de la movilización de conocimiento legal. En esta sección discutimos varios aspectos del caso que pueden aportar a las discusiones sobre poder y ciudad en América Latina en un contexto de judicialización de la política.

En primer lugar, el caso evidencia la importante politización de los proyectos de transporte urbano. En Bogotá, los problemas en el servicio y el deterioro de la imagen de *Transmilenio*, así como los persistentes problemas de tráfico y movilidad, han hecho que los proyectos de transporte sean un foco de controversia y conflicto. Esto también está relacionado con la importancia de los sistemas de transporte en ciudades altamente segregadas como las latinoamericanas en cuanto a generar procesos de equidad y justicia social (Guzmán et al., 2017; Vecchio et al., 2020). Para los alcaldes, escoger qué sistema de transporte público masivo promoverán (metro, tranvía o BRT) es clave para buscar aliados o contradictores políticos y ciudadanos, tanto en campaña como una vez elegidos. Por tanto, lejos de responder a lógicas tecnocráticas o pospolíticas, las decisiones alrededor del transporte son y siguen siendo profundamente políticas. La suspensión de un proyecto que contaba con el apoyo absoluto del alcalde, así como con la legitimidad global del BRT, muestra que la política local importa. Las discusiones alrededor de proyectos de transporte urbano se han vuelto un espacio para que políticos o aspirantes a políticos los vean como plataformas sobre las que construir capital político. Por tanto, conceptualizar las decisiones de transporte como meramente tecnocráticas o pospolíticas no nos ayuda a entender las complejas dinámicas de poder que permiten que se implementen o no ciertos modelos de transporte en las ciudades latinoamericanas.

En segundo lugar, el caso evidencia la emergencia de una clase media urbana, educada e interesada en temas urbanos, que quiere no solo participar, sino también incidir en las decisiones de ciudad. El grupo Defendamos la Séptima nos muestra un entendimiento del

entorno urbano por parte de la ciudadanía de clase media que tiene que ver con lo estético y con los temas de sostenibilidad y calidad de vida. Le preocupa no solamente solucionar un problema (p.e. de transporte), sino también pensar en la manera en que se hace (y cómo se ve). Temas cruciales del transporte como la justicia social, la equidad en la movilidad y el acceso a la ciudad no son parte fundamental que inspira estos activismos de la clase media educada. Más bien, identificamos la protección de los árboles y espacios verdes, la conservación del patrimonio arquitectónico, la estética urbana, las preocupaciones sobre la densidad y la inseguridad como elementos que definen lo que para estos grupos debe ser la Bogotá del futuro. Así, la capacidad simbólica de una tecnología de transporte es también importante en cuanto debe capturar las aspiraciones de modernidad, progreso y sostenibilidad urbana de las clases medias educadas, que tienen la capacidad de cuestionar el proyecto en la opinión pública a través de prensa y redes sociales y, a últimas, por vía judicial.

En tercer lugar, el análisis nos muestra algunas dinámicas y contradicciones que surgen cuando los jueces deben tomar decisiones en temas de planeación urbana. En Colombia, como en otros países, la ley no concede poderes absolutos a la administración pública, sino que esta tiene poderes limitados, estando sometida al principio de legalidad y al control jurisdiccional. Así, los jueces deben decidir si la administración actúa dentro de su competencia y discrecionalidad o si se excede de ellas. En este caso, se judicializa la política urbana debido a que ciudadanos y políticos acuden a los tribunales para intentar modificar la actividad de la administración pública local. Pero, ¿qué motiva a un juez a imponer medidas cautelares ante un gran proyecto de infraestructura para la ciudad? En el caso de TM7, los jueces se afianzaron al ver otros procesos judiciales evolucionando paralelamente. No obstante, varias dinámicas adicionales se sumaron a las sentencias: el énfasis de los demandantes en las medidas cautelares, la improvisación de jueces ante cuestiones técnicas de la planeación, el miedo a tomar decisiones que implican paralizar proyectos de ciudad y la capacidad de políticos de hacer lobby judicial. Todas estas variables afectaron el proceso de TM7 y, sin embargo, no contamos con herramientas conceptuales consolidadas para analizarlo desde una perspectiva de política urbana.

Finalmente, para muchos de los ciudadanos y políticos que entrevistamos, recurrir a la vía judicial implicó un aprendizaje de lo que hace vulnerable un proyecto de infraestructura desde un punto de vista legal. Eso llevó a que muchas veces los procesos se volvieran una búsqueda de detalles legales para interrumpir un proyecto más que una deliberación profunda sobre sus méritos o limitaciones. Como han demostrado numerosos estudios sobre la judicialización de la política, la vía judicial también tiene límites a la hora de resolver colectivamente conflictos urbanos, dado el énfasis en los temas procedimentales legales más que en las discusiones de fondo (Rojas-Pinilla, 2019). Esta dinámica puede resultar también en una planeación más preocupada por blindar un proyecto legalmente a

nivel procedimental, que por las virtudes técnicas o la capacidad de un proyecto para la inclusión o la justicia social.

Conclusiones

El análisis de la suspensión de TM7 nos abrió una ventana para entender mejor cómo se gobierna y planea la ciudad latinoamericana en la actualidad, así como las contradicciones que presentan las herramientas legales y los procesos judiciales para transformar y democratizar la ciudad. La judicialización del proyecto permitió a líderes políticos, propietarios y ciudadanos de Bogotá contrarrestar los argumentos técnicos y económicos presentados por diferentes expertos en planeación y transporte y generar nuevos mecanismos de incidencia y control ciudadano en decisiones de transporte en la ciudad. El análisis muestra también cómo la judicialización del proceso dio también una mayor voz a las ideas y visiones de ciudad de un grupo de políticos y ciudadanos educados de la clase media-alta bogotana, poseedores del capital educativo, social y político necesario para movilizar de manera efectiva el conocimiento legal requerido para suspender un proyecto de una escala como la de TM7. Una conclusión importante que se desprende de nuestro análisis es que en los estudios sobre poder, gobernanza y política urbana, necesitamos un mejor entendimiento del rol que la creciente clase media educada urbana latinoamericana está desempeñando en discusiones sobre ciudad (Fuentes & MacClure, 2020; Nogueira, 2020), más allá de la idea del concepto norteamericano de NIMBY (Melé, 2016). Esto también implica ampliar las discusiones sobre participación más allá de metodologías participativas, para darle mayor importancia a la manera como las personas y los grupos ciudadanos entienden sus oportunidades y estrategias políticas de incidencia en las decisiones de la planeación. En otras palabras, entender mejor las dinámicas actuales de política y gobernanza en las ciudades latinoamericanas en el contexto de la democratización, neoliberalización y descentralización del Estado.

El análisis de este caso muestra también la necesidad de conceptualizar mejor el rol de los mecanismos legales, los organismos de control y auditoría y los jueces como actores en la gobernanza urbana, algo que es aún incipiente en estudios urbanos latinoamericanos, a pesar de que tal enfoque cuenta con una tradición establecida en el Norte Global (p.e. Clark, 1985; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2007). Recientes discusiones en estudios urbanos y sociolegales (Azuela, 2016; Sotomayor et al., 2023; Valverde, 2022) pueden ayudarnos en esta tarea. En particular, las discusiones latinoamericanas sobre experimentalismo judicial y democrático pueden asistirnos en entender qué rol pueden tener los jueces en generar espacios de deliberación y construcción colectiva a través de sentencias (Gargarella, 2019), y comprender mejor qué tipo de dinámicas políticas puede crear la judicialización (Botero et al., 2022).

Claramente hay limitaciones en nuestra investigación. El hecho de que se trate de un solo estudio de caso y de un proyecto en una de las

calles más simbólicas de Bogotá, y donde reside una parte importante de la clase media y media-alta educada de la ciudad, sin duda afectó el resultado de nuestro análisis. Más estudios sobre este tema, tanto en Colombia como en otras ciudades latinoamericanas, serán necesarios para poder contrastar y comparar si efectivamente la judicialización de la planeación urbana es un fenómeno en alza, así como lo serían las consecuencias y contradicciones en términos de democratizar la planeación y la política urbana. Lo que esperamos que el caso muestre es la necesidad de incorporar en los estudios sobre poder y ciudad en América Latina las diferentes formas en que la democratización del Estado y la planeación urbana están cambiando la gobernanza urbana desde un análisis situado y relacional del poder, una aproximación que permita entender mejor el contexto político en el que ocurre actualmente la planeación urbana.

Agradecimientos

Esta investigación formó parte del proyecto “Inclusión y mediación legal en procesos de planeación urbana”, financiado por la beca de proyectos interdisciplinarios 2019 de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de los Andes, Colombia. Agradecemos los insumos aportados por la profesora Natalia Ángel-Cabo en la formulación y la recopilación inicial de información de este proyecto de investigación. De igual manera, extendemos el agradecimiento a los asistentes de investigación Wilson Ordóñez, quien contribuyó con la recopilación y el análisis de los documentos legales, y Samuel Agüero, quien ayudó en la coordinación del proyecto. La responsabilidad sobre los argumentos y evidencias presentadas en el texto recaen exclusivamente en los autores. Declaramos que a la fecha de aceptación del artículo, no tenemos conflictos de interés relacionados con esta investigación.

Referencias bibliográficas

- Agüero, S. & Montero, S. (2023). Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá. *Territorios*, 49(1), 1-12.
- Alcántara Sáez, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia*, 24(73), 187-204. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i73.4243>
- Ángel-Cabo, N. (2021). The Constitution and the City: Reflections on judicial experimentalism through an urban lens. En E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff, M. Stremler & M. De Visser (Eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2020* (pp. 157-184). TMC Asser.
- Angotti, T. & Irazábal, C. (2017). Planning Latin American cities: Dependencies and “best practices”. *Latin American Perspectives*, 44(2), 4-17. <https://doi.org/10.1177/0094582X16689556>
- Azuela, A. (2016). La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Sociales/Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.
- Azuela, A. (1989). La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México.
- Blanc, F., Cabrera, J. E., Cotella, G., García, A. & Sandoval, J. C. (2022). Does planning keep its promises? Latin American spatial governance and planning as an *ex-post* regularisation activity. *Planning Practice & Research*, 37(6), 699-720. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2042921>
- Blomley, N. (2003). Law, property, and the geography of violence: The frontier, the survey, and the grid. *Annals of the Association of*

- American Geographers, 93(1), 121-141. <https://doi.org/10.1111/1467-8306.93109>
- Bogotá Cómo Vamos. (2019). Encuesta de percepción ciudadana 2019. <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2019>
- Bonilla, D. (2019). Liberalism and property in Colombia: property as a right and property as a social function. En P. Babie & J. Viven-Wilksch (Eds.), *Léon Duguit and the social obligation norm of property: A translation and global exploration* (pp. 171-205). Springer.
- Botero, S., Brinks, D. M. & Gonzalez-Ocantos, E. A. (Eds.). (2022). *The limits of judicialization: From progress to backlash in Latin America*. Cambridge University Press.
- Caldeira, T. & Holston, J. (2015). Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, 52(11), 2001-2017. <https://doi.org/10.1177/0042098014524461>
- Cervero, R. (2005). Progressive transport and the poor: Bogota's bold steps forward. *Access*, 1(27), 24-30. <https://www.accessmagazine.org/fall-2005/progressive-transport-poor-bogotas-bold-steps-forward/>
- Clark, G. L. (1985). *Judges and the cities: interpreting local autonomy*. University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Davis, D. E. & Fernández, J. C. (2020). Collective property rights and social citizenship: recent trends in urban Latin America. *Social Policy and Society*, 19(2), 319-330. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000459>
- Delgadillo, V. (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? *Andamios*, 9(18), 117-139. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v9n18/v9n18a6.pdf>
- Einstein, K. L., Glick, D. M. & Palmer, M. (2019). *Neighborhood defenders: Participatory politics and America's housing crisis*. Cambridge University Press.
- Escallón Arango, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Derecho Público*, (32), 12-26.
- Fernandes, E. & Maldonado-Copello, M. M. (2009). Law and land policy in Latin America: Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines*, 21(3), 14-19.
- Fuentes, L. & MacClure, O. (2020). The middle classes and the subjective representation of urban space in Santiago de Chile. *Urban Studies*, 57(13), 2612-2627. <https://doi.org/10.1177/0042098019881350>

- García Villegas, M. (2012). Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis Político*, 25(75), 89-110. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000200005
- Gargarella, R. (2019). Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática. *Siglo XXI*.
- Gilbert, A. (2008). Bus rapid transit: Is *Transmilenio* a miracle cure? *Transport Reviews*, 28(4), 439-467. <https://doi.org/10.1080/01441640701785733>
- Gilbert, A. (2015). Urban governance in the South: How did Bogotá lose its shine? *Urban Studies*, 52(4), 665-684. <https://doi.org/10.1177/0042098014527484>
- Goldfrank, B. (2011). Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the left. Penn State Press.
- Goytia, C. (2023). Land markets and land policy in Latin America and the Caribbean. En J. M. González-Pérez, C. Irazábal & R. C. González (Eds.), *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean* (pp. 143-173). Routledge.
- Guzmán, L. A., Oviedo, D. & Rivera, C. (2017). Assessing equity in transport accessibility to work and study: The Bogotá region. *Journal of Transport Geography*, 58, 236-246. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.12.016>
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, (71), 85-107. <https://journals.openedition.org/colombiaint/16791?lang=pt>
- Herrera, V. & Mayka, L. (2020). How do legal strategies advance social accountability? Evaluating mechanisms in Colombia. *The Journal of Development Studies*, 56(8), 1437-1454. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1690134>
- Hidalgo, D. & Gutiérrez, L. (2013). BRT and BHLS around the world: Explosive growth, large positive impacts and many issues outstanding. *Research in Transportation Economics*, 39(1), 8-13. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.018>
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (Eds.). (2014). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Holston, J. (2007). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Hurtado-Tarazona, A., Álvarez-Rivadulla, M. J. & Fleischer, F. (2020). The normalization of Bogotá social housing residents: Class tensions in Third World urban peripheries. *City & Society*, 32(3), 624-648. <https://doi.org/10.1111/ciso.12338>

- Jacobsen, M. (2020). *Assembling bus rapid transit in the Global South: translating global models, materialising infrastructure politics*. Routledge.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, (18-19), 11-53. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>
- Jordán Fernández, G. (2020). La función social de la propiedad. Su desarrollo en el Derecho Constitucional cubano de la primera mitad del siglo XX. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(278-1), 489-528. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-1.77361>
- Kapiszewski, D. & Newman, K. (2022). Judicialization of politics. En C. H. Mendes, R. Gargarella & S. Guidi (Eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*. Oxford University Press.
- Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, 53(1), 189-247. <https://ir.law.fsu.edu/articles/557/>
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. En M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- López-Morales, E. J., Gasic Klett, I. R. & Meza Corvalán, D. A. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>
- Lyon-Callos, V. (2001). Making Sense of NIMBY. Poverty, Power and Community Opposition to Homeless Shelters. *City & Society*, XIII(2), 183-209. <https://doi.org/10.1525/city.2001.13.2.183>
- MacLeod, G. & Jones, M. (2011). Renewing urban politics. *Urban Studies*, 48(12), 2443-2472. <https://doi.org/10.1177/0042098011415717>
- Maldonado, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 3(7), 43-66. <https://doi.org/10.5821/ace.v3i7.2438>
- Marques, E. (Ed.). (2021). *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. John Wiley & Sons.
- Melé, P. (2016). ¿Qué producen los conflictos urbanos? En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 127-158). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- Meneses, R. (2019). Urban regulation and the Latin American City. En R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge handbook of law and society in Latin America* (pp. 395-403). Routledge.
- Merlinsky, M. G. (2017). Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. *Ambiente & Sociedade*, 20(2), 123-140. <https://www.scielo.br/j/asoc/a/DWSC4SYycb4ZddYqVpszBqz/?lang=es&format=pdf>
- Montero, S. (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban Studies*, 57(11), 2263-2281. <https://doi.org/10.1177/0042098018798555>
- Nogueira, M. (2020). Preserving the (right kind of) city: The urban politics of the middle classes in Belo Horizonte, Brazil. *Urban Studies*, 57(10), 2163-2180. <https://doi.org/10.1177/0042098019872167>
- Pérez, F. (2016). Excavating legal landscapes: Juridical archaeology and the politics of bureaucratic materiality in Bogotá, Colombia. *Cultural Anthropology*, 31(2), 215-243. <https://doi.org/10.14506/ca31.2.04>
- Parnell, S. & Robinson, J. (2012). (Re) theorizing cities from the Global South: Looking beyond neoliberalism. *Urban Geography*, 33(4), 593-617. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.33.4.593>
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. (2007). *Law and the City*. Routledge.
- Pimentel Walker, A. P., Arquero de Alarcón, M., Penha Machado, M. F. & Avanci, J. L. (2020). The judicialization of the planning process in São Paulo's informal settlements: Enforcing housing and environmental rights through the courts? *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X20935168>
- Porras-Santanilla, L. & Fleischer, F. (2023). Bogotá street vendors using tutela as a sword: the symbolic power of law in practice. *Third World Quarterly*. <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2183190>
- Robertson, D. (2022). Implementing Limited E-participation on Mobility Policy in Bogotá. *Latin American Perspectives*. <https://doi.org/10.1177/0094582X221129609>
- Rojas-Pinilla, H. (2019). *Teoría y práctica del análisis de conflictos ambientales complejos: el caso de San Isidro Patios en Bogotá*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU phenomena: Reassessing our knowledge base and informing future research. *Journal of Planning Literature*, 21(3), 255-266. <https://doi.org/10.1177/0885412206295845>
- Sieder, R., Schjolden, L. & Angell, A. (Eds.). (2016). *The judicialization of politics in Latin America*. Springer.
- Sotomayor, L., Montero, S. & Ángel-Cabo, N. (2023). Mobilizing legal expertise in and against cities: urban planning amidst increased legal

- action in Bogotá. *Urban Geography*, 44(3), 447-469. <https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433>
- Swyngedouw, E. (2014). Insurgent architects, radical cities and the promise of the political. En J. Wilson & E. Swyngedouw (Eds.), *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, spectres of radical politics* (pp. 169-188). Edinburgh University Press.
- Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 567-595. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6428662>
- Uribe, C. & Ramírez, J. (2019). Clase media y movilidad social en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(2), 229-255. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n2.50749>
- Valverde, M. (2022). Urban legal forms and practices of citizenship. En A. Amin & M. Lancione (Eds.), *Grammars of the Urban Ground* (pp. 108-125). Duke University Press.
- Valverde, M. (2012). *Everyday law on the street: City governance in an age of diversity*. University of Chicago Press.
- Vásquez González, L. (2020). Planeación participativa en Bogotá: de la esperanza al desencanto. En L. Vásquez González, B. Goldfrank, C. Schneider, J. Rey, A. Ford, J. Lanza, C. Tonella & W. A. Borges (Eds.), *Instituciones Participativas en Sudamérica* (pp. 77-106). Editorial Utadeo.
- Vecchio, G., Tiznado-Aitken, I. & Hurtubia, R. (2020). Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments. *Transport Reviews*, 40(3), 354-381. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1711828>
- Wigle, J. & Zárate, L. (2023). The right to the City in Latin America and the Caribbean. En J. M. González-Pérez, C. Irazábal & R. C. González (Eds.), *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean* (pp. 13-34). Routledge.
- Ziccardi, A. (2018). Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 8, 15-36. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/45/4510007/html/index.html>

Notas

- 1 En 2016, el dólar estadounidense rondaba los 3000 pesos colombianos.
- 2 Véase C. Camacho (s.f.), “La comunidad que se resiste al TransMilenio por la Séptima”. <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/la-comunidad-que-se-resiste-al-transmilenio-por-la-septima>
- 3 Consejo de Estado. Auto del 4 de febrero de 2020. Radicado 250002341000201800683-01. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

- 4 Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 683 de 2020. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.
- 5 Consejo de Estado. Auto del 4 de febrero de 2020. Radicado 250002341000201800683-01. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.
- 6 Coadyuvancia presentada por Asocapitales: https://drive.google.com/file/d/1Jo73mQQ_Fq3hb_4_ivXbDQ-oDCavUV_9/view?usp=sharing
- 7 Esta acción judicial le correspondió al Juzgado 46 Administrativo de Bogotá y se tramitó bajo el radicado 2018-00490.
- 8 Ver en: <https://plazacapital.co/ciudadania/3427-transmilenio-por-la-carrera-septima-impactos-adicionales-a-la-movilidad>
- 9 https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria_abrio_investigaci_n_por_Transmilenio_en_la_Septima_y_solicit_al_IDU_suspender_el_proceso.news
- 10 https://www.youtube.com/watch?v=x5mVpqFvF_Q [Una “pola” en Colombia es una cerveza].