

**LOS DESAFÍOS DE GARANTIZAR EL MÍNIMO VITAL A LA POBLACIÓN DE
VENDEDORES AMBULANTES EN BOGOTÁ**

LOS DESAFÍOS PARA GARANTIZAR EL MÍNIMO VITAL

Giselle Peña

Yescerinna Lellie De la hoz Franco

Monografía de grado para optar por el título de abogadas

Tutor

Daniel Andrés Salamanca Pérez

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

BOGOTÁ D.C – COLOMBIA

2018

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I.....	10
Cifras y conceptos claves	10
CAPÍTULO II	16
Contexto histórico	16
CAPÍTULO III	25
Discurso jurídico sobre la situación del vendedor ambulante.....	25
CAPÍTULO IV	28
Cuestiones polémicas acerca de las garantías estatales.....	28
CAPÍTULO V	34
El proceso.....	34
CAPÍTULO VI.....	38
Análisis del problema.....	38
CAPÍTULO VII	53
Propuesta de Solución	53
CAPÍTULO VIII	56
Conclusiones	56
BIBLIOGRAFÍA.....	61
Referencias consultadas	61
Documentos legales	64
ANEXOS.....	65
GLOSARIO.....	74

RESUMEN

Esta investigación tiene como fin analizar los resultados de las medidas adoptadas por el actual gobierno distrital de Bogotá en la zona de La Candelaria frente a la protección del mínimo vital de los vendedores ambulantes. Para tal fin se revisaron las diferentes auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá y los informes del Instituto Para la Economía Social (IPES). El análisis se basó en el concepto de la Corte Constitucional, la cual en la sentencia T-581 del 2011 determina que el mínimo vital consiste en satisfacer las necesidades básicas del individuo, evaluando el contexto de cada caso en concreto para determinar las circunstancias y realizar una valoración cualitativa, buscando con esto garantizar el derecho a la dignidad humana.

Bajo este concepto, la investigación parte de la idea de que las medidas implementadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá deben girar en torno a la protección de este derecho fundamental, más que a la preservación del espacio público como derecho de la mayoría. Por tanto, esta investigación desglosa uno a uno los mecanismos adoptados a través del IPES, a la vez que se expone cómo se mide de manera óptima la eficacia de cada mecanismo, respondiendo a la pregunta: ¿Son eficaces las medidas que se han adoptado por el gobierno distrital para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes de la localidad de La Candelaria? El estudio permitió identificar y analizar las medidas implementadas por el gobierno distrital, advirtiendo sus fallas y proponiendo un modelo de implementación más eficaz.

PALABRAS CLAVES: Control Público, efectividad, gobierno distrital, mínimo vital, vendedores Ambulantes.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze the results of the measures adopted by the current government of the city of Bogotá in the borough of La Candelaria, measuring its effectiveness against the protection of the vital minimum of street vendors, after carrying out studies, comparisons and measuring the effectiveness of these mechanisms concluded that they do not protect the right to the vital minimum of street vendors. According to the Constitutional Court in judgment T-581 of 2011, it was determined that the minimum minimum is to satisfy the minimum needs of the individual, evaluating the context of each specific case in order to determine the circumstances and make a qualitative assessment with the aim of satisfying the basic needs and finally the guarantee of the right to human dignity. It is this concept, then, the key to this investigation, since the measures implemented by the Mayor's Office of Bogotá should revolve around the protection of this fundamental right, rather than the preservation of public space as the right of the majority. thus, as in this research, the mechanisms adopted by the current district government through the Institute for the Social Economy are broken down one by one and we explain how the effectiveness of each mechanism is optimally measured, answering the question: Are the measures effective? that have been adopted by the district government to guarantee the vital minimum of street vendors in the town of La Candelaria? Achieving not only identify what are the measures implemented by the district government but also carrying out a thorough analysis, noting the failures of the measures and proposing a model for the implementation of an effective mechanism.

KEY WORDS: Government's control, Effective, District government, Vital Minimum, Street Vendors.

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se hace un análisis de las medidas adoptadas por el gobierno distrital a través del Instituto Para la Economía Social (IPES) para garantizar el mínimo vital de la población de vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, estipulado en el plan de desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos 2016 - 2020” de la actual Alcaldía Mayor de Bogotá. Para tal fin se analizaron los resultados de las auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá y los informes entregados por el IPES de los resultados de la política pública en materia de espacio público y venta ambulante. Con base en esta información se evaluó si las medidas implementadas por el gobierno distrital permiten a los vendedores ambulantes el acceso a un mínimo vital de acuerdo con los lineamientos dados por la Corte Constitucional.

La investigación se desarrolló en torno a varios conceptos claves como el de “mínimo vital”, el cual se entenderá como el ingreso producto del trabajo u oficio de una persona, designado a solventar las mínimas condiciones sociales materiales, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios y todo aquello considerado importante para sí y su núcleo familiar dependiente, bajo el parámetro de la dignidad humana. Por otra parte, el concepto de “eficacia” se fundamenta en dos aspectos: primero, la garantía del cumplimiento de cada norma citada, y segundo, la asociación de los medios que serán tomados para efectuar dicho cumplimiento, con el fin de entender los resultados obtenidos.

La ubicación geográfica de la Universidad la Gran Colombia constantemente expone a sus estudiantes a las vicisitudes de la zona de La Candelaria, donde todos los días es visible el

contexto laboral en el que se desenvuelven muchas personas, en el cual la venta ambulante cobra un papel protagónico en una cotidianidad determinada por la desprotección del Estado y el abandono por parte de las entidades locales frente a la garantía de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes. Esta situación genera escenas tan duras como el decomiso de los medios de producción de personas que se encuentran en graves circunstancias de vulnerabilidad económica, so pretexto de implementar y dar aplicación al Código de Policía. Esta situación ha suscitado una pregunta desde la academia por las condiciones de vida de esta población en relación a la protección de sus derechos, como lo es el de la dignidad humana.

Partiendo de lo anterior, esta investigación es útil en un contexto académico porque permite conocer el mundo laboral actual en el que se desenvuelven los vendedores ambulantes en un marco jurisprudencial y legal, permitiendo tener una radiografía del entorno de protección que existe por parte del Estado en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá frente a la implementación eficaz de las medidas desarrolladas por el IPES. Así, el estudio de los diferentes documentos oficiales permite identificar las fallas en las medidas, implementación y ejecución en el plan estratégico del IPES, lo cual podría aportar al mejoramiento de la entidad para posibilitar la optimización de sus procesos y la real protección a la población objeto de estudio.

A partir de esta situación, la investigación se fundamentó en la resolución de la siguiente pregunta: *¿Son eficaces las medidas que se han adoptado por el gobierno distrital para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes de la localidad de La Candelaria?* Esta pregunta problema generó la siguiente hipótesis: Los resultados obtenidos por el IPES no cumplen con todos los requisitos trazados por la Corte Constitucional para la eficaz protección

del mínimo vital de los vendedores ambulantes, evidenciando la falta de garantías para las personas dedicadas a esta actividad económica. Todo lo anterior permitió el planteamiento del objetivo general en los siguientes términos, Analizar los resultados de las medidas adoptadas por el gobierno distrital para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, identificando si son verdaderamente eficaces.

A partir de este objetivo general se esbozaron los objetivos específicos que nos permitirán a lo largo de la investigación lograr el objetivo general, se planteó como primer objetivo identificar las diferentes medidas implementadas por el gobierno para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, aunado a lo anterior, se pretendió advertir cuáles son las deficiencias de las medidas adoptadas por el gobierno distrital para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes de la localidad de La Candelaria, así mismo, identificar los datos obtenidos por parte de los organismos de control públicos u organizaciones de la sociedad civil en materia de impacto de la política de vendedores ambulantes frente a la garantía del mínimo vital y Caracterizar los distintos tipos de medidas adoptados para manejar las tensiones entre acceso al espacio público y derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, se buscó valorar los resultados obtenidos por el IPES en la implementación de las medidas adoptadas por el gobierno distrital para garantizar, eficazmente, el mínimo vital de los vendedores ambulantes de la localidad de La Candelaria y por último presentar elementos que permitan reflexionar sobre la construcción de políticas públicas en materia de gestión del espacio público.

Finalmente, a continuación, se presenta una breve síntesis del documento como resultado final de la investigación en búsqueda del cumplimiento de los objetivos enunciados. En el Capítulo I titulado “Discurso sobre la problemática del vendedor ambulante” se expone la justificación de la investigación. En el Capítulo II, “Cuestionamiento de las garantías estatales”, se contextualiza la problemática planteada y se establece cómo afecta a la sociedad la falta de garantías a la población de vendedores ambulantes por parte del gobierno distrital. En el Capítulo III, “El proceso”, se describe la forma en que se llevó a cabo la presente investigación, resaltando la continuidad entre el planteamiento del problema, la hipótesis de investigación, y las conclusiones finales.

En el Capítulo IV, “Marco conceptual”, se revisan y analizan las variantes conceptuales concernientes al problema formulado, examinando cuáles son las falencias por parte del IPES en la protección del mínimo vital de los vendedores informales, para así identificar los principales errores en la gestión de la entidad. El Capítulo V titulado “Contexto histórico” elabora un relato de los antecedentes de la venta ambulante y la legislación como medio de protección del mínimo vital de la población objeto de estudio. El resultado es una narración sucinta y cronológica de los principales sucesos en esta materia. Todo lo anterior permite que en el Capítulo VI, “Análisis del problema”, se desarrolle el análisis documental como tal de los diferentes archivos del IPES y de la Contraloría de Bogotá. Finalmente, en el Capítulo VII se recogen las conclusiones del análisis realizado en los capítulos anteriores y se plantea una posible solución a las fallas diagnosticadas.

Por tanto, luego de determinar las falencias del IPES en la implementación de políticas públicas para la protección de los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, se

realiza como aporte desde la academia una serie de recomendaciones que buscan el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población, lo cual puede interpretarse como un avance en el bienestar social y la garantía de derechos fundamentales de los habitantes de la ciudad de Bogotá.

CAPÍTULO I

Cifras y conceptos claves

En Bogotá existe un gran número de personas que ejercen el oficio de la venta ambulante, pero no todos tienen las mismas características. Jurisprudencialmente existe una clasificación que ha ayudado a las instituciones distritales a entender mejor este fenómeno y brindar unas medidas para la protección del mínimo vital que sean eficaces a esta población. Es indispensable entonces acercarse al concepto y clasificación de vendedores ambulantes. De acuerdo con la Sentencia T - 772 de 2003, la Corte Constitucional señaló que:

Existen (a) vendedores informales estacionarios, que se instalan junto con los bienes, implementos y mercancías que aplican a su labor en forma fija en un determinado segmento del espacio público, excluyendo el uso y disfrute del mismo por las demás personas de manera permanente, de tal forma que la ocupación del espacio subsiste aun en las horas en que el vendedor se ausenta del lugar –por ejemplo, mediante una caseta o un toldo-; (b) vendedores informales semi-estacionarios, que no ocupan de manera permanente un área determinada del espacio público, pero que no obstante, por las características de los bienes que utilizan en su labor y las mercancías que comercializan, necesariamente deben ocupar en forma transitoria un determinado segmento del espacio público, como por ejemplo el vendedor de perros calientes y hamburguesas del presente caso, o quienes empujan carros de fruta o de comestibles por las calles; y (c) vendedores informales ambulantes, quienes sin ocupar el espacio público como tal por llevar consigo –es decir, portando físicamente sobre su persona- los bienes y mercancías que aplican a su labor, no obstruyen el tránsito de personas y vehículos más allá de su presencia física personal.

Así las cosas, y ya teniendo claro lo que realmente es un vendedor ambulante, es debido definir el derecho fundamental que se está protegiendo por parte de las entidades estatales y la rama judicial, es decir, el mínimo vital. En Colombia este es un derecho fundamental desarrollado jurisprudencialmente con el fin de garantizar una igualdad y el sustento de las necesidades básicas que se tiene como ser humano. Este derecho guarda una estrecha relación con el derecho a la dignidad humana. La Constitución Política de Colombia de 1991, la norma de normas que cobija a todas las personas que viven en este territorio, en su artículo primero define al país de la siguiente manera:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (CP, Art. 1)

Por tanto, el mínimo vital, derivado de la dignidad humana, es un derecho revestido de carácter constitucional, otorgado por la Corte Constitucional. La salvaguarda de la Carta Magna, el autor Franz Erwin Oberarzbacher Dávila, en su artículo “La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: teoría y práctica en Colombia”, explicó que: “es deber de las autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas, un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas” (Oberarzbacher Dávila, 2011).

En este sentido es posible observar que el autor abre la definición del mínimo vital, indicando que es un mínimo de condiciones sociales materiales que debe garantizarse a las personas. Es por eso que mediante el transcurso de los años la Corte Constitucional ha definido las condiciones que se desenvuelven en torno a este concepto. Sobre este derecho, la Corte

Constitucional ha tenido la oportunidad de manifestarse en diferentes ocasiones dando luces acerca de este concepto jurídico. En su sentencia T - 629 del 2016, indica que:

El derecho al mínimo vital tiene, inevitablemente, un componente económico o monetario, su naturaleza no se agota allí pues, su amparo, involucra la real protección del individuo en la sociedad y no solamente el propósito de vivir dignamente. De aquí que esta Corporación haya desarrollado la tesis de que este derecho tiene una connotación cualitativa y no cuantitativa. Quiere ello decir que aunque el monto de los ingresos adquiridos por una persona, pueden determinar el grado de afectación al mínimo vital, una posible vulneración no termina en la cuantía. Así, este Tribunal ha sostenido que, aun cuando esta garantía constitucional está intrínsecamente ligada con el monto de salario mínimo que devenga una persona, no se puede asentir que ello permita que esta, pueda vivir dignamente.

El anterior concepto resaltar varios puntos claves. La Corte Constitucional indica que, si bien el mínimo vital tiene un componente económico, no es lo único que abarca el derecho al mínimo vital, puesto que su protección implica una especial protección del individuo en la sociedad, tiene una estrecha relación con la dignidad humana. Es en este punto cuando ya encontramos la conexidad entre la protección del mínimo vital de los vendedores ambulantes y su estrecha conexidad con las medidas implementadas por el gobierno distrital para dicha protección. Ahora bien, en la sentencia T - 039 del 2017 la Corte Constitucional indicó que

(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda.

Entonces se tiene que el mínimo vital, como protección al individuo, no es solo un valor cuantitativo, sino que debe tener una conexión con la dignidad humana donde se haga una valoración de las condiciones de vida de la persona.

Por otra parte, la Sentencia T-157 del 2014 define el mínimo vital como:

Aquella parte del ingreso del trabajador destinado a solventar sus necesidades básicas y del núcleo familiar dependiente, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, entre otras prerrogativas que se encuentran previstas expresamente en la Constitución Nacional y que además, posibilitan el mantenimiento de la dignidad del individuo como principio fundante del ordenamiento jurídico constitucional.

Esta última definición es la que se considerada la más acertada para el desarrollo de esta investigación. Así, para efectos de esta investigación se entenderá entonces el concepto de mínimo vital como el ingreso producto del trabajo u oficio de una persona, designado a solventar las mínimas condiciones sociales materiales, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios y todo aquello considerado importante para sí y su núcleo familiar dependiente, bajo el parámetro de la dignidad humana.

En segunda instancia, es importante plantear el concepto indicador sobre el cual se va a analizar los resultados del IPES frente a la garantía del mínimo vital, este es, el de eficacia. Se puede establecer que la Corte Constitucional también se ha pronunciado a través de diferentes sentencias, sobre el principio de eficacia, el cual en la Sentencia C-546 de 1992 se define como:

La aplicación del derecho es un fenómeno complejo, en el que se pueden diferenciar por lo menos tres niveles de efectividad de las normas. El primero de ellos, conocido como eficacia en sentido amplio, tiene lugar cuando la norma determina la conducta prevista por ella, sin que esto implique el logro de los objetivos establecidos en el texto jurídico. El segundo modelo teórico se conoce con el nombre de eficacia en sentido estricto y se presenta cuando una norma, además de conseguir que se cumpla la conducta prevista, logra que se realicen sus

objetivos. Por último, el concepto de eficacia, tiene lugar con el logro de los objetivos previstos a través de la utilización de los mejores medios posibles.

La aplicación de efectividad es planteada en tres aspectos que tienen como fundamento principal garantizar la eficacia basándose estrictamente en la norma y la resolución de sus objetivos, tratando de utilizar el medio más idóneo para ello. De la misma manera la Corte Constitucional lo establece en la sentencia T-068 de 1998:

La efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos.

Por consiguiente, es importante resaltar que la efectividad siempre busca proteger el cumplimiento de la norma y la manera en que se dará dicho requerimiento. Por esta razón, es necesario establecer el principio de eficiencia en relación con la efectividad según la Sentencia C-826 de 2013, así:

que la eficacia está soportada en varios conceptos que se hallan dentro de la Constitución Política, especialmente en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución”.

Dentro del marco de esta investigación, y de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, se entenderá por eficacia que se fundamenta en dos aspectos: en el primero garantizando el cumplimiento de cada norma citada, y el segundo la asociación de los medios que serán tomados para efectuar dicho cumplimiento. Dicho lo anterior, con la definición de los anteriores conceptos se construye el fundamento teórico sobre el cual versará el posterior análisis

a realizar respecto a la labor desarrolla por el IPES en lo que respecta a la garantía del derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá.

CAPÍTULO II

Contexto histórico

A lo largo del tiempo se ha concebido que Bogotá, por ser el centro administrativo de Colombia, es una ciudad que permite el desarrollo laboral. Sin embargo, en la realidad se ha demostrado que, al existir tanta demanda laboral y tan poca oferta, muchos ciudadanos han diseñado alternativas de contingencia para enfrentar “la lucha diaria” por la subsistencia; una de estas alternativas se ve representada en las ventas ambulantes. Esta labor ha generado una dinamización de la oferta y la demanda de bienes y servicios en el espacio público a lo largo de los años. Pero esta opción laboral terminó perjudicando el derecho común al espacio público, razón por la cual ha sido necesaria su regulación para evitar este problema. Una de las primeras disposiciones data del siglo pasado en 1932 cuando el Concejo de Bogotá trató de tomar las primeras medidas correctivas frente a este tema mediante el acuerdo 57 del 26 de agosto de 1932, el cual introdujo el debate, no solo jurídico sino social, sobre la importancia de regular este tema y organizarlo de una manera eficiente. En estos apartes se indicaba que aquellos que realizaran esta profesión debían tener un certificado de sanidad y una licencia que era expedida después de sacar una matrícula, razón por la cual el Distrito debía tener un ente de control al interior de la oficina de industria y comercio y, a su vez, contar con un inspector de ventas ambulantes.

Alrededor de la mitad del siglo XX surgieron eventos históricos que incrementaron las migraciones de zonas rurales a la ciudad, y, por ende, el incremento de la población dedicada a

esta actividad económica. Al respecto encontramos que: “La industrialización y el contexto histórico de ese momento desembocaron en un crecimiento demográfico exponencial como se evidencia en la tabla de censo del DANE citado en el documento de políticas públicas y memoria 1940 – 2008” (Archivo de Bogotá, 2011). Esta situación generó rápidamente el incremento en la demanda de bienes y servicios, lo que produjo un contexto de inseguridad, problemas de circulación y aseo.

Para solucionar este conflicto el alcalde Santiago Trujillo Gómez expidió el decreto 76 de 1950, el cual modificó la anterior disposición re-definiendo al vendedor ambulante, e indicando requisitos para ostentar esta calidad, entre los cuales estaban: pagar impuestos, el uso de uniformes y la especial prohibición de no obstruir el espacio público, para lo cual implementó el primer mecanismo de reubicación construyendo quioscos en lugares adecuados, cerca de espacios bastante transitados, para ser adquiridos por medio de licitación y pagando arriendo. Posteriormente, el Decreto 227 de 1964 prohibió la venta ambulante en determinadas zonas de la ciudad, dentro de estas zonas se encontraba La Candelaria, y optó, nuevamente, por la carnetización y el censo de la población clasificándolos en dos categorías. En dicho documento legal dice: “Artículo tercero. Para los efectos del presente decreto, los vendedores ambulantes actuales se clasifican así: 1°. Estacionarios, que son: a) los buhoneros o cacharrereros, b) los vendedores de fruta, c) los vendedores de mercancías en general. 2°. Ambulantes o maneros”

Posteriormente, en el año 1972 se crea el Fondo de Ventas Populares, el cual estaba adscrito a la Secretaría de Gobierno tras una reorganización de la Alcaldía de Bogotá, y el cual se crea con el fin, según el Acuerdo 25 de diciembre 27 de 1972, de “Generar y apoyar alternativas

de organización. Capacitación, formación y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios.” Aunque fue dotada con múltiples instrumentos legales para brindar soluciones adecuadas a los problemas de la venta ambulante, y contaba con personería jurídica y autonomía presupuestal, solo hasta el año 1977 fueron aprobados los estatutos que tenían como objeto principal, de acuerdo al archivo del Fondo de Ventas Populares en su Resolución 3 de 1977, “obtener recursos financieros para instituir programas relacionados con las ventas ambulantes”. Por esta razón hasta 1982 se contaba con muchos problemas financieros, y en el año 1985 se propuso la liquidación del fondo, aun así, después de un arduo análisis, se concluyó que esto no era lo mejor si se deseaba el control y la organización de este gremio.

En la administración de Antanas Mockus (1995-1997) se dio la creación de instituciones, normatividad y modelos de mantenimiento del espacio público, adaptando algunos aspectos del modelo de la ciudad de París. Este modelo determinó que es permitido el uso del espacio público con propósitos comerciales y que tanto vendedores informales como formales tienen derecho a este, pues es permitido dedicarse al comercio en este lugar ya que es un derecho de todos los habitantes de la ciudad. Posteriormente, la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) instaura su plan de gobierno “Por la Bogotá que queremos” en el cual revierte esta medida y decide darle un uso exclusivamente peatonal al espacio público lo que implica desplazar a los vendedores informales a otros sitios y convertir el espacio en vacíos expectantes o prohibidos para comerciantes de a pie que se sirven de las posibilidades que les brinda el espacio público.

La recuperación del espacio público, ligado a la venta ambulante, le da el protagonismo que necesitaba al Fondo de Venta Ambulante, debido a que la prioridad del alcalde plasmado en

su plan de acción, aprobado en el Acuerdo 6 del 30 de mayo de 1998 en el capítulo 3, Ciudad a escala humana, rezaba así:

La desacralización de lo público, la pérdida de la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad, la debilidad de las autoridades para hacer cumplir las normas, entre otros aspectos, han contribuido a la pérdida progresiva de nuestra identidad e imaginario colectivos, de nuestro sentido de pertenencia a la ciudad, debilitando los lazos de convivencia. Para revertir este proceso es preciso adoptar medidas para el restablecimiento del espacio público de la ciudad, de los espacios para el peatón, espacios propios de la estética urbana que conforman la ciudad, espacios en los cuales se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás.

El alcalde del momento aún no vislumbra la complejidad del problema de las ventas ambulantes que desembocaba en factores sociales como el desempleo, el desplazamiento voluntario, el desplazamiento forzado y la violencia, entre otros; es ahí cuando el Fondo de Ventas Populares juega un papel determinante, porque en el mes de abril del año 1998 inició una base de datos sistematizada donde se podía evidenciar la cantidad de personas dedicadas a este medio de subsistencia.

Es evidente que en el transcurso del tiempo, en lugar de que el Distrito propendiera por mejorar los mecanismos y estrategias para la protección de esta población y su acceso al mínimo vital y el derecho al trabajo, los diferentes gobiernos han hecho todo lo contrario al poner por encima el derecho al espacio público, es decir, el interés general sobre el particular, olvidando que la Constitución Política no solo ampara a las mayorías sino también que brinda una especial protección a las poblaciones vulnerables, otorgándoles seguridad jurídica, igualdad ante la ley y ponderación de derechos para garantizar la protección de las minorías en estado de

vulnerabilidad, logrando así un equilibrio y una verdadera igualdad de derechos. Al ser la Corte Constitucional la salvaguarda de la Constitución Política, es importante resaltar que también se manifestó sobre este tema en la sentencia T-772 de 2003, donde expreso que son

Deberes del estado adoptar e implementar las políticas, programas para lograr una igualdad real de oportunidades para luchar contra la pobreza y de la misma manera debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas regresivos en materia de derechos económicos, que en lugar de resolver el problema planteado lo incrementa.

Así mismo, en otro aparte de la misma sentencia, índico que el Distrito no puede lesionar los derechos de esta población solo en defensa del espacio público, que si bien puede defenderlo debe hacerlo sin lesionar los derechos de estas personas. Dice tal apartado que:

Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero tales políticas, programas y medidas (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición”, marcando, de esta manera, una línea jurisprudencial sólida que se ha venido desarrollando al transcurrir de los años como precedente.

Así las cosas, en el 2004 se realizó una reforma a los estatutos del Fondo de Ventas Populares por medio de la Resolución 0009 de 2004, en el cual se estableció en su Artículo 1 que

Corresponde al Fondo de Ventas Populares gestionar y ejecutar la política del Distrito para los vendedores informales a través de diferentes estrategias que favorezcan el incremento y la mejora de competencias y capacidad de generación de ingresos, faciliten su inclusión en la economía formal y estimulen el mejoramiento progresivo de su calidad de vida.

Lo anterior deja totalmente claro que esta institución debe velar por los derechos de esta comunidad, buscando siempre favorecerlos con una debida representación ante el Distrito para propender por el desarrollo social y económico de esta población vulnerable, convirtiendo a esta entidad en un aliado ante el Distrito para que las políticas desarrolladas por los diferentes gobiernos distritales que traten temas como el espacio público, ventas informales y vendedores ambulantes no socaven los derechos de estas personas, protegiéndolos de normas ineficaces.

Como primer instrumento de planificación del espacio público de Bogotá, se desarrolló el Plan Maestro de Espacio Público, el cual se encuentra contemplado en el Decreto 215 de 2005, y concibe el espacio público como:

La dimensión estructural y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital. En consecuencia, constituye el soporte primario de las decisiones relacionadas con los demás sistemas urbanos y rurales regionales, así como un instrumento fundamental para lograr la concreción del modelo de ordenamiento del Plan de Ordenamiento Territorial

Pero este plan de recuperación de espacio público para los vendedores ambulantes es ineficaz, como Raúl Espitia indica “Somos acosados y perseguidos a diario por parte de las autoridades” (El Tiempo, 2008). Todo lo anterior permite concluir que en Bogotá existe un ambiente de injusticia frente a la problemática de los vendedores ambulantes. Por lo anterior, dicho plan se vio como una medida arbitraria que contraría derechos que, constitucionalmente,

están protegidos, tales como el derecho a un trabajo con dignidad, colocando a estas personas en una posición de disputa con el transeúnte frente al espacio que estos ocupan. Teniendo en cuenta el contexto de lo que estaba sucediendo en la ciudad el 13 de noviembre de 2008, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca profirió una sentencia que determinaba las estrategias que el Distrito debía cumplir para ofrecerles unas alternativas económicas y eficaces a esta población, para que pueda existir un cambio en su actividad económica. Entre estas estrategias figuraba la siguiente: “El Tribunal también le ordena al Instituto para la Economía Social (IPES) que identifique y carnetice a todas las personas que se dedican al comercio callejero informal.”

El plan de recuperación de la alcaldía actual tiene, como una de sus estrategias, la reubicación de los vendedores ambulantes, pero esto no es considerado como una solución viable porque cada sector, así como cada vendedor, suple una necesidad diferente y comercializan diferentes tipos de bienes o servicios dependiendo de la zona en que se encuentren; estas variables generan ingresos fluctuantes, lo que conlleva a la deserción de los sectores escogidos para reubicar al vendedor ambulante.

Como se evidencia, aunque existen entidades que protegen los derechos de esta comunidad, sentencias y acuerdos que han intentado regular el tema, no existe un mecanismo verdaderamente eficiente por parte del Distrito que permitiera que los vendedores ambulantes pudieran acceder al mínimo vital y unos ingresos que permitieran una vida digna en la profesión que pretenden ejercer, por tanto, debió adoptarse un modelo que permitiera que estas personas

accedieran a esta actividad económica de una manera estable, sin vulnerar sus derechos y sin impactar de una manera negativa el espacio público.

Se puede observar entonces cómo en otros lugares de Colombia se han implementado medidas eficaces para garantizar el mínimo vital a los vendedores ambulantes, como es el caso del Municipio La Montañita – Caquetá, donde expidieron el Decreto número 020 del 13 de abril de 2009, el cual inicia considerando unos artículos de la Constitución Política que guardan una estrecha relación con el tema en discusión, como los son el Artículo 25, 26, 82 y 91. Luego expresa el objetivo del decreto, como definiciones, horarios y sitios donde deben operar las personas que se dedican a la venta ambulante, así como los deberes y mecanismos de organización y censo de esta población por medio de la implementación de la carnetización, como medios de control que se establecen operativos, policiales y sanciones. Este se convierte en un brillante ejemplo de organización y protección sin desproteger el espacio público y sin vulnerar los derechos fundamentales de las personas que viven en este municipio.

En conclusión, esta revisión histórica permite determinar que el Gobierno de Bogotá ha priorizado el espacio público y su recuperación, desconociendo así los derechos de los vendedores ambulantes, pues han realizado esta recuperación algunas veces de manera arbitraria y con el uso de la fuerza, encontrándose inmerso en un grave problema, ya que está perjudicando a una población vulnerables. Esto se ve reflejado en la realización de operativos sin estrategias enmarcadas en derecho y legalidad, sin ninguna organización y, en el peor de los casos, sin un plan de contingencia que permita que estas personas se trasladen de manera definitiva a ejercer su labor en un lugar estable.

En la actualidad, la implementación de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia” ha empeorado esta situación. En este código se puede encontrar en su Artículo 140, el cual enuncia los comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, que “Ocupar el espacio público” está prohibido y que se extiende al caso de los vendedores ambulantes. Este artículo ha generado una clara violación a las normas vigentes que regulan la convivencia, dejando en evidencia que existe una incongruencia entre la norma, los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional y la doctrina, situación que agrava el estado de vulnerabilidad del vendedor ambulante frente a su fuente de ingresos.

CAPÍTULO III

Discurso jurídico sobre la situación del vendedor ambulante

Esta investigación tiene como objetivo principal analizar los resultados obtenidos en la implementación de las medidas adoptadas por el gobierno distrital para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, y, de esta manera, determinar si han sido eficaces, bajo el supuesto de si se ha logrado la protección de los derechos de las personas que se dedican a esta actividad. Esta meta es esencial, puesto que si se reconocen sus derechos, obligaciones y la ley que los regula, podrán ejercer de manera adecuada y dentro de los lineamientos legales su actividad comercial. La justificación de esta investigación radica entonces en cuestionar la eficacia de dichas medidas, de manera que se pueda evaluar el impacto que han tenido en la economía de la población a la cual van dirigidas y así contribuir en la mejora de futuros modelos de gestión y organización del espacio público.

Para entender dicha situación, es necesario, en primera instancia, determinar el contexto social del país, dado que la mayoría de empleos informales proviene de las ventas ambulantes. Según la investigación de caracterización de vendedores informales en Bogotá 2016, este fenómeno se debe a la falta de protección por parte del Estado a las comunidades menos favorecidas, al desplazamiento forzado y a las dificultades que enfrentan las personas luego de terminar sus estudios para conseguir empleo digno y acorde con sus conocimientos. En este contexto social también se encuentran las personas mayores de 40 años, para quienes a su edad

conseguir empleo se vuelve un sueño inalcanzable, por lo que no pueden acceder a un trabajo formal que los cobije con las debidas prestaciones de ley.

Esta investigación busca ser útil para que las instituciones encargadas de dar apoyo a los vendedores ambulantes identifiquen con mayor claridad los retos y oportunidades a los que se enfrentan, de manera que puedan ayudar a resolver los problemas de índole económico, laboral y social que se presentan en esta población, sin desconocer que son sujetos de derechos, pero al mismo tiempo, sin afectar el derecho al espacio público de todas las personas que transitan la localidad de La Candelaria. Lo anterior permitiría que los vendedores ambulantes también conozcan donde están las fallas del sistema, y puedan acceder de manera más oportuna a las medidas que le permitan garantizar su sustento y el de su núcleo familiar. Es decir, estudios como el presente otorgaría las herramientas necesarias al IPES para reconocer sus falencias al momento de la implementación y ejecución de las medidas desarrolladas por la entidad, y una vez identificadas, poder realizar planes de mejora más efectivos en el marco de los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Por lo anterior, el IPES podrá tomar las medidas administrativas correctivas para lograr subsanar los diferentes errores detectados en el transcurso de esta investigación, los cuales conllevan a una desprotección del vendedor ambulante en su ámbito laboral, siendo este un gran fracaso si se considera que el principal eje misional de esta entidad es la generación de empleos y alternativas de sustentos para los vendedores ambulantes. Es indispensable entonces que el IPES mejore sus estrategias de ejecución, por cuanto no solo está generando un detrimento en el

patrimonio de la ciudad, sino que tampoco está garantizando los derechos fundamentales de dicha población.

CAPÍTULO IV

Cuestiones polémicas acerca de las garantías estatales

Un análisis inicial de las medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá frente a la gestión del espacio público en la ciudad hace surgir dudas sobre el impacto que éstas tienen en la protección del mínimo vital de los vendedores ambulantes, en particular en la localidad de La Candelaria, por lo cual es pertinente responder al interrogante sobre qué tan eficaces son las medidas que se han adoptado por el gobierno distrital para garantizar este derecho. Para entender mejor el fenómeno de la informalidad debemos tener claro el contexto económico y laboral en el que se desenvuelve Colombia en la actualidad. Según la gran encuesta integrada de hogares (GEIH) en el mes de abril del año 2018 la tasa de desempleo en las áreas metropolitanas fue del 9.5%, y en Bogotá la tasa de desempleo corresponde al 10.6% (DANE, 2018).

Entre los 37 Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Colombia es uno de los seis países con mayor tasa de desempleo, la cual asciende a 9.5% (OECD, 2018). Mientras que en materia de autoempleo, la OCDE reporta que Colombia tiene la tasa más alta de todos los miembros con un total de 51,3%, aventajando por un 17,2% Grecia, El país más cercano en la lista. (OECD, 2018). Asimismo, según la Medición de empleo informal y seguridad social: “La proporción de ocupados informales en 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas en el trimestre móvil febrero-abril de 2018 fue 47,5% y 48,6%, respectivamente” (DANE, 2018). El estudio anterior también revela que en la ciudad de Bogotá

la porción de personas que se dedican a ocupaciones en la informalidad es del 42.0%, siendo estas cifras más elevadas en comparación al boletín del año 2017.

Las cifras anteriores demuestran que en Bogotá existe un gran número de personas que trabajan de manera informal. Al respecto, el IPES en su informe de caracterización del año 2016, expresó lo siguiente: “Esta población es parte del 43% de personas aproximadamente, que en la ciudad trabajan de manera informal, sin tener condiciones dignas y adecuadas para desarrollar sus actividades diarias” (IPES, 2016a). La IPES también ha determinado que un alto porcentaje de las personas que trabajan de manera informal son vendedores ambulantes de productos, alimentos o servicios que buscan generar su fuente de ingresos para la subsistencia de ellos y su núcleo familiar (IPES, 2016a).

Al respecto, el IPES cuenta con información acerca de los datos de los vendedores ambulantes en Bogotá que proviene de la llamada “Herramienta Misional” (HeMi), en la cual se almacena una ficha socio-económica levantada en el momento en que el vendedor se acerca interesado en un servicio que presta el distrito o de las intervenciones realizadas en las diferentes localidades, permitiéndole al Instituto tener cifras actualizadas de esta población, así como el programa al que se encuentre inscrito. El funcionamiento de esta base de datos evidencia que existe una dificultad metodológica por parte del IPES para hacerles seguimiento a los vendedores, dada su alta movilidad en la ciudad, e intermitencia en el ejercicio de estas actividades.

Frente a esta situación, algunas ciudades han ido definiendo sus propios instrumentos y disposiciones en materia del espacio público, pero existen dificultades asociadas a temas como el

aprovechamiento de estas medidas por parte de particulares, la implementación de un sistema tarifario sobre principios de equidad o sobre principios de oferta y demanda de acuerdo a la regulación del mercado, transparencia y objetividad (que los recursos recaudados se reinviertan en la sostenibilidad de las medidas adoptadas para los vendedores ambulantes), parámetros de temporalidad y permanencia del aprovechamiento, tipificación del uso y aprovechamiento económico formal e informal, instrumentos legales para hacer efectivo el beneficio del aprovechamiento (por ejemplo: concesiones administrativas, contratos de administración, autorizaciones, otros) y mecanismos de incentivo o desincentivo de las ventas informales (cobro de tarifas de aprovechamiento compatible con la rentabilidad) (IPES, 2016a).

Sin embargo, el proceso no ha sido fácil desde la perspectiva de los vendedores ambulantes. Nohora Girarlo, líder de la Asociación de Vendedores Independientes Ambulantes (ASOVIAB), manifestó, frente a las medidas de reubicación, que fueron desde un principio un fracaso total:

Yo estoy de acuerdo con que los vendedores retomen las calles porque al menos pueden vender para un almuerzo. El Gobierno no ha entendido que el vendedor no es que quiera estar en las calles, lo que pasa es que no tiene garantías (El Tiempo, 2015).

En el último año el Distrito les ofreció oportunidades de negocio formal a más de 1.200 vendedores ambulantes del centro, el cual comprende las localidades de Santa Fe, La Candelaria y Mártires¹, donde el Distrito tiene identificados alrededor de 14.666 informales de casi 47.000 que se supone hay en la ciudad. Estas oportunidades se han dado principalmente en corredores

¹ La capital colombiana cuenta con 20 localidades: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe, Sumapaz (Secretaría de Cultura Recreación y Deporte, 2018).

como las calles 22, 23 y 24, la carrera Séptima y la Avenida Jiménez, por motivo del proyecto de revitalización del centro de la ciudad (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, 2018).

Todo lo anterior demuestra que el comercio informal en Colombia es una situación social, económica y cultural que ha sido parte de la realidad del país a lo largo de su historia, así mismo, la carencia de estabilidad laboral para quienes se encuentran en un estado de vulnerabilidad económica se constituye en una adversidad para el desarrollo personal y económico de los trabajadores informales, y aunque la Corte Constitucional ha reiterado en múltiples jurisprudencias el derecho de estas personas a trabajar y acceder a un mínimo vital, no se han dejado de expedir normas que afectan al vendedor ambulante, al enfrentarlo con el derecho al espacio público de las personas, como lo fue la reciente expedición del nuevo Código de Policía.

Ante dicha situación la Corte Constitucional actualmente estudia una demanda de anticonstitucionalidad en contra del Artículo 140 de la Ley 1801 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía”, demanda que se fundamenta en que la norma viola el derecho al trabajo y al mínimo vital de quienes se ven afectados por ella. Respecto a lo anterior, la Corte en la Sentencia C-211 de 2017, declaró exequible la norma, pero con la siguiente salvedad:

Que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo.

Este pronunciamiento le crea un deber al Estado, este es, que en el momento de pensar en la preservación del espacio público también debe diseñar estrategias de protección a esta población vulnerable. Por tal razón, al aplicarse medidas correctivas, hay que tener en cuenta principios como la razonabilidad y la proporcionalidad, tal como lo estipula la sentencia en mención.

Lo anterior permite concluir que las políticas públicas tienen que incluir un análisis de impactos y en consecuencia formular proyectos adecuados para lograr una inserción económica y productiva de este grupo significativo de personas y familias; los resultados obtenidos por el IPES esboza la situación económica actual, mostrando así un decrecimiento económico que puede afectar la generación de empleo y que nuevas personas ingresen a la informalidad y, por lo tanto, a la venta en el espacio público como alternativa de sobrevivencia. Es en esta problemática que se inscribe la presente investigación, pues al realizar un estudio de los resultados obtenidos por el IPES en la implementación de los diferentes mecanismos para la protección del mínimo vital de la población de vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, se podrá evidenciar si son verdaderamente eficaces, y por tanto, si han cumplido con el deber estatal impuesto por la sentencia de la Corte Constitucional.

Por tanto, este documento busca ser un medio de reflexión, análisis y discusión, para fortalecer el alcance y resultados en entidades como el IPES, de manera que puedan realizar las respectivas mejoras y establecer planes óptimos. Se buscó entonces discutir, con base en la evidencia revelada por las auditorías externas de la Contraloría de Bogotá (“Informe de auditoría de desempeño. Código 282. Período 2012-2016”) y de los informes de gestión del IPES. Con esta labor investigativa se demostró que los resultados obtenidos por el IPES no cumplen con el

lleno de los requisitos trazados por la Corte Constitucional para la eficaz protección del mínimo vital de esta población vulnerable, evidenciando la falta de garantías para las personas dedicadas a esta actividad económica, evaluando, para esto, las auditorías realizadas por la Contraloría de Bogotá, los informes de gestión del IPES, auditorías internas, el presupuesto general de la entidad que se utiliza para la implementación de las medidas ya plasmadas, los planes de mejoramientos internos y externos y los procesos de evaluación.

CAPÍTULO V

El proceso

La investigación se centrará en identificar y reconocer las diferentes medidas implementadas por el gobierno distrital mediante el IPES para la protección del mínimo vital de los vendedores ambulantes, las cuales se están estableciendo en el Plan Estratégico Institucional 2016 – 2020 (IPES, 2016b). Por tanto, es importante conocer dichas medidas para realizar un análisis más profundo sobre los resultados obtenidos por esta entidad. Para desarrollar este objetivo es esencial conocer cuál es la función del IPES. Esto será desarrollado a partir del Acuerdo de Junta Directiva IPES No. 005 (IPES, 2011), mediante el cual se dictan las normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de este instituto, pues este será el marco en el que se desenvolverá el estudio de las metas misionales del Instituto.

Aunado a lo anterior, se plasmará una definición del concepto de “mínimo vital”, toda vez que sea necesario tener claro dicho concepto para desarrollar un análisis con todas las herramientas conceptuales que permita llegar a una conclusión acertada sobre las medidas objeto de estudio. Enmarcando esta investigación al concepto del derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes, se utiliza entonces los conceptos jurídicos brindados por la Corte Constitucional acerca de este derecho para realizar una construcción propia del concepto. De la misma manera, se realizará una construcción conceptual de la palabra “eficacia”, la cual permitirá medir de manera óptima si estas medidas del gobierno distrital han tenido éxito. De

igual manera, para acercarse a este concepto se acudirán a los pronunciamientos emanados de la Corte Constitucional.

Por otra parte, se examinarán las fallas en la implementación y ejecución de las medidas desarrolladas por el IPES por medio del análisis de los mecanismos utilizados por el gobierno distrital en la localidad de La Candelaria y por medio de la investigación descriptiva, teniendo como enfoque los cálculos estadísticos publicados por el IPES y los informes realizados por la Contraloría. Por medio de la investigación se dará a conocer los resultados obtenidos durante la implementación de las diferentes medidas adoptadas por el gobierno distrital y las diferentes variables que dan lugar a la optimización, organización y reestructuración de los diferentes mecanismos para la protección del mínimo vital de los vendedores ambulantes.

En esta medida se describirán las actividades, los resultados obtenidos y la destinación de los recursos a cargo del IPES, advirtiendo de esta manera cuáles son las fallas de las medidas adoptadas por el gobierno distrital; y por último, se procederá a una valoración de los resultados obtenidos por el IPES en la implementación de las medidas adoptadas por el gobierno distrital.

Mediante esta metodología se podrá entonces recolectar información puntual del tema a desarrollar, en este caso la efectividad de las medidas implementadas por el gobierno actual en la ciudad de Bogotá, por medio de los diferentes documentos como los son informes de gestión por parte del IPES, auditorías externas generadas por la Contraloría de Bogotá, auditorías internas realizadas por el IPES, el presupuesto general para la entidad generado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, los planes de mejoramiento internos y externos, investigaciones sobre el tema y procesos de evaluación, donde se evidencia los procesos de gestión del IPES. Con la información obtenida

se podrá realizar una interpretación de los resultados de la implementación de las diferentes medidas adoptadas por el gobierno distrital, evidenciando si son eficaces o no.

La utilidad de cada uno de los documentos puede describirse de la siguiente manera. Los informes de gestión darán un panorama acerca de la implementación de las medidas de protección del mínimo vital por parte del gobierno distrital, para así identificar las diferentes medidas implementadas por el gobierno para garantizar este derecho a los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria. Por medio de las auditorías externas realizadas por la Contraloría se advertirá cuáles son las fallas de las medidas adoptadas por el gobierno distrital. Los planes de mejoramiento son la herramienta por medio de la cual se identifican los datos obtenidos por parte de los organismos de control público u organizaciones de la sociedad civil en materia de impacto de la política de vendedores ambulantes frente a la garantía del mínimo vital. Como último punto, los procesos de evaluación del IPES permitirán valorar los resultados obtenidos, para poder llegar a la conclusión de si realmente son eficaces estas medidas que se han adoptado por el gobierno distrital.

Al realizar una confrontación entre los informes de gestión del IPES y los informes de las auditorías de la Contraloría de Bogotá, se puede comprobar y esclarecer los datos obtenidos, comparando punto por punto los avances de las medidas implementadas por el gobierno actual y observando si se llevó a cabo los planes de mejoramiento impartidos por los organismos de control público u organizaciones de la sociedad civil en materia de impacto de la política de vendedores ambulantes frente a la garantía del mínimo vital. Por último, esta investigación tiene como fin evaluar los resultados obtenidos por el IPES en el 2017 en la implementación de las medidas en los porcentajes trazados como metas en el “Plan Estratégico Institucional” de esta

misma entidad para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes en la localidad escogida.

CAPÍTULO VI

Análisis del problema

El IPES ofrece servicios a la población objeto de estudio de la presente investigación. Estos servicios están establecidos en el “Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 – 2020 ‘Bogotá Mejor para Todos’”. En este plan existe el eje transversal de desarrollo económico basado en el conocimiento, según este eje: “Los programas del plan en esta materia están enfocados a mejorar las condiciones de calidad de vida urbana con el propósito que las personas, en cualquier ámbito del conocimiento o los saberes” (IPES, 2016b), para así generar alternativas de ingresos y empleo.

En este plan se proponen tres líneas de intervención: la primera se enfoca en la generación de ingresos para vendedores informales. Esto tiene como fin generar alternativas de ingresos por medio del emprendimiento a partir de una ruta de intervención en la que se valora el estado de vulnerabilidad y se establecen perfiles de emprendedores; si la persona toma esta línea de intervención debe presentar un plan de negocio o fortalecimiento empresarial, además de formarse y capacitarse con el IPES, para luego brindársele una gestión financiera para la puesta en marcha de su plan de negocio. Es decir, se realiza un acompañamiento para la consolidación comercial y que pueda culminar el proceso como un empresario.

La segunda línea de intervención es la generación de alternativas comerciales transitorias la cual busca, como su nombre lo indica, generar alternativas transitorias para los vendedores

ambulantes. Esta línea de intervención cuenta con los siguientes formatos, según el Plan Estratégico Institucional del IPES (2016b):

1. Puntos Comerciales: este formato genera alternativas de generación de ingresos para hacer viable el ejercicio de la venta ambulante, insertando esta población en el mercado y la reubicación por sectores de la economía informal.
2. REDEP: red de prestación de servicios al usuario del espacio público. Se asigna un mobiliario urbano en el espacio público para que desarrollen su actividad productiva, en este formato se encuentra enmarcado los quioscos.
3. Ferias Comerciales: se ubican en zonas autorizadas por entidades que administran el uso del espacio público o privados para que los vendedores ambulantes comercialicen sus productos de manera organizada.
4. ZAERT: zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporales. Vincula y reubican a la población dedicada a las ventas ambulantes que cuenten con estudios que sustenten una viabilidad económica.

La tercera línea de intervención es la formación e inserción laboral y tiene como objeto fortalecer las competencias de los vendedores ambulantes para que les permita ser más competitivos, logrando garantizar el mínimo vital mediante los siguientes servicios:

1. El desarrollo de programas de formación que responda a las necesidades del sistema productivo de la ciudad.
2. Referenciar a oportunidades de empleo a las personas que han desarrollado procesos de formación implementados por el Instituto Para la Economía Social.

Teniendo claro cuáles son los servicios que presta el Distrito mediante el IPES, se debe aclarar que también existen unos requisitos de la entidad para que las personas que se dedican a la venta ambulante puedan acceder a los servicios ofrecidos para garantizarles el mínimo vital, los cuales están establecidos mediante el Documento Estratégico DE-017 (Criterios de focalización). Estos requisitos están dirigidos a la segunda línea de intervención, “Generación de alternativas comerciales transitorias”, en el cual se hace uso de criterios como ingreso, priorización y egreso para acceder a estos servicios. El tema de priorización aplica a madres cabeza de hogar y adulto mayores.

Es decir, con el Plan Estratégico del IPES el vendedor ambulantes tiene tres opciones: la primera, ser emprendedor; la segunda opción es entrar en uno de los formatos de la línea de generación de alternativas transitorias que corresponde al REDEP, puntos comerciales, ferias comerciales y el ZAERT; y como último, el vendedor puede iniciar un proceso para recibir formación y orientación para el trabajo, para lograr un acceso laboral, es decir, pasar de vendedor a empleado asalariado.

Según lo anterior, el IPES propende por que la población de vendedores ambulantes acceda a estos servicios y, por esta razón, tienen un proceso para vincular a los vendedores ambulantes a algunas de sus líneas. Este proceso se realiza a través de la “Subdirección de Gestión, Redes Sociales e Informalidad” (SGRSI). Este inicia con intervenciones en el espacio público, identificando a los vendedores ambulantes que realizan su actividad en el sector, para hacerles una oferta de los servicios que brinda la entidad. Si el vendedor acepta, se continúa el proceso asignando una de las alternativas comerciales disponibles, y de manera complementaria

se les otorgan los demás servicios con el objetivo de que cambien su actividad a una en la formalidad.

Surge entonces la incógnita de cuánto le cuesta al Distrito la ejecución de estas alternativas. Según el presupuesto general de la institución, en el último reporte del Informe de Gestión del 11 de abril de 2018, el IPES cuenta con ingresos de \$59.263.555.000, de los cuales, hasta diciembre de 2017 en la línea de “Generación de alternativas comerciales transitorias”, la SGRSI reportó que la ejecución presupuestal correspondía a \$13.146.865.283, de los \$13.148.768.265 destinados para el año 2017. Lo anterior quiere decir que se logró una ejecución del 99.99% del presupuesto, cumpliendo con la programación establecida.

El dinero, según el informe de gestión del año 2017, se invirtió logrando diferentes objetivos propuestos en las líneas de intervención. La línea de “Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales” contiene dos metas. La primero es “Acompañar 880 vendedores informales en procesos de emprendimiento y/o fortalecimiento empresarial integralmente”, la cual estaba estipulada para 2017 en lograr que 340 vendedores ambulantes hicieran la transición a emprendedores. Por tanto, se realizó un fortalecimiento empresarial que beneficio a 109 vendedores ambulantes ubicados en los quioscos mediante un modelo formativo de habilidades emprendedoras y la formulación de sus planes de negocios. También se brindaron diferentes herramientas para el fortalecimiento empresarial, logrando así una ejecución de un 100%, cumpliendo con la meta planteada al año 2017. La segunda meta de esta línea de intervención es “Asignar 320 alternativas de generación de ingresos a vendedores informales personas mayores y/o en condición de discapacidad”, la cual estaba estipulada para el 2017 que

se lograran 75 de estos casos. Según el mismo Informe de Gestión, la ejecución de la meta se dio en un 100%.

En cuanto a la segunda línea de intervención “Generación de Alternativas Comerciales Transitorias”, se plantearon cuatro metas para proyectos y dos metas de gestión. La primera meta es “brindar 1.000 alternativas comerciales transitorias de puntos comerciales, REDEP, y Zaert”; para el año 2017 la programación era 278, y según este informe se asignaron 83 quioscos, 13 puntos de encuentro y 182 puntos comerciales para los vendedores ambulantes, logrando de esta manera el 100% de la ejecución de esta meta. De los 182 puntos comerciales efectivamente entregados le correspondió a La Candelaria 3, en cuanto a los quioscos se entregaron efectivamente 7 (Herramienta misional - HEMI-), siendo estas las únicas asignaciones para la primera meta en esta localidad.

La segunda meta es “brindar 2.000 alternativas comerciales transitorias en ferias institucionales”. Para el 2017 estaba estipulada en 1240 asignaciones, de la cuales, según el mismo informe, se alcanzó la meta en una ejecución del 100%, ya que se asignaron 100 puestos en las Ferias permanentes los días domingos y lunes festivos, 305 en la Feria del Madrugón, y por último, 835 en las ferias de temporada (Feria en Monserrate, Feria Amor y Amistad y Feria de Navidad). Si bien las ferias de temporada son en lugares específicos, todos los vendedores de la ciudad tienen derecho a acceder a estas, por tanto, 100 vendedores ambulantes del sector de La Candelaria se vincularon a las ferias institucionales de las 1240 asignaciones.

La tercera meta se planteó de la siguiente manera: “Implementar un plan de fortalecimiento administrativo y comercialmente para las alternativas comerciales transitorias existentes”. La programación correspondiente al año 2017 era de un 25%, y en el informe de gestión se indicó que se llevó a cabo en un 100% la ejecución. En cuanto los recursos asignados para esta meta se enfocaron en mejorar administrativamente y comercialmente las diferentes alternativas implementadas en esta línea para hacerlas más llamativas, efectivas y competitivas. Así, se realizaron 7.548 seguimientos a las alternativas comerciales: se recuperaron 29 centros comerciales por medio de acciones de recuperación y restitución; se hicieron 5.349 visitas de seguimiento y control en los quioscos de la ciudad; se realizó mantenimiento a 83 de los quioscos y 54 con arreglo de puertas. Por último, a 1.001 puntos de encuentro se les realizaron visitas de control y seguimiento, y a 144 se le realizaron prevenciones de constitución en mora.

La cuarta meta estaba dada en los siguientes términos: “Administrar 37 alternativas comerciales con acciones y gastos de operación, gestión, mantenimiento e infraestructura en puntos comerciales y la REDEP”. Para el año 2017 se programaron 37 de estos puntos, ejecutándose la meta en un 100%. Los recursos asignados a esta meta garantizan de manera normal el funcionamiento de estas alternativas, incluyendo los gastos de operación, de gestión, mantenimiento e infraestructura de los puntos comerciales y la REDEP. La última meta de gestión estaba enfocada a “identificar a 12.260 vendedores informales en el espacio público” y “9.326 vendedores informales aceptan la oferta de servicios de la entidad”. Ambas metas tenían programadas para el 2017 las cifras ya mencionadas y se estipula una ejecución del 100%, indicando que la SGRSI adelantó las intervenciones en el espacio público logrando cumplir con las metas trazadas en la gestión de este proyecto. En la zona de La Candelaria se realizaron 7

intervenciones de las cuales se identificaron a 91 vendedores ambulantes, y a un total de 87 se le hicieron ofertas de los servicios brindados por parte del IPES.

La última línea de intervención, “Formación e inserción laboral” tuvo una asignación inicial de \$3.423.200.000, cifra que fue modificada debido al traslado presupuestal de \$1.400.000.000, cuya solicitud y justificación fue formalizado ante la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico el 12 de mayo de 2017. En esta línea se plantearon dos metas de producto y dos metas de resultado. Dentro de las primeras se planteó “Vincular 2150 personas que ejercen actividades de economía informal a programas de formación”. El número de personas que se pretendía vincular a programas de formación para el 2017 era de 1.048, y, según el mismo informe de la entidad, se logró cumplir dicha meta en un 100% de ejecución. La segunda meta de producto es “formar 1000 personas que ejercen actividades de la economía informal a través de alianzas por el empleo”. El número de personas formadas que ejercen actividades de economía informal a través de alianzas por el empleo al año 2017 era de 305, es decir, también se cumplió con el 100% de la ejecución de esta meta.

En cuanto a las metas de resultado, la primera se enmarca en: “cualificar el 50% de personas que desarrollan actividades de economía informal, vinculados a procesos de formación”. En esta se debe señalar que el porcentaje de personas certificadas en procesos de formación que ejercen actividades de economía informal para el año 2017 era del 50%, mientras que el avance a diciembre del 2017 corresponde al 83% del Plan Estratégico, gracias a los convenios con el SENA, FONADE, FUMDIR, CENSA. La segunda meta de resultado estaba planteada de la siguiente manera: “referenciar a empleo al 15% de personas que ejercen

actividades de la economía informal certificadas en procesos de formación a través de pactos por el empleo”. El porcentaje de avance en el año 2017 pasó del 15% al 80%, gracias a la formación en actividades relacionadas con la vigilancia, seguridad privada y medios tecnológico, jardinería, mantenimiento y reparaciones locativas, y servicio al cliente.

Todos los datos anteriores, como ya se ha reiterado, corresponde al Informe de Gestión presentado por la misma IPES. Sin embargo, aunado a lo anterior, la Contraloría produce un informe de auditoría de desempeño que contiene los conceptos del examen realizado a la entidad. Este examen del año 2017 permitió a la Contraloría de Bogotá concluir, respecto a la gestión realizada por el IPES, que “las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico, de interés o relevancia auditados, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.” (Contraloría, 2017). Para realizar este informe, la Contraloría tomó como muestras las cifras en los estados financieros por el uso y aprovechamiento de todos los formatos implementados por el IPES, como lo son los puntos de venta, puntos comerciales, quioscos, entre otros.

La Contraloría tuvo varios criterios para la selección de las muestras sometidas a evaluación. Estos corresponden a la representatividad de las cifras con respecto a los estados financieros reportados por el IPES, la antigüedad de las cuentas de cobros, gastos y soportes jurídicos, determinando así que la gestión del IPES fue ineficaz, ineficiente e inoportuna puesto que no se adelantaron, dentro de los términos establecidos legalmente, las acciones necesarias referente a su parte fiscal, perdiendo derecho a reclamar los dineros adeudados al IPES en cuantía de \$823.950.197 pesos. Asimismo, se evidenció en este informe una pérdida de recursos

en una cuantía de \$3.486.543.249. En esta auditoría también se detectó un detrimento en el patrimonio en cuantía de \$851.400.000 por el desconocimiento por parte del Instituto acerca de los 258 locales comerciales bajo su propiedad que fueron usufructuados por particulares en lugar de haber sido otorgados en los programas de protección a los vendedores ambulantes. En cuanto al pago de las obligaciones por parte de esta entidad, la Contraloría evidenció el pago de dineros concernientes a intereses de mora y reconexiones en una suma de \$45.548.973.

Todas las cifras anteriores, llevan a concluir que el IPES debe tomar de inmediato acciones administrativas correctivas, toda vez que su objetivo es beneficiar a la población objetivo de esta institución, pues debe contribuir con la generación de empleo y el sustento de muchas familias. Adicionalmente, la Contraloría comunica que se debe elaborar un plan de mejoramiento por parte del Instituto en los siguientes términos: “debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría” (Contraloría de Bogotá, 2017). En respuesta a lo anterior, el IPES en un memorando de número 110301 del 22 de febrero de 2017, indica que

Las acciones incumplidas se mantienen, al igual que las clasificadas como inefectivas; mientras que las acciones no evaluadas pasaron de 106 a 139 en enero de 2017, debido al aumento de los hallazgos producto de la última auditoría realizada de la cual, la formulación de los planes de acción correspondientes se realizó en enero de 2017.

Por lo anterior, se afirmó que a la SGRSI se le atribuyen 21 hallazgos, como no publicar la normatividad asociada con los servicios prestados por esta subdirección, no poseer la información acerca de las ferias temporales ni los servicios prestados, no tener un calendario de actividades relacionado con sus procesos misionales, entre muchos otros.

Es entonces cuando se realiza el plan de mejoramiento interno en diciembre del 2017 donde se estipulan los siguientes hallazgos: la entidad no contaba con una reglamentación oficial respecto de las ZAERT; no se evidenció la realización de los Planes de Emergencias y Contingencias para cada feria; existe una falta de seguimiento al consumo de servicios públicos, desatendiendo aspectos como los pagos y sus justificaciones, pagos realizados por locales o módulos desocupados, cuantificación de pagos a realizar por la entidad; y tampoco se observa el levantamiento de panoramas de riesgos asociados a quioscos ni puntos comerciales, entre otros.

Por estas razones, el IPES inició las correcciones a nivel de entidad a partir del último plan de mejoramiento externo, fechado al 15 de febrero de 2018. En este se evidencian hallazgos del año 2012 a la fecha que no se han resuelto en su totalidad, y que afectan de manera directa el objeto de estudio de esta investigación. En uno de los hallazgos generados por las auditorías realizadas a la entidad se encontró que una falta de control, seguimiento y gestión por parte de la entidad al REDEP, catalogando como “incumplida” por su ineficacia. Asimismo, los puntos comerciales contaban con un bajo nivel de ocupación, incumplimiento que se registra en el comunicado de la Contraloría de Bogotá con radicado 000-110-812-013988 del 18 de octubre del 2017.

Al revisar los puntos comerciales se encontró que existía falta de gestión por parte del IPES para resolver los problemas de desocupación y cartera vencida que se demuestra en algunos de estos puntos comerciales, hallazgo que también fue incumplido y fue detectado mediante un comunicado de la Contraloría de Bogotá bajo radicado 000-110-812-013988 del 18 de octubre de 2017. En este mismo plan de mejoramiento externo se informó que:

En visita realizada por la contraloría se evidenció que, de 464 módulos ocupados, 135 se encontraban cerrados después de las 10:00 de la mañana, los beneficiarios no cumplen estrictamente con el horario establecido. en visita de campo se pudo establecer deterioro al interior y exterior del mobiliario urbano, algunos de ellos con el mecanismo de seguridad violentados, aunado a que se encontró que no hay contrato de mantenimiento.

A la fecha de dicho plan, es decir, 15 de febrero de 2018, la respuesta por parte del IPES es que aún está pendiente que el documento del reglamento quede en firme, se apruebe y se adopte.

Adicional a lo anterior, por falta de acciones de gestión por parte del IPES no se ha permitido la asignación de quioscos de manera eficaz y se ha impedido el beneficio a los vendedores informales. En el transcurso de la auditoría que realizó la Contraloría se pudo establecer que en el programa REDEP, de los 608 módulos, 144 están desocupados. De estos, 44 están en procesos judiciales para la recuperación, es decir, no existe una revisión completa, un seguimiento y una asignación eficaz para el buen uso de estos recursos. La respuesta de la entidad en el plan de mejoramiento es que el avance, al 15 de febrero del 2018, está en el 80% porque aún falta que quede en firme el documento que reglamenta este hallazgo que data del año 2015. Los puntos comerciales no solo están inactivos o desocupados, sino también están abandonados por los beneficiarios de dichos servicios. Incluso algunos de los que se encuentran ocupados, y que tienen cocina, están cerrados por orden de la Secretaría de Salud por motivos de salubridad; estos requerimientos datan del 2015 y, según el reporte del plan de mejoramiento, al momento solo se ha logrado el 80% del mejoramiento, catalogado como incumplido e ineficaz.

En el 2016 se realizó un hallazgo administrativo por incumplimiento de las metas del proyecto 725 por parte de la Contraloría de Bogotá. Por esta razón se ordenó realizar la

reformulación de las metas acorde al análisis y revisión de diagnósticos, resultados, experiencias y líneas base obtenidos en acciones desarrolladas anteriormente, pero, nuevamente, el IPES indicó que al observar el proyecto de “Oportunidades de generación de ingresos para vendedores informales”, no se logra evidenciar en los soportes que la formulación de las metas se haya realizado acorde al análisis y revisión de diagnósticos, resultados, experiencias y líneas base obtenidos en acciones desarrolladas anteriormente, por lo tanto, el informe de gestión reportado para el año 2017 no cumple con los estándares entregados por la Contraloría.

Asimismo, la Contraloría sugirió plantear la formulación de las metas acorde al presupuesto asignado, meta que el IPES no logró, según su respuesta en el plan de mejoramiento del 15 de febrero del 2017, donde se indicó que “no se logra evidenciar en los soportes que la formulación de las metas se haya realizado acorde al presupuesto asignado”. Sin embargo, a pesar de esta situación, la entidad logró establecer mecanismos de evaluación que permitieron medir los avances del cumplimiento de las metas en un 100%.

En la línea de la formación e inserción laboral, la Contraloría indicó que se debía solicitar a los observatorios de empleo el reporte de cuáles son las vacantes demandadas por el sector privado, para implementar programas de formación que respondan a estas necesidades, recomendación que se llevó a cabo en su totalidad por parte del IPES, cumpliendo así con este requerimiento. Para el año 2017, el IPES debía estimar la cantidad de beneficiarios que se pueden atender por cada uno de los programas y procesos contractuales teniendo en cuenta costos y recursos requeridos, con el fin de conocer la cantidad de personas que se fijaron como meta, pero la entidad indicó que si bien se entregó el formato FO-380 “programación presupuestal de la vigencia”, donde se estiman los costos y los recursos requeridos para la

ejecución del proyecto, no pudieron evidenciar lo proyectado para las personas que debían atender. Evaluándose este punto, se encontró un incumplimiento del 80% en el plan de mejoramiento.

Por tanto, se debía realizar la estructuración de los procesos contractuales, teniendo en cuenta el presupuesto asignado y la meta programada, a fin de realizar la gestión para la apertura de los espacios en las entidades público-privadas con el objetivo de realizar la asignación y entrega de módulos a los beneficiarios. El IPES llevó a cabo las indicaciones de la Contraloría de Bogotá ejecutando en un 100% las sugerencias, ya que se entregó un informe de la gestión realizada para la ocupación de los espacios en las entidades público-privadas que daba vigencia en el año 2017, además, se entregaron contratos elaborados según el plan de adquirentes. De acuerdo con la Contraloría se debía elaborar una circular estableciendo el procedimiento precontractual del ingreso a las alternativas comerciales para vendedores informales ofrecidas por el Distrito el cual, hasta el momento, ha logrado resultados de un 50%. Esto quiere decir que hasta el momento se cumple la primera parte de la gestión, sin embargo, no se observó la realización de la circular de ingreso a las alternativas, según lo reportado por el IPES.

Siendo este el reporte de los resultados obtenidos por el IPES y confrontado por la Contraloría de Bogotá, se evidencian las falencias de esta entidad para proteger de manera eficaz el derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes. El anterior juicio se determina a partir del concepto dado por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T- 772 de 2003, así:

Las autoridades competentes están en el deber constitucional de incorporar, como parte integrante de dichas políticas, programas o medidas de recuperación del espacio público, un componente obligatorio de provisión de alternativas económicas para quienes dependen del

comercio informal para su sustento vital, el cual se debe haber formulado con base en una evaluación y un seguimiento previos y detallados de las condiciones sociales y económicas reales y cambiantes de la capital, con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a medida que cambia el contexto dentro del cual se van a implementar”.

Por tanto, la revisión y comparación de estas dos fuentes (los informes internos del IPES y las auditorías internas de la Contraloría) permite concluir que el IPES debe brindar alternativas eficaces de nivel económico para las personas que dependen económicamente de la venta ambulante, y así tener acceso al mínimo vital y gozar de los derechos salvaguardados en la Constitución Política de Colombia de 1991, meta que hasta el momento no se está cumpliendo y es parte de sus responsabilidades. Debe ser una prioridad para el Estado generar políticas públicas que brinden una protección especial a los vendedores ambulantes, como indica Laura Cecilia Porras Santanilla en sus tesis “Viviendo del Rebusque:” A Study of How Law Affects street rebuscadores in Bogotá”, en donde afirma que:

Law cannot coherently legitimate the arbitrary arrangements that serve the interests of dominant groups, I believe he goes too far by stating that structures lack any type of systemic logic and as such are arbitrary in their social consequences. The second part of my dissertation shows how – in general terms – street rebuscadores’ vulnerability is legally constructed and accentuated by the State (labour law is unable to penetrate the semi-autonomous social field, constitutional law penetrates the field only exceptionally, and derecho de policía provides a framework for policing practices that interfere with their productive strategies). (Porras, 2018)

Según lo anterior, debe existir una correlación entre las políticas públicas, los programas y las medidas que se implementan en favor de los vendedores ambulantes por parte del IPAES, emanadas por el Estado para la protección del espacio público. Esta correlación a la fecha no se

está cumpliendo, razón por la cual se dictamina una ineficacia en la protección del derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes de la localidad de La Candelaria en Bogotá por parte del Estado colombiano.

CAPÍTULO VII

Propuesta de Solución

Esta investigación propone como solución al problema planteado una mejora en el plan de ejecución de los programas que tiene a su cargo el IPES, para que de esta manera pueda aportar al desarrollo económico de los vendedores ambulantes, esto lo puede lograr a través del diseño y ejecución eficaz de los programas implementados, en concordancia a los planes de mejoramientos trazados por la Contraloría de Bogotá dirigidos a otorgar una directriz de la manera adecuada en la que se deben ejecutar dichos programas.

Se debe además brindar un apoyo eficaz a nivel de formación a la población objeto de estudio en esta investigación, donde se les permita conocer las diferentes opciones a las que tienen acceso para que de esta manera se logre el fin último que es integrarlos a la formalidad y en el proceso proteger su mínimo vital, hacer un seguimiento óptimo del proceso de cada vendedor ambulante brindándole las herramientas necesarias en cada etapa de su proceso camino al cambio de su actividad, para ello, es menester abrir los canales de acceso a los diferentes recursos para la protección de sus derechos fundamentales donde se debe generar un apoyo a microempresas, negocios familiares, empresas en sociedad, inserción en los diferentes mercados de intercambio de bienes o servicios y la reubicación de las actividades comerciales por medio de créditos que permitan llevar a cabo estos planes hasta su finalización.

Adicional a lo anterior, se deben adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos al espacio público para que se genere un aprovechamiento de los recursos del estado en un espacio controlado y regulado; el IPES debe comprometerse no solo a crear estos espacios sino a recuperar aquellos lugares que en algún momento fueron adjudicados y que actualmente se encuentran es estado de abandono por parte de las personas responsables y de esta manera podrá aportar al desarrollo económico de la ciudad.

Según lo arrojado en este estudio se debe incrementar el potencial productivo de los vendedores ambulantes, para esto debe crearse un fortalecimiento de las competencias generales y específicas que les permitan ser competitivos logrando mejorar sus niveles de ingresos para ellos y su núcleo familiar mediante los programas educativos con los que cuenta el IPES cumpliendo así con su función social; se identificó que debe fortalecerse las alternativas de ingresos a través del plan de emprendimiento y formación empresarial así como mejorar la ejecución de las alternativas comerciales transitorios para dignificar la actividad económica de los vendedores ambulantes contribuyendo de esta manera a mejorar sus calidad de vida y disminuir las actividades informales en el espacio público generando una protección eficaz del derecho al mínimo vital.

El IPES debe comprometerse a identificar las fallas en los controles internos establecidos en la entidad pues se comprobó que no generan los cambios sugeridos en los planes de mejoramientos impartidos por la Contraloría de Bogotá, no tienen objetivos claros que permitan cumplir las metas propuestas en beneficio de los vendedores ambulantes, no cuentan con una planeación eficiente lo que permite que existan deficiencias en el control y seguimiento de los

recursos de la entidad y la obstaculización en la mejora de los planes y programas en favor de esta población.

Evidenciamos una gestión ineficaz, no tienen una base de datos actualizada que permita identificar una cifra real de vendedores ambulantes en la ciudad de Bogotá en la zona de La Candelaria, lo anterior genera que no se permita vincular a esta población de manera eficaz y oportuna a los programas impartidos por la entidad, aunado a lo anterior existe un desconocimiento de la situación jurídica de los bienes a su cargo como dejo al descubierto en los informes de desempeño de la Contraloría de Bogotá y una evidente debilidad en el seguimiento de las personas suscritas a sus programas para esto proponemos que la entidad genere un aplicativo de gestión donde pueda evidenciar de manera oportuna los avances de cada vendedor ambulante que haga parte de alguno de los planes actuales del IPES, de esta manera se podrá contar con un mayor control y seguimiento de los procesos de las personas vinculadas a los servicios de la entidad, logrando así detectar las diferentes fallas en el actual proceso de la entidad.

CAPÍTULO VIII

Conclusiones

La investigación permitió concluir que es responsabilidad de la administración distrital mediante el IPES brindar medidas eficaces para garantizar el derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes. Sin embargo, en la realidad este derecho no se está garantizando de manera óptima, ya que se comprobó mediante el análisis de los datos recolectados en los diferentes informes de auditoría y desempeño realizados por la Contraloría de Bogotá una gestión ineficaz, ineficiente e inoportuna hasta el año 2017, toda vez que no adelantaron las acciones pertinentes tendientes al cumplimiento de las metas trazadas para dicho año. Se suma a lo anterior el desconocimiento por parte del IPES de la situación jurídica de los diferentes formatos de las líneas de intervención, lo cual ha permitido que los bienes a su cargo sean abandonados o usufructuados por terceros, permitiendo así un detrimento en el patrimonio. Toda esta situación genera una gestión deficiente en la adjudicación de estas medidas a los vendedores ambulantes que realmente requieren de esta protección.

Se trazó como un objetivo de esta investigación identificar las diferentes medidas implementadas por el gobierno para garantizar el mínimo vital de los vendedores ambulantes en la localidad de La Candelaria, mediante el estudio del Plan Estratégico Institucional del IPES (2016b) se logró este objetivo y se concluyó que la dificultad radica en la ejecución ineficaz de dichas medidas, toda vez que al reconocerlas logramos profundizar en la manera en que se

ejecutaban y descubrir cuál era el principal problema al que se enfrenta el IPES, demostrando nuestra hipótesis.

Luego de advertir cuáles eran las deficiencias de las medidas adoptadas por el actual gobierno mediante el IPES, concluimos que las principales dificultades giran entorno a tres situaciones: la primera que el IPES no genera ingresos para los vendedores ambulantes puesto que no se le hace un seguimiento adecuado a las alternativas que se han implementado para emprendimiento, dejando así desprotegido al vendedor ambulante cuando decide dejar su actividad para emprender una de estas alternativas, es decir, que no contribuye a una eficaz protección del mínimo vital de esta población como se evidencia a profundidad en el acápite del análisis del problema de esta investigación, la segunda situación gira entorno a la generación de alternativas transitorias la cual escasamente cumple su función, ha tomado protagonismo en la entidad convirtiéndose en la medida principal, dejando de lado su papel transitorio para alcanzar una meta de formalidad y convirtiéndose en la única opción para las personas que se dedican a esta actividad económica.

Asimismo se logró identificar los datos obtenidos por los organismos de control público u organizaciones de la sociedad civil, permitiendo medir el impacto de la política de vendedores ambulantes frente a las garantías de mínimo vital, En los informes de la Contraloría de Bogotá se expone que el abandono y los bajos niveles de ocupación de los formatos transitorios ha generado que la población objeto de estudio no pueda acceder de manera óptima a dichas medidas, debido a que si no existe un control de ocupación por parte del IPES no se puede realizar una nueva asignación a quien necesite de este formato para garantizar su mínimo vital.

Adicional a esto, no se tomaron las medidas administrativas correctivas plasmadas en los planes de mejoramientos entregados por la Contraloría, dejando de contribuir con la generación de empleos y el mínimo vital de muchas familias.

Por medio de los planes de mejoramiento entregado por la Contraloría de Bogotá se brindó una herramienta para conducir al IPES a lograr las metas plasmadas en el Plan Estratégico Institucional y solucionar las deficiencias puntualizadas en el capítulo de análisis del problema, pero estas no fueron atendidas de manera óptima, como quedó evidenciado en este acápite mediante el seguimiento realizado por la Contraloría, en el cual se demostró el incumplimiento por parte del IPES frente a las garantías que debía entregar a la población objeto de estudio.

Aunado a lo anterior, al realizar una caracterización de los distintos tipos de medidas adoptados para manejar las tensiones entre el acceso al espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes se evidenció que existe una falta de metodología en la ejecución de las observaciones realizadas por la Contraloría, pues no se realizó un análisis de las acciones correctivas que deban realizar como entidad para la mejora en sus procedimientos. Además, se identificó que en la formulación de medidas preventivas no se logró el objetivo planteado en las diferentes Auditorías realizadas, ni se realizó una pertinente verificación del plan de mejoramiento propuesto por la entidad auditora, lo que dio como resultado una desprotección flagrante del vendedor ambulante, y por tanto, no se cumplieron los parámetros impartidos por la Corte Constitucional.

En el transcurso de esta investigación se detectó mediante el análisis de las auditorías internas y externas, y la comparación con los planes de mejoramiento internos y externos, que existen fallas en los controles internos establecidos por el IPES, el cual presenta deficiencias de planeación, control y seguimiento de los formatos de la línea de intervención “generación de alternativas comerciales transitorias”, concluyendo que este tipo de ejecución resulta más onerosa para el estado y genera detrimento del patrimonio, además de la evidente vulneración del derecho fundamental del mínimo vital de los vendedores ambulantes.

Concluimos entonces con esta investigación que el IPES debe mejorar sus procesos internos, debe acatar los planes de mejoramiento impartidos por los entes externos como la Contraloría de Bogotá, y ejecutar dichos planes en el menor tiempo posible. Todo lo anterior debe estar acorde al principio de eficacia, entendido como una labor oportuna y negligente, para así evitar a toda costa afectar el derecho al mínimo vital de los vendedores ambulantes que se benefician de los servicios prestados por esta entidad, para que de esta manera puedan cumplir con las metas trazadas para cada año de gestión.

Por lo anterior, el IPES debe ajustar los servicios que presta a los parámetros de la Corte Constitucional y mejorar la ejecución de sus servicios, puesto que, como quedó demostrado en el estudio de las auditorías externas, los vendedores ambulantes no acceden a estos servicios de manera oportuna lo que impide que se garantice el mínimo vital de esta población, culminando en unas medidas ineficaces en ponderación a las condiciones de vida, entorno social y afectación de los derechos de las personas que se dedican a esa actividad económica.

La experiencia que brinda esta investigación es que los vendedores ambulantes tienen todo en su contra, no solo a una entidad con medidas ineficaces, sino también una falta de protección por parte del Estado, el cual olvidó que son una parte de la población que activa la economía de la ciudad, los cuales deben acudir a este oficio para solventar sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar. La falta de una política pública que los formalice y los vincule de manera directa a unas medidas eficaces impide que obtengan un mínimo vital, lo cual es una grave falta del Estado colombiano, ya que los vendedores Ambulantes son una minoría y debe ser tratada con los reconocimientos que brinda la Constitución Política de Colombia a las poblaciones vulnerables. Es su deber que sea una población revestida de protección y garantías en un mundo laboral de informalidad, donde la ley que rige es la del “rebusque” de personas que suelen ser víctimas de los diferentes flagelos que azota al país y la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias consultadas

1. Archivo de Bogotá. (2011). *Políticas públicas y memorias 1940-2008*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá. Secretaría General: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/documentos_secretaria_general/POLITICAS_PUBLICAS_IEPRI.compressed.pdf
2. Contraloría de Bogotá. (2017). *Informe de auditoría de desempeño. Código 282. Período 2012-2016*. Obtenido de IPES.GOV: http://www.ipes.gov.co/images/informes/controlInterno/informe_auditorias_externas_2016/INFORME_DEFINITIVO_CARTERA_MOROSA_PLAZAS_IPES_2016.pdf
3. DADEP. (2017). *Ficha estadística básica de inversión distrital*. Obtenido de Departamento Administrativo del Espacio Público: https://www.dadep.gov.co/sites/default/files/planeacion/1065_cuido_y_defiendiendo_el_espacio_publico_de_bogota.pdf
4. DANE. (20 de Abril de 2018). *Boletín técnico indicador de seguimiento a la economía*. Obtenido de DANE.ORG: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_ISE_feb2018.pdf
5. Di Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

6. El Tiempo. (13 de Noviembre de 2008). *Fallo por vendedores ambulantes pone contra la pared a la Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4664939>.
7. El Tiempo. (13 de Marzo de 2015). *Hasta diez millones pagan vendedores informales por un pedazo de andén*. Obtenido de Periódico El Tiempo Página Web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15393679>
8. IPES. (2011). *Acuerdo de Junta Directiva IPES No. 005*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá. Secretaría Jurídica Distrital: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=57337#14>
9. IPES. (2016a). *Caracterización vendedores informales en Bogotá*. Obtenido de. Obtenido de IPES.GOV: http://www.ipes.gov.co/images/informes/Estudios_e_investigaciones/CARACTERIZACION_VENDEDORES_INFORMALES_EN_BOGOTA2016.pdf
10. IPES. (2016b). *Plan estratégico institucional 2016-2020*. Obtenido de IPES.GOV: http://www.IPES.gov.co/images/informes/SDE/Planeacion_estrategica/Plan_estrategico_2016-2020.pdf
11. IPES. (2017). *Evaluación de gestión*. Obtenido de IPES.GOV: http://www.IPES.gov.co/images/informes/controlInterno/informesGenerales/2017/Rad._2017_004218_Evaluacion_De_La_Gestion_Segundo_Trimestre_2017_Sgrsi.pdf.pdf
12. Oberarzbacher Dávila, F. E. (2011). La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: teoría y práctica en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana*, 41(115), 363-400. Obtenido de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1069/966>

13. OECD. (2018). *Unemployment rate indicator*. Obtenido de OECD.ORG: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>.
14. Periódico El Tiempo. “*La lucha para formalizar 50 mil vendedores ambulantes*”. Obtenido de periódico El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/estrategias-para-formalizar-vendedores-ambulantes-en-bogota-90718>
15. Porras, L. (2018). “*Viviendo del Rebusque:*” *A Study of How Law Affects Street Rebuscadores in Bogotá*. Ottawa, Canada: University of Ottawa.
16. Revista Semana. (2016). “*Vendedores ambulantes: peor el remedio que la enfermedad*”. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/vendedores-ambulantes-procuraduria-sale-a-su-defensa/504144>
17. Secretaría de Cultura recreación y deporte. (2018). *Localidades*. Obtenido de Alcaldía de Bogotá: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/localidades>

Documentos legales

1. Ley 1801 de 2016.
2. Decreto 227 de 1964.
3. Corte Constitucional, sentencia T-581 del 2011.
4. Corte Constitucional, sentencia C- 211 de 2017.
5. La Corte Constitucional, sentencia T- 772 de 2003.
6. Corte Constitucional, sentencia T - 772 de 2003.
7. Corte Constitucional, sentencia T - 629 del 2016.
8. Corte Constitucional, sentencia T - 039 del 2017.
9. Corte Constitucional, sentencia T-157 del 2014.
10. Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992.
11. Corte Constitucional, sentencia T-068 de 1998.
12. Corte Constitucional, sentencia C-826/13.
13. Concejo de Bogotá, Acuerdo 25 de 1972.
14. Alcaldía de Bogotá, Decreto 76 de 1950.
15. Alcaldía de Bogotá, Decreto 215 de 2005.
16. Concejo de Bogotá, Acuerdo 6 del 30 de mayo de 1998.
17. Fondo de ventas populares, Resolución 9 de 2004.

ANEXOS

TÍTULO: El espacio público como uno de los componentes del medio ambiente urbano; análisis de su protección judicial, vía acciones populares.

AUTOR: Giovanni J. Herrera Carrascal.

CONCEPTO CLAVE: La consolidación del derecho al espacio público, los deberes correlativos a este derecho, el patrimonio público y su relación con el espacio público, también se analiza este último como derecho de rango constitucional de carácter colectivo, las violaciones o vulneraciones que se cometen en contra de este derecho, los instrumentos jurídicos que existen para su protección, se profundiza en el estudio jurídico de las acciones populares como instrumento judicial idóneo para la protección de la integridad del espacio público, así como la utilización y defensa de los bienes de uso público.

TÍTULO: Enfoques, conceptos y metodologías de medición de la informalidad laboral en Colombia.

AUTOR: Roberto Sánchez.

CONCEPTO CLAVE: El presente artículo tiene por objeto contrastar los enfoques, conceptos y estimaciones de la informalidad laboral en Colombia, y así mostrar las diferentes perspectivas sobre la temática, las articulaciones que presentan con el debate latinoamericano y, especialmente, las formas como se ha tratado de medir un concepto tan ambiguo, pero que de alguna manera indica, en mayor o menor medida, determinados rasgos particulares sobre las condiciones de trabajo, las relaciones laborales, la inserción laboral, los niveles de modernización y exclusión y los vínculos entre los trabajadores, las empresas y el Estado.

TÍTULO: El reordenamiento del espacio urbano en el sector de San Victorino y Santa Inés (Bogotá) en relación con las dinámicas de informalidad y marginalidad (1948-2010).

AUTOR: Carlos Martín Carbonell Higuera.

CONCEPTO CLAVE: El presente artículo analiza las transformaciones urbanísticas ocurridas en el sector de San Victorino y Santa Inés en la ciudad de Bogotá, D.C, entre 1948 y 2010, haciendo uso de una “metodología genealógica” durante el proceso de indagación que permite contrastar las visiones habitualmente aceptadas de “progreso” y “renovación urbana” en un contexto urbano marcado por la existencia de una economía informal y una población en condiciones de marginalidad que configura buena parte de la “cultura popular urbana” de la Bogotá de los siglos XX y XXI. Esta visión permite observar, desde diversas perspectivas, los cambios ocurridos en este sector de la ciudad, los impactos de los hechos históricos acaecidos en este período de tiempo y, en especial, los efectos reales de un proceso de reordenamiento urbano que inició en 1998 y se ha prolongado hasta el momento actual, el cual ha dejado una huella significativa sobre la fisonomía urbana y social del lugar.

TÍTULO: Colisión de principios y argumentación judicial: el derecho colectivo al espacio público.

AUTOR: Mauricio Alberto Franco Hernández - Ana Bernal Bueno.

CONCEPTO CLAVE: Analizar la argumentación de la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Santander para resolver la colisión entre los derechos al espacio público y los derechos de las personas que ejercen en él su actividad económica. En el caso de la recuperación del espacio público por parte de los entes del Estado, que para estos supone por una

parte el ejercicio de su potestad policiva y de otra el deber de garantizar el disfrute del derecho colectivo al espacio público.

TÍTULO: La confianza en el derecho, herramientas jurídicas y éticas para enfrentar la disparidad de políticas públicas en el caso de los ropavejeros de la Plaza España.

AUTOR: Renata Amaya - Laura Llinás - Betsy Perafán.

CONCEPTO CLAVE: La tensión entre la protección al espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes y estacionarios se ha resuelto en Colombia con la aplicación del principio de confianza legítima. El presente documento describe y analiza el caso bogotano de los ropavejeros de la Plaza España, el cual se muestra como ejemplo de solidaridad entre la sociedad civil y el Estado. El nivel de confianza que se logró generar (y recuperar) entre los dos, se debió en buena parte a las herramientas jurídicas que brinda un Estado Social de Derecho. Este texto es producto de una investigación doctrinal, normativa, jurisprudencial y de campo.

TÍTULO: Estrategias de mercado de los vendedores ambulantes.

AUTOR: Díaz, Juan Miguel Saldarriaga; Vélez Zapata, Claudia Ramírez, Gabriel Betancur.

CONCEPTO CLAVE: Este artículo tiene como propósito identificar las estrategias de mercado de los vendedores ambulantes de la ciudad de Medellín, para lograr este objetivo se realizó una observación estructurada de las prácticas de intercambio, y se hizo necesaria la revisión documental para identificar las características del sector, su relación con la economía popular y la diferencia entre microempresa e informalidad. El primer hallazgo de este ejercicio investigativo es que el pensamiento intuitivo de los vendedores ambulantes da lugar a sus prácticas de mercado.

TÍTULO: La economía informal y el desempleo: el caso de la ciudad de Bucaramanga (Colombia).
AUTOR: Rodríguez Lozano, Gloria Isabel; Mayda Alejandra Calderón Díaz.
CONCEPTO CLAVE: La economía informal o subterránea es comprendida como a series of actividades que son clasificadas dentro del sector informal de la económica. El fenómeno de la informalidad ha estado presente en la economía de países desarrollados y en vías de desarrollo por décadas, haciendo énfasis desde 1960 y en cómo requerir por gobiernos y organizaciones internacionales los estudios numerosos sobre el tema.

TÍTULO: La retórica de los vendedores y limosneros en el transporte público de Bogotá.
AUTOR: Julio Alexander Bernal Chávez, Mabel Gineth Vega Ortiz.
CONCEPTO CLAVE: Este artículo presenta el análisis de las estructuras argumentativas emergentes en los discursos de vendedores ambulantes y limosneros que, a diario, tienen lugar en los buses de transporte público en la ciudad de Bogotá, desde las categorías propuestas por la retórica aristotélica, iniciando con la contextualización historia del fenómeno, atendido a las causas sociales y económicas que lo provocan.

TÍTULO: Politización de las ventas ambulantes en Bogotá: cultura y espacio urbano.
AUTOR: Alfonso P. William Hernando.
CONCEPTO CLAVE: Esta revista aborda algunas de las sentencias de la Corte Constitucional sobre vendedores ambulantes. La administración del Distrito ha estado restringiendo las acciones para la racionalización de los mercados callejeros, intervenciones que

promovieron una mayor ocupación formal e informal del espacio público, influenciando las percepciones públicas de un fenómeno creciente de vendedores ambulantes en Bogotá, con los fenómenos asociados de inseguridad y decadencia que conlleva este aumento. A partir de los resultados del monitoreo de vendedores informales en el espacio público, desarrollado en diferentes momentos por la Cámara de Comercio de Bogotá, y presentado en informes institucionales IPES, este instituto ha podido establecer algunos de los aspectos de la dinámica de crecimiento y ocupación de la venta ambulante, lo que permite plantear consideraciones sobre el impacto de la política de explotación económica y la inversión en la producción.

TÍTULO: El comercio informal en el centro de Barranquilla.

AUTOR: Christian Acevedo Navas.

CONCEPTO CLAVE: Se muestra los hallazgos de una investigación sobre el comercio informal en el centro de Barraquilla, zona de la ciudad que sobresale en diversos ámbitos, incluida la actividad económica informal.

TÍTULO: Empresas familiares en zonas marginales. Estrategias de subsistencia y financiación pública en la localidad de Ciudad Bolívar de Bogotá.

AUTOR: Jenny Paola Cervera Quintero.

CONCEPTO CLAVE: Esta investigación muestra las características y estrategias socioeconómicas identificadas en un grupo de famiempresas de confección en Ciudad Bolívar, con las cuales logran la permanencia de sus negocios y así la reproducción de la vida y la subsistencia de sus familias, se contrasta con las políticas de ingresos desarrolladas por los gobiernos distritales en el período 2000-2013, con el fin de encontrar los elementos comunes y el

real aporte con el que las políticas sociales y económicas del Distrito benefician la economía popular de la ciudad.

TÍTULO: La economía informal en Villavicencio.

AUTOR: Astrid león Camargo, Hugo German Caicedo Mora.

CONCEPTO CLAVE: Esta investigación tiene como objetivo principal el estudio de la economía informal en Villavicencio, la cual ha sido considerada como la mayor generadora de empleo, pero las teorías de las ciencias sociales la describen como una problemática que afecta la calidad de vida de las personas. La característica principal de este tipo de economía es su condición de marginalidad económica se representa en el incumplimiento de las normas, deficientes condiciones laborales y abandono del Estado, ya sea una alternativa al desempleo, práctica laboral heredada del entorno familiar o elección calculada para mejorar sus ingresos, la informalidad es una opción laboral, vista como una problemática que requiere mayor comprensión para la elaboración de políticas económicas.

TÍTULO: El reordenamiento del espacio urbano en el sector de San Victorino y Santa Inés (Bogotá) en relación con las dinámicas de informalidad y marginalidad (1948-2010).

AUTOR: Carlos Martin Carbonell Higuera.

CONCEPTO CLAVE: Este trabajo analiza las transformaciones urbanísticas realizadas durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) y las dinámicas socioculturales que se han presentado en el sector luego del diseño y construcción de la Plazoleta de San Victorino y el Parque Tercer Milenio, así como el acontecimiento relacionado con el desalojo del comercio informal del área en donde se ubica, hoy en día, la Plazoleta, esto con el fin de analizar las causas

de la subsistencia de la presencia del comercio informal en el sector y los resultados de las dinámicas del comercio y el capital en relación con el suelo urbano y las culturas urbanas que allí procuran su existencia cotidiana.

TÍTULO: El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias.

AUTOR: Enrique López Camargo.

CONCEPTO CLAVE: Las capitales de Colombia afrontan una problemática de orden socio-económico, producto de la invasión del espacio público en grandes proporciones para la instalación de comercio informal, diversas son las causas que generan este tipo de economía en Colombia, entre las cuales podemos citar: el alto índice de desempleo en Colombia, la carencia de oportunidades y falta de atención al sector agrícola, el cierre intempestivo de empresas como consecuencia de los tratado de libre comercio y algunas otras más. El desgobierno y desidia administrativa de muchos gobernantes de turno han resultado inferiores al compromiso de concederle a la sociedad espacios altamente saludables, incluidos andenes, parques y calles.

TÍTULO: Aspectos de la economía informal en Colombia y otros países.

AUTOR: David Francisco Camargo Hernández

CONCEPTO CLAVE: Esta investigación estudia principalmente el sector informal por medio de la teoría del desarrollo de la dependencia de los países menos industrializados, su análisis se hace a través de las relaciones de intercambio y de precios como la transferencia e incorporación de tecnología y el papel que, en el proceso de acumulación, asumen las empresas transnacionales. Se considera que en los países del tercer mundo surge, en la mayoría de los casos, por la incapacidad que tiene la economía formal de brindar empleo a toda la población

económicamente activa, mientras, en los países desarrollados se estima que su aparición se debe a distintos factores como son, entre otros, la evasión de impuestos y el no cumplimiento con las reglamentaciones existentes en cada país, factores de cuya presencia no se excluyen los países en desarrollo.

TITULO: Vendedores ambulantes: peor el remedio que la enfermedad.

AUTOR: Revista Semana

CONCEPTO CLAVE: Aunque la Procuraduría no desconoce el deber del Congreso de regular la protección y la integridad del espacio público, recordó prima el interés particular de los vendedores. De hecho, así lo ha reiterado la Corte Constitucional, en sentencias donde ordena que solo se proceda a los desalojos cuando haya un proceso judicial o policivo que lo permita y cuando se garantice que los ocupantes no quedarán desamparados.

“Se establecieron sanciones, multas, el decomiso de mercancía e incluso destrucción de la misma. Son tan gravosas que efectivamente vulneran la norma superior”,

TITULO: La lucha para formalizar 50 mil vendedores ambulantes

AUTOR: Periódico El tiempo

CONCEPTO CLAVE: “Este conteo solo tiene en cuenta a los ambulantes que se acercan a las alcaldías locales y se registran para formalizarse con las ofertas del empleo del Distrito. Así que su número podría ser mayor porque todavía hay una gran población que rechaza estos

beneficios”, indicaron voceros del instituto.

Entre estas alternativas que hay para dar el salto hacia una economía formal se cuentan desde quioscos metálicos (que no ocupan el espacio público) hasta puntos de encuentros y ofertas de trabajo.

GLOSARIO

DADEP: Departamento Administrativo de La Defensoría Del Espacio Público

EFICAZ: El término “eficaz” es un adjetivo utilizado para señalar la capacidad o habilidad de obtener los resultados esperados en determinada situación.

GARANTIZAR: Conjunto de declaraciones, medios y recursos con que, los textos normativos, aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconoce.

GOBIERNO DISTRITAL: El gobierno distrital está dirigido por el alcalde distrital o municipal y hacen parte de éste las secretarías y algunos institutos. Este es el encargado de crear y desarrollar políticas que impulsen a cada distrito o municipio hacia un mejor desarrollo.

LOCALIDAD: Es una división territorial o administrativa genérica para cualquier núcleo de población con identidad propia

MÍNIMO VITAL: De acuerdo con la jurisprudencia, debe ser evaluado desde un punto de visto donde sea notable la satisfacción de las necesidades mínimas del individuo, por lo cual es necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, haciendo una valoración que se encamine más hacia lo cualitativo que a lo cuantitativo, verificando que quien alega su vulneración tenga las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades, como: la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, todos estos mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana.

VENDEDORES AMBULANTES: Las personas que se dediquen, voluntariamente, al comercio de bienes o servicios en el espacio público como medio básico de subsistencia, se denominará vendedores informales.

OBSERVACIÓN PARTICIPANTES: Es la recolección de datos, métodos de investigación cualitativa o notas de campo.

GRUPOS FOCALES: Es una técnica de levantamiento de información en estudios sociales. Su justificación y validación teórica se funda sobre un postulado básico, en el sentido de ser una representación colectiva a nivel micro de lo que sucede a nivel macrosocial, toda vez que, en el discurso de los participantes, se generan imágenes, conceptos, lugares comunes, etc., de una comunidad o colectivo social.