

DIANA MARCELA ANGEL OTALORA

LA INFORMALIDAD LABORAL, UN PROBLEMA DE VULNERABILIDAD EN LA  
LOCALIDAD DE USME

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS - ECJP  
(CEAD JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ)

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C - 2018

LA INFORMALIDAD LABORAL, UN PROBLEMA DE VULNERABILIDAD EN LA  
LOCALIDAD DE USME

Monografía para obtener el título de  
Especialista en Gestión Pública

Diana Marcela Ángel Otálora

Director de Grado

Juan José Gómez Acosta

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Escuela De Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios (ECACEN)

(CEAD José Acevedo y Gómez)

Especialización En Gestión Pública

Bogotá D.C - 2018

**DEDICATORIA**

Esta Monografía está dedicada primero que todo a Dios quien me permitió obtener los medios para poder vincularme y brindarme los conocimientos necesarios para desarrollar cada una de las actividades de la Especialización, que a pesar de los contratiempos ya está a punto de culminar.

A mis hijos, esposo y madre por darme el impulso y ánimo día a día a pesar de los sacrificios por los cuales tuve que afrontar durante el tiempo de estudio y por quienes busco continuar mis procesos de formación para ser una excelente profesional y ser ejemplo para mis Hijos Valerie y Santiago.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios por darme el tiempo, conocimientos y dedicación para adquirir nuevos conocimientos no solo para darles aplicabilidad en la vida profesional – laboral, sino que como persona aportan a lo que soy, a mi formación en valores y demás retos que me impulsen a crecer más y ser un ejemplo para mis hijos.

Agradezco enormemente a mi trabajo, siendo esta la inspiración que impulso el desarrollo de la temática de esta monografía.

Agradezco a mis hijos por darme el impulso para dar de mi lo mejor en mi formación académica, dejando de lado el poder disfrutar de ellos en algunos espacios pero con la satisfacción de que tienen una madre que no se ha limitado en ser una simple mamá, sino que intenta ser la mejor.

Es de agradecer al Director de Trabajo de Grado, por tener la iniciativa de guiarme en el desarrollo del mismo dentro de los tiempos y parámetros determinados con la paciencia que amerita el caso.

## RESUMEN

El espacio público ha sido uno de los enfoques principales de la "Bogotá Mejor Para Todos" para dar cumplimiento al objetivo del Plan Maestro del Espacio Público, el cual debe garantizar la integridad, bien común para goce y libre acceso de los ciudadanos y debe darse aplicabilidad en toda la ciudad, para tal caso Usme siendo la Localidad con una extensión rural del 86% y solo el 14% urbano, ubicada al sur de la capital con nivel socio económico bajo, pobreza, falta de educación y servicios públicos, precarias condiciones de vivienda, poco desarrollo comercial, desempleo y otras.

Según las condiciones socioeconómicas de la Localidad de Usme, el desempleo ha sido una de las causas principales que ha conllevado a que los ciudadanos realicen actividades laborales dentro del marco de la informalidad ocupando el espacio público de manera indebida por las ventas ambulantes, lo que ha traído consigo mismo otras problemáticas como inseguridad, invasión al paso peatonal en andenes y parques, de tal manera que la Administración Local se vea en la necesidad de dar aplicación a intervenciones bajo la órbita de su competencia, dando cumplimiento a la norma con actividades preventivas, de socialización y control a fin de preservar el espacio público.

## **PALABRAS CLAVES**

Productividad, formalización, recuperación, espacio público, emprendimiento, plan de gestión, población informal, ocupación indebida, usufructuacion, desarrollo económico.

## **ABSTRACT**

The public space has been one of the main focuses of the "Bogotá Best for All" to fulfill the objective of the Public Space Master Plan, which must guarantee the integrity, common good for the enjoyment and free access of citizens and must be given applicability throughout the city, for such a case Usme being the locality with a rural extension of 86% and only 14% urban, located south of the capital with low socio-economic level, poverty, lack of education and public services, precarious conditions of housing, little commercial development, unemployment and others.

According to the socioeconomic conditions of the Usme Locality, unemployment has been one of the main causes that has led citizens to carry out work activities within the framework of informality occupying the public space in an improper manner, which has brought with it other Problems such as insecurity, invasion of the pedestrian crossing in platforms and park, in such a way that the Local Administration is in need of giving application to interventions under the scope of its competence, fulfilling the norm with preventive, socialization and control activities in order to preserve the public space.

## **KEYWORDS**

Productivity, formalization, recovery, public space, entrepreneurship, management plan, informal población, undue occupation, usufruct, economic development.



## TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTOS .....	iv
RESUMEN.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
PALABRAS CLAVES .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
ABSTRACT .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
KEYWORDS .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
TABLA DE CONTENIDO.....	ix
INTRODUCCIÓN .....	x
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	xii
JUSTIFICACIÓN .....	xiv
OBJETIVOS .....	xvii
OBJETIVO GENERAL.....	xvii
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	xvii
MARCO TEÓRICO.....	<b>¡Error! Marcador no definido.i</b>
MARCO CONCEPTUAL .....	xxii
CONCLUSIONES .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
BIBLIOGRAFÍA.....	xxxix

## RESUMEN ANALITICO EDUCATIVO - RAE

<b>Título del texto</b>	LA INFORMALIDAD LABORAL, UN PROBLEMA DE VULNERABILIDAD EN LA LOCALIDAD DE USME
<b>Nombres y Apellidos del Autor</b>	DIANA MARCELA ANGEL OTALORA
<b>Año de la publicación</b>	<b>2018</b>
<b>Resumen del texto</b>	<p>Según las condiciones socioeconómicas de la Localidad de Usme, el desempleo ha sido una de las causas principales que ha conllevado a que los ciudadanos realicen actividades laborales dentro del marco de la informalidad ocupando el espacio público de manera indebida por las ventas ambulantes, lo que ha traído consigo mismo otras problemáticas como inseguridad, invasión al paso peatonal en andenes y parques, de tal manera que la Administración Local se vea en la necesidad de dar aplicación a intervenciones bajo la órbita de su competencia, dando cumplimiento a la norma con actividades preventivas, de socialización y control a fin de preservar el espacio público.</p>
<b>Palabras Claves</b>	Productividad, formalización, recuperación, espacio público, emprendimiento, plan de gestión, población informal, ocupación indebida, usufructuacion, desarrollo económico.
<b>Problema que aborda el texto:</b>	¿Cuál es la causa por la cual la población informal

permanece ocupando de manera indebida el espacio público de la Localidad de Usme, a pesar de las ofertas de formalización y reubicación ofrecidas por el Distrito?

**Objetivos del texto:**

- Identificar la normatividad que decreta el marco regulatorio del espacio público en Bogotá D.C.
- Conocer el Plan de Gobierno Distrital de la "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020" sobre la política de manejo para el espacio público.
- Conceptualizar las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de la Localidad de Usme, basado en la información obtenida de fuentes de recolección y suministro de datos para consulta.
- Entender los tipos de vendedores ambulantes y la clasificación de ventas informales que pueden ocupar el espacio público de forma indebida.
- Identificar las actividades de intervención para preservación y recuperación del espacio público por parte de la Alcaldía Local de Usme, como administración local.
- Establecer las causas por las cuales los vendedores ambulantes de la Localidad de Usme, continúan invadiendo el espacio público a pesar de las ofertas institucionales de formalización y reubicación ofrecidas por el Distrito.

**Hipótesis planteada por el autor:**

Por otra parte se identificó que en el espacio público de la Localidad de Usme a lo largo de los años y por antiguos pactos de Alcaldes de turno se permitió la asociación de gremios de vendedores informales que se oponen a restituir el espacio público y bajo figuras sindicales alegando el derecho al trabajo, usufructúan el espacio público y rechazan las ofertas institucionales ofrecidas en la Administración del Alcalde Mayor Enrique Peñalosa, con la

argumentación de remuneración económica por parte del Gobierno Distrital para salir de las calles y refugiándose en supuestos defensores políticos como concejales y senadores, que utilizan a este gran (por cantidades de personas) y débil (por desconocimiento de las normas) gremio como es el de los vendedores informales, para que les respalden sus propuestas ideológicas a la hora de votaciones de tipo político, siendo esta una gran dificultad que está desbordada en la Capital y aprovechándose de las condiciones socioeconómicas por las cuales atraviesa el Colombia como lo es el Desempleo y la entrada de extranjeros.

**Tesis principal del autor:**

Partiendo de estos conceptos normativamente establecidos y reglamentados como lo son el "Derecho al Trabajo", "Preservación del espacio público" y la denominación de "Trabajo", frente a las personas que ejercen las actividades de ventas informales o ambulantes en el espacio público, ocupándolo de manera indebida es el tema a desglosar desde las normas y llevándolo a la aplicación en este documento tomando como referencia una pequeña muestra de población de estudio como lo es los vendedores informales, entendiéndose a las ventas informales en la Localidad de Usme en Bogotá y como la Administración Distrital está ejerciendo las labores normativas del Plan Maestro de Espacio Público siendo esta una de las políticas públicas que toda gobernanza Distrital debe aplicar y a la cual se le adjudica un determinado presupuesto para el cumplimiento de dicha política.

**Argumentos expuestos por el autor:**

se tiene la intención de dar a conocer que en la Localidad de Usme a pesar de la contextualización social de las personas que le habitan, se ha visto un trabajo coordinado entre

las instituciones creadas para velar por el espacio público, dando completo cumplimiento a las leyes, normas y sobre todo respetando a las personas sin vulnerarles sus condiciones sociales y medios de sostenibilidad, dentro de un país con grandes limitaciones de surgimiento para los lugares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para acceder a servicios, vivienda, educación, recreación, empleo, entre otros aspectos relacionados con la suplencia de las necesidades básicas de todo ser humano.

**Conclusiones del texto:**

la principal problemática de que haya proliferación de vendedores informales en las calles de Bogotá, surge de la situación económica que afronta el País y Usme siendo una Localidad de estratificación baja es muy sensible para que personas de otras ciudades y países lleguen a esta Localidad y se dediquen al rebusque para satisfacer sus necesidades básicas, lo cual se presume que para que las políticas Distritales sean acertadas en su ejecución deben plantearse soluciones desde el Gobierno Nacional que mejoren la economía y fuentes de empleo para los Colombianos.

**Bibliografía citada por el autor:**

Trujillo, R.H, (2013). Dinámica de la Construcción Por Usos Localidad Usme, págs.  
<https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/20.pdf>.

Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. (Ficha Local Usme 2016). SISCREDES-Sistema de Información Cultural, Recreación y Deporte por la Dirección de Planeación. Proyectos Estratégicos – Subdirección Análisis Sectorial, Poblacional y Local, págs.

[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos\\_paginas\\_2014/05](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos_paginas_2014/05).

\_perfil\_usme\_-\_segunda\_version\_dic16.pdf.

Garzón, L.E. (Julio 2007). Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, Págs.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>

Petro. G. F. (Octubre 2011). Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 456 de 2013, Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá. Págs.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54978>

Congreso de Colombia. (29 de julio de 2016). República De Colombia Gobierno, Ley 1801 de 2016 – Nuevo Código de Policía, art 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Imprenta Nacional de Colombia, págs.

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=21&p\\_numero=1801&p\\_consec=45806](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=21&p_numero=1801&p_consec=45806)

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, (2005). Plan Maestro de Espacio Público, documento técnico de soporte, Instituto de Estudios Urbanos. Págs.

[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Planes\\_Maestros/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico\\_DTS.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Maestros/Plan_Maestro_Espacio_Publico/Plan_Maestro_Espacio_Publico_DTS.pdf)

Secretaria de Desarrollo Económico, (2011). Acuerdo de Junta Directiva IPES N° 005 de

2011, Estructura Organizacional del Instituto para la Economía Social – IPES, págs.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57337>

IPES, (Enero 2018). Instituto para la Economía Social. Informe de Gestión 2017, págs.

[http://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2017/Informe\\_de\\_gestion\\_2017.pdf](http://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2017/Informe_de_gestion_2017.pdf)

Peñalosa. E. (06 de Junio de 2018) Secretaria Distrital de Gobierno, Funciones y deberes, Alcaldía Mayor de Bogotá, págs.

<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/funciones-y-deberes>

U. Sabana. (06 de febrero de 2004). Faculta de Derecho. Estudio sobre los vendedores ambulantes en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana entre 1993 y 2003.

Págs.

<https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5457/129297.pdf?sequence=1>

U. Javeriana. (2011). Facultas de Ciencias Sociales. Una mirada de la informalidad laboral desde sus matices. Págs.

<https://repository.javeriana.edu.co:8443/bitstream/handle/10554/6508/tesis240.pdf>

<b>Nombre y apellidos de quien elaboró este RAE</b>	Diana Marcela Ángel Otálora
<b>Fecha en que se elaboró este RAE</b>	02 de noviembre de 2018
<b>Comentarios finales:</b>	

Desde lo personal recomiendo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, porque desde el ámbito personal siendo funcionaria pública me dio la oportunidad de involucrar conocimientos durante el desarrollo de la temática del documento aplicado como monografía, dado que me ha permitido enfocar mi campo laboral en el espacio público desde la perspectiva social entendiendo a los vendedores ambulantes acerca del porque están invadiendo las calles de la Localidad y por otro lado dando aplicación a las normas que prohíben que esos vendedores informales estén ejerciendo en las calles, ofreciéndoles la oportunidad de que se vinculen con ofertas institucionales del Distrito y no solo ello sino brindándoles la asesoría y enlace correspondiente para que las personas que tengan el espíritu de emprendimiento empresarial y/o que tengan habilidades y destrezas en cierto sector económico, consoliden ideas de proyectos y/o propuestas que estén sujetas de realización con la búsqueda de recursos financieros por medio de las entidades destinadas a la preservación del espacio público y las cuales obtienen recursos económicos encaminados en la labor social.



## INTRODUCCION

En Colombia el sector público es sin duda un amplio mundo de relaciones y vínculos dentro de los componentes que le conforman en la sociedad, si bien es cierto que lo público es para el bien social en común y para ello se han conformado entidades públicas a las que su naturaleza es la de dar gestión a servicios o producción de bienes de interés público para beneficio de la sociedad.

Bogotá, siendo la ciudad más grande y poblada del País con 8.164.178 habitantes de acuerdo con la información aportada por el DANE, combina diferentes culturas, estilos de vida, presenta diversos paisajes, construcciones, es adaptable para cualquier forma de vida; su organización político – administrativa y por su gran extensión geográfica se divide en veinte (20) localidades.

La Localidad Quinta de Usme, es la segunda de mayor extensión con 215 Km de superficie de los cuales solo el 15% pertenece al casco urbano y el restante es rural, se encuentra ubicada al sur oriente de la ciudad, a su vez está dividida en siete (7) UPZ - Unidad de Planeamiento Zonal: Gran Yomasa, La Flora, Comuneros, Danubio, Alfonso López, Parque Entre Nubes y Ciudad Usme. Cabe indicar que la Localidad de Usme cuenta con aproximadamente 120 barrios y 17 Veredas y una población de 426.176 habitantes de acuerdo al censo de 2005.

La Localidad cuenta con los estratos socioeconómicos 1 y 2, compuestos por barrios legalizados en gran porcentaje y nuevas ocupaciones ilegales que de manera progresiva han ido haciendo presencia en la reserva forestal del Parque Ecológico Entrenubes, ubicado en la zona

oriental de la Localidad y caracterizado por sus paisajes, fauna, flora y vista a la Capital desde el mirador sobre el sector de San German. Partiendo de las condiciones sociales y económicas de la Localidad, gran parte de sus habitantes pertenecen a unas condiciones de vida con niveles de pobreza, que realizan largos tiempos de desplazamiento a otras Localidades para realizar alguna labor remunerable y satisfacer sus necesidades básicas que en algunas ocasiones no son lo suficientes para dar cobertura a todas las obligaciones por pagar.

Por las condiciones contextuales de Georreferenciación la Localidad, Usme cuenta con la mayoría de construcciones para uso residencial, no posee grandes Centros Comerciales por el contrario solo cuenta con un Centro Comercial, no encontramos un número significativo de empresas o industrias que generen fuentes de empleo y algunos de ellos caracterizados en formalidad son proporcionados por las ladrilleras, Transmilenio y algunas sedes Administrativas de Entidades Públicas. De otra parte, hay algunas fuentes de empleo más informales como lo son las Canteras de Minería, Establecimientos de Comercio como restaurantes, almacenes de ropa, zapatos, bares, entre otros tantos constituidos como pequeñas empresas.

Dadas las condiciones particulares mencionadas anteriormente la Localidad y la población que constante mente hace arribo para residir, sumado a esto algunas dificultades de vías y por ende de transporte en los extremos de la Localidad las personas se han visto obligadas en salir a ejercer alguna actividad informal al Espacio Público lo cual carece de alguna planeación y saliéndose de las magnitudes en avenidas y calles principales con población informal.

Si bien es cierto que hay altos niveles de desempleo a nivel nacional, la Administración Distrital dentro de sus Políticas Públicas han formulado programas para atender estas necesidades con la destinación de recursos los cuales sean administrados por parte de entidades de orden Distrital, para tal caso el IPES o Instituto para la Económica Social el cual fue creado para atender a la Población Informal de Bogotá, ofreciendo alternativas de formalización para quienes desean salir de la informalidad, con el apoyo institucional del Distrito.

Con el desarrollo de esta Monografía basada en experiencias y estructurada en una de las grandes problemáticas que no solo afronta Bogotá, sino el País en sus principales ciudades como lo es la informalidad en el espacio público y enfocado en el desarrollo de las estrategias del Plan de Gestión y/o Desarrollo de la vigencia Distrital 2016 – 2020, bajo el lema “Bogotá Mejor Para Todos” bajo el mandato del Dr Enrique Peñaloza, se tomó como referencia la Localidad de Usme como muestra para desarrollar la temática de trabajo de grado en modalidad de Especialización.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

De acuerdo a las estadísticas reportadas por la oficina de Espacio Público de la Alcaldía Local de Usme, para el año 2015 se tenía un total de 3.250 personas registradas y avaladas como vendedores informales en los diferentes sectores de la Localidad, para Septiembre de 2017 se tiene registrados 3.400 personas en condición de informalidad; Teniendo en cuenta que con la actual política Distrital de preservación y recuperación del espacio público, la Administración Local (Alcaldía Local de Usme) realiza la correspondiente gestión interadministrativa de enlace con el Instituto para la Economía Social – IPES, siendo esta una entidad de orden Distrital creada para ofrecer a la población informal de la Capital, alternativas de formalización, reubicación y/o emprendimiento a fin de que los vendedores que realizan sus actividades de manera indebida en el espacio público se incluyan en los programas ofertados por la institución.

El trabajo institucional que han realizado las entidades con los vendedores informales o ambulantes de la Localidad bajo la administración de “Bogotá Mejor para Todos” por una parte, la Alcaldía Local de Usme en el segundo semestre del año 2016 realizó la identificación de los puntos críticos con mayor presencia de vendedores informales como sector comercial de Santa Librada, Avenidas Principales de los Barrios La Aurora, Alfonso López, Marichuela, Danubio y entorno del Centro Comercial Altavista. De otra parte, el IPES realiza ferias de servicios en los que censan a cada uno de los vendedores informales que se desempeñan sus labores en el espacio público y puesto por puesto informal realizan las encuestas de identifican y brindan la asesoría y servicios institucionales para vincular a los vendedores a los procesos que les permita dejar el espacio público como fuente de ingresos y sostenimiento.

Durante el trabajo de campo anteriormente descrito los funcionarios del IPES realizan los censos con el acompañamiento de la Alcaldía Local, como la entidad que debe velar por la preservación del espacio público de la localidad de Usme y con el apoyo de la Policía de la Estación Quinta de Usme, para que se brinde seguridad a los funcionarios que desarrollan las actividades de identificación en el espacio público; puesto que según la información referida por funcionarios de Espacio Público de la Alcaldía, en las jornadas de ferias de servicios del IPES, como en actividades de prevención y control a las ventas informales, se presenta inconformidad y disgusto por la población informal dado que a pesar que son conscientes que no es legal las ventas en la calle, lo prefieren hacer por la dificultad de encontrar un empleo y las ofertas del IPES no cumplen con sus expectativas e ingresos económicos suficientes para mejorar la calidad de vida.

Teniendo en cuenta la contextualización de la temática a abordar en el desarrollo del presente documento en el cual se tiene la intención de dar a conocer las acciones del Distrito frente a la problemática de Invasión de Espacio Público, por parte de los vendedores ambulantes en la Localidad de Usme. En este sentido, el interrogante que orienta el presente documento es:

¿Cuál es la causa por la cual la población informal permanece ocupando de manera indebida el espacio público de la Localidad de Usme, a pesar de las ofertas de formalización y reubicación ofrecidas por el Distrito?

## **JUSTIFICACION**

El espacio público ha sido un tema que actualmente ha conllevado a grandes discusiones desde el Gobierno Distrital hasta la modificación de leyes y normas, basado en el derecho constitucional que establece que "es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular".

En Bogotá, es de señalar que el Estado por medio de las entidades de orden distrital las cuales tienen competencia sobre la administración de los espacios públicos según sea la designación como lo es para parques el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR, para Bahías y Zonas de Equipamiento Comunal le corresponde al Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público – DADEP y en lo que difiere a vías y andenes la administración le compete al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU; así como las Alcaldías tienen competencia sobre los parques de bolsillo y algunas plazoletas, adicionalmente los Alcaldes Locales deben velar por la preservación del espacio público y que este no sean ocupado de manera ilegal.

De otra parte, la ocupación indebida al espacio público no solo es ocasionada por las ventas informales, sino también por ocupaciones de vivienda, cerramientos, estacionamiento de vehículos y otras tantas situaciones en las que las Alcaldías Locales, bajo el debido proceso de orden jurídico debe proceder a la realización de restitución y recuperación del espacio público que se encuentre ocupado y entregado a la entidad bajo la cual este su administración.

En cuanto al tema de las ventas informales con puestos ambulantes en el espacio público, el Plan Maestro de la actual Administración Distrital tiene por objetivo minimizar la invasión por puestos informales en las avenidas y calles principales de diferentes sectores que es donde más se presentan este tipo de actividades, por ello dentro de los lineamientos establecidos por la Secretaria de Gobierno a las Alcaldías Locales incluida la de Usme, anualmente se debe cumplir con la realización de actividades interinstitucionales de prevención y control a la ocupación indebida del espacio público por ventas informales, con el apoyo de las entidades competentes y necesarias para la consecución del objetivo.

Con esas actividades preventivas y de control se busca disminuir la invasión por vendedores ambulantes y controlar la economía informal, que a su vez ha incrementado las cifras de inseguridad, disminución de ventas en locales comerciales, aumento en la comercialización de mercancía de contrabando y mala calidad. De manera que al lograr la formalización de los comerciantes informales puede generarse una mejor sostenibilidad económica, generación de empleo, capacitación y otras fuentes que mejoren la calidad de vida de los capitalinos.

## **OBJETIVO GENERAL**

Analizar las causas y consecuencias que conllevan a que la población informal que ocupa el espacio público de forma indebida en la Localidad de Usme, no acepte las alternativas productivas, formalización y/o reubicación ofrecidas por el Distrito.

## **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Identificar la normatividad que decreta el marco regulatorio del espacio público en Bogotá D.C.
- Conocer el Plan de Gobierno Distrital de la "Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020" sobre la política de manejo para el espacio público.
- Conceptualizar las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de la Localidad de Usme, basado en la información obtenida de fuentes de recolección y suministro de datos para consulta.
- Entender los tipos de vendedores ambulantes y la clasificación de ventas informales que pueden ocupar el espacio público de forma indebida.
- Identificar las actividades de intervención para preservación y recuperación del espacio público por parte de la Alcaldía Local de Usme, como administración local.
- Establecer las causas por las cuales los vendedores ambulantes de la Localidad de Usme, continúan invadiendo el espacio público a pesar de las ofertas institucionales de formalización y reubicación ofrecidas por el Distrito.



## MARCO TEORICO

De acuerdo a la historia en la época antigua se presentaba concentración de personas en las plazas de los pueblos, debido a la comercialización de productos agrícolas entre la comunidad, los campesinos trasladaban sus productos a estos sitios para facilitar la accesibilidad a los mismos y con ello poder intercambiarlos por dinero, estos productos eran ofrecidos a los compradores que frecuentaban la plaza en gran parte por la ubicación de las iglesias que acrecentaban el flujo de personas, que al salir de las ceremonias o misas veían el interés y la necesidad de acceder a los productos de manera fácil y al alcance de la mano.

Posteriormente, fueron tomando fuerza las plazas como sitios de concentración para actividades en las que había reunión de personas para fines políticos, culturales y/o eventos sociales, las cuales trascendían a lo público de manera que se fueron extendiendo a más lugares fuera de las Plazas y convirtiéndose en actividades de carácter público, definiéndose estas actividades como comercio.

Al aparecer esa figura de mercadería o comercio la cual estaba tomando una mayor posesión en las calles, lo cual empezó a generar dificultad en la movilización de las mismas dio paso a que la figura de Estado en aras a la necesidad de la población, tuviera el deber de velar por la protección de esos espacios denominados públicos, para garantizar su destino al uso común es decir para todos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

De ahí, surgió en todos los continentes esa expansión de comercialización de productos en parques, bahías, andenes, calles, siendo estos espacios clasificados como públicos, en los que las personas exhiben productos los cuales mediante el poder adquisitivo realizan el canje del producto por el valor asignado, convirtiendo estos espacios en un mercado en el cual cualquier persona puede acceder tanto para vender como para comprar.

De otra parte, Colombia no podía ser la excepción puesto que el comercio en el espacio público sin duda se presenta en mayor proporción en las principales ciudades y de paso las presentan mayor índice de desempleo, en las cuales los ciudadanos para satisfacer sus necesidades básicas, buscan la forma de obtener dinero retribuido en comercializar algún producto, bien o servicio. Las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras han generado en el país circunstancias que han conllevado a situaciones de desplazamiento, desempleo, falta de educación, crisis económicas y violencia, las cuales a su vez han desequilibrado que los mercados formales incentiven la economía y con ella que los empresarios generen mayores fuentes de empleo.

Ahora bien, cuando de vendedores ambulantes se habla, se entiende que es la persona que se desplaza en las calles a comercializar algún bien y/o elemento sin ninguna formalización de factura y garantía, en su mayoría a un menor precio y calidad comparada con los ofrecidos por los establecimientos públicos.

Dentro de la misma población informal que ejerce ventas ambulantes en el espacio público se dividen en grupos clasificados de la siguiente manera:

- Los que se desplazan en cortas distancias dentro de un perímetro cercano a diario se denominan vendedores semiestacionarios, (ejemplo: vendedor de toallas y limpiadores, bolsas para la basura, cuadros y estatuas).
- los que realizan su labor en un punto fijo son los estacionarios y pueden llegar a tener clientes fijos, (ejemplo: carpa, chaza, carro metálico, kioskos, vitrinas).
- Los ocasionales, son aquellos que pueden establecerse en un punto fijo o desplazarse de una a zona a otra con la diferencia que solo venden sus productos relacionados de acuerdo a la temporada del año, (ejemplo: frutas y verduras, disfraces, artículos navideños, de feria escolar).

A su vez, los vendedores informales se dividen en cuatro (4) categorías, establecidas de acuerdo al tipo de elemento por el cual recibe la retribución monetaria, clasificadas de la siguiente manera:

- Comercializadores: Son las personas que compran a un empresario mayorista fijo un producto el cual puede ser comestible, para uso personal, elemento de hogar u otros y el cual se vende a un costo más elevado que el de compra (ejemplo: cigarrillos, dulces, artículos para telefonía celular, artículos para el hogar, ropa y otros).
- Productores: Son las personas que tienen alguna destreza, talento o formación para crear, construir o realizar elementos, en los cuales transforman materia prima y el producto final lo venden a cambio de retribución económica, (ejemplo: manillas, aretes y collares por los hippies, tejidos y mochilas por los indígenas, preparación de queso, arepas, yogurt por campesinos).

- Artistas: Aquellas personas que tienen talentos y destrezas que no son físicas o tangibles sino por el contrario son capaces de realizarlas y mostrarlas con su mismo cuerpo, (ejemplo: malabaristas, estatuas, bailes, músicos).
- Temporales: Son los vendedores que únicamente ejercen la labor con la compra y venta de productos alusivos a ciertas temporadas del año. (ejemplo: Útiles escolares en época de inicio año escolar, flores y chocolates con ocasión a Amor y Amistad, Disfraces para Halloween, artículos navideños en Diciembre).

Así Las cosas y teniendo claridad acerca del significado de vendedor ambulante bajo la conjetura enfocada en la población informal, se tiene por un lado desde la perspectiva social que Las personas que ejercen labores de sostenibilidad económica personal lo hacen bajo el fundamento constitucional que los ampara en el "Derecho al Trabajo", pero de otra parte al no estar establecido en la carta magna la forma legal de ejercer esta labor la cual con el transcurrir de los años y a partir de la economía que ha ido trascendiendo en Colombia, ha dado lugar a la contraparte y es la preservación del espacio público por parte de las entidades públicas a las cuales se les ha encomendado la función, soportada jurídicamente. (Art. 82 Constitución Política de Colombia).

Cuando al hablar de la palabra Trabajo, la norma lo explica como "*toda actividad libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo*". (Ley 141 de 1996).

Partiendo de estos conceptos normativamente establecidos y reglamentados como lo son el "Derecho al Trabajo", "Preservación del espacio público" y la denominación de "Trabajo", frente a las personas que ejercen las actividades de ventas informales o ambulantes en el espacio público, ocupándolo de manera indebida es el tema a desglosar desde las normas y llevándolo a la aplicación en este documento tomando como referencia una pequeña muestra de población de estudio como lo es los vendedores informales, entendiéndose a las ventas informales en la Localidad de Usme en Bogotá y como la Administración Distrital está ejerciendo las labores normativas del Plan Maestro de Espacio Público siendo esta una de las políticas públicas que toda gobernanza Distrital debe aplicar y a la cual se le adjudica un determinado presupuesto para el cumplimiento de dicha política.

## MARCO CONCEPTUAL

Si bien es cierto, que de acuerdo al planteamiento del presente trabajo como opción de grado es importante comprender algunos actores importantes dentro de la contextualización del espacio público desde la normatividad por el cual se reglamenta, hasta las entidades que velan por preservarlo como un bien colectivo de todos y para todos dando cumplimiento a los estamentos jurídicos, estableciéndose dentro de los planes de gobernabilidad de esta ciudad y poniéndolos al servicio y acceso de la sociedad que se usufructúa del espacio público.

Como establece la norma, el espacio público puede denominarse como el conjunto llámese, inmuebles o predios públicos, en los que contienen elementos arquitectónicos u originarios de los inmuebles o zonas privadas ya determinadas por su naturaleza, los usos o afectación establecida geográficamente, que cumplen con la satisfacción de necesidades urbanas que socialmente trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas que habitan en el Distrito Capital de Bogotá. Todo lo anterior da cabida con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, *“están destinados al uso y goce de todos los habitantes, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

En consecuencia, el espacio público es entendido como derecho colectivo es decir al que cualquier persona ya sea joven, adulta, de cualquier estrato socioeconómico, extranjera o nacional, que resida o solo este de paso, a las cuales se les debe garantizar de manera universal su acceso, uso y disfrute, así como su mantenimiento y preservación. Considerándolo a su vez, como una fuente que da la posibilidad de desarrollo de actividades económicas privadas, y que s

limitan a lo establecido en la reglamentación distrital y en especial a lo estipulado en la normatividad (Artículo 6 N° 13 del decreto 456 de 2013).

Así las cosas y como se consagra en la Carta Magna él es del Estado encaminar la protección de la integridad en todos los aspectos que involucra el espacio público y la destinación de usos que se le den a este para el bien común, el cual debe prevalecer sobre los intereses de particulares y las entidades estatales participarán en las incrementos o plusvalías que se generen de su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio urbano para defensa del interés de todos los que habitan (Constitución Política de Colombia 1991 – Art. 82).

La contextualización dada para entender quien administra el espacio público, resulta de la realización de las funciones públicas tendientes a garantizar la construcción, mantenimiento y preservación del espacio público de la ciudad, para tal caso Bogotá, como derecho colectivo. La administración del espacio público involucra funciones administrativas que tienen la facultad de crear, planear, organizar, defender, controlar y mantener esos espacios en el Distrito Capital. Estas funciones mencionadas son atribuidas exclusivamente del Estado y solo pueden llegar a ser delegadas a particulares por medio de los instrumentos de administración del espacio público que se encuentran establecidas en normatividad reglamentaria o los demás que consagre la ley. (Artículo 6 – N° 6.3 decreto 459 de 2013).

Partiendo de lo anterior, dentro del Gobierno Distrital se han conformado entidades encargadas de administrar y proteger espacios públicos de acuerdo a su plusvalía e intereses particulares de estos espacios, como lo son el Instituto de Recreación y Deporte – IDR, el

Instituto para el Desarrollo Urbano – IDU, el Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público – DADEP y las Alcaldías Locales.

De acuerdo al Departamento Administrativo para la Defensoría del Espacio Público – DADEP, este fue creado en esencia para que realice principalmente la defensa, inspección, vigilancia, control y la regulación del espacio público de la Capital del País, pero también dentro de las funciones que se le atribuyen esta la administración de los bienes inmuebles y el ordenamiento del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital para lo cual debe organizar y distribuir en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute y goce total .(DADEP 2018).

En este orden de ideas, dentro de sus funciones está la de promover y coordinar acciones con las autoridades distritales y de cada localidad, la realización de actividades que promuevan el buen uso y aprovechamiento del espacio público y prevengan el mal uso y deterioro, promoviendo en conjunto con otras entidades del Distrito iniciativas y programas que promuevan incentivos para quienes contribuyan de manera particular en mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la Bogotá con la organización de campañas de socialización, sensibilización cívica, preventivas y educativas para proteger, defender, recuperar y controlar el espacio público. Así como la caracterización de los espacios en la ciudad que permitan la ubicación y formalización de vendedores informales en proceso de reubicación en zonas estratégicas y reguladas que le permitan adelantar sus actividades diarias (DADEP 2018).



El DADEP realiza actividades de Inspección, Vigilancia y Control sobre acciones que impliquen instalaciones de mobiliario urbano de forma permanente, u otras que den usos de estacionamiento en espacio público como resultado de aprovechamiento de zonas de cesión, eventos publicitarios realizados en elementos de espacio público bajo administración de la entidad en mención o ya sea con la denominación de zonas de equipamiento comunal, bahías de estacionamiento y algunas zonas verdes y todos aquellos de uso público que vienen siendo utilizados por la comunidad y que se encuentren dentro del dominio privado identificados con el Registro Único del Patrimonio Inmobiliario Distrital – RUPI (Decreto 419 de 2013 art. 11).

En cuanto al Instituto para el Desarrollo Urbano – IDU, es una entidad cuya finalidad es la atender en el ámbito de su regulación y de sus competencias la ejecución completa y general en el mantenimiento de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y de espacio público construido en Bogotá y a su vez que están contemplados dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan de Obras Publicas y el de Desarrollo Económico y Social del Distrito Capital incluyendo los planes y programas sectoriales, así como las operaciones requeridas para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización y de pavimentación en vías de la Capital. (Acuerdo 001 de 2009).

En el ámbito de las competencias del IDU está la de diseñar e implementar planes, estrategias, proyectos y programas de infraestructura de Espacio Público Construido, sistemas de Movilidad, de parqueaderos públicos y de operaciones urbanas a cargo de esta Entidad, pero también tienen injerencia en formulaciones para realizar la supervisión, seguimiento y recibo de las obras y proyectos de infraestructura vial y del espacio público realizados en zonas a desarrollar por

urbanizadores y/o terceros particulares o públicos ya establecidos dentro de la normatividad (Acuerdo 001 de 2009).

Así bien, dentro de las actividades sobre las cuales el IDU realiza inspección, vigilancia y control en el espacio público están: la instalación de campamentos de obras, zonas de aprovechamiento económico que permitan enlaces peatonales en espacio aéreo y subsuelo, estacionamiento en subsuelo, venta de alimentos en vía como zonas especiales y en coordinación con otras entidades y eventos publicitarios realizados en elementos de espacio público bajo su administración ya sea con aprovechamiento económico de manera regulada o para uso social no lucrativo (Decreto 419 de 2013 art. 11).

Por otro lado, el Instituto de Recreación y Deporte – IDR, dentro de sus competencias está la de vigilar las acciones de aprovechamiento económico en la Red General de Parques de la ciudad, actividades recreativas y deportivas, así como la administración del mobiliario existente para el aprovechamiento económico ubicado en los parques administrados dentro del inventario del esta IDR, también dentro de las funciones establecidas está la de contextualizar conceptos de favorabilidad para eventos publicitarios realizados en elementos de espacio público o escenarios bajo su administración y el aprovechamiento económico de estaciones de comunicaciones inalámbricas en elementos de espacio público bajo su administración (Decreto 419 de 2013 art. 11).

Las entidades mencionadas anteriormente deben propender por la defensa del espacio público y mediante las políticas propias de acuerdo al inventario de su patrimonio en lo que le compete a

cada una de ellas deben garantizar el goce y disfrute colectivo del espacio público para la comunidad en cada una de las Localidad de la Capital.

Por otra parte, una de las entidades que tiene establecido un papel fundamental dentro de la política Distrital de recuperación de espacio público en la ciudad es el Instituto Para la Economía Social – IPES y es la de Promover, al cual le corresponde diseñar, coordinar y ejecutar programas y proyectos dentro de las Políticas Distritales encaminadas a fortalecer de Desarrollo Económico del Distrito a través de diferentes estrategias en sectores sociales informales es decir únicamente para la población que ejerce sus actividades de sostenimiento en las calles de la ciudad los programas y proyectos de formalidad son encaminados al fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, la formación del capital humano, el apoyo a proyectos productivos de la micro, pequeña y mediana empresa, además tienen la competencia y otorgamiento de la administración de las plazas de mercado a nivel distrital, en coordinación con el plan de abastecimiento de alimentos, generando esquemas de mejoramiento de calidad de vida (Acuerdo 05 de 2011).

El IPES cuenta actualmente con programas y/o alternativas para la formalización de vendedores informales bajo la evaluación de criterios como nivel de estudios, edad, tipo de actividad que ejerce, condiciones físicas, entre otros factores que determinan el nivel de vulnerabilidad de la persona para que pueda acceder a uno de programas ofertados en el portafolio como lo son: Plazas de Mercado, Alternativas Económicas (puntos comerciales, antojitos para todos, ferias temporales y empresariales, puntos de encuentro), emprendimiento

(apoyo, creación y fortalecimiento empresarial, así como acceso a créditos), empleo y formación (IPES 2018).

El actuar del IPES dentro de las acciones programadas es importante señalar que las actividades de intervención en el espacio público, son programadas atendiendo a las solicitudes de las Alcaldías Locales, la ciudadanía, el cronograma de intervención DADEP y la priorización de intervenciones realizadas por el IPES. De esta forma el grupo de Gestión Local, ha participado en varias convocatorias, reuniones, recorridos, acompañamientos y demás escenarios, asumiendo el compromiso misional y su articulación en cada uno de los mismos, a través de la siguiente estrategia de intervención (informe gestión IPES 2017).

Por otra parte, se tiene que en el espacio público una de las entidades a las cuales la normatividad le otorga la facultad para ejercer control a las actividades que se ejercen como los ambulantes, como lo ha establecido la Ley 1801 de 2016 o bien llamado Nuevo Código de Policía el cual entro en vigencia desde el año 2016 y su artículo 140 menciona Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público, a su vez el personal uniformado puede otorgar medidas correctivas a la contravención ejercida por las ventas informales bajo el argumento del numeral 4 “*Ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes*” e imponer comparendo al contraventor el cual tiene una multa establecida y estandarizada de acuerdo a lo establecido en la norma.

Dentro del marco normativo el Decreto 539 de 29 de Diciembre de 2006, "*Por el cual se determina el objeto, la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de*

*Gobierno y se dictan otras disposiciones"*, establece que la Secretaria Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación, así como realizar el debido seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y a nivel de las localidades, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles, así como coordinar con las Secretarías del Distrito y las Alcaldías Locales la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con sus funciones. (SDG 2018).

Al hablar de las Alcaldías Locales a nivel organizacional, estas entidades deben dar cumplimiento a la Política Distrital ejerciendo su competencia en cabeza de los Alcaldes Locales determinada por el decreto 1421 de 1993 y les otorga las funciones a desempeñar como primera autoridad de policía en sus territorios locales y a su vez quien administra el presupuesto asignado para la ejecución del presupuesto asignado en el Plan de Desarrollo Local que cubre todo el Plan de Gestión en vigencia de la administración y los Fondos de Desarrollo Local.

Así las cosas, Las Alcaldías Locales desempeñan un rol fundamental de enlace entre las demás entidades que conforman el Distrito, para el caso particular del presente trabajo el Fondo de Desarrollo Local de Usme bajo los lineamientos del Plan Maestro de la Secretaria de Gobierno y la Política Distrital del Alcalde Mayor, es primordial atender las necesidad de la población y

liderar, orientar y coordinar la dirección de asuntos encaminados a satisfacer las necesidades básicas, distribución del capital formulando, adoptando y ejecutando políticas, planes, programas y proyectos y articulando acciones con las entidades públicas y las organizaciones basadas en la política del Distrital, para el caso particular "Bogotá Mejor para Todos".

Ahora bien, la falta de empleo y condiciones de pobreza del país han traído consigo que las personas realicen actividades informales en las calles de las ciudades, si bien es cierto y para el caso de estudio Bogotá la capital colombiana es la ciudad que más mueve la economía del país y la ciudad en la cual se encuentra en monopolio del País, consecuente a ello gran parte de las personas que por alguna razón u otra deciden

Trasladarse de ciudad para mejorar su calidad de vida lo hacen a Bogotá. De acuerdo con las estadísticas del DANE la evolución de la población de Bogotá en 1985 era de 4.225.649 habitantes, para el año 2005 ya se contaba con un incremento del 50% de habitantes teniendo 6.840.116 personas residentes en la ciudad y para el 2017 los resultados indican un total de 8.081.000 habitantes, lo cual incide en que año a año se ha incrementado la población de manera incontrolada e inminente a que continúe de la misma proporción.

De acuerdo a los resultados arrojados en las estadísticas del DANE, en Bogotá se ha acrecentado una sobrepoblación importante lo cual ha implicado que todas las personas en edad laboral tengan dificultad para acceder a un empleo formal a causa de las dificultades económicas por las cuales ha presentado el país, así como el déficit de acceder a formación técnica,

tecnológica y/o universitaria, entre otras. De acuerdo a lo anterior las personas han optado por ocupar calles, vías, andenes y parques de manera indebida como una opción laboral.

El espacio público se ha convertido en los últimos años en una fuente de estudio e investigación desde el Gobierno Nacional con aplicabilidad y gobernanza desde lo Distrital, dado que se ha convertido en una problemática de carácter social y económico que ha tomado fuerza. Tantos especialistas, como gobernantes y políticos han realizado estudios enfocados en cómo establecer estrategias que puedan contrarrestar esta problemática, que a su vez ha trascendido a que los ciudadanos pierdan en sentido de pertenencia y cultura por la Capital.

Una de las Administraciones Locales, cuyo Plan de Desarrollo fue enfocado a la cultura ciudadana fue la de Antanas Mockus (1995 - 1998), cuya ideología era la de organizar la ciudad y crear en cada uno de los habitantes el sentido de pertenencia de tal manera que se preocupen por cuidar cada uno de los espacios de la ciudad, de otra parte con la administración de Luis Eduardo Garzón (2005 – 2007) adelantó el programa educativo denominado ‘Bogotá, una gran escuela’, en este periodo de gobierno se brindó a la población informal una regulación y formalización con la denominación de Zonas de Transición en el espacio público, para dar la oportunidad a las personas que ejercen en la informalidad, con la gobernanza de Enrique Peñalosa volvió a dar paso a salvaguardar el espacio público, mientras que en el gobierno de Gustavo Petro, no se visualizó una ideología clara de preservación del espacio público, a diferencia de la actual administración del Dr Enrique Peñalosa y su “Bogotá Mejor para y Todos”, junto con su Plan Maestro de espacio público.

En la Localidad de Usme, geográficamente ubicada al sur de la ciudad, con estratos socioeconómicos 1 y 2, rodeada de la ruralidad pero con problemas de asentamientos, invasiones, presenta grandes problemáticas con las ventas informales, las cuales tuvieron su auge con el programa de gobierno de Luis Eduardo Garzón, se abrió una brecha a la ocupación del espacio público, que dio cabida a que se crearan por un lado las asociaciones de vendedores informales como una estrategia de organización y autorregulación con el gobierno distrital, para que se les permitiese la ocupación en espacios permitidos y bajo la supervisión de las Alcaldías Locales, todo esto ajustado a los siguientes gobiernos distritales en el cual no fue susceptible dar cumplimiento al Decreto 459 de 2013, el cual establece las actividades no contempladas para explotación económica del espacio público.

Hasta que en la administración de Enrique Peñalosa y su "Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2020", ha sido clara con la política de la recuperación y preservación de espacio público, en la cual se fortaleció la entidad de orden distrital Instituto para la Economía Social – IPES, para que se amplíe y mejore su portafolio de servicios para que los vendedores informales de la Localidad de Usme, se les permita de manera más fácil salir del espacio público, de acuerdo a la información proporcionada por la oficina de Espacio Público de la Alcaldía Local de Usme, para el año 2016 a partir del segundo semestre se desarrollaron actividades por un lado de prevención y por otro lado de control en los sectores considerados como los puntos críticos de mayor afluencia de vendedores informales.

Por el lado de la prevención y bajo el lineamiento de S. Gobierno de cerrar las mesas de concertación y de trabajo con los vendedores informales, se realizó enlace de trabajo con el IPES



para la realización de identificación de todos y cada uno de los vendedores informales de la Localidad empezando por los sectores más críticos de ocupación por la población informal, como Santa Librada, Altavista, Alfonso López, Aurora, Danubio Azul, en dichas actividades el IPES les brindo la asesoría pertinente en sus puestos o lugares de trabajo a los vendedores, con el acompañamiento de funcionarios de Alcaldía Local de Usme a fin de cumplir con las tareas conjuntas y obtener un censo real de la situación actual, en dichas jornadas la Alcaldía Local levanta actas de reunión en las que deja plasmado las actividades realizadas, algunas de ellas refieren la molestia e inconformidad de vendedores que no están interesados en que se les brinde alternativas de reubicación o formalización.

De acuerdo a la información de las actas del Plan de Gestión vigencia 2016, la Alcaldía Local evidencio que los vendedores informales prestan desinterés a los ofrecimientos del distrito porque el espacio público donde se desempeñan es cerca a su lugar de residencia, porque no hay que pagar transporte de desplazamiento, impuestos, costos arriendos y manejan su propio tiempo sin ser dependientes de superiores, todo ello les permite obtener mayores ingresos.

Y si bien es cierto que el espacio público está definido como el conjunto de inmuebles “predios” públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el Distrito Capital de Bogotá. En concordancia con los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, están destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En consecuencia, el espacio público será abordado como derecho colectivo, para garantizar de manera universal su acceso, uso y disfrute, así como su mantenimiento y preservación.

Considerándolo a su vez, como escenario que posibilita el desarrollo de actividades económicas privadas, limitadas a lo establecido en la reglamentación distrital y en especial a lo estipulado en el presente decreto (Artículo 6 N° 13 decreto 419 de 2013).

De ahí que se debe dar cumplimiento al Plan de Gestión las actividades de prevención del año 2016 consistieron en intervenir los sectores con más vendedores informales y socializarles la norma Decreto 459 de 2016 y la Ley 1421 de 1993 la cual le faculta la competencia a los Alcaldes Locales para reestablecer el espacio público cuando fuese turbado y/u ocupado de manera indebida. En cambio, en las labores de control se realizan con el apoyo de la Policía Nacional, bajo los procedimientos debidamente soportados para el retiro del espacio público de los elementos ubicados.

Para la política Distrital del año 2017, con la implementación del Nuevo Código de Policía o Ley 1801 de 2016, crea una estrategia correctiva con la implementación de comparendos pedagógicos en los primeros seis meses de aplicación consistiendo en las mismas jornadas se socialización de la norma pero con la imposición del comparendo al infractor por parte de la Policía Nacional, para el segundo semestre del año 2017 se realiza el control al espacio público con la imposición de los comparendos con multas económicas a los infractores, que posteriormente al imponerlas, el ciudadano debe realizar el procedimiento pedagógico

establecido por el Gobierno y realizar el correspondiente pago monetario como un mal llamado "castigo" por realizar esa conducta contraria a la establecida en la normatividad.

Frente a la situación actual de la aplicación del código de policía sumado a que los vendedores no están de acuerdo con los ofrecimientos de las entidades del distrito para formalizarse la Alcaldía Local de Usme ha realizado mesas de trabajo junto con la Policía y los vendedores informales, para regularlos de manera que se organicen en zonas que no afecten la libre movilidad de los peatones, transeúntes y vehículos, asumiendo los riesgos de que las entidades deben dar cumplimiento a las leyes y no se otorgan permisos y/o autorización para ocupar el espacio público, así mismo se les ha socializado de manera coordinada entre las entidades administradoras del espacio público, a las asociaciones o gremios de los vendedores informales de la Localidad de Usme que el Distrito está presto al estudio de propuestas y proyectos dentro de la localidad como una solución a mediano plazo y así contrarrestar las ventas informales de la Localidad.

Cabe resaltar las tareas conjuntas que ha realizado la Alcaldía Local de Usme con el IPES a fin de identificar a cada uno de los vendedores informales que desarrollan sus actividades informales en la Localidad de Usme y a su vez en el lugar donde ejercen su actividad, ofreciéndole alternativas de formalización, a fin de facilitar a estas personas tiempo y gastos de desplazamiento, estas tareas de campo se iniciaron desde el mes de Junio de 2016 hasta diciembre de 2017, como lo evidencian las actas de reunión que reposan en la oficina de espacio público de la Alcaldía Local de Usme.

Cada jornada de caracterización de vendedores informales por las entidades competentes, es soportada por un informe técnico emitido por el Instituto para la Economía Social – IPES, en el cual se consolida la información recolectada de cada uno de los vendedores identificados, la cual a su vez es filtrada por la plataforma denominada Herramienta Misional del IPES – HEMI, cuyo objetivo es de verificar en esta base de datos la información necesaria de cada persona respecto a su condición de vulnerabilidad, de acuerdo a los datos arrojados tales como: nivel de estudio, acreedor de propiedades, vehículos, historial de beneficios del estado – subsidios, cobertura en salud, pensión, entre otros aspectos.

Todo ello, mide los niveles de vulneración de la persona que ejerce en el espacio público de manera informal, de acuerdo a ello el IPES realiza una contextualización en la que puede establecer de manera certera aquellos vendedores a los cuales se les puede hacer acreedores de una de las opciones ofertadas para que desempeñen sus labores y que realmente sean personas que necesitan de estas “ayudas” ofrecidas por el Estado. Pero de acuerdo a los informes emitidos por el IPES y que reposan en la Oficina de Espacio Público, se puede evidenciar con gran preocupación tanto por la entidad ofertante como por la Administración Distrital y enormemente por la Local siendo esta la que soporta la proliferación de ventas informales que día tras día, inundan los barrios y avenidas principales saliéndose de toda capacidad de control definitivo, por las siguientes razones referidas.

La mayor parte de personas ubicadas en el espacio público de la Localidad de Usme, el 70 % se encuentran en edad laboral es decir entre los 25 y 45 años, el 93% trabajan en la Localidad y cerca de su lugar de residencia, 80 % registran escaso nivel de escolaridad, solo el 15 % de las

personas identificadas y caracterizadas aceptan alguna de las alternativas ofrecidas por las instituciones.

De acuerdo a los datos estadísticos suministrados por la Oficina Espacio Público del Área de Gestión Políciva Jurídica y de las mesas de trabajo realizadas por las entidades se ha establecido que a pesar de las condiciones de pobreza, falta de estudio, dificultades sociales para trabajar en las calles y realizar actividades catalogables como comportamientos contrarios a lo establecido en la Ley 1801 de 2016 o Nuevo Código de Policía, las personas prefieren continuar en la Calle y no formalizarse.

Es de presumir que el espacio público representa una desmedida para no cumplir horarios, se pueden realizar ubicaciones estratégicas donde pueda comercializar los productos de manera más fácil a los transeúntes, hay un ahorro en costos – gastos como transportes para desplazamientos, oferta y demanda a menores costos, no pago de facturas por consumo de servicios públicos, arriendos, no está sujeto a reglamentos y obedecer órdenes “ser propio jefe”.

De lo anterior se deduce que es más cómodo ejercer sobre los andenes, porque se gana más dinero y se invierte poco, sin dar mayor importancia y relevancia al impacto social que conlleva, teniendo en cuenta que la situación actual referente a la economía, desempleo y población extranjera que por mano de obra más económica y está quitando oportunidades laborales a los nacionales son situaciones que afronta el País es preocupante y cada día en incremento, lo que ha producido que más personas salgan a la calle a buscar como solventar sus necesidades, pero por

otra parte el Distrito les ofrece beneficios para obtener fuentes de ingreso económico dentro de la formalidad las cuales no son aceptadas y se están desperdiciando.

Es por estas razones que desde el Distrito se han implementado mecanismos de acción para contrarrestar la invasión de espacio público, con las intervenciones en las Localidades, respetando el Derecho al Trabajo como un derecho constitucional, por ello se tiene en cuenta que en la Localidad de Usme se realizó el trabajo de ofrecer las alternativas como lo señala la norma, independiente a que sean aceptadas o no, la institucionalidad da cumplimiento a lo inferido, sin pasar por encima de las personas cumpliendo los protocolos y manuales de ejecución de actividades de Inspección, Vigilancia y Control que le otorga la facultad de intervenir a los Alcaldes por medio de la Ley 1421 de 1993, en el cual les encarga el cuidado, goce y disfrute del espacio público evitando que este sea turbado y si propenda acceso la libre tránsito de los ciudadanos.

La Alcaldía Local de Usme en cumplimiento al Plan de Gestión o Plan Maestro establecido para el 2018, bajo los lineamientos de la Secretaria de Gobierno, semanalmente realiza dos o tres actividades denominada operativos las cuales se coordinan por la Oficina Jurídica junto con el Comandante de la Estación Quinta de Usme donde han organizado planes de trabajo que favorezcan principalmente a la ciudadanía y cumpliendo con las metas institucionales y las cuales se están realizando de las siguiente manera, para que la población informal no se sienta vulnerada a la hora de imponer orden y cumplimiento a la norma.

La Alcaldía Local diseña y planifica las fechas y los lugares con mayor aglomeración de ventas informales, ya en terreno ambas entidades disponen de funcionarios cuyas competencias son la de Alcaldía informar y socializar a estas personas que el espacio público no debe ser ocupado de manera ilegal y el incentivo a que se vinculen con el IPES, por otra parte el papel de la Policía aparte de prestar la seguridad a los funcionarios y conservar el orden público es la e imponer órdenes verbales a aquellos que permanecen instalados en las calles, seguido a ello por caso omiso es la realización de las ordenes de comparendo por incumplimiento al artículo 140 del código de policía,

Muchos vendedores ya captan las implicaciones de una imposición de comparendos y se retiran de inmediato, mientras que otras personas retan a las autoridades competentes ante lo cual ya las autoridades deben dar aplicación a otro tipo de medidas que pueden llevar hasta la incautación o retención de los enseres, los cuales se ponen a disposición de las Inspecciones de Policía donde posteriormente el vendedor puede acercarse a recoger sus pertenencias.

Con la descripción realizada en el párrafo anterior se tiene la intención de dar a conocer que en la Localidad de Usme a pesar de la contextualización social de las personas que le habitan, se ha visto un trabajo coordinado entre las instituciones creadas para velar por el espacio público, dando completo cumplimiento a las leyes, normas y sobre todo respetando a las personas sin vulnerarles sus condiciones sociales y medios de sostenibilidad, dentro de un país con grandes limitaciones de surgimiento para los lugares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para acceder a servicios, vivienda, educación, recreación, empleo, entre otros aspectos relacionados con la suplencia de las necesidades básicas de todo ser humano.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Para concluir con el presente documento por medio del cual se pretende optar como opción de trabajo de grado en la modalidad monografía, a continuación, se plasmarán los logros obtenidos durante la monografía realizada sobre la contextualización del tema de investigación mediante las conclusiones y las recomendaciones que han surgido a partir del desarrollo de la misma.

### **CONCLUSIONES**

Con el desarrollo de la investigación elegida para dar aplicación a la opción de grado en la modalidad Especialización en Gestión Pública, se construyó el documento en la modalidad de Monografía basado en la experiencia, como tema de estudio bajo el título LA INFORMALIDAD LABORAL, UN PROBLEMA DE VULNERABILIDAD EN LA LOCALIDAD DE USME, se realizó una contextualización específica tomando como referencia la Localidad Quinta de Usme – Bogotá D.C, y una problemática de la actualidad que se viene desbordando no solo en la Capital sino a nivel Nacional, como lo es los vendedores informales.

Se dio cumplimiento con los objetivos planteados como finalidad de la investigación, los cuales le establecieron de la siguiente manera:

- Identificar la normatividad que decreta el marco regulatorio del espacio público en Bogotá D.C.
- Conocer el Plan de Gobierno Distrital de la “Bogotá Mejor Para Todos 2016 – 2020” sobre la política de manejo para el espacio público.
- Conceptualizar las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de la Localidad de Usme.



- Identificar las actividades de intervención para preservación y recuperación del espacio público por parte de la Alcaldía Local de Usme, como administración local.
- Establecer las causas por las cuales los vendedores informales de la Localidad de Usme, continúan invadiendo el espacio público a pesar de las ofertas institucionales de formalización y reubicación ofrecidas por el Distrito.

Durante el desarrollo del trabajo se abordó el Programa denominado Plan Maestro para Espacio Público formulado y establecido como Política

Distrital por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, para dar ejecución del mismo en las 20 Localidades de la ciudad. Dentro de uno de sus lineamientos está el de realizar actividades encaminadas a la preservación, control y recuperación de espacio público ocupado de manera indebida o por usufructuación del mismo.

Esta Política Distrital, está diseñada para que las Alcaldías Locales den cumplimiento mediante metas trimestrales bajo la Planeación, Coordinación y Ejecución de las mismas Administraciones Locales de acuerdo a la problemática que se presente en cada una de ellas teniendo en cuenta estratificación, espacio de georreferenciaron, factor social, cultural, económico de estas.

Para que las Alcaldías Locales ejecuten adecuadamente e impongan las respectivas medidas en cumplimiento al Plan de Gestión, deben estar sujetas a llevar los debidos procesos y procedimientos reglamentados por las normatividades ya sean leyes, decretos, acuerdos, sentencias, que están dispuestos para que se dé pleno cumplimiento y así evitar incurrir en

sanciones por hallazgos fuera de las competencias otorgadas en el poder de la máxima autoridad Local, y preceder a investigaciones por parte de los entes de control.

Dentro de los componentes plasmados para la construcción del documento se hizo una breve descripción de acuerdo con las referencias bibliográficas tomadas para respaldar la argumentación, la función de las entidades que tienen incidencia y competencias administrativas e inspección, vigilancia y control sobre el espacio público en la Localidad de Usme y enfocadas en el sector de ocupación indebida del espacio público por ventas informales, como DADEP, IDRD, IDU, IPES, Policía y por supuesto la Alcaldía Local, como la entidad que actúa como Fondo de Desarrollo Local.

De otra parte y como tema central de la investigación se realizó una breve descripción de las problemáticas sociales, culturales, económicas de los habitantes de Usme, lo cual permite establecer que esta es una Localidad vulnerable por su ubicación geográfica, que se presta para día tras día personas de otras ciudades lleguen a estos sectores en busca de mejorar sus condiciones de vida en la Capital del país.

Pero adicionalmente a ello, teniendo en cuenta la información de suministrada por el Archivo del Área de Gestión Policial de la Alcaldía Local de Usme, área encargada de diseñar las estrategias de cumplimiento de la ejecución del Plan de Gestión en lo que refiere al espacio público, señalan que la invasión de espacio público en andenes, alamedas, parques y vías de la Localidad es una problemática que se está desbordando porque día a día sale más gente a ejercer actividades en las calles, y desde la Administración Distrital se han dispuesto de alternativas de

formación, formalización y reubicación para que les sean vendedores informales mediante ferias de servicios realizadas por el IPES, con grata sorpresa que de acuerdo a informe de caracterización por esta entidad reporta que las personas en condición de informalidad no aceptan estas alternativas porque están sujetas al cumplimiento de horarios, trabajar fuera de su Localidad y a metros de distancia de sus hogares, recibir menos ingresos económicos, pagar obligaciones como servicios públicos o tener supervisores. Siendo poco atractivo lo que el Distrito les ofrece para que salgan de su zona de confort.

Por otra parte se identificó que en el espacio público de la Localidad de Usme a lo largo de los años y por antiguos pactos de Alcaldes de turno se permitió la asociación de gremios de vendedores informales que se oponen a restituir el espacio público y bajo figuras sindicales alegando el derecho al trabajo, usufructúan el espacio público y rechazan las ofertas institucionales ofrecidas en la Administración del Alcalde Mayor Enrique Peñalosa, con la argumentación de remuneración económica por parte del Gobierno Distrital para salir de las calles y refugiándose en supuestos defensores políticos como concejales y senadores, que utilizan a este gran (por cantidades de personas) y débil (por desconocimiento de las normas) gremio como es el de los vendedores informales, para que les respalden sus propuestas ideológicas a la hora de votaciones de tipo político, siendo esta una gran dificultad que está desbordada en la Capital y aprovechándose de las condiciones socioeconómicas por las cuales atraviesa el Colombia como lo es el Desempleo y la entrada de extranjeros.

De otra parte y para concluir en lo personal la especialización en Gestión Pública, ha sido de gran importancia como funcionaria pública puesto que a lo largo del desarrollo de las

temáticas vistas se logró entender con fundamento administrativo, jurídico en practico el funcionamiento que hay dentro de una entidad pública independiente del sector en el cual se desempeñe su función, lo cual permitió una mayor visualización de vocación por el sector público y es el de velar por el bien común de la sociedad, atendiendo a las necesidades de la población desde la función pública en la cual se desempeñan las labores.

## **RECOMENDACIONES**

Dentro del desarrollo del presente trabajo de grado en modalidad de Monografía, se pudo evidenciar que la principal problemática de que haya proliferación de vendedores informales en las calles de Bogotá, surge de la situación económica que afronta el País y Usme siendo una Localidad de estratificación baja es muy sensible para que personas de otras ciudades y países lleguen a esta Localidad y se dediquen al rebusque para satisfacer sus necesidades básicas, lo cual se presume que para que las políticas Distritales sean acertadas en su ejecución deben plantearse soluciones desde el Gobierno Nacional que mejoren la economía y fuentes de empleo para los Colombianos.

Otra recomendación es la de realizar modificación en las normas relacionadas con la inspección, vigilancia y control sobre el Espacio Público, para que las instituciones puedan optar por realizar mayores controles y definitivos.

Así como, por último, se debería formular proyectos de más viabilidad para que las personas en condición de informalidad vean con mayor atracción las ofertas institucionales y dejen los andenes de la Localidad.

Desde lo personal recomiendo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, porque desde el ámbito personal siendo funcionaria pública me dio la oportunidad de involucrar conocimientos durante el desarrollo de la temática del documento aplicado como monografía, dado que me ha permitido enfocar mi campo laboral en el espacio público desde la perspectiva social entendiendo a los vendedores ambulantes acerca del porque están invadiendo las calles de la Localidad y por otro lado dando aplicación a las normas que prohíben que esos vendedores informales estén ejerciendo en las calles, ofreciéndoles la oportunidad de que se vinculen con ofertas institucionales del Distrito y no solo ello sino brindándoles la asesoría y enlace correspondiente para que las personas que tengan el espíritu de emprendimiento empresarial y/o que tengan habilidades y destrezas en cierto sector económico, consoliden ideas de proyectos y/o propuestas que estén sujetas de realización con la búsqueda de recursos financieros por medio de las entidades destinadas a la preservación del espacio público y las cuales obtienen recursos económicos encaminados en la labor social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Trujillo, R.H, (2013). Dinámica de la Construcción Por Usos Localidad Usme, *págs.*

<https://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/20.pdf>.

Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. (Ficha Local Usme 2016). SISCREDESistema de Información Cultural, Recreación y Deporte por la Dirección de Planeación.

Proyectos Estratégicos – Subdirección Análisis Sectorial, Poblacional y Local, *págs.*

[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos\\_paginas\\_2014/05.\\_perfil\\_usme\\_-\\_segunda\\_version\\_dic16.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/adjuntos_paginas_2014/05._perfil_usme_-_segunda_version_dic16.pdf).

Garzón, L.E. (Julio 2007). *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, *Págs.*

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16984>

Petro. G. F. (Octubre 2011). *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Decreto 456 de 2013, Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá. *Págs.*

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54978>

Congreso de Colombia. (29 de julio de 2016). *República De Colombia Gobierno*, Ley 1801 de 2016 – Nuevo Código de Policía, art 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Imprenta Nacional de Colombia, *págs.*

[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=21&p\\_numero=1801&p\\_consec=45806](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=21&p_numero=1801&p_consec=45806)

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, (2005). Plan Maestro de Espacio Público, documento técnico de soporte, Instituto de Estudios Urbanos. *Págs.*

[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Planes\\_Maestros/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico/Plan\\_Maestro\\_Espacio\\_Publico\\_DTS.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Planes_Maestros/Plan_Maestro_Espacio_Publico/Plan_Maestro_Espacio_Publico_DTS.pdf)

Secretaria de Desarrollo Económico, (2011). Acuerdo de Junta Directiva IPES N° 005 de 2011, Estructura Organizacional del Instituto para la Economía Social – IPES, *págs.*

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=57337>

IPES, (Enero 2018). Instituto para la Economía Social. Informe de Gestión 2017, *págs.*

[http://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2017/Informe\\_de\\_gestion\\_2017.pdf](http://www.ipes.gov.co/images/informes/Informesdegestion2017/Informe_de_gestion_2017.pdf)

Peñalosa. E. (06 de Junio de 2018) *Secretaria Distrital de Gobierno*, Funciones y deberes, Alcaldía Mayor de Bogotá, *págs.*

<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/organizacion/funciones-y-deberes>

U. Sabana. (06 de febrero de 2004). Faculta de Derecho. Estudio sobre los vendedores ambulantes en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana entre 1993 y 2003. *Págs.*

<https://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/5457/129297.pdf?sequence=1>

U. Javeriana. (2011). Facultas de Ciencias Sociales. Una mirada de la informalidad laboral desde sus matices. *Págs.*

<https://repository.javeriana.edu.co:8443/bitstream/handle/10554/6508/tesis240.pdf>

