

11-21-2021

Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia

Erika Castro-Buitrago
Universidad de Medellín, ecastro@udem.edu.co

Jorge E. Vásquez Santamaría
Universidad Católica Luis Amigó, georgevas19@hotmail.com

Follow this and additional works at: <https://nsuworks.nova.edu/tqr>

 Part of the [Environmental Law Commons](#), [Quantitative, Qualitative, Comparative, and Historical Methodologies Commons](#), [Social Statistics Commons](#), and the [Transportation Law Commons](#)

Recommended APA Citation

Castro-Buitrago, E., & Vásquez Santamaría, J. E. (2021). Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia. *The Qualitative Report*, 26(11), 3534-3550. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2021.5129>

This Article is brought to you for free and open access by the The Qualitative Report at NSUWorks. It has been accepted for inclusion in The Qualitative Report by an authorized administrator of NSUWorks. For more information, please contact nsuworks@nova.edu.



Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia

Abstract

El artículo propone desde un punto de vista jurídico los parámetros de actuación que pueden orientar los procesos de concertación informal sobre movilidad urbana sostenible entre autoridades y ciudadanos en Colombia, acudiendo a las experiencias de concertación informal de actores ciudadanos. Se empleó una metodología cualitativa, con enfoque sociojurídico y hermenéutica dialógica. La información empírica se recopiló a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y el análisis de documentos. Los hallazgos mostraron que una buena parte de estos procesos tiene lugar de manera informal y los participantes no poseen directrices que dirijan su éxito. Además, la concertación de proyectos o políticas públicas tiene dificultades por la falta de reglas claras en el proceso de negociación, de comportamiento de las partes y de seguridad sobre el cumplimiento de lo convenido. El conocimiento previo e implementación de unos parámetros de actuación puede mejorar la calidad de las negociaciones y aumentar la aceptación de las políticas públicas en la ciudadanía.

Keywords

concertación informal, movilidad urbana sostenible, gobernanza, participación

Creative Commons License



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-Share Alike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Acknowledgements

A la Universidad Carlos III de Madrid por invitarnos a participar en la investigación "La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible"; y a todos los actores sociales de las diferentes ciudades de Colombia que generosamente brindaron sus experiencias y apreciaciones sobre los procesos de concertación informal en movilidad urbana sostenible.

Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia¹

Erika Castro-Buitrago
Universidad de Medellín, Colombia

Jorge E. Vásquez Santamaría
Universidad Católica Luis Amigó, Colombia

El artículo propone desde un punto de vista jurídico los parámetros de actuación que pueden orientar los procesos de concertación informal sobre movilidad urbana sostenible entre autoridades y ciudadanos en Colombia, acudiendo a las experiencias de concertación informal de actores ciudadanos. Se empleó una metodología cualitativa, con enfoque sociojurídico y hermenéutica dialógica. La información empírica se recopiló a través de entrevistas semiestructuradas a informantes clave y el análisis de documentos. Los hallazgos mostraron que una buena parte de estos procesos tiene lugar de manera informal y los participantes no poseen directrices que dirijan su éxito. Además, la concertación de proyectos o políticas públicas tiene dificultades por la falta de reglas claras en el proceso de negociación, de comportamiento de las partes y de seguridad sobre el cumplimiento de lo convenido. El conocimiento previo e implementación de unos parámetros de actuación puede mejorar la calidad de las negociaciones y aumentar la aceptación de las políticas públicas en la ciudadanía.

Palabras Clave: concertación informal, movilidad urbana sostenible, gobernanza, participación, hermenéutica

Introducción

Desde hace unas décadas en Latinoamérica y, en especial en Colombia, la movilidad urbana sostenible², en adelante MUS, vienen tomando forma a través de procesos de participación animados por conferencias internacionales y formulación de políticas públicas. Al paradigma de la MUS³ se suma una nueva manera de asumir la toma de decisiones bajo el enfoque y fortalecimiento de la gobernanza urbana auspiciada por la Nueva Agenda Urbana lanzada por las Naciones Unidas, que promueve la inclusión y el empoderamiento de las personas interesadas en las decisiones de desarrollo urbano (Naciones Unidas, 2017, p. 9).

La gobernanza urbana es entendida como la interacción dinámica entre las autoridades (tomadores de decisión), los representantes de sectores productivos e institucionales y la

¹ Este artículo presenta resultados de investigación del capítulo Colombia con base en el proyecto: “*La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible*” con referencia DER2016-75841-R concedido por la Agencia Estatal de Investigación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad del Gobierno de España ejecutado en 2019.

² Un ejemplo de los espacios internacionales es el Foro Urbano Mundial auspiciado por Onu Habitat, programa creado en 1978 (ONU-Habitat, 2020).

³ No hay acuerdo en la literatura sobre una definición global de MUS; se le ha tratado como un paradigma que vinculado a la sostenibilidad asume las dimensiones social, económica y ambiental en asuntos de movilidad urbana (Brůhová Foltýnová et al., 2020, p. 2). Este artículo lo asume además desde la movilidad inclusiva que comprende una amplia participación de las partes interesadas.

comunidad interesada en los distintos asuntos que confluyen en las ciudades (Bontenbal, 2009; Fu, 2018). Esta interacción se presenta no sólo por la voluntad de la Administración pública de convocar a la ciudadanía, sino también por las exigencias de participación de los movimientos ciudadanos, entendidos como “estructuras organizativas (formales o informales) que regulan las interacciones entre los actores, que se vinculan en dinámicas participativas de largo alcance” (Múnera, 2008, p. 47).

En el corazón de estos movimientos existe un interés reivindicativo de los derechos que buscan ser garantizados a través de los procesos participativos. Se trata de los derechos de las mujeres, los niños o de las personas en condición de discapacidad; del derecho a un ambiente saludable, al paisaje o a la ciudad, incluso se ha promovido el término de la “movilidad inclusiva” como un derecho a exigir. En este sentido, se va más allá de las garantías del derecho a la movilidad, implica también reconocer los derechos de todos aquellos que han sido históricamente excluidos de las decisiones públicas, con lo cual la movilidad inclusiva tiene una dimensión eminentemente participativa, dirigida a que “todos los ciudadanos puedan movilizarse de manera segura, eficiente, accesible y cómoda, sin importar su lugar de residencia ni su nivel de ingreso (inclusión socioeconómica-residencial)” (Puga, 2017, p. 35). Así las cosas, la participación ciudadana trasciende el mero escenario de planeación para insertarse en la defensa de derechos.

Desde el punto de vista jurídico, la MUS es un asunto reglado administrativamente, pero este hecho no entrega seguridad jurídica y tampoco es suficiente para garantizar los derechos que exigen los movimientos ciudadanos. La legislación colombiana es limitada frente a los mecanismos especiales de participación en la MUS. Eso ha propiciado que de manera espontánea se promuevan espacios informales, es decir, no regulados en la legislación, en los que autoridades y movimientos ciudadanos dialogan y tratan de llegar acuerdos.

Aunque la informalidad no es ilegal, se identifican barreras para lograr procesos de concertación eficaces, ya sea que se trate de espacios de gobernanza que se promueven por las autoridades o por la presión de los movimientos ciudadanos, lo que lleva a preguntar ¿Cuáles serían las pautas que pueden orientar los procesos informales de concertación sobre MUS como garantías para el ejercicio de la participación democrática? Según los hallazgos de las entrevistas a actores relevantes y la revisión documental, en los dos casos, las barreras están asociadas a unas directrices claras para todas las partes interesadas, tales como el acceso a la información, la legitimidad en la representación, la rendición de cuentas, la transparencia y el cumplimiento de los acuerdos. Con el objeto de dar respuesta a esta pregunta, el artículo explora el estado del arte sobre la incidencia de la participación ciudadana en las decisiones sobre MUS, trabajo que da cuenta de la pertinencia del tema y del vacío de trabajos desde la perspectiva jurídica. A partir de esta revisión, se presenta el análisis de las experiencias de actores ciudadanos involucrados en procesos de concertación ciudadana en Colombia, con el fin de discutir la necesidad de unas pautas que orienten tales procesos de manera que se obtenga seguridad sobre las garantías que deben estar presentes a fin de alcanzar la protección de los derechos y los propósitos de las políticas y legislación sobre MUS.

Problemática y Estado del Arte: Movilidad Urbana Sostenible y Participación Ciudadana

La revisión de la literatura es clave para establecer las brechas de conocimiento en un tema y permite emprender investigaciones para aumentar los datos en una materia particular. Para este estudio se analizaron las publicaciones de Science Direct y Scopus, y con el fin de hacer una pesquisa enfocada en la región latinoamericana, se consultaron las bases de datos Latindex, Redalyc y Dialnet. En las dos primeras bases se hallaron estudios bibliométricos con una idea general de los principales tópicos sobre la investigación mundial en MUS. Es el caso

del trabajo de Zhao et al. (2020), una revisión de la literatura entre 2000 y 2019 que destaca como tópico la participación de las partes interesadas; en particular, en la formulación de políticas y la planeación del transporte con los trabajos de Cavoli et al. (2015), Buehler et al. (2015), Barfod (2018), Gil, Calado, y Bentz (2011), y Kim et al. (2014). En esta misma línea, pero en un período más corto, Hrelja, Khan, y Pettersson (2020) se encargaron de revisar la investigación en transporte entre 2006 y 2017 y, además, cubrió la base de datos de transporte TRID, la más grande del mundo en el tema. En su trabajo se identificó como uno de los tópicos de interés la participación y la colaboración en la toma de decisiones sobre planificación del transporte, sus dificultades y las diferentes formas de organización.

En el caso de las publicaciones latinoamericanas, Uribe, Valencia, y Ramos (2019) divulgan un análisis bibliométrico del desarrollo y las tendencias de investigación en MUS entre 2015 y 2020. Aunque el estudio no es solo de la región, confirma los resultados de los trabajos mencionados, la participación ciudadana y su relación con la formulación de políticas públicas es un tópico de interés.

Lange (2011) trabaja la participación social como uno de los interrogantes para el estudio de la MUS en las ciencias sociales, donde identifica tipos de organización informal. Desde la experiencia mexicana se hallaron trabajos sobre gobernanza y participación, como el de la movilidad urbana en Nuevo León (Gómez & Soto, 2020) y sobre los desafíos de la participación (Lizárraga, 2006). La temática se repite en Chile con Hernández y Ramos (2004) que concluyen que “Los nuevos esquemas de participación social deben plantear metodologías para concertar las propuestas del gobierno, las asociaciones civiles, y la academia, con los intereses de la sociedad” (p. 84), y en el de Colombia con Suárez (2018). También en la región, la obra de Pinto, Puga y Endara (2017) presenta experiencias e iniciativas sobre movilidad inclusiva en varias ciudades.

Las obras citadas y las fuentes más actualizadas respaldan la necesidad de contar con la participación ciudadana para asegurar el éxito de las políticas, su evaluación y reducir la posibilidad de resistencia de la ciudadanía (Ahmad & Chang, 2020; Bardal et al., 2020; Meira et al., 2020); estos trabajos, también destacan la eficacia de procesos de toma de decisión basadas en la cultura por medio de procesos participativos y menos en modelos tecnocráticos (Hassan & Goodson, 2020).

Además, la literatura explora la necesidad de usar el “mismo idioma” entre expertos, tomadores de decisión y ciudadanía a fin de construir buenos consensos (Lovelace et al., 2020). De otra parte, la investigación se ha preocupado por la opinión de las partes interesadas en el desarrollo y evaluación de escenarios futuros, por ejemplo en una visión común europea a 2030 (Keseru et al., 2020), en las barreras para la implementación de la MUS en ciudades de República Checa o Brasil (Barbosa et al., 2020; Brůhová Foltýnová et al., 2020; Stolte et al., 2020) o en proyectos de innovación como la transición a vehículos autónomos (Bezai et al., 2021; Shibayama et al., 2020).

Sumado a los temas vinculados con la participación ciudadana se identifican estudios sobre justicia en el transporte y la movilidad (Attard, 2020; Sheller, 2018; Verlinghieri, 2020) y la incidencia de colectivos ciudadanos como asuntos que enriquecen la investigación sobre MUS (Arning & Ziefle, 2020; Sheller, 2018). Aunque estos estudios asumen una perspectiva jurídica no tienen como objeto analizar las pautas de los procesos de concertación informal de las partes interesadas. En tal sentido, coincidimos con Barbosa et al., (2020) que existe un vacío importante en la literatura sobre los arreglos institucionales y las reglas sociales en la transición a políticas públicas y MUS, aunque son notables excepciones, el trabajo de los autores y de Hopkins (2017) y Wells y Xenias (2015), además del trabajo de Banister (2008) en el que describe claves para una participación que facilita la aceptación de las políticas en MUS.

La revisión del estado del arte demostró que, aunque la participación ciudadana en la MUS es un tópico importante en la investigación, ninguna de las fuentes revisadas asume desde

una perspectiva jurídica el análisis de los procesos de concertación informal entre los tomadores de decisión y las partes interesadas, ni la necesidad de establecer unas pautas de actuación que garanticen buenos acuerdos y los derechos de la ciudadanía.

En consecuencia, el propósito de esta investigación es identificar estas pautas de actuación desde la comprensión de las experiencias de los ciudadanos, teniendo presente, que la mera interpretación de los procedimientos participativos reglados no es suficiente para dar cuenta de las formas de participación que han venido siendo mayormente usadas en la toma de decisiones sobre MUS. Como abogados e investigadores, además de participar activamente en procesos de formulación de políticas locales, el estudio del fenómeno de la informalidad como una expresión innovadora de la actividad de las autoridades en su relación con la ciudadanía es de nuestro especial interés al verlo presente en distintos sucesos en los que se convoca la toma de decisiones públicas. El alcance de esta relación, los resultados y las transformaciones que puede lograr en las decisiones que se toman sobre MUS, es una de las principales motivaciones para llevar adelante la investigación que respalda este artículo, que tiene antecedentes en nuestros estudios doctorales. Compartimos también el interés de aportar elementos de discusión, desde la investigación jurídica y sociojurídica, que permitan cubrir en parte el vacío de la investigación en el tema y mejorar el proceso de toma de decisiones en un contexto de garantías para el ejercicio de los derechos en el que nos incluimos como parte de los actores ciudadanos.

Metodología

El objeto de estudio sobre el cual se concentró la metodología es la MUS, caracterizado por integrar el ejercicio de la libertad de locomoción, la connotación de servicio público, y la apertura de espacios de participación, lo que hace de él un elemento presente en varios ámbitos de referencia (Schmidt-Assmann, 2003). En ellos se institucionalizan intereses y necesidades a partir del diálogo y el acuerdo, y se entablan intercambios con la administración pública, generando dispositivos heterónomos que rigen la vida colectiva, algunos de ellos, como se explica en este escrito, de naturaleza informal.

Por las propiedades sociales, culturales e institucionales del objeto de estudio, la investigación se sustentó en una metodología cualitativa, con empleo del enfoque sociojurídico y el método hermenéutico, ruta que permitió el abordaje de la MUS desde “su particularidad temporal y local, y a partir de las expresiones y actividades de las personas en sus contextos locales” (Flick, 2007, p. 23), esto es, a partir de la experiencia de actores ciudadanos que han liderado y representado a colectivos ciudadanos en procesos de concertación sobre MUS en las ciudades colombianas de Bogotá, Medellín, Cali, y Bucaramanga, contextos urbanos de escala local que han tomado iniciativas sobre MUS y en los cuales se registran experiencias de concertación informal.

Lo cualitativo hizo posible la comprensión de los procesos de concertación al valerse de “la vida social del sujeto a través de los significados desarrollados por este” (Katayama, 2014, p. 43) para el caso, una significación producto de las experiencias humanas en procesos de concertación sobre MUS, a las cuales el modelo cualitativo accedió a través de la hermenéutica de las vivencias de los actores ciudadanos en su contexto local, privilegiando sus particularidades, proporcionando valor a las vivencias y representaciones (Flick, 2015) como supuestos de una construcción jurídica consolidada en la participación.

En ese escenario, el Derecho se insertó como un componente de la vida de relación y de la institucionalización de los procesos de concertación, por lo que fue asumido como elaboración social y no mera expresión formal coactiva, razón para emplear el enfoque sociojurídico, que entrelazó la “relación sistema normativo-realidad social” (Clavijo et al., 2014, p. 49) y contribuyó en la comprensión del orden jurídico que se produce a través de los

procesos de concertación que adelantan los actores ciudadanos y las administraciones públicas locales sobre MUS. El enfoque sociojurídico motivó la pregunta por el encuentro entre la realidad con la juridicidad, y permitió verificar el derecho “en sede real” (Tantaleán, 2016, p. 10) esto es, la percepción del derecho “como hecho social” (Díaz, 1998, p. 156) a partir de quienes han vivenciado los procesos de concertación.

Procedimiento

Con base en el modelo cualitativo sociojurídico, se empleó una hermenéutica de tipo dialógico, de la que se privilegió la lectura cuidadosa del contexto, incluyendo las cargas lingüísticas y la fusión de horizontes (Álvarez, 2003) entre los actores ciudadanos. El método hermenéutico inicialmente se guió por la pre-comprensión del objeto de estudio, de sus expresiones en los contextos urbanos locales, y de la localización de las experiencias de los procesos de concertación sobre MUS. Luego condujo al reconocimiento de las experiencias de concertación, focalizando la atención en las iniciativas de MUS que han tenido lugar en las cuatro ciudades seleccionadas, en los actores ciudadanos que intervienen en ellas, y en sus roles de liderazgo y representación dentro de esos procesos.

Posteriormente se dio la fusión de horizontes a través de las preguntas para la recolección de la información congregadas en entrevistas semiestructuradas a profundidad, toda vez que son técnicas orientadas a “entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado” (Álvarez, 2003, p. 109). Inicialmente se preguntó por la experiencia en el desarrollo de los procesos de concertación sobre MUS con autoridades públicas; luego por las pautas o reglas que se implementan para facilitar la comunicación, el diálogo y la coordinación en esos procesos; posteriormente sobre el cumplimiento de lo acordado, y finalmente, sobre la importancia de contar con orientaciones y pautas previas para la concertación sobre MUS, lo que dio apertura a los contextos, las vivencias y construcciones de sentido sobre los procesos de concertación, sus iniciativas, tanto formales como informales, las formas organizativas de esos procesos, las modalidades de diálogo, la construcción de acuerdos, y la fijación de pautas para su implementación.

Dada la situación de pandemia por SARS-CoV-2, se practicaron un total diez entrevistas a través de comunicación telefónica con los actores ciudadanos, todos ellos seleccionados de manera intencionada y no probabilística, gracias a que se tenía identificado su rol de liderazgo y representación en procesos de concertación sobre MUS en las ciudades mencionadas. La localización de los actores ciudadanos fue la siguiente: uno en Bucaramanga, dos en Medellín, tres en Bogotá y cuatro en Cali. Previo a la realización de cada entrevista, los actores ciudadanos fueron contactados por medio de correos electrónicos y llamadas telefónicas, a través de las cuales se socializó la investigación y se consultó su disposición y aceptación para hacer parte de la recolección de información, lo que permitió la organización de una agenda para la aplicación de la técnica de investigación que no excluyó la suscripción del consentimiento informado el día de la realización de la entrevista.

El consentimiento informado contiene información sobre la finalidad académica de la investigación, el empleo de medios de registro de la información, y el uso de la información recolectada. El documento fue revisado por la Red de Derechos de Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Asuntos Ambientales a la cual están adscritas las universidades a las que pertenecemos los autores de esta investigación.

Análisis de la Información

La información fue sometida a un proceso de análisis que siguió la ruta propuesta por Miguel Martínez (2004), en la cual, el primer momento se centra en la categorización, en la

cual, a partir de la transcripción de las entrevistas semiestructuradas a profundidad, se fraccionó el universo de los datos a partir de las categorías teóricas preestablecidas en el diseño y aplicación de las entrevistas semiestructuradas a profundidad, esto es: el desarrollo de los procesos de concertación sobre MUS con autoridades públicas, las pautas o reglas que rigen la comunicación, el diálogo y la coordinación en los procesos de concertación, y la relevancia de tener orientaciones y pautas previas para la concertación sobre MUS. Más adelante se dio paso a la estructuración, donde se entablaron relaciones y sinergias entre las categorías, acto guiado por las representaciones entre las relaciones semánticas y las citas depositadas en las transcripciones. El tercer momento estuvo definido por la contrastación de la información a través de su triangulación interna, aprovechando el valor de las experiencias locales en los procesos de concertación, y relacionando los resultados con el marco referencial de la investigación para ampliar las construcciones teóricas previas.

Resultados

Los resultados se presentan a partir de las categorías experienciales de los actores ciudadanos en los procesos de concertación sobre MUS en escenarios urbanos locales de Colombia: el desarrollo de los procesos de concertación sobre MUS con autoridades públicas, las pautas o reglas que rigen la comunicación, el diálogo y la coordinación en los procesos de concertación, y la relevancia de tener orientaciones y pautas previas para la concertación sobre MUS.

El Desarrollo de los Procesos de Concertación sobre MUS con Autoridades Públicas

Los entrevistados describen experiencias en las cuales la iniciativa de la concertación predomina en los colectivos ciudadanos, razón para que las pautas que pueden orientar los procesos de concertación informal se construyan y apropien a partir del ejercicio participativo de los actores ciudadanos y den lugar a la elaboración del Derecho desde los hechos sociales. No todos los procesos empiezan de manera informal, en la medida que algunos agotan actuaciones preliminares de tipo formal, pues “son espacios que se pueden llegar a habilitar fuera de los legalmente establecidos” (EPBU, 2021). En ello coinciden los actores ciudadanos al referenciar sus experiencias de inicio de procesos de concertación sobre MUS a través de cabildos abiertos, solicitudes escritas (derechos de petición), veedurías, o controles políticos a la Administración.

La formalidad se traduce en un imaginario inicial de seguridad que rápidamente se deconstruye en la experiencia de aproximación con las autoridades, acercamientos que se caracterizan por la aparición de desmotivación, falta de compromiso, e ineficacia: “en un comienzo creímos que era mediante las instancias de participación, los temas formales, pero los tiempos administrativos siempre son muy lentos y no hay garantía de participación.” (EPC1, 2021), lo que se replica en experiencias que hablan de falta de eficacia, siempre que no hay “ni tiempo, ni logros” (EPM1, 2021), y donde los escenarios formales decaen en la medida que “cumplen con la respuesta pero no dan soluciones” (EPM1, 2021) e incluso, conllevan la descalificación del acto participativo: “en el colectivo nunca sentimos que nos trataron como iguales, y las mesas de concertación estaban destinadas para convencernos de que la autoridad era la autoridad y que ellos eran quienes decidían” (EPM2, 2021).

En muchos casos los procesos de concertación inician con la remisión a la norma para consultar la existencia de vías de comunicación, y en principio acuden a mecanismos formales “por observación de situaciones riesgosas que en su mayoría la administración desconoce” (EPM1, 2021), una situación que se replica con los grupos que integran la movilización

colectiva, la intervención del sector académico y el activismo político (EPC1, 2021) buscando “generar acuerdo entre los diferentes movimientos según sus capacidades” (EPC1, 2021).

La mayoría de las ciudades investigadas coinciden en la conformación de mesas como modalidad de ejecución del proceso de concertación: “Hay ciudadanos que han creado grupos que les permite presentar propuestas e integrar mesas, para que la Alcaldía de Santiago de Cali las estudie” (EPC3, 2021). Pero no en todas el ejercicio se define por las mismas características: “En las mesas se socializan proyectos que la institucionalidad tiene en mente, se recogen comentarios de los participantes” (EPM1, 2021) pero en la información ofrecida por los actores ciudadanos aparece que los proyectos a los que tienen acceso son expuestos en estados avanzados, lo que condiciona los aportes y comentarios ciudadanos, perjudica la participación, y da lugar a un desfase entre la percepción de la administración local y de la ciudadanía sobre la MUS. Ejemplo de ello es el uso del casco integral para la movilización en motocicletas: “es problemático, puede proteger mucho a las personas, pero la persona con un casco de esos está alejada de la realidad, no escucha” (EPM1, 2021).

Algunos actores ciudadanos hablan de un enlace con funcionarios de rango medio que son determinantes en el proceso de toma de decisiones, abandonando la idea de un acuerdo con la máxima autoridad: “nos concentramos en tener al alcalde, al secretario sentado en la mesa, y a veces no son ellos, sino que son unos poderes más abajo” (EPC1, 2021). El interlocutor ha sido determinante en los procesos de concertación sobre MUS, en la medida que el conocimiento define la fluidez o no de la posible concertación: “depende mucho del gobierno de turno, si está a favor o en contra de la visión” (sobre la MUS; EPC2, 2021). Si bien los relatos bosquejan procesos de concertación más próximos, constantes y fluidos, no se traducen en eficaces, y con recurrencia develan la falta de claridad sobre el interlocutor competente para emprender la concertación.

También sobresalen experiencias cifradas en el activismo mediático respaldado en medios de comunicación, un componente diferencial en los procesos de intercambio caracterizados por ser densos, distantes y conflictivos: “los medios locales cubrieron de manera muy efectiva todo este caso, con la presión social ellos accedieron a crear una mesa” (EPM2, 2021). Acudir a los medios de comunicación se traduce en una forma de “organización social para hacer presión” (EPM2, 2021); incluso se relacionan como una de las formas de asegurar la continuidad del proceso: “si se puede apoyar en un Twitter o por algo de la opinión pública hay mayor credibilidad” (EPM1, 2021). Sin que se mencione la intervención de medios de comunicación, se devela que muchos de los intercambios también han sido complejos: “es muy difícil enterarse porque la información no circula, es como si hubiera una barrera todo el tiempo respecto a lo que se informa” (EPB2, 2021), lo que se acompaña de percepciones de ineficacia y dilación.

Pautas que Rigen la Comunicación, el Diálogo y la Coordinación en los Procesos de Concertación sobre MUS

En lo relacionado con las pautas que se implementan en los procesos de concertación para facilitar la comunicación y la coordinación hay experiencias disímiles, pero que comparten como regla general el desenlace infructuoso del proceso de concertación. En algunas se habla de la oportunidad concedida por la administración local para emprender el diálogo, no obstante, en los relatos emerge el sentimiento de frustración: “la comunicación y los diálogos no surtieron efecto frente a las solicitudes de los ciudadanos de rediseñar las estaciones, para el acceso universal” (EPC3, 2021). La oportunidad dispuesta por la administración se registra como el cumplimiento de un requisito que debía acreditar: “no hay un patrón de pautas o reglas, sino saber si estamos o no con ellos, y si lo estamos, es un apoyo a su gestión” (EPC2, 2021). Además, se expresan dificultades por los horarios convocados, la inflexibilidad a partir de la

disponibilidad laboral y de los roles de cuidado de las mujeres que no pueden asistir en momentos en los que están al frente del hogar: “salir de trabajar, pedir un permiso de una o dos horas, quizá es más tiempo cuando uno participa, para ir a que lo sienten a validar información, es una perdedera de tiempo” (EPC1, 2021). Sin embargo, de manera excepcional, en algunas experiencias se develan ejercicios de informalidad con un potencial de incidencia difuso, donde se habla “un control por parte de la ciudadanía, pero son procesos poco conocidos” (EPB2, 2021):

Logramos unos procesos de incidencia con funcionarios de rango medio y rango bajo que, les ayudábamos en la formulación de los documentos; yo sé que usted tiene que formular tal proyecto, le ayudamos a organizar antes que sea presentado. Lográbamos estar dentro, fuera, era una mezcla muy rara, pero si es un proceso de incidencia muy particular (...) depende de la voluntad política que se tenga (...) estaba la confianza de la consulta previa a tener un documento mucho más elaborado. (EPC1, 2021)

Igualmente, sobresalen experiencias de comunicación, diálogo y coordinación que en muchas ocasiones están mediada por recursos tecnológicos. Algunos colectivos emplean las redes sociales, conformando grupos de conversación, a lo cual los funcionarios de la administración se han resistido por tratarse de un trabajo adicional al cual no están obligados (EPM1, 2021). La participación se define en términos nominales ineficaces: “se notó por las actuaciones reactivas de las autoridades por la presión social, las autoridades se ven acorraladas por los medios y las demandas colectivas” (EPM2, 2021), y en algún caso se habla de un registro “en alguna página de internet dispuesta por el distrito y desde ella uno aporta sus opiniones o interactúa” (EPB1, 2021). Con ello se reiteran formas de comunicación, diálogo y coordinación determinadas por la incidencia mediática, el peso de los medios de comunicación y de la protesta social, que reciben como contrapartida “un poco de chantaje emocional de cuenta del dinero que estaba perdiendo el municipio” (EPM2, 2021).

Relevancia de Tener Orientaciones y Pautas Previas para los Procesos de Concertación sobre MUS

Contar con unas pautas previas que ayuden a dirigir los procesos de concertación es algo en lo que coinciden la mayoría de los actores ciudadanos. Sus razones se centran en las potencialidades de seguridad para facilitar la participación y el despliegue de controles: “permiten la no dilación de la concertación, que se logre” (EPC3, 2021), “generan claridad, pueden permitir un mayor compromiso para el ejercicio participativo de la ciudadanía” (EPC4, 2021), “permiten apropiación de los procesos por parte de la ciudadanía (...) hacer exigibles los acuerdos (...) es una garantía del derecho a la participación” (EPM2, 2021), como también facilitarían su legitimación, pues “exigir derechos a las autoridades parece que no fuera permitido” (EPM1, 2021). Contar con parámetros permite “asegurar que las propuestas y opiniones de los ciudadanos tienen algún peso en las determinaciones del gobierno local” (EPB, 2021), “son importantísimas porque de lo contrario vamos a seguir diseñando ciudades en libros y las ciudades están en las calles” (EPB2, 2021), de manera que se constituyen en plataforma de legitimación, incremento de la confianza y la seguridad, en la medida que: “son indispensables para que tanto la entidad como la comunidad pueda saber qué esperar y no se generen expectativas que no se van a cumplir, causando frustración o desinterés en los actores.” (EPBU, 2021).

No obstante, entre los actores ciudadanos también emerge que “no son necesarias unas pautas, (...) porque todo va a depender de la visión en la ciudad que uno se encuentre y lo que quieren dejar hacer” (EPC, 2021) lo que confirma a la informalidad como una modalidad que

se redefine a partir del enfoque de MUS que proponga la administración, alterando los procesos de formulación y validación de políticas públicas.

Discusión

En el contexto colombiano, gran parte de los procesos de concertación entre autoridades y colectivos ciudadanos sobre MUS no encajan entre los mecanismos de participación regulados, como lo confirman las entrevistas a actores relevantes. La participación se manifiesta como movilización ciudadana o espacios promovidos por las autoridades, en su mayoría locales (Castro-Buitrago y Vásquez, 2019). Se trata de una participación diferente a la instrumental, donde el ciudadano interviene y en la que hace válidos sus intereses (Sánchez y Muriel, 2007, p. 13).

Si bien esta caracterización enfatiza la iniciativa desde la cual se promueven los espacios de participación, en la práctica, muchas veces, no es claro el origen de uno y otro espacio; por ejemplo, un movimiento ciudadano puede dar lugar al establecimiento de un proceso de diálogo promovido por las autoridades, o los procesos de diálogo, previamente instalados por las autoridades, pueden motivar la creación de movimientos ciudadanos.

En ambos casos encontramos que, dada la espontaneidad y diversidad de intereses, así como de temas que confluyen en los asuntos de la MUS, es difícil que el Derecho les siga el paso, de manera que se prevea en la normativa jurídica el diseño de mecanismos de participación especiales que se ajusten a las expectativas de los actores de estos procesos. No se desconoce el uso de los mecanismos generales de participación, esto es, la versión instrumental de la participación establecida en la Constitución y la legislación⁴; lo importante es resaltar que en la normativa sobre MUS son escasos los mecanismos específicos de participación y los existentes no poseen reglas de procedimiento.

Como ejemplo puede citarse la Ley 1811 cuyo objetivo es “incentivar el uso de la bicicleta como medio principal de transporte en todo el territorio nacional” (Ley 1811, 2016, art. 1). Esta ley promueve la formación de organizaciones de ciclistas y su participación en instancias locales de planeación, no obstante, no define tales instancias, ni entrega directrices para manejar los procesos participativos (Ley 1811, 2016, art. 10). La legislación sobre ordenamiento territorial local contempla entre sus fines asegurar “a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos,” una fuente de acciones urbanísticas que queda al amparo de una participación difusa, dado que la ley prevé frente a ellas el deber de “fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones” (Ley 388, 1997, art. 4); sin especificar el escenario o procedimiento que se debe surtir.

Conviene precisar que en los ordenamientos jurídicos conviven dos tipos de procesos participativos: aquellos cuyos requisitos están suficientemente establecidos en la legislación, (mecanismos formales) o los que integran la participación instrumental (Sánchez y Muriel, 2007, p. 13), y aquellos que no poseen una configuración legal estricta, pero tienen lugar bajo el amparo del derecho general a la participación y las competencias que les otorga la ley a las autoridades para concretar acuerdos con los ciudadanos. Estos últimos han adoptado en la doctrina jurídica el nombre de actuaciones informales de concertación de la Administración (Agudo, 2011; Castro-Buitrago, 2017)⁵.

Una de las diferencias entre estos dos tipos de participación está en que, en los primeros, son predecibles sus resultados y la manera de exigir su cumplimiento al tratarse de las reglas

⁴ Sobre los mecanismos de participación en Colombia consultar Quiñones, Fernández, y Guevara (2017).

⁵ Desde los años 80 y 90 del siglo pasado, la actuación informal de la Administración pública ha sido objeto de estudio, las primeras investigaciones se publicaron en Alemania (Bohne, 1990; Schmidt-Assmann, 1993; Schulze Fielitz, 1993).

de juego claras por estar definidas en la legislación. Además, están condicionados por los términos normativos y determinan los roles de los participantes. En el segundo caso, históricamente el ordenamiento colombiano ha considerado que estos procesos participativos no son obligatorios para la Administración pública y por tanto no poseen el debido control judicial.

La actuación informal de concertación de la Administración (Castro-Buitrago, 2017, p. 249) se concreta en acuerdos que no están expresamente regulados en la legislación de un país, pero sirven de legitimación de las decisiones de las autoridades. Lo importante es que, aunque no tienen un nombre específico en las normas ni un paso a paso detallado, la legislación y las políticas públicas los consideran vías fundamentales para alcanzar los fines trazados.

Por ejemplo, la Ley 99 que creó el sistema nacional ambiental, entregó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la facultad de establecer, promover y desarrollar mecanismos de concertación con el sector privado “para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el Gobierno” (Ley 99, 1993, art. 5, núm. 32). Igualmente, la Ley 1931 sobre gestión del cambio climático, establece la responsabilidad de la ciudadanía de participar en esta gestión y la necesidad de concertar las metas de reducción de gases efecto invernadero, sin crear instancias de participación específicas (Ley 1931, 2018, art. 2, núm. 3).

En estos casos resalta que existe una mención general a la necesidad de garantizar la participación para tomar decisiones, pero no se describen de manera rigurosa los parámetros que ese proceso debe llevar a cabo.

Estas consideraciones son importantes dado que, en Colombia, no es común aceptar que estos procesos de concertación informales sean vinculantes para la Administración y tengan una vía judicial para su control. Ello es así, porque se ha seguido la tradición continental heredada en mayor parte de Francia, según la cual, existe un sistema rígido de actuaciones que las autoridades emplean en su relación con los administrados, termino para referirse a los ciudadanos, y estas son las únicas que se entienden obligatorias y por las que pueden llegar a responder o rendir cuentas (López, 2004, p.130).

Estas últimas actuaciones son el acto administrativo, los contratos estatales y los reglamentos; son conocidas como formas jurídicas y su fin es entregar seguridad a las personas con consecuencias predecibles. Las solemnidades o formas que las rodean son precisamente un derecho y garantía para los administrados. Infortunadamente, esta manera de asumir la actividad administrativa ha llegado a ser identificada como un “formalismo jurídico” excesivo y en ocasiones paraliza la actividad de la Administración, al estar encorsetada en una manera rígida de hacer cumplir sus objetivos, restringiendo la innovación de su actividad (Castro-Buitrago, 2017, p.133). Este formalismo ha sido alentado por el control restringido que los jueces históricamente han hecho exclusivamente de las actuaciones formales (Ferrada, 2012, p. 104).

No obstante, en los últimos años, existen decisiones de altos tribunales que han venido reevaluando su doctrina del control restringido y, en su lugar, se ha afirmado la necesidad de controlar todo tipo de actuaciones de la Administración pública. El Consejo de Estado de Colombia (2014) ha adoptado esta nueva doctrina y, aunque todavía no se ha presentado ante los jueces una demanda de acuerdos entre colectivos ciudadanos y autoridades en materia de MUS, sí es posible contemplar que, si llega a presentarse incumplimiento de las autoridades en los procesos de diálogo, estos casos pueden ser llevados ante los jueces para su control (Consejo de Estado, 2014).

Teniendo presente este cambio y apoyándonos en la idea de un efectivo control de los acuerdos informales que promueva la rendición de cuentas y la derivación de responsabilidades, es necesario analizar cuáles son los parámetros que un proceso de concertación informal sobre MUS debería cumplir a la luz del ordenamiento. Esa elaboración es una contribución que puede guiar un verdadero proceso participativo, para evitar ir ante

tribunales o servir como referente que ilustra los elementos valorativos de correspondencia con el ordenamiento jurídico, tanto para los actores como para los jueces.

Parámetros Jurídicos para la Concertación Informal de los Asuntos de la Movilidad Sostenible

Los resultados constatan que la restricción a la participación de la comunidad en las decisiones públicas y la falta de unas reglas mínimas para asegurar el cumplimiento de los compromisos por parte de las autoridades, son barreras para una concertación exitosa. Igualmente, la manera como ha operado la informalidad no favorece la credibilidad, cercanía y celeridad en la planeación y cumplimiento de objetivos de la MUS.

Existe evidencia de la necesidad de involucrar a la ciudadanía si se quiere el éxito de los objetivos de la MUS (Banister, 2008; Brůhová Foltýnová et al., 2020; Shibayama et al., 2020) sobre todo, por ser un servicio público local. Además, la informalidad permite un diálogo más libre donde las reglas pueden concertarse entre los actores y no está amarrado a exigencias engorrosas tipificadas en la legislación. Conviene establecer unos parámetros mínimos de actuación de las autoridades y la ciudadanía para evitar la posible vulneración de derechos y el incumplimiento de las metas propuestas.

Los principios jurídicos como orientaciones de la actuación de la Administración (Schmidt-Assmann, 2003, pp. 347-352), en este caso de las autoridades locales, es suficiente garantía para la protección de derechos; se complementan con los principios de la buena gobernanza que amplían el enfoque en la interacción de todos los actores. Esta perspectiva de la gobernanza abre la posibilidad de nuevas interpretaciones sobre los deberes que los actores privados asumen en los espacios de participación.

Sin ser una lista exhaustiva, los principios propuestos se concretan en una participación efectiva, en condiciones de igualdad y no discriminación; buena fe y confianza legítima; transparencia y rendición de cuentas; y distribución equitativa de cargas y beneficios.

Con base en “el principio de participación efectiva” la concertación informal sobre MUS debe estar precedida de una etapa de convocatoria pública amplia, que involucre a todos los interesados. La convocatoria debe estar libre de restricciones para participar en el debate, se debería ingresar en condiciones de igualdad a los espacios deliberativos, sin estar obligados a sustentar una posición jurídica como prerrequisito, tal como se evidenció en las experiencias de los actores con el agotamiento previo de mecanismos de participación.

Como condición de una efectiva participación, debe asegurarse disponibilidad y acceso libre a la información sobre los asuntos que la autoridad planea concertar (Castro-Buitrago, 2020); así como, la flexibilidad de plazos para garantizar una oportuna participación (Múnera, 2008, p.74), tomando en cuenta las condiciones de los participantes y evitando obstáculos como los horarios de reuniones y las evasivas de comunicación mediante redes sociales. La información y publicidad debería entregarse desde el inicio y durante el proceso de concertación y no asumir a la ciudadanía como un actor pasivo (los entrevistados mencionaron recibir información en proyectos en estado avanzado). Los mecanismos de sensibilización, asesoría gratuita y educación coadyuvan en estos propósitos.

La “no discriminación” exige, de la mano con la movilidad inclusiva, atender a las múltiples necesidades e intereses de la ciudadanía “tiene que ver tanto con los motivos de viaje, la ubicación, la disponibilidad y accesibilidad a los diferentes modos de transporte, así como con los recursos socioeconómicos y las expectativas de vida” (Puga, 2017, p. 36). Ello implica diseñar soluciones de movilidad “con el estándar de los usuarios más vulnerables priorizando los modos universales y más eficientes según lo establece la pirámide de la movilidad” (Puga, 2017, p. 36).

Por su parte, la “buena fe” como lo ha reiterado la Corte Constitucional de Colombia (2012), exige el empeño de la Administración de no vulnerar los derechos de los actores en el proceso y amparar sus expectativas. De esta manera, los actores asumen una “confianza legítima” en que la Administración sigue una conducta leal y honesta. Esta confianza debe manifestarse en la garantía de que las condiciones de los procesos de concertación informal serán mantenidas durante la deliberación, y solo serán modificadas con el acuerdo de todas las partes presentes.

En estos casos, la confianza se desprenderá de la actividad externa de la Administración que se presenta convincente de los fines que persigue y del compromiso de alcanzar las metas de la MUS. El principio de confianza legítima se debe orientar por: “la presencia de una relación, la actuación diligente del interesado y la existencia de una “palabra dada” por la Administración confirmada con actos coherentes posteriores” (Castro-Buitrago, 2007, p. 372).

La “palabra dada” es “un comportamiento de la Administración que se desarrolla dentro del marco del ordenamiento jurídico y en el ejercicio de las competencias que le han sido conferidas por la Constitución y la Ley” (Viana, 2007, p. 175), y “que ha generado unas “expectativas razonables” en las personas a las cuales se dirige” (Castro-Buitrago, 2007, p. 372).

De la mano de la buena fe, los principios de “transparencia y rendición de cuentas” proscriben el secretismo de las actuaciones de la Administración (Ley 1437, 2011, art. 3.8), por lo que se exige la publicidad en todo el proceso de negociación. La transparencia también se exige a los actores privados, quienes también deben cumplir con el mandato de no ocultar información y actuar de buena fe sin asumir posiciones de poder que obstaculicen a los demás participantes ser tenidos en cuenta.

Como directriz de la buena gobernanza, la transparencia asegura la legitimidad de los espacios de interacción, puesto que la difusión de la información permite un diálogo abierto y un mayor compromiso en llegar a acuerdos (Sommermann, 2010, p. 11). Se redefine la “rendición de cuentas” vertical, de entrega de resultados por los gobernantes, por una más horizontal y flexible (Bontenbal, 2009, p. 182), en la que cada actor debe rendir cuentas; los diferentes actores dentro y fuera de los procesos participativos tienen la responsabilidad de presentar los resultados de su actuación. Se derivan unos deberes específicos de la Administración y de todos los que participan en la toma de decisiones que se concretan, en el momento de rendición de cuentas, en los parámetros vistos de participación, información, igualdad y no discriminación que las partes deben cumplir durante todo el proceso de interacción.

Por último, la “distribución equitativa de las cargas y los beneficios” implica que, con base en un tratamiento equitativo, los actores deben obtener beneficios del proceso de concertación informal sin que eso los excluya del cumplimiento de deberes en la consecución de los fines pactados. Este principio opera además como un parámetro de justicia, en el sentido que ningún grupo de personas debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias negativas que resulten de proyectos o políticas, por lo que obliga a una efectiva retribución y compensación, dirigida a contrapesar las cargas o pasivos que deben asumir quienes padecen los efectos directos de una actividad.

Conclusiones

La concertación informal con la Administración en MUS es una modalidad de actuación jurídica sustentada en el valor de la participación y la gobernanza como elementos de la democracia, en la promoción de la innovación, la cooperación y la concertación que la legitima como un escenario de cualificación de la MUS.

La legitimación de estos espacios adquiere esa connotación porque alcanzaron el nivel que da lugar a la proposición de unos parámetros para orientar y facilitar acuerdos sin la necesidad ser objeto de una regulación especial, en la medida que se han validado desde la informalidad. Ese nivel se refleja en una maduración en la convocatoria, conformación, coordinación y acción de los movimientos frente a la Administración. Las diez experiencias registradas evidencian la organización de la ciudadanía, no se trata de experiencias aisladas. Se percibe la consciencia sobre la exigibilidad de sus derechos, la capacidad instalada de proponer, y en sus trayectorias se lee persistencia y firmeza.

Todavía no se puede hablar de resultados eficaces en acuerdos claros y realizables, como tampoco de procesos siempre pacíficos, no obstante, las concertaciones informales se han instalado como una modalidad para alcanzar acuerdos sobre MUS, que adquieren legitimación como respuesta a la inflexibilidad y falta de certeza sobre los resultados de los mecanismos de participación regulados, por lo que la definición de sus parámetros es necesaria para asegurar su encaje en la garantía de derechos y el Estado democrático.

Referencias

- Agudo, J. (2011). La concertación con la administración: Especial referencia a la concertación informal. *Opinión Jurídica*, 10(1), 15-32. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v10nspe/v10nspea02.pdf>
- Ahmad, T., & Chang, J. (2020). Lessons learned from the experience of Indian policies towards sustainable transport systems. *Transportation Research Procedia*, 48, 2999-3018. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.185>
- Álvarez, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Paidós.
- Arning, K., & Ziefle, M. (2020). Defenders of diesel: Anti-decarbonisation efforts and the pro-diesel protest movement in Germany. *Energy Research & Social Science*, 63(101410). <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101410>
- Attard, M. (2020). Mobility justice in urban transport - the case of Malta. *Transportation Research Procedia*, 45, 352-359. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.03.026>
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73-80. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0967070X07000820>
- Barbosa, T., Parsons, M., Fisher, K., Roa Petra, C., & Baars, R. (2020). A crack in the automobility regime? Exploring the transition of São Paulo to sustainable urban mobility. *Cities*, 107(102914). <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102914>
- Bardal, K. G., Gjertsen, A., & Reinar, M. (2020). Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 82(102330). <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102330>
- Barfod, M. B. (2018). Supporting sustainable transport appraisals using stakeholder involvement and MCDA. *Transport*, 33(4), 1052-1066. <https://journals.vgtu.lt/index.php/Transport/article/view/6596>
- Bezai, N., Medjdoub, B., Al-Habaibeh, A., Chalal, M., & Fadli, F. (2021). Future cities and autonomous vehicles: Analysis of the barriers to full adoption. *Energy and Built Environment*, 2(1), 65-81. <https://doi.org/10.1016/j.enbenv.2020.05.002>
- Bohne, E. (1990). Recent trends in informal environmental conflict resolution. En W. Hoffmann-Riem & E. Schmidt-Assmann (Eds.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen* (pp. 217-230). Baden-Baden.
- Bontenbal, M. (2009). Strengthening urban governance in the South through city-to-city cooperation: Towards an analytical framework. *Habitat International*, 2(33), 181-189. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.016>

- Brůhová Foltýnová, H., Vejchodská, E., Rybová, K., & Květoň, V. (2020). Sustainable urban mobility: One definition, different stakeholders' opinions. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 87(102465). <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102465>
- Buehler, R., Jung, W., & Hamre, A. (2015). Planning for sustainable transport in Germany and the USA: A comparison of the Washington, DC and Stuttgart regions. *International Planning Studies*, 20(3) 292-312. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563475.2014.989820?journalCode=cips20>
- Castro-Buitrago, E. (2017). *Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la Administración*. Ed. Universidad de Medellín.
- Castro-Buitrago, E. (2020). Acceso a la información en asuntos ambientales. Principio 10 de la declaración de Río de 1992. En G. Rodríguez (Ed.), *Los principios del derecho y la gestión ambiental en Colombia* (pp. 93-109). Tirant lo Blanch.
- Castro-Buitrago, E., & Vázquez, J. (2019). La participación ciudadana y la concertación social en el desarrollo de la movilidad urbana sostenible. En A. Fortes (Ed.) *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano* (pp. 465-496). Arazandi.
- Cavoli, C., Christie, N., Mindell, J., & Titheridge, H. (2015). Linking transport, health and sustainability: Better data sets for better policy-making. *Journal of Transport & Health*, 2(2), 111-119. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2014.08.001>.
- Clavijo, D., Guerra, D., & Yañez, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicado al derecho*. Grupo Editorial Ibañez.
- Cleves, V. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo Colombiano*. Universidad Extenado de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1811, por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito. Diario Oficial N. 50.033 de 21 de octubre de 2016.
- Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 43.091 de 18 de julio de 1997.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1931, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Diario Oficial N. 50.667 de 27 de julio de 2018.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo. Diario Oficial N. 47.956 de 18 de enero de 2011.
- Consejo de Estado de Colombia. (2014). *Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera de 27 de noviembre de 2014, radicado: 00533*. <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?section=493&module=navigationmodule>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia T-717 de 2012*. Colombia. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-717-12.htm#_ftnref39
- Díaz, E. (1998). *Curso de filosofía del derecho*. Marcial Pons.
- Ferrada, J. (2012). El sistema de justicia administrativa chileno: Revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses. *Revista de Derecho*, 25(1),

- 103-126. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000100005>
- Flick, U. (2007). *La investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Flick, U. (2015). *El diseño de la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Fu, Q. (2018). Bringing urban governance back in: Neighborhood conflicts and depression. *Social Science & Medicine*, 196, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.10.035>
- Gil, A., Calado, H., & Bentz, J. (2011). Public participation in municipal transport planning processes - the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1309-1319. <https://ideas.repec.org/a/eee/jotrge/v19y2011i6p1309-1319.html>
- Gómez, J., & Soto, K. (2020). Gobernanza y movilidad urbana hacia la sustentabilidad. Comunidad educativa en Monterrey, México. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), 95-107. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.80196>
- Hassan, S., & Goodson, L. (2020). The cultures of decision-making: A qualitative study of urban transport projects in Alexandria, Egypt. *Transportation Research Procedia*, 48, 2401-2420.
- Hernández, O., & Ramos, D. (2005). Participación social en movilidad urbana. *Revista de Urbanismo*, 13. https://web.uchile.cl/vignette/revistaurbanismo/CDA/urb_completa/0,1313,ISID%253D569%2526IDG%253D3%2526ACT%253D0%2526PRT%253D15863,00.html
- Hopkins, D. (2017). Destabilising automobility? The emergent mobilities of generation Y. *Ambio*, 46, 371–383. <https://doi.org/10.1007/s13280-016-0841-2>
- Hrelja, R., Khan, J., & Pettersson, F. (2020). How to create efficient public transport systems? A systematic review of critical problems and approaches for addressing the problems, *Transport Policy*, 98, 186-196. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X19304950>
- Katayama, R. (2014). *Introducción a la investigación cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas*. Universidad Garcilaso de La Vega.
- Keseru, I., Coosemans, T., & Macharis, C. (2020). Stakeholders' preferences for the future of transport in Europe: Participatory evaluation of scenarios combining scenario planning and the multi-actor multi-criteria analysis. *Futures*, 127(102690). <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102690>
- Kim, J., Schmocker, J., Bergstad, C., & Fujii, S. (2014). The influence of personality on acceptability of sustainable transport policies Transportation. *Transporte*, 41, 855-872. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11116-013-9502-5>
- Lange, C. (2011). Dimensiones culturales de la movilidad urbana. *Revista INVI*, 26(71), 87-106. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/531/562>
- Lizárraga, C. (2006). Movilidad urbana sostenible: Un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio*, 6(22), 283-321. <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/260/265>
- López, D. (2004). *La teoría impura del derecho*. Legis-Universidad de Los Andes-Universidad Nacional.
- Lovelace, R., Parkin, J., & Cohen, T. (2020). Open access transport models: A leverage point in sustainable transport planning. *Transport Policy*, 97, 47-54. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2020.06.015>
- Martínez, M. (2004). *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. Editorial Trillas.
- Meira, L., de Mello, C., Castro, Y., Oliveira, L., & Nascimeto C. (2020). Measuring social effective speed to improve sustainable mobility policies in developing countries. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 78. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2019.12.002>
- Munera, M. (2008). *De la participación destructora a la participación sinérgica*. Universidad

- Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas. (2017). *Nueva agenda urbana*. Autor.
- ONU-HABITAT. (2020). *Del WUF1 al WUF10*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/del-wuf1-al-wuf10>
- Puga, E. (2017). Movilidad inclusiva: Más que un reto, un derecho. En N. Pinto, E. Puga, & G. Endar (Eds.). *Más allá de los límites. Apuntes para una movilidad inclusiva* (pp. 9-13). Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Quiñones, E., Fernández, M., & Guevara, V. (2017). *ABC de la ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación ciudadana democrática en Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Sánchez, C., & Ciceri M. (2007). ¿Participación ciudadana en la democracia? *Civilizar*, 7(12), 11-29. <https://doi.org/10.22518/16578953.777>
- Schmidt-Assmann, E. (1993). La doctrina de las formas jurídicas de la actividad administrativa. Su significado en el sistema del derecho administrativo y para el pensamiento administrativo actual. *Documentación Administrativa*, 235-236, 7-32. <https://doi.org/10.24965/da.v0i235-236.5332>
- Schmidt-Assmann, E. (2003). *La teoría del derecho administrativo como sistema*. Marcial Pons-INAP.
- Schulze Fielitz, H. (1993). ¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa? *Documentación Administrativa*, 235-236, 89-112. <https://doi.org/10.24965/da.v0i235-236.5335>
- Sheller, M. (2018). *Justicia de movilidad: La política del movimiento en una época de extremos*. Verso Books.
- Shibayama, T., Pungillo, G., Lemmerer, H., & Nocera, S. (2020). Stakeholder involvement in decision-making process: A test assessment towards transition to autonomous vehicles. *Transportation Research Procedia*, 48, 2550-2568. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.255>
- Sommermann, K. (2010). La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. En R. García-Macho (Ed.), *Derecho Administrativo de la información y administración transparente* (pp. 11-26). Marcial Pons.
- Stolte, B., Lordelo dos Santos, A., & Delmonico, D. (2020). Unfolding barriers for urban mobility plan in small and medium municipalities – A case study in Brazil. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 132, 808-822. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.12.006>
- Suárez, C. E. (2018). *Influencia de los colectivos bogotanos de biciusuarios en el proceso de formación de políticas públicas sobre bicicleta a nivel distrital*. Universidad Santo Tomás.
- Tantaleán, R. (2016). Tipologías de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Sociedad*, 13(43), 1 – 37. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456267>
- Uribe, H., Valencia, A., & Ramos, S. (2019). Tendencias y evolución investigativa sobre la movilidad sostenible: una aproximación bibliométrica. *Revista Producción + Limpia*, 14(2), 42-60. <https://doi.org/10.22507/pml.v14n2a5>
- Verlinghieri, E. (2020). Learning from the grassroots: A resourcefulness-based worldview for transport planning. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 133, 364-377. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.07.001>
- Viana, M. (2007). *El principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano*. Universidad Externado de Colombia.
- Wells, P., & Xenias, D. (2015). From ‘freedom of the open road’ to ‘cocooning’: Understanding resistance to change in personal private automobility. *Environmental*

Innovation and Societal Transitions, 16, 106-119.
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2015.02.001>

Zhao, X., Yongjian, K., Zuo, J., Xiong, W., & Wu, P. (2020). Evaluation of sustainable transport research in 2000–2019. *Journal of Cleaner Production*, 256. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652620304510?via%3Dihub>

Nota del Autor

Erika Castro Buitrago es abogada, Doctora en Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Como docente en Derecho acompaña cursos en pregrado y posgrado en derecho ambiental, coordina la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad de Medellín, y la Red de Derechos de Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Asuntos Ambientales. Por favor, dirija la correspondencia a: ecastro@udemedellin.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0467-0031>

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría es abogado, Magister en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana y Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Universidad Católica Luis Amigó. Actualmente está adelantando sus estudios en el Doctorado en Derecho en la Universidad Carlos III de Madrid, en España. Como docente de derecho acompaña cursos de posgrado en ordenamiento territorial, derecho urbano y derecho ambiental. Por favor, dirija la correspondencia a: jorge.vasquezsa@amigo.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6280-005X>

Agradecimientos: A la Universidad Carlos III de Madrid por invitarnos a participar en la investigación "La Administración Pública ante las innovaciones sociales derivadas de las políticas de movilidad urbana sostenible," y a todos los actores sociales de las diferentes ciudades de Colombia que generosamente brindaron sus experiencias y apreciaciones sobre los procesos de concertación informal en movilidad urbana sostenible.

Copyright 2021: Erika Castro-Buitrago, Jorge E. Vásquez Santamaría, and Nova Southeastern University.

Cita del artículo

Castro-Buitrago, E., & Vásquez Santamaría, J. E. (2021). Parámetros para orientar procesos informales de concertación en movilidad urbana sostenible en Colombia. *The Qualitative Report*, 26(11), 3534-3550. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2021.5129>
