

Intervención administrativa del espacio público en Bogotá: generación de alternativas para vendedores informales 2015-2019

Francisco Jiménez Bedoya¹

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como base fundamental el análisis de la problemática habitual de los vendedores informales que ocupan el espacio público en Bogotá, quienes son sometidos a intervenciones administrativas de recuperación del espacio público mediante operativos de policía. El problema latente se debe a que las alternativas de generación de ingresos que ofrece el Distrito Capital a los vendedores informales no son suficientes y por tal motivo las unidades de estudio de la presente investigación hacen referencia a las entidades del sector público de Bogotá, identificando en cada una de ellas, de acuerdo a sus funciones, responsabilidades y alcances el ofrecimiento de alternativas de solución e inclusión social que deben brindar a los vendedores informales. El tipo de investigación es cualitativa con un enfoque descriptivo, la cual se puede enmarcar dentro de la investigación comparativa documental, además, se pretende encontrar semejanzas, puntos de quiebre y diferencias; así como también se infiere acerca de sus puntos en común, es decir encontrar particularidades y diferencias entre las dos últimas administraciones de Gustavo Petro y Enrique Peñalosa.

Palabras claves: Espacio Público, vendedores informales, intervención administrativa, mesas de trabajo.

Abstract

This research work is based on the usual problems of informal sellers who are occupying public space in Bogotá city and now they are subjected to administrative interventions to recover public space by police operations. This problem is because the alternatives of formal works offered by the city hall to informal sellers are not enough and for this reason the units of study of this research refer to the entities of the public sector of Bogotá city, identifying in each of them according to their functions and, responsibilities, offering alternative solutions and social inclusion that they must provide to informal sellers. The kind of research is qualitative with a descriptive approach, which can be framed within documentary comparative research. also, it is intended to find similarities, breakpoints and differences; as well as it is inferred about their common points, that is to say to find

¹ Abogado magister en derecho, especialista en derecho administrativo, experiencia profesional en contratación administrativa, procesos de liquidación de contratos estatales y derecho policivo. Teléfono de contacto: 3112140140

particularities and differences between the last two administrations directed by Gustavo Petro and Enrique Peñalosa

Key words: Public Space, informal vendors, administrative intervention, work tables.

Sumario: I. Acercamiento conceptual en relación al espacio público, la intervención administrativa y las ventas de carácter informal; II. Descripción de la situación del espacio público en Bogotá frente a los vendedores ambulantes; III. Actores de la recuperación administrativa del espacio público y su control fiscal y administrativo; IV. Similitudes y diferencias entre las entidades encargadas de la recuperación administrativa del espacio público

37

Introducción

Desde un punto de vista jurídico, el espacio público es un área de propiedad, dominio y uso público. Es, también, el lugar al que todos los ciudadanos tienen acceso libre, se ejercen actividades públicas y sociales y pueden movilizarse hacia espacios parcelados.

El espacio público lo conforman tanto los elementos naturales como artificiales o contruidos. La Constitución Política de Colombia en su artículo 82 establece que “Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Sin embargo, a pesar de existir tal protección jurídica, el Estado colombiano no logra cumplir con este objetivo. El Conpes 3718 de 2012 hizo un diagnóstico de la situación del espacio público de las ciudades colombianas. De acuerdo con este documento existen problemas institucionales, conceptuales y falta de empoderamiento colectivo acerca de lo público.

En procura de la protección del espacio público en Bogotá, la Administración Distrital lleva a cabo intervenciones de recuperación, retirando a los vendedores informales que ejercen sus actividades comerciales en él. Como compensación a la recuperación precitada, la administración ofrece alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales que son retirados del espacio público, con el fin de que inicien una transformación de la informalidad a la formalidad.

Es evidente que en Bogotá hacen falta muchos controles sobre la gestión y manejo de los vendedores informales en el espacio público pues, según las cifras de caracterización de vendedores del IPES, en 2019 se contaba con un total de 50.038 vendedores, de los 11.000 aceptaron las ofertas de alternativas de la entidad. Sin embargo solo 4.476 de estos vendedores se encuentran reubicados en alguna alternativa de generación de ingresos (Alcaldía de Bogotá, 2019), es decir, únicamente el 9,5 % de esa población caracterizada ha sido atendida por el Distrito mediante el ofrecimiento de alternativas de generación de ingresos. Situación que pone en entredicho las oportunidades que se ofrecen a los vendedores

tal vez por falta de socialización de las mismas, o por no ser atractivas para los intereses de los vendedores informales.

Esto lleva a cuestionar si tales ofertas brindan verdaderos beneficios para esta población pues quizás por su ubicación o por no contar con estrategias para atacar las nuevas modalidades de vandalismo, que se aprovecha de las circunstancias de los vendedores, el espacio público sigue invadido.

El problema consiste en que las alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales que ofrece el Distrito Capital, al parecer no son suficientes, pues el número de vendedores identificados en la intervención administrativa del espacio público supera el número de ofertas brindadas por el Distrito; tal situación hace que los tiempos de atención en la asignación de alternativas sean demoradas, lo que origina que en muchas ocasiones los vendedores que fueron retirados de un espacio recuperado por vía administrativa se reubiquen en otros sectores generando nuevas intervenciones de recuperación; también se puede presentar duplicidad de información de los vendedores al ser caracterizados en otro sector. Otra consecuencia es el aumento de derechos de petición y de acciones de tutela que deben ser resueltas por las entidades distritales ocasionando desgastes administrativos, sin soluciones oportunas de reubicación para los vendedores.

Las unidades de estudio de la presente investigación, hacen referencia a todas entidades del sector centralizado y descentralizado de Bogotá, las cuales hacen presencia en la recuperación administrativa del espacio público, identificando en cada una de ellas sus funciones, responsabilidades y alcances en el ofrecimiento de las alternativas de solución e inclusión social que se ofrecen a los vendedores informales.

El presente trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación ¿las entidades que participan en la recuperación administrativa del espacio público generan suficientes alternativas de solución a los vendedores informales que son retirados del espacio público en Bogotá?

Se plantea la siguiente hipótesis de trabajo: la recuperación administrativa del espacio público en Bogotá genera un mínimo porcentaje en relación a las soluciones a los vendedores informales, esto puede ser el resultado de la falta de integración y articulación entre las entidades del Distrito.

Para dar respuesta a esta pregunta y comprobar la hipótesis se propone como objetivo general: analizar las funciones y responsabilidades de las entidades que participan en la recuperación del espacio público y su relación con la generación de alternativas económicas para los vendedores informales en Bogotá, ello requiere identificar las responsabilidades asignadas a las entidades que intervienen en la recuperación administrativa del espacio público, en el periodo 2015 - 2019, para poder identificar y comparar las políticas en esas

dos administraciones. Finalmente, se busca generar recomendaciones respecto de la recuperación administrativa del espacio público por parte de las entidades encargadas.

La importancia de estudiar este tema radica en las consecuencias que para la ciudad acarrea el insuficiente ofrecimiento de alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales, que se ven obligados a reincidir en la ocupación del espacio público de manera ilegal. Esta situación mejoraría notablemente con estrategias que beneficien a los vendedores informales, con alternativas comerciales adecuadas y programas de formación y capacitación que les ayude en su transformación social. Las alternativas de ubicación de los vendedores deben estar localizadas en sitios comercialmente estratégicos, con las infraestructuras adecuadas para tal fin, que les garantice obtener los recursos necesarios para su subsistencia, Asimismo, deberá hacerse énfasis en la defensa del espacio público como lugar de usos de disfrute de todos y todas.

El tipo de investigación es cualitativa con un enfoque descriptivo, la cual se puede enmarcar dentro de la investigación comparativa documental, convirtiendo la investigación cualitativa en aquella que proporciona profundidad a los datos, logra dispersión y riqueza interpretativa y ayuda a la contextualización del ambiente o entorno, y brinda detalles y experiencias únicas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

Además, el carácter comparativo es un procedimiento de investigación, en donde, se pretende encontrar semejanzas, puntos de quiebre y diferencias; así como también se infiere acerca de sus puntos en común, es decir encontrar particularidades y diferencias, de acuerdo a Bernal (2006). Es decir, que mediante la indagación de las funciones asignadas a las entidades que participan en la recuperación administrativa del espacio público, se pueda determinar cuáles de ellas aportan a la generación de soluciones integrales que beneficien a los vendedores informales que son retirados del espacio recuperado.

Se trata de una investigación de tipo documental, es decir que las fuentes para la recolección de la información serán los documentos, informes y resultados emitidos por cada una de las entidades públicas del Distrito Capital, que participan en la recuperación administrativa del espacio público, así como de otras instituciones como los entes de control. Se pretende, entonces, realizar dos líneas de intervención de la información así: uso de los documentos en la recolección, selección y presentación de resultados con un carácter coherente de la realidad situacional y uso de los procedimientos lógicos presentes en toda investigación como es el análisis la inducción y la deducción.

Se pretende analizar las funciones de las entidades que participan en la recuperación administrativa del espacio público y generar un diagnóstico que permita crear nuevas estrategias para ampliar la cobertura de solución de alternativas para los vendedores informales y poder liberar definitivamente el espacio público de la ocupación irregular en Bogotá, permitiendo un espacio libre que garantice una mejor calidad de vida a la población

que habita Bogotá. Esto quiere decir que el impacto social debe ser de doble vía, en primer lugar, con la generación de suficientes alternativas que permitan a los vendedores seguir cumpliendo con su labor económica de una forma organizada y, por ende, obtener los recursos necesarios para su subsistencia; y en segundo lugar la obtención del espacio público libre de contaminación y obstrucción para el disfrute y uso de todos los ciudadanos.

1. Acercamiento conceptual en relación al espacio público, la intervención administrativa y las ventas de carácter informal

1.1. El espacio público

Existen muchas definiciones de espacio público. Sin embargo, para efectos de este trabajo se adopta una visión física, es decir, el espacio material y físico, por el que las personas transitan de manera libre. Luego, se trata de infraestructuras, tales como: calles, avenidas, zonas verdes, aceras, puentes, ríos, caminos, etc., que, por tratarse de zonas de carácter público, no son propiedad privada.

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Estado tiene el poder y el deber constitucional de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalecerá sobre el particular”, además, su destinación debe buscar la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Desde esta perspectiva el espacio público se puede entender como el conjunto de inmuebles a los cuales se puede acceder y desarrollar libremente actividades, sin estar supeditado a restricciones políticas, económicas o sociales (Rossi, 1986, pág. 128). Para fortalecer y ampliar esta concepción se puede sostener que el espacio público está destinado al disfrute universal de los ciudadanos, en los cuales se concentran formas de ejercicio de la vida democrática en sociedad, garantizadas por las reglas constitutivas del contrato social, esto es, por la Constitución Política propia de un Estado Social de Derecho. Como lo estableció la Alcaldía de Bogotá, los espacios públicos son:

Donde se manifiestan y deben manifestarse ciertas formas básicas del ejercicio de la ciudadanía contemporánea: la igualdad, la equidad, la libertad de expresión y difusión del pensamiento y las opiniones; el derecho de reunión y manifestación; el derecho a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre; la expresión de la diversidad cultural y la libre circulación. (Alcaldía de Bogotá Plan Maestro de Espacio Público,, 2005).

En la actualidad el espacio público tiene un carácter polifacético pues incluye desde los andenes, en los cuales la socialización es aparentemente simple, hasta los escenarios que concuerdan con la mezcla de diferentes culturas, y donde se puede encontrar las siguientes características de acuerdo con Auge:

Lugar de la identidad: En el sentido de que cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él. Es decir, se convierte en un espacio en el cual el individuo puede expresar sus emociones y su interculturalidad.

De relación: En el sentido de que cierto número de individuos, siempre los mismos, pueden entender en él la relación que los une a los otros. Se explica como los miembros de una sociedad, por una infinita cantidad de razones participan en el uso del espacio público.

De historia: en el sentido de que los ocupantes del lugar pueden encontrar en él los diversos trazos de antiguos edificios y establecimientos, el signo de una filiación. (Auge, 1992, pág. 58)

Por otro lado, la legislación actual colombiana, particularmente el Decreto 1504 de 1998, recoge el concepto de un modo integral y considera como espacio público no sólo aquel al cual se accede libremente, sino que da particular importancia a las diversas funciones que cumplen los espacios, independientemente de su tenencia. El citado Decreto define espacio público como:

El conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por lo tanto, los límites de los intereses privados de los habitantes.

De igual forma cuando se menciona el espacio público se pueden referenciar entre otros los siguientes aspectos:

- Los bienes de uso público, es decir, todos los inmuebles que son utilizados por los ciudadanos, los cuales son de disfrute colectivo entre los que encontramos las vías las plazas, los parques, etc.
- Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales que forman parte exclusiva de la propiedad privada y que, por su naturaleza, satisfacen solo necesidades particulares, entre los que encontramos antejardines, fachadas y cubiertas.

También se pueden establecer otras características del espacio público, tales como:

1. Zonas viales: Calzada, separador, Andén, Antejardín, Franja de Control ambiental, Alameda, Bahía de estacionamiento, Paso a desnivel y Vía Peatonal.
2. Zonas recreativas de uso público: Zona verde, plaza, plazoleta, parque y campo deportivo.
3. Zonas de equipamiento comunal: Zona verde y comunal.
4. Zonas de servicios públicos: Franjas de aislamiento, Rondas de río, Quebradas, Canales, Lagunas y sus respectivas zonas de preservación ambiental. (Secretaría Distrital de Planeación, 2018)

Entonces se puede deducir que existe una diferencia entre el espacio público y el espacio privado, lo cual se determina en el sentido que el espacio privado, no solamente es una propiedad la cual es ejercida por un grupo o persona determinada, sino que tiene características diferentes, las cuales están compuestas por un espacio individual, que no solamente está destinado a la intimidad, sino que también es un lugar en el cual su acceso es restringido, prohibido y limitado. Teniendo en cuenta estas características, se involucran además todas aquellas espacialidades con las cuales su acceso se torna limitado por la propiedad del mismo, como se puede describir en lugares destinados al trabajo, las oficinas, a las fábricas y en general en todos los espacios que se caracterizan porque existe una estricta inspección y control por parte de muchos intereses particulares.

El Espacio público puede definirse de diversas maneras. En este trabajo se adopta la definición de González Saboya quien lo define como “el lugar que está abierto a toda la sociedad, a diferencia del espacio privado que puede ser administrado o cerrado según los intereses de su dueño. El espacio público, por lo tanto, es de propiedad estatal y dominio y uso de la población en general. Puede decirse que cualquier persona puede circular por un espacio público, más allá de las limitaciones obvias que impone la ley”. (González Saboya, 2009)

Existen algunas entidades en el Distrito Capital que dentro de su misiones tienen como objetivo la administración o regularización del espacio público, como es el caso del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) ya que tiene la ejecución de proyectos de construcción o remodelación de vías, por ello debe desplazar a los vendedores que allí se encuentran estacionados, sin mediar ofrecimiento que permita un alivio adecuado y ocasionando que los vendedores se ubiquen en nuevas vías públicas aledañas a los espacios ya recuperados.

Por otro lado, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), tiene la misión de administrar el espacio público y dentro de sus facultades está la de otorgar los respectivos permisos para eventos de carácter temporal², aunque no ofrece alternativas reales que cambien la forma de subsistencia de los vendedores informales que allí se encuentran ubicados.

Otro caso es la Empresa de Renovación Urbana (ERU), entidad en la que recae la renovación estructural de la ciudad, principalmente en sitios históricos y de gran afluencia de público. Esta entidad tampoco ofrece alternativas previas a los vendedores informales que ocupan el espacio público y que durante años han ejercido sus actividades en estos sitios.

Por el contrario, el IPES a pesar de no ser una entidad que directamente interviene en la recuperación del espacio público, sí ofrece respuestas claras, precisas y concisas a los

² Concejo de Santa Fe de Bogotá D.C., Acuerdo 018 de 1999, 31 de julio, “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”, Art. 2 y 4.

vendedores que han sido retirados a través de los operativos de intervención, siendo directamente la entidad en la que recae la obligación de ofrecer las alternativas de solución a este tipo de vendedores.

El IPES, conforme a su misión, hace ofrecimientos de alternativas de solución, para que los vendedores informales que ocupan el espacio público y que son identificados en los procesos de intervención, dejen definitivamente la ocupación irregular del espacio público, labor que es dispendiosa debido al gran número de vendedores que día a día se van sumando a esta tarea.

Cuando no hay una solución oportuna a los requerimientos de los vendedores informales desalojados del espacio público, estos elevan solicitudes al IPES. Según la base de datos que hace parte del Sistema Integrado de Gestión del IPES, al corte 31 de diciembre de 2019, la identificación de vendedores informales fue de 15.277, las solicitudes ascendieron a 12.692, de las cuales solo resolvieron 954 de esas solicitudes, es decir, tan sólo el 7.52% (IPES I. p., 2020), por tal razón la entidad se encuentra colapsada, pues por la gran demanda de los requerimientos enviados por los vendedores informales terminan en derechos de petición y acciones de tutela. La mayoría de acciones judiciales, que a pesar de ser dirigidas inicialmente a cada una de las entidades que han participado en la intervención administrativa, son redirigidas al IPES por traslado originado de las entidades ya mencionadas, ocasionando caos, pues la demanda de vendedores en el Distrito supera la oferta de alternativas del IPES. (DADEP, 2019).

1.2. La intervención administrativa del espacio público

El Decreto 098 de 2004 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, deja claro que la intervención consiste: *En la política de recuperación y manejo del espacio público, la cual se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico.*

Conforme a lo anterior, las entidades públicas en cumplimiento del deber legal aquí establecido, procurando darle sostenibilidad al espacio público en Bogotá, intervienen en pro de la protección establecida a través de operativos de recuperación en los sitios donde se encuentran ejerciendo ilegalmente las ventas los denominados vendedores informales. (Gómez, 2010, pág. 91).

1.3. Las ventas informales y el espacio público

Las ventas informales como lo describe García (2011), son aquellas actividades comerciales que “se pueden realizar de distintas maneras, ya sea a través de la red, en un establecimiento tradicional o gran superficie, en un mercado o en distintos espacios urbanos. Así, quien vende

un producto en la calle es un vendedor informal”. De acuerdo con el autor citado, “este tipo de vendedor no tiene un lugar fijo de venta, ya que se va desplazando de un lugar a otro buscando la mayor afluencia de público”.

De esta forma la venta informal es una actividad comercial que tiene una relación directa con grupos sociales marginados que por diversas razones “no pueden o no quieren vender sus productos por los conductos convencionales” (García, 2011). El espacio público utilizado para este tipo de venta es muy diverso: estaciones de buses de Transmilenio, plazas de mercado, calles muy concurridas, etc. Esto al final se convierte en una competencia directa con el comercio formal, lo cual, en la práctica es una competencia desleal pues afecta su operación comercial formal.

Se puede afirmar que quienes se dedican a las ventas informales generalmente no pagan impuestos, arriendos, contribuciones ni servicios públicos. Existe una relación cliente-vendedor en la que prima la práctica del regateo, con la cual busca cada parte ganar, pero el precio final que paga el consumidor es menor al precio inicial, asumiendo algunos riesgos pues hay pocas posibilidades de realizar reclamaciones o devoluciones y se generan posibles engaños o timos, etc.

2. Descripción de la situación del espacio público en Bogotá frente a los vendedores ambulantes

Al revisar las administraciones en Bogotá entre 2012 a 2019, bajo los mandatos de Gustavo Petro (2012-2015) “Bogotá Humana” y Enrique Peñalosa (2016-2019) “Bogotá Mejor Para Todos”, se puede observar que la ocupación del espacio público de manera ilegal por parte de los vendedores informales ha aumentado de manera considerable pues no tienen otra alternativa para sostener a sus familias.

Según la base de datos del Instituto para la Economía Social (IPES) con corte a 30 de diciembre de 2019 en Bogotá había un total de 50.286 vendedores informales distribuidos en las 20 localidades tal como se representa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Vendedores informales por localidad a diciembre 2019

N o.	Localidad	Vendedores informales
1	Usaquén	600
2	Chapinero	3070
3	Santafé	10193
4	San Cristóbal	3577
5	Usme	1980
6	Tunjuelito	1066
7	Bosa	1940

8	Kennedy	4767
9	Fontibón	1215
1		
0	Engativá	2864
1		
1	Suba	2982
1		
2	Barrios Unidos	857
1		
3	Teusaquillo	1816
1		
4	Los Mártires	3500
1	Antonio	
5	Nariño	1396
1		
6	Puente Aranda	2898
1		
7	Candelaria	1755
1	Rafael Uribe	
8	Uribe	1265
1	Ciudad	
9	Bolívar	2526
2		
0	Sumapaz	19

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de gestión del IPES 2019

Sin embargo, el informe del IPES 2018 la cifra ascendió al 83.000 vendedores informales (IPES, 2018).

Del total de vendedores informales anotados en la tabla que antecede, solo se brindó servicios al terminar el año 2019 a 3597 vendedores, según el listado de personas identificadas en operativos de la Policía Nacional y servicios ofrecidos por el IPES, lo que significa un 21,8 % de la población caracterizada, lo cual indica una atención bastante baja, sin contar que año tras año el número de vendedores informales va en aumento.

Cabe anotar que el sector privado también coadyuva a la proliferación de los trabajadores informales, pues en Colombia se evidencia que el 30% de las nuevas empresas antes de los cinco años de creadas desaparecen, algunas por gastos financieros innecesarios, otras por mala selección de personal y otras por falta de conocimiento del sector (La República, 2019). Adicionalmente, la carga tributaria en Colombia es la tercera más alta en Latinoamérica y en 2014 la tasa efectiva de tributación era el 75,4 % es decir que las empresas gastan tres cuartas partes de sus utilidades en el pago de impuestos (Dinero, 2015). Con este panorama las empresas que desaparecen ayudan a engrosar el ejército de desempleados, los cuales al no

encontrar alternativas laborales terminan en las filas de la informalidad. Este grupo de personas representa una alta proporción. En Colombia la informalidad asciende al 61%, y específicamente en Bogotá esta cifra llega al 54.9% pues al no tener más opciones, invaden el espacio público para comercializar algunos productos que les permita recibir algún tipo de ingreso económico, que en ocasiones es insuficiente lo que hace que se pierda parte de la capacidad de compra, y que se contraiga aún más la economía por la vía de la reducción de la demanda. (La República, 2019).

Así las cosas, son muy pocos los vendedores informales que aceptan las alternativas de generación de ingresos que ofrece el IPES, esto lleva a evaluar si las ofertas brindan verdaderos beneficios para esta población o si el problema radica en que no están siendo comunicadas de manera efectiva.

46

Acabar con los vendedores informales simplemente expulsándolos por la fuerza no es la solución; el problema realmente no es el vendedor, sino la imposibilidad de ganarse la vida de otra forma y la falta de oportunidades para la inserción a la vida laboral, entonces lo que se está haciendo es atacar a la víctima del problema, no el problema.

El concejal de Bogotá Diego Molano en debate de control político del 14 de agosto de 2018, publicado por la Oficina Asesora de Comunicaciones del Concejo de Bogotá, describió como un fracaso el manejo de esta situación, ya que ni propende el mejoramiento de esta población ni recupera el espacio público. "Estamos ante una bicicleta estática" opinó. Es fundamental vincular a la empresa privada como aliado estratégico para solucionar la problemática de ventas informales y la ocupación inadecuada de espacio público que, además de la escasa oportunidad laboral, hacen parte de los problemas que en el día a día aquejan a los vendedores informales que ocupan el espacio público en Bogotá. (Concejo de Bogotá, 2018)

3. Actores de la recuperación administrativa del espacio público y su control fiscal y administrativo

3.1. Los actores en la recuperación administrativa del espacio público

En cumplimiento de su misión, el IDU desarrolla diferentes tipos de proyectos sostenibles los cuales buscan mejorar las condiciones de movilidad bajo los principios de equidad, la integración, la seguridad y la accesibilidad de los ciudadanos del Distrito Capital. Los proyectos los lidera la Subdirección General de Desarrollo Urbano, que entre sus funciones tiene el trámite administrativo y la interacción de las funciones que correspondan a las dependencias internas que intervengan en el proceso “supervisión, seguimiento y recibo de las obras y proyectos de infraestructura vial y del espacio público realizados por terceros particulares o públicos”.

Para el cumplimiento de esos objetivos realizan "Convenios de Cooperación para la Intervención de Infraestructura Vial y Espacio Público a Cargo de Terceros", que implican el compromiso de las partes y supedita la construcción de la infraestructura de la ciudad al acatamiento de las normas técnicas y urbanísticas establecidas y bajo la premisa del interés general. "La naturaleza y alcance de tales convenios de cooperación no es otra que la de un acuerdo de colaboración para establecer obligaciones que permitan al tercero dar cumplimiento a las cargas urbanísticas o de movilidad impuestas por las autoridades distritales respectivas y la forma como el IDU adelanta la supervisión, seguimiento y recibo de las obras, en cumplimiento de su misión y funciones". (IDU)

La generación de empleos de calidad constituyó uno de los objetivos principales de la Alcaldía de Gustavo Petro y se encontraba dentro de los 10 objetivos principales de su plan de desarrollo aprobado por el Concejo de Bogotá

47

"Generar trabajo decente y digno como el principal mecanismo para que la población bogotana pueda gozar con autonomía sus derechos. El trabajo decente será la base del desarrollo económico, la competitividad y el criterio guía de las relaciones entre empleadores y trabajadores tanto en el sector público como en el privado. Democratizar el trabajo decente con énfasis en el fomento de la economía popular. Los programas de formalización, emprendimiento y generación de empleo propenderán por descentralizar la actividad económica para crear oportunidades de trabajo digno en las localidades con mayores niveles de pobreza, de modo tal que contribuyan a mejorar los problemas de movilidad, reduciendo los desplazamientos en armonía con la política de ordenamiento territorial". (Acuerdo 489 de 2012. Concejo de Bogotá).

La política planteada por la administración de Gustavo Petro, más allá de los mandatos legales y constitucionales vigentes, se enfocó en la revitalización de zonas de la ciudad en estado de abandono o deterioro, haciendo un gran énfasis en la renovación del centro de la ciudad. A través de la cualificación del espacio público, el plan propuso generar una nueva oferta de espacio público, creando nuevos equipamientos e infraestructuras en las partes de la ciudad donde existía un déficit tanto cualitativo como cuantitativo en este aspecto.

Sin embargo, en términos de uso del espacio público por parte de personas con ocupaciones informales, los números permanecieron casi estáticos alrededor de un 20%. De manera que, aunque se presentó una disminución significativa en términos de población ocupada de manera informal, esta no podría relacionarse directamente con las políticas de recuperación del espacio público. (Segura, 2018)

La administración de Enrique Peñalosa propuso el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, buscando "la felicidad" de todos en su condición de personas, miembros de familia y de la sociedad, como objetivo del Plan Distrital de Desarrollo Bogotá mejor para todos 2016-2019. Se trató de recuperar la autoestima ciudadana e incrementar en la ciudad el bienestar de sus habitantes, producto de la confianza ciudadana en la capacidad

de ser mejores y vivir mejor. Para lograr lo anterior, el Plan Distrital de Desarrollo buscó mejorar el goce del “espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá mediante la ejecución de programas y acciones concretas conforme al principio constitucional de igualdad de todos ante la ley, según el cual el interés general prima sobre el particular”.

Ese Plan Distrital de Desarrollo, “buscó transformar e incrementar el espacio público como un escenario” donde los ciudadanos pudieran compartir su uso con democracia, en donde los entornos seguros y calidad se utilizan “para la socialización, apropiación, conectividad, uso adecuado y disfrute de todas las personas”, sin requerir de membrecías. Los planteamientos anteriores, fueron las líneas base que orientaron la construcción colectiva de los proyectos de inversión del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (Secretaría de Planeación, 2016)

48

En el presente trabajo de investigación, como aporte al problema, se determinará cómo a través de mesas de concertación celebradas entre los diferentes actores de la problemática social de ocupación ilegal del espacio público en Bogotá se puede llegar a generar soluciones a los vendedores informales que son retirados del espacio público; soluciones originadas de acuerdo a la misión que cada entidad distrital tiene asignada dentro de su estructura orgánica y que se adecúen a las necesidades de los vendedores informales, con el fin de dejar definitivamente el espacio público e ingresar al mercado laboral de manera formal.

Las mesas de concertación tendrían como fin la firma de convenios de asociación para atención de vendedores informales, convenios interadministrativos que posibiliten al vendedor informal desarrollarse laboralmente y una educación formal para sus descendientes, pues en las diferentes encuestas realizadas por el IPES, las causas más frecuentes para que los vendedores informales retirados del espacio público utilicen el espacio público es la falta de oportunidades para obtener el sustento propio y de sus familias, como educación, vestido y alimentación.

Si bien el IPES cuenta en la actualidad con alternativas de generación de ingresos para los vendedores informales que ocupan el espacio público en Bogotá, estas no son suficientes debido a la gran demanda de vendedores que día a día se van ubicando en espacios que ya han sido recuperados, creando un sin número de intervenciones que no terminan, por lo que con las mesas de concertación, se busca que estas sean llevadas a cabo en las localidades en donde estén presentes representantes de cada una de las entidades distritales actoras de la recuperación administrativa del espacio público, entes de control que den seguridad y cumplimiento a los acuerdos celebrados y, así mismo, con vendedores informales de cada localidad, para que de esta manera las alternativas de solución sean más personalizadas y posibiliten que más vendedores sean atendidos a través de estos ofrecimientos.

3.2. El rol de las entidades del sector central del Distrito Capital

En concordancia con lo anterior, las entidades que hacen parte de la estructura orgánica de Bogotá, que de cierta manera intervienen en la recuperación del espacio público y que deben ser vinculadas a la solución que se propone en la presente investigación, son las que a continuación se describen:

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP)

El Acuerdo 018 DE julio 31 de 1999 expedido por el Concejo de Bogotá, por el cual se creó la Defensoría del Espacio Público, estableció entre otras funciones, exclusivamente algunas referentes al espacio público, siendo estas las siguientes:

- *Administrar los bienes que hacen parte del espacio público.*
- *Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.*
- *Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.*
- *Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencias sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia.*
- *Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.*
- *Promover en coordinación con las autoridades competentes, un espacio público adecuado para todos.*
- *Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro.*
- *Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.*
- *Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y control el espacio público.*
- *Identificación de los espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades.*

Para cumplir con los objetivos misionales el DADEP enfocó su gestión administrativa en 9 estrategias, las cuales se resumen a continuación:

- *“Consolidar “el inventario general de los bienes inmuebles del espacio público y bienes fiscales del nivel central del Distrito Capital”. En esta estrategia se estructuró el observatorio del espacio público, reportes técnicos sobre la información del espacio público para el plan maestro de la Secretaría Distrital de Planeación, saneamiento de bienes de uso público, estructuración e implementación de líneas de investigación referentes al espacio público, establecimiento de las políticas del espacio público.*

- *“Administrar el inventario general del espacio público y bienes fiscales del distrito”. Actividades relacionadas con la meta de cuidado y defensa del espacio público.*
- *“Sostener el espacio público”. Recuperación de “ejes viales de alto impacto peatonal y vehicular”, logrando recuperar 27.9 kilómetros de espacio público.*
- *“Defender el espacio público”. Recuperación de predios como zonas verdes, parqueaderos y equipamiento público, implementación de estrategias técnicas y financieras que permitieron la sostenibilidad de los espacios públicos recuperados, entrega de los bienes fiscales los cuales estaban a cargo del DADEP, implementación de estrategias de sensibilización a los ciudadanos sobre el uso del espacio público.*
- *“Educar a los ciudadanos en las buenas prácticas sobre el espacio público”. Esta estrategia se enfoca en la recuperación y revitalización de las estaciones de Transmilenio, en este aspecto el DADEP se encarga apoyar, organizar, asesorar y coordinar en compañía de las autoridades del distrito las actividades correspondientes que permitan “la protección, conservación, recuperación y aprovechamiento del espacio público con el fin de garantizar” su uso y disfrute colectivo del mismo.*
- *“Mantener la infraestructura física del DADEP”. Esta estrategia tiene como objetivo atender todo lo relacionado con el mejoramiento de la productividad institucional, es decir se perfeccionaron los puestos de trabajo, se mejoraron las instalaciones de la Entidad, así como la reposición del parque automotor.*
- *“Fortalecer la capacidad administrativa, operativa, de calidad y ambiental”. Se realizaron estrategias que permitieron el mejoramiento de las competencias laborales, fortalecimiento del Control Interno y el sistema integrado de gestión, mejoramiento es aspectos técnicos, financieros y judiciales bajo el esquema de asociación público privadas (APP).*
- *“Actualizar la plataforma tecnológica de la información y la comunicación”. Implementación de soluciones tecnológicas con el objetivo de fortalecer los componentes TIC’s, como herramienta utilizada en la defensa del espacio público.*
- *“Promocionar la transparencia y el control de la corrupción en la gestión institucional”. Para el DADEP es muy importante lograr sus objetivos misionales, buscando tener siempre acciones soportadas en las buenas prácticas que permitan consolidar la cultura de transparencia, realizándolo a través de comportamientos éticos y la generación del buen gobierno, basado en los valores y principios, buscando con ello eliminar todos los actos corruptos en la ejecución de sus procesos. (DADEP, 2019)*

Cabe resaltar que el DADEP es una entidad que, a pesar de procurar la protección del espacio público, no cuenta con alternativas que les den solución a los vendedores informales objeto de la presente investigación.

En el año 2006 el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo 257 aprobó una reforma administrativa en donde, además de crear entidades públicas, implementó las funciones que cada una de ellas debe cumplir conforme a su misionalidad y que también están relacionadas con en el objeto de este trabajo de investigación. A continuación, se relacionan estas entidades con sus misiones relacionadas con el espacio público.

Secretaría Distrital de Hacienda (SDH)

Es la principal entidad distrital a involucrar en el presente trabajo, pues de ella dependen las erogaciones financieras para desarrollar todos los planes y estrategias de trabajo que se deben implementar como consecuencia de los resultados obtenidos en las mesas de concertación que se celebrarán entre los actores de la problemática.

Secretaría de Integración Social

A pesar de no contar con funciones específicas sobre la problemática social de los vendedores informales en el espacio público, se pretende involucrarla al presente trabajo como futura gestora de planes sociales de convivencia que ayuden a minimizar los riesgos de inseguridad de los vendedores, a través de los programas de integración social que la entidad ejerce en cumplimiento de su misión.

Secretaría Distrital de Hábitat (SDH)

Involucrar a la presente entidad en el presente trabajo, es de vital importancia pues a través de los planes de vivienda que puede coadyuvar el otorgamiento de subsidios para los vendedores informales que no cuentan con los suficientes recursos para adquirir vivienda propia.

Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

Esta entidad a través de la Subdirección de Planeación Territorial, dentro de sus áreas desarrolla el Taller del Espacio Público que tiene a su cargo el manejo, la legislación y el diseño de áreas públicas para el disfrute y goce de los ciudadanos. Uno de los objetivos del Taller es lograr una cultura del espacio público, el que sería el espacio propicio para que una vez involucrado en la temática del presente trabajo permita incentivar la cultura ciudadana a los vendedores informales con el fin que tengan una razón suficiente para no seguir ocupando el espacio público con fines económicos.

Secretaría Distrital de Educación (SDE)

El hacer parte del presente trabajo a esta entidad distrital, resulta de gran importancia pues desde allí se pretende que a través de los innumerables programas de educación con que cuenta la entidad, los vendedores informales y sus hijos pueden contar con suficientes facilidades para ingresar a la educación formal.

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)

Teniendo en cuenta que su misión corresponde a orientar y liderar la formulación de políticas, planes y programas “de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo, que conlleva la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo

y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital”, así como promover de manera efectiva que el Instituto para la Economía Social – IPES, fortalezca las diferentes alternativas de generación de ingresos para los vendedores informales. Por ello sus estrategias se ajustan perfectamente al objetivo de ayudar a los vendedores informales.

3.3. El rol de las Entidades del Sector descentralizado del Distrito Capital

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

El Acuerdo 19 de 1972 expedido por el Concejo de Bogotá, por el cual se creó el IDU, “tiene asignadas funciones relacionadas con la generación y mantenimiento de componentes que integran el elemento construido del espacio público: las vías, plazas, plazoletas, puentes, aparcaderos y algunos parques y zonas verdes”. Es decir, “funciones de sostenibilidad y gestión del espacio público”; sin embargo, a pesar de ser la entidad que más interviene en la recuperación del espacio público, no dispone de alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales que son sujetos a dicha recuperación.

Para el año 2108, el IDU tuvo un presupuesto de inversión de \$1.962’889 millones de pesos. Contó con 6 proyectos de inversión dentro de los cuales se destacaron: 1002 Articulación regional y de planeación, 1047 Modernización física, 1059 Transporte público integrado y de calidad, 1067 peatones y bicicletas, 1062 construcción y conservación de vías, 1063 construcción y conservación de calles. (IDU, 2018)

Como parte de la estrategia “*Ciudad para la gente*”, el IDU participó en los proyectos de Transmicable en Ciudad Bolívar, la Troncal sobre la carrera 7ª y peatonalización de la carrera 7ª, en cada uno de ellos se llevaron a cabo procesos de sensibilización a los ciudadanos sobre la importancia de recuperar el espacio público, adicionalmente se realizaron procesos interinstitucionales de atención, también se gestionaron permisos para la utilización temporal del espacio para realizar actividades sin ánimo de lucro. En lo referente al aprovechamiento económico del espacio público se suscribieron 19 contratos para actividades publicitarias por más de \$291 millones de pesos. El monitoreo de puentes y la administración de parqueaderos también están dentro de las funciones de administración y control por parte de la entidad. Se realizó también la recuperación de 4700 m2 de espacio público invadido por comerciantes informales, así como también se recuperaron 5600 m2 de espacio público en bahías. (IDU, 2018)

Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano (ERU)

Mediante el Acuerdo 643 de 2016 expedido por el Concejo de Bogotá, se fusionó Metrovivienda en la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano ERU. El citado acuerdo en su Artículo 5, estableció dentro de sus funciones principales la de “contratar el diseño, la construcción y la interventoría de obras infraestructura para la adecuación de predios destinados a programas de vivienda de interés social y proyectos integrales, incluida la

gestión de modelos de gestión bajo instrumentos de desarrollo”; sin embargo, tampoco brinda alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales que son retirados del espacio público.

La ERU refiere sus metas a proyectos de intervención de renovación de símbolos históricos, así como la construcción de parques y espacios públicos que permitan el fortalecer el tejido social. Se encarga de utilizar el presupuesto en estudios técnicos para movilidad, redes de alcantarillado, ambientes socioeconómicos, cadenas productivas. La ERU no realiza la adquisición de predios. La reconstrucción de hospitales de primer nivel, también es parte de las tareas adelantadas por la ERU, pues se convierte en parte de la solución para la salud de los bogotanos. Trabaja en articulación con el Plan de Desarrollo del Distrito, formulando y gestionando la utilización del suelo para proyectos específicos e integrales que permitan evitar el deterioro físico, social y ambiental en donde todos los ciudadanos puedan compartir de espacios en común para su recreación, movilidad y esparcimiento. (ERU, 2018).

Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD)

El Acuerdo 4 de 1978 expedido por el Concejo de Bogotá, por el cual se creó el Instituto de Recreación y Deporte, estableció en su Artículo 93 entre sus “funciones la generación y sostenibilidad sobre el elemento construido del espacio público, como las de adquirir y enajenar, a cualquier título, los bienes muebles o inmuebles”; sin embargo, no cuenta con alternativas de generación de ingresos a los vendedores informales retirados del espacio público.

El Instituto Distrital de Recreación y Deporte en su Informe de Gestión del 2018, para el cumplimiento de su trabajo misional tuvo los siguientes proyectos de inversión:

- 1076. *Rendimiento Deportivo al 100 x100.*
- 1077. *Tiempo Escolar Complementario.*
- 1147. *Deporte Mejor para Todos.*
- 1082. *Construcción y Adecuación de Parques y Equipamientos para Todos.*
- 1145. *Sostenibilidad y Mejoramiento de Parques, espacios de vida.*
- 1146. *Recreación Activa 365.*
- 1148. *Fortalecimiento de la Gestión Institucional de Cara a la Ciudadanía.*
- 1155. *Modernización Institucional.*
- 1200. *Mejoramiento de las Tecnologías de la información.*

El Proyecto 1082 de 2016 se fundamentó en el mejoramiento y construcción de parques, equipamientos deportivos y recreativos para los habitantes del Distrito Capital. El presupuesto destinado para este proyecto fue de \$331.647.918. (IDRD, 2018)

Mientras que para el Proyecto 1145 de 2016, el presupuesto destinado fue de \$176.899.387, el cual fue invertido en la sostenibilidad y mejoramiento de parques. Este proyecto se basó

en el ofrecimiento de todos los espacios para la práctica deportiva y recreativa, la actividad física y la adecuada utilización del tiempo libre, el presupuesto invertido se utilizó en la inversión en la adecuación de canchas sintéticas, mantenimiento y operación de parques, así como todas las acciones pertinentes en el manejo del medio ambiente.

El IDU tiene bajo su administración varios festivales en espacios públicos como el Festival de Verano, los festiparques, vacaciones recreativas, recreaciones familiares y otras actividades que generan el acopio de ciudadanos alrededor de estos eventos. (IDRD, 2018)

Instituto para la Economía Social (IPES)

El Acuerdo 257 de 2006, expedido por el Concejo de Bogotá, por el cual se transformó el Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social (IPES), estableció en su Artículo 79 sus funciones siendo estas las siguientes:

- *Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.*
- *Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONG nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.*
- *Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.*
- *Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.*
- *Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.*
- *Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito.*

La misión del IPES es

Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas; así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado. (IPES)

Las alternativas que el gobierno de la ciudad y el IPES ofrecen, parten de la necesidad de identificar las necesidades más importantes para posteriormente definir “las acciones específicas “con un enfoque sistemático” y así resolverlas mediante de estrategias centradas en resultados y en los proyectos sociales”. (IPES)

En ese sentido el IPES buscar transformar la economía informal ofreciendo formación, capacitación y alternativas de generación de ingresos.

Las líneas de intervención del IPES son:

- a) *Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales: cuyo objeto es generar alternativas de ingresos a través del emprendimiento y el fortalecimiento empresarial a los vendedores informales que ejercen actividades económicas en el espacio público de la ciudad de Bogotá a partir de una ruta de intervención que permita valorar el estado de vulnerabilidad y establecer los perfiles emprendedores de aquellos vendedores que cuenten con habilidades, potencialidades y cualidades emprendedoras.*
- b) *Generación de Alternativas Comerciales Transitorias: cuyo objeto es generar alternativas comerciales transitorias para los vendedores informales en Bogotá que permitan dignificar su actividad económica, contribuir a mejorar su calidad de vida y disminuir las actividades informales en el espacio público. Los formatos comerciales en los cuales se enmarcan las alternativas comerciales transitorias a disposición de la población sujeto de atención se clasifican así:*
 - *Puntos Comerciales: alternativas de generación de ingresos para hacer viable el ejercicio comercial, la inserción en el mercado y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios detalladas por los sectores de la economía informal.*
 - *REDEP: Red de Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público, es una alternativa comercial transitoria, dirigida a los vendedores informales, a quienes se les asigna un mobiliario urbano en el espacio público para desarrollar su actividad productiva, que les permita generar ingresos. Dentro de este formato comercial se encuentran los quioscos o puntos de encuentro.*
 - *Ferias Comerciales: alternativas institucionales y/o comerciales transitorias ubicadas en zonas autorizadas por entidades que administran el uso del espacio público o espacios privados para que los vendedores informales comercialicen sus productos de forma organizada.*
 - *Puntos de Encuentro; En este campo el IPES actúa como la entidad gestora del aprovechamiento económico del espacio público en actividades comerciales de población de vendedores informales que se desarrolla*
 - *Formación e inserción laboral: cuyo objeto es incrementar el potencial productivo de las personas que ejercen actividades de la economía informal, mediante el fortalecimiento de competencias generales y específicas que les permita ser más competitivos, logrando así mejorar el nivel de ingreso y el bienestar de sus familias.*

Lo anterior se materializa mediante la prestación de los siguientes servicios:

- *Desarrollar programas de formación que respondan a las necesidades del sistema productivo de la ciudad. Esta es una capacitación hecha a la medida de la empresa*

ya que define qué tipo de conocimiento requiere que tenga el empleado y el IPES lo capacita en esta área.

- *Referenciar a oportunidades de empleo a las personas que han desarrollado procesos de formación implementados por el IPES.*
- *Administración y fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado: cuyo objeto es elevar la competitividad del sistema distrital de plazas de mercado para garantizar el cumplimiento de la función social ligada al abastecimiento y la seguridad alimentaria de la ciudad, propendiendo porque sean equipamientos con las condiciones necesarias para la comercialización de alimentos en condiciones higiénico sanitarias idóneas, con productos de calidad, disponibilidad y precios competitivos. (Valero, 2017).*

Durante el año 2018 el IPES ejecutó \$56.573.864.578 de los cuales el 70% fueron en “proyectos de inversión directa a los programas enfocados a la atención de los vendedores informales”, representados en cuatro proyectos que apuntaron a cumplir con sus metas y compromisos institucionales. En primer lugar, el Proyecto 1078 de 2016 Generación de alternativas comerciales transitorias, el IPES logró asignar 267 alternativas comerciales transitorias en quioscos, puntos de encuentro, puntos comerciales, y mobiliario semiestacionario, igualmente el IPES lleva a cabo la realización de ferias institucionales permanentes los domingos y festivo brindando 797 cupos. (IPES I. p., 2018)

El Taller del Espacio Público y el DADEP diseñaron un nuevo prototipo de mobiliario urbano, que dio lugar a la construcción de 343 alternativas comerciales con mobiliario semiestacionario y 34 quioscos, de esta forma se logró la permanencia de alternativas comerciales en el espacio público con características uniformes, las cuales están acordes con el desarrollo urbanístico de la ciudad.

Se realizaron los procesos de identificación y caracterización de 16.552 vendedores, con el propósito de focalizar las ofertas de servicios y construir nuevas alternativas de solución. Por esta razón con el ánimo de disminuir la deficiencia de alternativas comerciales, el IPES ofreció también programas de formación y emprendimiento empresarial. (IPES I. p., 2018)

El segundo proyecto de inversión se identificó con el número 1134 de 2016 “Oportunidades de Generación de Ingresos para Vendedores Informales”, en el cual el IPES incorporó a 496 vendedores informales “en procesos de emprendimiento y fortalecimiento empresarial², realizando un proceso integral con asistencia técnica, comercial y administrativa; esto sumado al acompañamiento psicosocial en lo relacionado con negocios inclusivos; igualmente dentro del proyecto el IPES logró asignar 71 “alternativas de generación de ingresos a vendedores informales que forman parte de personas mayores y/o condición de discapacidad”. Las alternativas para este segmento de los vendedores informales se enfocaron en alternativas instaladas en entidades públicas y privadas, como parte del denominado emprendimiento social.

En lo relacionado con “emprendimientos”, el IPES logró establecer algunas estrategias de comercialización dentro de las que se destacaron la vinculación de 50 unidades productivas en almacenes de cadena en la ciudad, a través de las gestiones realizadas por el instituto con empresas privadas. Como resultado de los emprendimientos, se adjudicaron 258 créditos a través de la Corporación Minuto de Dios.

El tercer Proyecto fue el 1041 de 2016 – “Administración y fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”. Este proyecto está enfocado básicamente a la política pública de abastecimiento en Bogotá, donde se busca la eficiencia de la seguridad alimentaria de todos los habitantes en Bogotá. Consiste en el fortalecimiento de plazas de mercado a partir de los mercados campesinos, mejorando la competitividad de los productos en las plazas de mercado.

57

En lo referente a la cooperación internacional el instituto realizó gestiones con gobiernos como Japón, Dinamarca y Corea del Sur, por intermedio de la Agencia de Cooperación KOIKA, además con Turquía e Israel y adelantó algunos proyectos de asistencia técnica a través de SOCIEUX+ y ORIENTA PRO. Estos proyectos estrechamente relacionados con la capacitación integral en los procesos alimentarios, ambientales y de servicio al cliente para los vendedores informales. Los acercamientos internacionales permitieron al IPES generar resultados positivos en la gestión y atención de la población sujeto de atención, así como un mejor manejo de recursos públicos.

Por último, el Proyecto 1130 de 2016: “Formación e Inserción laboral”, en donde la institución invirtió \$1.877.057.582; cuya finalidad fue potenciar las capacidades de formación de los vendedores informales para su productividad, buscando mejorar sus ingresos. El resultado fue la vinculación de 1.047 personas que trabajan en la economía informal, a diferentes programas de capacitación, se formaron 517 personas en actividades de vigilancia y seguridad privada, quedando con altas posibilidades de inserción al mercado laboral; se adelantaron gestiones empresariales logrando el acceso al empleo de personas que participaron en los cursos de formación. En convenio con el Sena, el IPES capacitó 1.892 personas duplicando la meta propuesta. Logró también la vinculación de 2.020 personas asistentes a la jornada de capacitación a la economía formal a empresas del sector privado, entre otros. (IPES I. p., 2018)

Es así, como el IPES a pesar de no intervenir en la recuperación del espacio público, es la única entidad que debe disponer de una serie de alternativas para que los vendedores informales, sujetos a la intervención administrativa del espacio público, puedan emprender sus proyectos de generación de ingresos, consecuencia de ello se encuentra colapsada debido al número de vendedores que día a día aumenta en Bogotá.

3.4. Organismos de control fiscal y administrativo

Contraloría Distrital

Según el Acuerdo 658 de 2016, Artículo 1, del Concejo de Bogotá,

La Contraloría de Bogotá D.C., es un organismo de carácter técnico, dotado de autonomía administrativa y presupuestal, al cual le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal del Distrito Capital y de los particulares que manejen fondos o bienes del mismo, en los términos y condiciones previstos en la Constitución Política, las leyes y los acuerdos.

Conforme a lo anterior, la Contraloría Distrital de Bogotá en su “informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad regular”, efectuó un completo análisis sobre las circunstancias actuales de la población informal que constituye la razón principal para que la informalidad en Bogotá cada día sea más creciente, encontrando que en

58

Bogotá la Administración Distrital comenzó la aplicación tardía de políticas, que en realidad no son más que débiles programas, orientados a reducir el impacto de estas actividades en la ciudad. Sin embargo, hoy, medio siglo después de iniciada la tarea de recuperación de espacio público, es claro que el Distrito Capital no ha podido resolver el problema, por lo que a entendimiento del suscrito se puede sostener la siguiente hipótesis: Los programas aplicados por el Distrito Capital para mitigar los efectos negativos que generan las ventas informales, han sido ineficaces. Planteamiento que sigue siendo válido para evaluar los resultados (Contraloría Distrital)

De acuerdo con el diagnóstico de la Contraloría realizado en 2004

La razón técnica de este fracaso consiste en que el programa ataca los síntomas y no las causas. El problema de las ventas informales y su efecto en la invasión del espacio público, en el comercio ilegal y en la evasión de impuestos, es un efecto secundario de la pobreza y de la ineficiencia del Estado. Si bien los indicadores económicos muestran un escenario positivo que permite vislumbrar un lento y sostenido crecimiento, es paradójico que estos efectos no influyan sobre los pobres y los indigentes; sin embargo, la explicación tiene dos perfiles: de una parte, los indicadores son tomados de la economía formal, y de otra, simplemente consiste en que la mayoría de los informales manejan unos recursos tan pequeños que generan sólo unas pocas ganancias para sobrevivir. Desde otro punto de vista, los indicadores económicos muestran el crecimiento de las grandes empresas donde los informales son ajenos al empleo y la rentabilidad. (Contraloría de Bogotá, 2004)

A pesar de que el diagnóstico se realizó hace varios, sigue siendo vigente, con el agravante que ha aumentado el trabajo informal. Según la Alcaldía Distrital, en 2018

El índice de pobreza multidimensional involucra 15 indicadores. En Bogotá, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de 4,4 % en 2018. Las mayores privaciones por hogar en Bogotá D.C. se presentaron en los indicadores: trabajo informal con un 52,8%, rezago escolar con un 22,3% y bajo logro educativo con 19,1%. (Observatorio de la Salud de Bogotá)

El diagnóstico de la Contraloría concluye que este problema radica en las incoherencias que dificultan el diseño de políticas públicas efectivas.

El Estado necesita generar recursos, por lo que no debe permitir que se comercie al margen de la legislación impositiva mientras que, por otro lado, existe una sociedad que no reconoce su naturaleza ni sus condiciones al unísono que codicia una cultura europea, estas dos condiciones no aceptan la invasión del espacio público, exigiendo una solución efectiva e inmediata que aún no se ha reflejado.

En ese sentido, el diagnóstico citado, retomando a De Soto (1987), indica que

el problema se ha planteado desde el espacio público ocupado por los vendedores ambulantes, desconociendo el éxodo social y su efecto estructural en la economía global cuyos apéndices abarcan diversas actividades. No son los vendedores ambulantes, en realidad se trata de una sociedad gregaria de familias donde no son informales los individuos, sino sus hechos y actividades que se hacen ilegales cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios. Es la falta de percepción global, donde se identifiquen todos los factores, las causas y las condiciones; así como los actores y agentes colaterales involucrados, lo que no permite diagnosticar el problema en toda su magnitud y, por tanto, limita el diseño de una política pública coherente con el problema y efectiva en la solución. (Contraloría Distrital, 2004)

59

La mayoría de vendedores informales no

no tiene derechos legales sobre los inmuebles que posee y las tierras que habita, por esta razón, no puede realizar operaciones crediticias ni de compra, venta o hipotecas. Con este obstáculo se obtiene un capital improductivo que, por su misma ilegalidad, perjudica a la economía y condena a la gente a la pobreza, obligándola a la informalidad. (Ibíd.)

Un ejemplo de ello es que la administración de Enrique Peñalosa

adelantó programas de crédito para mejorar las condiciones de inversión esta estrategia no ha satisfecho las expectativas esperadas, pues los créditos no pueden ser aprobados porque el solicitante no tiene títulos para respaldar el préstamo. De manera que como en un círculo vicioso, se vuelve sobre lo mismo, ya que la dinámica depende del individuo mismo, de su capacidad de producción y de su calidad humana para originar riqueza, es decir, el principal problema radica en el capital humano, en la formación, en la educación y en la cultura de vida. (Ibíd.)

Desde el anterior Fondo de Ventas Populares en 1972 hasta el hoy IPES, los gobiernos distritales “han invertido incalculables recursos, sin que la respuesta sea efectiva al problema se haya encontrado”. (Contraloría Distrital, Ibíd.)

Se han mencionado algunos de los problemas que se presentan para llegar a una solución eficaz del problema es necesario analizar el problema desde el fondo para verificar el comportamiento de los actores involucrados, los valores y conflictos existentes.

Personería de Bogotá

El Ministerio Público en Bogotá lo representa la Personería Distrital. Es un organismo de control, que de acuerdo con su misión:

Tiene un enfoque social, buscando la defensa de un Estado pluralista, por medio de la vigilancia se promueve la defensa integral de los derechos de las personas, trabaja al servicio de la Ciudad, interviene y actúa como garante del respeto del ordenamiento jurídico, por parte de las autoridades públicas del Distrito Capital, y vigila la conducta de los(as) servidores(as) públicos(as).

Uno de los objetivos primordiales de la entidad “es adelantar el control a la función pública y a los servicios a cargo del Distrito Capital, en temas de impacto e interés para la Ciudad”.

60

La Personería Delegada para Asuntos de Gobierno y Gestión Pública realizó 26 mesas de trabajo en temas relacionados con la recuperación del espacio público y bienes distritales, seguridad y contratación, logró proporcionar información requerida a los integrantes de las Juntas de Acción Comunal para que se registraran en la Plataforma del SECOP II y puedan participar en el proceso de selección adoptado por el DADEP para el aprovechamiento económico de espacios públicos. Como principales logros en la atención y trámite de peticiones, se destacó la no vulneración de los derechos de la población vendedores informales en colaboración con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y el Instituto Para la Economía Social –IPES (Personería, 2019).

El Concejo de Bogotá

El Concejo de Bogotá es el organismo de control político de la Administración Distrital. Desde la Administración pasada Bogotá Mejor Para Todos se encuentra en permanentes discusiones sobre el problema de la informalidad de la ciudad y por eso en uno de los debates llevados a cabo sobre la vigencia 2019 se puso en conocimiento diferentes puntos de vista que ponen en entredicho la gran problemática que viene generando la invasión del espacio público y la insuficiente labor en procurar su recuperación aplicando los procedimientos establecidos sin que se le brinden alternativas a los vendedores informales sujetos de la intervención.

La Comisión de Plan de Desarrollo en 2019 realizó un debate de control político sobre vendedores informales y el espacio público, citado por las bancadas de Alianza Verde y Polo Democrático, en el debate denominado “Espacio público *versus* Vendedores informales en Bogotá”, la concejal Lucía Bastidas, citante principal del debate, indicó que el espacio público es de todos y por ello hay que defenderlo. Resaltando la labor de la administración Distrital, la que, con esfuerzos en recuperar el espacio público, se hace ineficaz su labor por

líderes sociales que incitan a los vendedores a incumplir las normas que rigen el espacio público, aprovechando la población más vulnerable para explotarla laboralmente.

Desde otros sectores políticos se analiza la problemática de los vendedores informales, que se convierten en un problema social a partir de la desigualdad económica, por tal razón se hacen diferentes debates buscando generar soluciones que además de ser reales, sean también integrales que permitan avanzar en la transformación de este grupo poblacional, que si bien es cierto ocupa de manera ilegal el espacio público solo busca el sustento económico para su familia.

Algunos debates desde el Consejo de Bogotá los lideró la concejal Xinia Navarro, quien planteó que las entidades competentes no brindan alternativas económicas o soluciones de empleo reales para los vendedores informales, con el agravante de que las políticas públicas de espacio público no tienen un enfoque de carácter social adecuado para la intervención de los vendedores, así como tampoco se conoce la realidad respecto a la cantidad total de vendedores que hay en la capital.

Por otro lado, el concejal Manuel Sarmiento argumentó que la administración de Enrique Peñalosa realizó una política coercitiva, desalojando a los vendedores informales en el afán de recuperar el espacio público, sin un plan que permita el ofrecimiento de diferentes alternativas de solución, trayendo como consecuencia la vulneración de los derechos de estos.

También los concejales Marco Fidel Ramírez, Emel Rojas, Álvaro Acevedo y Luz Marina Gordillo, realizaron ponencias respecto a los procesos de recuperación del espacio público, los cuales no se tienen en cuenta factores importantes como el entorno social, comercial y económico y que estos tampoco son tenidos en cuenta en el Plan de Ordenamiento Territorial, lo que conlleva a no tener en cuenta los rubros presupuestales correspondientes que permitan brindar alternativas de solución a los vendedores.

El concejal Diego Devia, exaltó el trabajo de la administración, quien se ha preocupado en garantizar el uso y manejo adecuado del espacio público, por ejemplo en Ciudad Bolívar en el proyecto de Transmisible, aunque insiste que no solo se trata de la buena recuperación del espacio público, sino que también se tiene que tener las adecuadas estrategias que permitan brindar alternativas económicas u oportunidades laborales a la población que queda a la deriva después de dichas intervenciones de recuperación. (Concejo de Bogotá, 2019)

En conclusión, es importante manifestar que se ha dejado un claro esquema de las entidades que hacen parte de la administración distrital, las cuales desde su misión guardan relación con la problemática de los vendedores informales, pero que a pesar de poder incentivar en ayudas a esta clase de vendedores no se han interesado, persistiendo el problema de fondo que es el de involucrar a los vendedores informales a la vida laboral que les permita definitivamente dejar la ocupación del espacio público; así mismo se proyecta la celebración de mesas de concertación en las que se puedan concluir cuáles son las necesidades urgentes

y necesarias que permitan la implementación de una política pública para que los vendedores informales abandonen el espacio público.

4. Similitudes y diferencias entre las entidades encargadas de la recuperación administrativa del espacio público

Después de analizar la Constitución, las leyes y normas como el Código de Policía, además de las funciones y responsabilidades de las entidades del Distrito respecto a la recuperación y preservación del espacio público, se evidencia, que los vendedores que ocupan el espacio público constantemente hacen uso de recursos legales para demandar algunas normativas que les impide trabajar libremente y que los obliga a desalojar determinados sitios invadidos por ellos, vulnerando en ciertos aspectos la posibilidad de buscar una alternativa económica que les permita adquirir su sustento diario. Por tal razón, se presenta entonces una complicada dicotomía respecto al uso del espacio público, pues la Constitución Política de Colombia habla de la libertad, la protección, los derechos y las oportunidades que deben tener todas las personas, sin ningún tipo de discriminación; así como también del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Pero también la misma Constitución reafirma que es un deber del Estado velar por la protección, integridad, uso y aprovechamiento del espacio público, en donde el interés general debe prevalecer sobre el interés particular, además faculta a las entidades públicas para generar acciones urbanísticas y de control sobre su utilización.

Así mismo, el Código de Policía entra en defensa del espacio público, pues en el artículo 140 enfatiza sobre el hecho que la ocupación y obstrucción del espacio público generará las correspondientes multas estipuladas en cada caso. Esto originó que la Corte Constitucional se pronunciara a favor de los vendedores informales teniendo en cuenta la falta de oportunidades laborales y su alta vulnerabilidad. Sin embargo, esto no quiere decir, que las altas cortes les estén reconociendo algún derecho a los vendedores informales sobre el espacio público, solamente que ha sido consciente de que no se ha generado una política pública contundente que permita la cobertura total de los vendedores informales, pues revisando las funciones de las diferentes entidades del Distrito, solamente es el Instituto para la Economía Social (IPES) la entidad que ofrece alternativas de solución a los vendedores.

Las altas cortes (Corte Constitucional, Consejo de Estado), advierten sobre la tensión que emerge de velar porque las autoridades estatales protejan la integridad del espacio público haciendo referencia sobre su destinación, en donde debe prevalecer el interés común y no el particular; y por otro lado el derecho constitucional de las personas al derecho al trabajo como resultado de una serie de variables sociales que están en su contra. Pero también indica que muchas de las personas que utilizan el espacio público para obtener ingresos económicos que permiten su subsistencia, lo han hecho durante una larga trayectoria de su vida por falta de oportunidades laborales. Quiere decir esto que las altas cortes expresan que todas las medidas que se tomen en protección del espacio público no deben ser desproporcionadas, es decir que el sector de la economía informal no puede quedar sin ninguna posibilidad de sustento, por

tal razón es inminente su acompañamiento, atención, reubicación y ofrecimiento de alternativas de solución que les permita su inclusión social.

Por otro lado, el Consejo de Estado también se ha pronunciado respecto a la recuperación del espacio público, no sin antes sugerir que se deben tener estrategias que permitan la capacitación, reubicación y atención de los vendedores informales. Adicionalmente, sugiere que los espacios donde se reubiquen los vendedores informales deben tener unas condiciones mínimas no solo de infraestructura, sino también de componente comercial, es decir no por la reubicación en procura de liberar el espacio público, se deban llevar a cualquier espacio que no cuente con la afluencia que les permita seguir generando ingresos. Advierte también que, al realizar obras de infraestructura para la reubicación de los vendedores, se debe realizar un plan integral de promoción, publicidad e integración con la comunidad que permita la visita masiva de compradores.

Algunos organismos de control de Distrito, también se han pronunciado respecto a la recuperación administrativa del espacio, entre ellos está encontramos a la Contraloría, la Personería y el Consejo de Bogotá.

La Contraloría por su carácter técnico hace vigilancia fiscal de los recursos y la inversión. Esta entidad hizo un análisis de la realidad de la población informal encontrado que, a pesar de los proyectos y programas destinados a la reubicación y atención de los vendedores, las políticas fueron aplicadas de forma tardía, considerando que existe debilidad administrativa de las entidades encargadas de la recuperación administrativa del espacio público, entonces considera que se atacan eventos particulares pero no se genera una solución efectiva desde la raíz del problema; según este organismo de control se están atacando los síntomas y no las causas, es decir, la falta de generación de empleo, el desplazamiento forzado, el contrabando y la falta de oportunidades son problemas estructurales que amplían la proliferación de vendedores en el espacio público: Por tal razón, si la soluciones no son articuladas con un sentido holístico el resultado final no tendrá un impacto positivo ni en la recuperación del espacio público, ni en la transformación social de los vendedores ambulantes. Se puede indicar entonces que, la falta de percepción del gobierno de los diversos desequilibrios sociales y su falta de solución de fondo, seguirá generando una mayor proliferación de vendedores informales, independiente de que se realicen infructuosos operativos para la recuperación administrativa. Esto se convertirá en un compromiso entre el Estado y el sector privado que permitan un mejor desarrollo económico y social que ayude a mitigar el problema.

Por su parte la Personería de Bogotá, se encarga de realizar el correspondiente control sobre todo los derechos de las personas y vigila las conductas y las actuaciones de los servidores públicos, con esto se garantiza una atención adecuada a los vendedores que son desalojados del espacio público.

El Concejo de Bogotá, como órgano de Control Político de la administración distrital, establece debates sobre las actuaciones del Distrito respecto a las intervenciones administrativas en el espacio público. Exhorta a las entidades que participan en la recuperación para que destinen parte de sus recursos en generación de alternativas de solución que permitan una mayor cobertura, no dejando de lado que para los vendedores informales también es importante la inclusión social y su desarrollo económico.

En lo que respecta al régimen jurídico aplicado, la competencia respecto a la protección del espacio público, en primer lugar, está a cabeza del (la) Alcalde (sa) Mayor de Bogotá quien ejerce el mayor control sobre su destinación, uso, generación de proyectos de recuperación y adecuación; y en segundo lugar de los alcaldes locales quienes tienen que vigilar el cumplimiento de las normas, así como expedir permisos, dictar y ejecutar acciones para su protección y recuperación.

64

Como prueba de lo anterior, se observa que, en las dos últimas administraciones de la Alcaldía de Bogotá, es decir la administración Bogotá Humana y Bogotá Mejor Para Todos sucesivamente, entre los años 2012 al 2019; en los planes de desarrollo el tema del espacio público invadido por los vendedores informales se convirtió en una prioridad, pues su recuperación tiene como fin principal en convertirlo en un elemento para el goce y disfrute de todos y todas. Sin embargo, en el plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2015), hizo referencia a que dicha recuperación debía estar acompañada de estrategias de reubicación y asistencia técnica para los vendedores informales, evitando que estos quedaran desprotegidos después de una recuperación administrativa. Por otro lado, en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos (2016-2019), para esta administración hay un fuerte componente de recuperación, a tal punto que se hizo uso de las altas cortes (Consejo de Estado y Corte Constitucional) buscando proteger el espacio público mediante la descongestión de las actividades administrativas para realizar operativos de recuperación más eficientes, sin dejar de lado el componente social, es decir generando nuevas alternativas que permitan la construcción de comunidad en un escenario democrático.

Para liberar el espacio público de los vendedores informales se debe ejecutar una intervención de recuperación administrativa, cuya competencia corresponde a los alcaldes locales, quienes la inician con un acto administrativo, que consiste en dar aviso a los vendedores informales con 15 días de antelación, para luego ejecutar la recuperación administrativa en compañía de la policía y de las entidades competentes, realizando un censo poblacional y brindando alternativas de solución a través del IPES. En este caso los vendedores deben escoger una alternativa económica o programas de solución, con lo cual se procede a declarar como zona recuperada el área intervenida.

En esta recuperación administrativa participan directamente las entidades distritales como el IDU, el DADEP, la ERU desde sus diferentes competencias mientras que el IPES es la única entidad encargada de ofrecer alternativas de generación de ingresos a través de programas de

“formación, emprendimiento, fortalecimiento empresarial y gestión de plataformas comerciales”.

Sin embargo, cabe resaltar que el Distrito cuenta con otras entidades que, aunque no participan en la recuperación administrativa, podrían vincularse en forma directa o indirecta en el proceso a través de programas o proyectos que pueden ayudar a brindar un sinnúmero de alternativas de solución que permitan una mayor cobertura a los vendedores informales. Tal y como se explicó detenidamente en el Capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

Conclusiones

El espacio público es una misma moneda con dos caras, por un lado, se puede definir como un elemento común, el cual es para uso y disfrute de todos y todas; pero también como un elemento que sirve para dar alternativa de solución económica a un determinado grupo poblacional, que por desequilibrios sociales lo invaden para conseguir el sustento diario. Entonces desde la Constitución Política, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, los entes de control y la Alcaldía Mayor, desde estas premisas se evidencia que las dos últimas administraciones 2012 a 2019 respectivamente, realizan una defensa de los dos problemas. Por un lado, tratan de proporcionar la solución para la ciudad a partir de la intervención administrativa de recuperación del espacio público; en tanto que al mismo tiempo acompañan a los vendedores que están invadiendo el espacio público con alternativas de solución. Pero sigue presentándose alta proliferación de vendedores informales impidiendo que esas alternativas generadas de ingresos no logren cubrir al 100% del total de vendedores que se encuentran en las calles.

Recuperar el espacio público logra mitigar otros problemas que genera su ocupación irregular como temas de microtráfico, inseguridad, obstrucción vial y peatonal, salubridad y contrabando; sin embargo, la recuperación administrativa sin políticas claras de reubicación o de atención pueden generar mayor proliferación de vendedores, así como la falta de credibilidad de las entidades distritales. Quiere decir que las soluciones generadas en la recuperación administrativa generen beneficios para ambas partes buscando siempre un equilibrio social en los intereses comunes de los ciudadanos, pero sin dejar de lado la inclusión de los vendedores informales.

Las sugerencias del Consejo de Estado respecto a las alternativas de solución son claras, pues se refieren a soluciones de tipo económico que deben concentrarse en la reubicación en lugares que tengan un alto flujo comercial, así como contar con una estructura adecuada que permita a los vendedores continuar con su actividad económica que les permita seguir desarrollando su actividad.

En este aspecto los entes de control establecen el correspondiente control y vigilancia respecto al uso de los recursos por parte de las entidades en la atención de los vendedores, encontrando muchas deficiencias y debilidad tanto en la formulación de políticas, así como en la identificación de los problemas que lo generan. Lo que ha impedido que la atención se de en una forma más contundente. Por una parte, por decisiones no adecuadas y por otra la falta de participación en conjunto de las entidades del distrito.

Al observar las responsabilidades de las entidades encargadas de la recuperación del espacio público, se puede determinar que, en algunas de ellas, su compromiso va solamente hasta la recuperación física del espacio, sin que tengan ningún aporte en la atención de los vendedores.

Referencias

Alcaldía de Bogotá. (s.f.). Decreto 098 de 2004.

Alcaldía de Bogotá. (2016). Obtenido de www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana

Alcaldía de Bogotá. (2019). *Más de 11.000 vendedores informales han aceptado alternativas para salir del espacio público*. Obtenido de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/vendedores-informales-aceptan-alternativas-economicas>

Alcaldía de Bogotá Plan Maestro de Espacio Público,. (2005). Obtenido de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Maestros/Plan_Maestro_Espacio_Publico/Plan_Maestro_Espacio_Publico_DTS.pdf

Alcaldía de Bogotá. (12 de Abril de 2004). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12726>.

Auge, M. (1992). *Los no lugares, Espacios del anonimato*. Barcelona: Gedisa, S.A.

Bernal, C. (2006). *Metodología de la investigación*. Mexico: Pearson Educación.

Burbano, A. (febrero de 2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios* 31, 185-205.

Castells, M. (2001). *La sociología urbana*. España: Alianza editorial.

Concejo de Bogotá. (14 de agosto de 2018). *Desarticulación y descoordinación en el centro de Bogotá. Un diagnóstico que sólo refleja el caos*. Obtenido de

<http://concejodebogota.gov.co/desarticulacion-y-descoordinacion-en-el-centro-de-bogota/concejo/2014-06-17/103548.php>

Concejo de Bogotá. (2019). Obtenido de <http://concejodebogota.gov.co/boletin-diario-n-571-viernes-11-de-enero-de-2019/cbogota/2019-01-11/143001.php>

Concejo de Bogotá. (14 de agosto de 2014). <http://concejodebogota.gov.co/desarticulacion-y-descoordinacion-en-el-centro-de-bogota/concejo/2014-06-17/103548.php>.

Consejo de estado. (2003).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/97/AC/25000-23-15-000-2003-02530-%2001\(AP\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/97/AC/25000-23-15-000-2003-02530-%2001(AP).pdf).

Consejo de Estado. (2003). Sentencia AP 553-2003, CP. Ligia López Díaz.

Consejo de Estado, Radicado 25000-23-24-000-200-00320-01 (CP. camilo Arciniegas Andrade 10 de abril de 2008).

Consejo de Estado, Sentencia AP 553-2003 (CP Ligia López Díaz 2003).

Contraloría de Bogotá. (2004).

www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Diracci%C3%B3n%20Sector%20Gobierno/PAD_2005/FaseII/INFORME%20FVP/INFORME_FINAL_FVP_2004.doc.

Contraloría de Bogotá. (2018).

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fDLeHlXy95gJ:contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Gobierno/PAD_2005/FaseII/INFORME%20FVP/INFORME_FINAL_FVP_2004.doc+&cd=1&hl=es-4.

Corte constitucional. (2017). Sentencia C-11 MP Ivan Humberto Escrucería 2017.

Corte Constitucional, Sentencia D-11638 (MP. Iván Humberto Escrucería Mayalo 2017).

Corte Constitucional, Sentencia T-4. 773.625 (MP Gabriel Eduardo Mendoza 2015).

Corte Constitucional. (2017). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-211-17.htm>.

Corte Constitucional (1999). Sentencia T 754 de 1999. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-754-99.htm>

DADEP. (2019). Obtenido de <http://observatorio.dadep.gov.co/red-de-entidades-locales-por-el-espacio-publico>

- DADEP. (2019). Obtenido de <http://observatorio.dadep.gov.co/red-de-entidades-locales-por-el-espacio-publico>
- Dinero. (24 de junio de 2015). *¿Pagan muchos impuestos las empresas en Colombia?* Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869>
- ERU, E. d. (2018). <http://www.eru.gov.co:81/es/proyectos>. Obtenido de <http://www.eru.gov.co:81/es/proyectos>
- García, W. E. (2011). Informalidad en las calles de Chapinero entre anomia y politicas públicas. BOGOTÁ.
- Gómez, G. (2010). EL ESPACIO PÚBLICO COMO PROBLEMA Y ASUNTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ DURANTE EL GOBIERNO DE LUIS EDUARDO GARZÓN (2004-2008). Bogota.
- González Saboya, S. C. (2009). *EL USO SOCIAL DEL ESPACIO PÚBLICO Y SUS VINCULOS CON EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO. CASO: CARTAGENA*. Bogota.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mc Garw Hill.
- IDRD, I. D. (2018). Obtenido de <https://www.idrd.gov.co/transparencia/control/informes-gestion-evaluacion-y-auditoria/informe-gestion-diciembre-2018>
- IDU, I. d. (2018). <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/presupuesto/informe-de-gestion-y-resultados>. Obtenido de <https://www.idu.gov.co/page/transparencia/presupuesto/informe-de-gestion-y-resultados>
- IPES. (2018). Obtenido de http://www.ipes.gov.co/Libro_Digital_Economia_Informal/Las_Ventas_Informales_en_el%20Espacio_Publico_en_Bogota.pdf
- IPES, I. p. (2018). Obtenido de <http://www.ipes.gov.co/index.php/gestion-institucional/planeacion/informes-de-gestion>
- IPES, I. p. (2020). Obtenido de http://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2020/31-01-2020_INFORME_DE_GESTION_INSTITUCIONAL.pdf
- Jiménez, D. (2000). *Laberintos urbanos en america latina*. LIma, Peru: Abya Yala.

La Republica. (2019). <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/los-tres-factores-que-aumentan-el-fracaso-de-los-emprendedores-en-colombia-2846985>.

La República. (3 de abril de 2019). *Los tres factores que aumentan el fracaso de los emprendedores en Colombia*. Obtenido de <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/los-tres-factores-que-aumentan-el-fracaso-de-los-emprendedores-en-colombia-2846985>

Observatorio de salud de Bogotá. (2021) Pobreza y desigualdad en Bogotá. Recuperado de <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/demografia/pobrezaygini/#:~:text=En%20Bogot%C3%A1%2C%20el%20porcentaje%20de,educativo%20con%2019%2C1%25>.

69

Personería. (2019). Obtenido de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h5Nc0SgpPRoJ:https://www.personeriabogota.gov.co/informes/send/103-presentados-al-concejo/3668-informe-de-gestion-primer-semester-2019+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co>

Personería de Bogotá. (2019). <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h5Nc0SgpPRoJ:https://www.personeriabogota.gov.co/informes/send/103-presentados-al-concejo/3668-informe-de-gestion-primer-semester-2019+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=co>.

Prada Rentería, J. (2016). Gestión del Espacio Publico en el Municipio de Quibdo Estrategias y Lineas de Acción en torno a su creación, recuperación y mantenimiento. *Tesis de Maestria en Gestión Urbana*. Bogotá.

Revista Dinero. (2015). <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869>. Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869>

Rossi, A. (1986). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.

Roth, A. (2009). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

SDP.Proyectoplandesarrollo2016-2020. (29 de abril de 2016). http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf.

Secretaría de Planeación. (29 de abril de 2016). *Proyectoplandesarrollo2016-2020*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/20160429_proyecto_pdd.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2016). *Proyecto plan de desarrollo 2016-22020*.

Secretaría Distrital de Planeación. (2018). *Cartilla de Andenes de Bogotá*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/cartilla_andenes_modificacion_07-06-2018.pdf

Segura, G. (2018). Estudio comparativo: Impacto de las políticas de reubicación de vendedores informales en Bogotá. *Tesis de grado Maestría*. Bogotá, Colombia.

Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Perú: La oveja negra.

Valero, M. G. (2017). Obtenido de http://www.ipes.gov.co/images/informes/Estudios_e_investigaciones/Ponencia_Madrid.pdf

Veeduría Distrital. (2016-2020). Obtenido de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Seguimiento%20a%20metas%20del%20sector%20movilidad%20en%20el%20PDD%20\(2016-2020\)%20VF%20\(30%20abr%2018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Seguimiento%20a%20metas%20del%20sector%20movilidad%20en%20el%20PDD%20(2016-2020)%20VF%20(30%20abr%2018).pdf)