



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO III N°. 3422 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO AGOSTO 25 DEL AÑO 2022

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 439 DE 2022 PRIMER DEBATE “POR MEDIO DEL CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA PARA LAS PLAZAS DE MERCADO DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

9690

PROYECTO DE ACUERDO N° 439 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA PARA LAS PLAZAS DE MERCADO DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. OBJETO.

El presente proyecto de Acuerdo tiene por objeto establecer unos lineamientos para la formulación de políticas públicas que deben ser tenidos en cuenta a la hora de reglamentar el funcionamiento de las plazas de mercado públicas de la ciudad, en materia de asignación de cupos, locales y bodegas, de usos, tradiciones y costumbres para su funcionamiento y operatividad, de criterios para el cobro por el uso y aprovechamiento del espacio público, de garantizar la gobernabilidad y espacios de participación para los comerciantes y vivanderos de las plazas de mercado, de establecer lineamientos para los procesos de contratación y regularización contractual dentro de los objetivos y efectos del aprovechamiento económico del espacio público de las plazas de mercado con un **enfoque de economía social**, que remplace al actual modelo determinado en la Resolución 267 de 2020, con tarifas y criterios diferenciales según la plaza de mercado, con **conceptos de equidad y proporcionalidad** asociado a las tarifas por cobrar, con flexibilidad en los procesos contractuales y administrativos.

También se pretende como objeto de este Proyecto de Acuerdo, crear acciones afirmativas para los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado a la hora de suscribir contratos o actos administrativos para el aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado teniendo en

cuenta su condición de población vulnerable y ser sujetos de protección especial; establecer normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio financiero y presupuestal por concepto de retribución del uso y aprovechamiento del espacio público y por último, establecer medidas o acciones afirmativas para visibilizar la labor y rol de los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado y para el reconocimiento de sus derechos.

Se trata de una serie de lineamientos y disposiciones en estas materias, dirigidas a una mejor regulación, regularización y participación, con miras al fortalecimiento y gobernabilidad de las plazas de mercado de la ciudad.

2. JUSTIFICACION

2.1. IMPORTANCIA DE LAS PLAZAS DE MERCADO

Nada más tradicional e histórico que las plazas de mercado. Desde la época de la Conquista, cuando se empezó a colonizar Suramérica por parte de los Españoles en el siglo XVI, hubo espacios asignados para agricultores, indígenas campesinos y artesanos con el fin que allí exhibieran, intercambiaran y comercializaran semanalmente sus productos y se integraran entre sí, en una especie de mercado al aire libre con los compradores. Esos espacios por lo general solían ser adecuados en la plaza mayor como punto de encuentro y de mercadeo, la cual con el tiempo evolucionó con nuevas edificaciones en el siglo XX para la compra y venta de alimentos, hacia lo que hoy se conoce como plazas de mercado.

Antiguamente, ir a mercar a la plaza en cualquier día a la semana, era toda una “tradicción y práctica” que se hacía en familia. Padres y abuelos infundieron esta práctica y explicaban sobre la magia y el disfrute de esta actividad. Ir de puesto en puesto comprando y regateando el precio de los productos con los productores o comerciantes, era todo un “tira y afloje” y un parte de victoria sobre el mejor precio conseguido, que hacía parte de la costumbre y la idiosincrasia de este tipo de mercados. Ello también, aunado a la consecución de la “ñapa”, al ahorro y el estire de la plata en el bolsillo y el inevitable encuentro con otras familias y otros amigos, cuyas tertulias, alrededor de mercar y del encuentro, hacia parte de lo inevitable del ceremonial y de lo divertido que resultaba “ir de plaza a mercar”.

Se trataba de asentamientos auténticos, populares y tradicionales, que, con el paso del tiempo, el aumento de la población y crecimiento de los barrios, fueron aumentando, creciendo y transformándose poco a poco a nivel espacial, atrayendo a comerciantes, proveedores y consumidores a usar dichos espacios para la compra y venta de productos alimenticios, y como un lugar donde mercar y tener un punto de encuentro entre estos y los demás habitantes.

Así nació parte de la historia, de la identidad, de los rasgos culturales y sociales, de las tradiciones, costumbres y formas de comercio de productos de esa época, que hoy se conservan y entretienen en las plazas de mercado y sus actividades. Son ellas las que han construido todo este contexto a su alrededor, que ha mostrado, proyectado y unido lo urbano, de lo rural, al campesino y al hombre de ciudad, al comerciante y sus productos con las necesidades de las ciudades para satisfacerlas desde el propio campo.

En un blog de la revista Colombia Travel¹ se señala que: *“Al recorrer las plazas de mercado del país es posible ser testigos de un amplio horizonte de la vida colombiana, como los cultivos campesinos, la pesca, la cría; el transporte a lomo de mula, en jeep o en grandes camiones; es la economía viva del comercio; el colorido de las frutas, los olores y sabores de todo un país bajo un mismo techo, cada día desde antes de que asome el primer rayo de sol de la mañana. (...) Hay algo transversal a la cultura, la economía y las provisiones de todas las plazas de mercado del país y asimismo en estos espacios se evidencian matices y contrastes propios de las regiones de Colombia”*.

En efecto, las plazas de mercado, eran y son aun actualmente, el punto de encuentro e interacción perfecto entre todo lo anteriormente descrito y de ahí lo importante que son y lo que representan para la vida cotidiana de la ciudad, para mostrar lo mejor de los productos del campo, de la forma como nos abastecemos en materia alimentaria, de la gastronomía que allí se exhibe y consume, del intercambio de culturas de distintos países que a través de personas de todo el mundo, alrededor del turismo, se sienten atraídos por estos pintorescos lugares, llenos de tradición, cultura, de ciudad y de esa mezcla y conexión con el campo y con el productor a la vez.

Resulta relevante reconocer cómo estos sitios han adquirido su propia identidad con el pasar de los años; son lugares destinados para la prestación de un servicio al público, con la misión de garantizar la oferta y el abastecimiento de productos alimentarios básicos, principalmente de origen agropecuario, de consumo doméstico. También, han sido catalizadores urbanos y rurales donde se medían y entretienen prácticas culturales y sociales entre productores, comerciantes y consumidores, garantizando condiciones de libre competencia y de mercado, para satisfacer las necesidades de todas y cada una de las familias que integran los entornos y barrios donde están instaladas y a la comunidad en general, contribuyendo a la seguridad y soberanía alimentaria de los habitantes de la localidad, en condiciones óptimas ambientales, sanitarias, de seguridad, de calidad, eficiencia y economía, (Instituto Distrital de Turismo (IDT) et al., 2013).

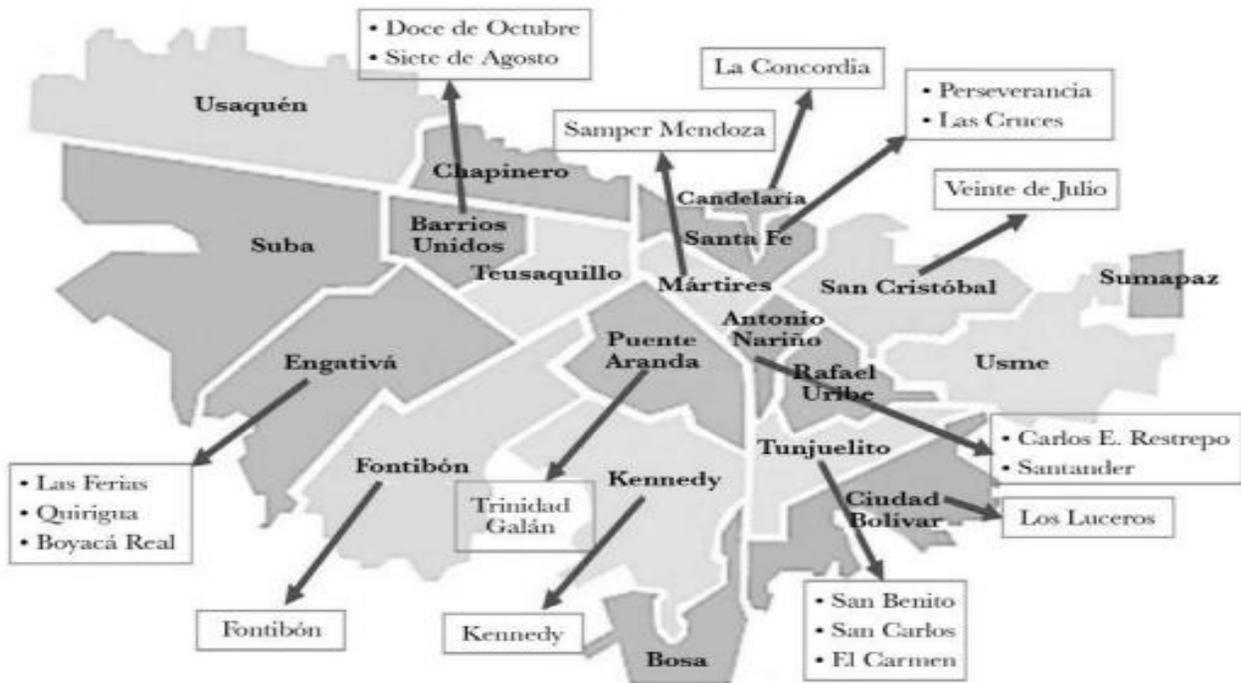
Sin duda estos centros de abastecimiento, con ese raigambre histórico, cultural y social, han perdurado y han generado sentido de tradición y pertenencia en el ciudadano, pese a que las formas de hacer mercado fueron cambiando con la aparición de nuevas tendencias a la hora de comprar, generadas por las industrias de alimentos y por los mercados de grandes superficies, hipermercados y centros comerciales en los barrios, que con su tecnología y modernidad entraron a competir con las plazas de mercado, quitándoles clientes y alejaron a las personas de las plazas de mercado.

Pese a esas nuevas realidades y dinámicas, las plazas de mercado se resisten a desaparecer de los centros de los pueblos y las ciudades, sus cualidades y beneficios se mantienen intactos con el pasar de los años, la gente ha vuelto a repensar en ellas y revivirlas, a volver a la percepción que se tenía de ellas y han logrado que haya políticas y estrategias públicas para emprender procesos de fortalecimiento y modernización que hacen que las plazas de mercado se hayan posicionado nuevamente y sean centros activos de abastecimiento de alimentos, de negocios, de gastronomía y turismo.

¹ <https://colombia.travel/es/blog/revista-colombia-co/plazas-de-mercado>

La ciudad cuenta hoy con 19 plazas de mercado públicas, ubicadas en 13 de las 20 localidades de la ciudad, las cuales reúnen 3.999 puestos aproximadamente, de los cuales 3.077 están ocupados (77 %). Sin embargo, en Bogotá se registran un total de 44 plazas de mercado entre públicas y privadas². Las que son públicas están a cargo del Instituto para la Economía Social (IPES), como entidad adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, según el Acuerdo 257 de 2006. En su conjunto estas 19 plazas de mercado conforman el Sistema Distrital de Plazas de Mercado (SDPM), tal como se muestra a continuación³:

Figura 1. Ubicación de las Plazas Distritales de Mercado en las localidades de Bogotá.



Fuente. Subdirección de Emprendimiento Servicios Empresariales y Comercialización, Sistema Distrital de Plazas de Mercado, 2014.

² <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/bogotanitos/bogodatos/las-plazas-de-mercado-de-bogota>

³ https://www.ipes.gov.co/images/informes/Estudios_e_investigaciones/2019/Las_Plazas_Distritales_de_Mercado_en_Bogota_Barrios_Unidos_2019.pdf - Por: Jhon Erick Gómez Moreno- 2018 Tomado de

El Instituto para la Economía Social (IPES), quien ha tenido a su cargo la administración de las 19 plazas públicas, tuvo a su cargo entre el periodo de 2012 a 2015 el proyecto 431 denominado “Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”, el cual hizo parte del programa del Plan de Desarrollo de ese entonces, denominado “Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”, entendido como poder y capacidad de un territorio o una comunidad para decidir qué, cómo, cuándo y cuánto produce y consume de alimentos; ello supone, hacer efectivos los conceptos de seguridad alimentaria de un pueblo, una vecindad o una comunidad, que incluyen diversos elementos aportados por instituciones y organizaciones sociales (Secretaría de Desarrollo Económico, 2012).

Desde esa época se visualizó que las plazas de mercado ya traían una serie de problemas que las afectó en pérdida de su dinamismo, no sufrieron mayores transformaciones pese a su deterioro físico y no cumplían con las exigencias de salubridad, sanitarias y ambientales, había un bajo impacto en el aprovisionamiento y abastecimiento de alimentos, y por parte de las administraciones de turno no se tenía el concepto de importancia y trascendencia que representaban, y por ende, no se les asignaban los recursos presupuestales necesarios para su conservación, mantenimiento y funcionamiento adecuados.

Para ese entonces también, al Proyecto de “Fortalecimiento del sistema distrital de plazas de mercado”, se le proyectaron plurianualmente (2012-2015) \$46.609 millones de pesos, de los cuales se asignaron \$40.876 millones de pesos, ejecutándose solo \$34.464, para un 84.31% de ejecución⁴, que al ser comparado con lo que se programó inicialmente dentro del plan Plurianual de inversión, puede concluirse que el nivel de ejecución de los recursos fue de apenas un 56.5%, que es una ejecución muy baja, lo cual impactó negativa y significativamente el cumplimiento de las metas previstas para dicho proyecto.

Entre el 2020 y el 2021 el Instituto Para la Economía Social (IPES) ha invertido \$2.356 millones en la infraestructura de las 19 Plazas Distritales de Mercado que tiene a su cargo, para atender temas de mantenimiento y atención a emergencias, pero en estos momentos la meta va más allá de la inversión⁵.

Lo anterior se trae a colación, para significar que todo este árbol de problemas y la baja asignación y ejecución de los recursos para las plazas de mercado de Bogotá, no cumplían con los objetivos y propósitos de la Política Distrital de Seguridad Alimentaria y nutricional (2007-2015), “Bogotá sin Hambre”, establecida mediante el Decreto 508 de 2007 en cuanto a adoptar políticas o medidas que faciliten el acceso a los alimentos, a los medios para obtenerlos y promuevan su aprovechamiento, el acceso equitativo a los bienes y servicios básicos y su materialización real y efectiva, y tampoco, con lo establecido en el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, adoptado mediante el Decreto 315 de 2006, cuyo objetivo es regular la función de abastecimiento de alimentos, el acceso oportuno y permanente, reduciendo el precio y fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales y respetar el derecho a la alimentación, lo

⁴ Fuente. Predis, Secretaría de Hacienda Distrital. Septiembre de 2015.

⁵ <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-22-2022-cual-es-la-apuesta-del-ipes-para-las-19-plazas-distritales-de-mercado>

cual obligaba al Distrito Capital y a sus autoridades a propiciar entornos seguros para el ejercicio del mismo.

De esta manera, en cuanto al Proyecto 431 de “fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado” del Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016), no se cumplió debidamente con la consolidación del Sistema Distrital de Plazas de Mercado para mejorar su competitividad a fin de contribuir con la seguridad alimentaria, reducir las brechas económicas, disminuir los precios y el acortamiento de las cadenas de comercialización para los comerciantes de las plazas, y de estos con los tenderos y ciudadanos consumidores en general.

La mencionada consolidación de las plazas de mercado, implicaba para ellas su articulación a la política de seguridad alimentaria como equipamientos fundamentales para la distribución de alimentos, articulación de productores rurales y consumidores locales, ser un patrimonio vivo referente de todo el distrito y dejar atrás conceptos de plazas de barrio o de localidad, debiendo también ellas, implementar planes de manejo de residuos sólidos, cumplir sus instalaciones con normas de sismoresistencia, el rediseño del modelo de gestión administrativa de las plazas, su revalorización cultural, recuperación comercial, fortalecimiento de la gestión económica, recuperación del sentido de lo público a través del ordenamiento de la plaza como espacio público, el desarrollo de la conciencia ciudadana sobre la diversidad y el medio ambiente y el patrimonio cultural inmaterial de la gastronomía criolla y los mercados campesinos, el mantenimiento, adecuación e infraestructura y su articulación al Sistema de redes de abastecimiento de la ciudad.(IPES 2012).

Si bien se logró avanzar en varios de estos propósitos, tales como la consolidación y posicionamiento de la cultura gastronómica de las plazas de mercado; la consolidación de la gobernanza, gobernabilidad y participación de los comerciantes en el desarrollo y fortalecimiento; el reforzamiento estructural de algunas plazas de mercado, la implementación de planes de saneamiento básico y de gestión integral de residuos orgánicos y su aprovechamiento en algunas plazas, sin embargo, también dentro de la gestión, hubo deficiencias en relación con la gestión de la política de seguridad alimentaria y nutricional y su falta de articulación entre otras secretarías responsables de su ejecución; deficiencias, pese a los avances logrados, en la gestión económica, identificación de deudores morosos por el pago de cánones de arrendamiento por el uso y aprovechamiento económico de las plazas, que si bien se plantearon no se logró culminar con los planes de regularización y legalización de los vivanderos o comerciantes de las plazas y el mejoramiento de su calidad de vida, que son, entre otras, de las mayores deficiencias en estos momentos.

Hoy en día, la importancia de las plazas de mercado radica en que las 19 plazas de mercado congregan a 1.646 comerciantes⁶ y 3425 puestos comerciales participaban a septiembre de 2019 en el 4,01% de participación en el mercado de abastecimiento de alimentos de Bogotá y que ellas abastecen con 186.421 toneladas de alimentos al mes⁷.

⁶ <https://www.elnuevo siglo.com.co/articulos/05-22-2022-cual-es-la-apuesta-del-ipes-para-las-19-plazas-distritales-de-mercado>

⁷ <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/13.FORO-ABASTECIMIENTO-IPES-optimizado.pdf>

Así mismo, entre los factores de éxito y resultados obtenidos por las plazas de mercado, se realizaron mediciones en el año 2017, 2018 y 2019, incrementándose en ese cuatrienio en 1,51% la participación en distribución en toneladas de alimentos por parte de las Plazas Distritales de Mercado.

Igualmente, hubo un incremento de visitantes en 2018, en relación con el año 2019, como quiera que se pasó de 842.816 visitantes a 948.552 visitantes, respectivamente, obteniéndose un incremento del 13% y dentro de la percepción ciudadana, se aplicaron encuestas a los ciudadanos que participaron en las diferentes actividades de promoción y posicionamiento de las PDM obteniendo en promedio el 91,51% como calificación excelente.

Dentro de esta percepción social sobresalían los avances obtenidos por las plazas de mercado en materia de Marketing digital, la comercialización virtual como modelo de negocio, la Optimización de redes sociales y plataformas digitales como estrategia de fidelización, la ampliación de cobertura comercial y participación en el abastecimiento de alimentos y las plazas de mercado como modelos de gestión nacional e internacional referentes en la implementación de estrategias ambientales, turísticas, culturales y gastronómicas.

En el marco de integración regional, las plazas de mercado también juegan un papel importante, ya que a través de ellas se lograron hacer alianzas con productores campesinos para la comercialización directa, acuerdos comerciales para promover comercio justo y transacciones de productos en un marco de sostenibilidad y acuerdos para que las entidades del distrito incluyan en sus procesos de adquisición de alimentos, incentivos para aquellos proveedores que compren en el Sistema de Plazas del Distrito.

Sin duda puede decirse que ha habido importantes avances en el fortalecimiento y modernización de las plazas de mercado, en sus factores de éxito (Vitrinas comerciales, Uniformidad, Innovación, Capacitación, incursión tecnológica, Ruedas financieras y de negocio), de dinamización del mercado, en fomento a la asociatividad, cultural y participación de los comerciantes de las plazas, en fomento empresarial de los comerciantes, mejoramiento de sus infraestructuras y cumplimiento de las normas fitosanitarias y activación y posicionamiento comercial, turístico y gastronómico, en la inclusión financiera, buenas prácticas ambientales, implementación de tecnologías y en su articulación con el Plan Maestro de Abastecimiento⁸.

Sin embargo, **hay factores que hoy en día están perturbando el normal funcionamiento y operatividad de las plazas de mercado, en materia de gobernanza, administración, situación contractual, financiera y jurídica**, las cuales nos muestran una realidad diferente al concepto que de ellas se tiene y a su importancia y trascendencia, que están redundando en el abastecimiento y sostenibilidad alimentaria y en el inconformismo por parte de los vivanderos y comerciantes, tal como lo expondremos a continuación dentro del siguiente entorno y contexto.

⁸ <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/13.FORO-ABASTECIMIENTO-IPES-optimizado.pdf>

2.2. ESTADO ACTUAL DE LAS PLAZAS DE MERCADO

Las plazas de mercado son un tema que tiene una relación directa con el Derecho a la alimentación y con la seguridad y sostenibilidad alimentaria. En ese sentido, el plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, DECRETO 315 DE 2006 (agosto 15) Modificado y complementado por el Decreto Distrital 040 de 2008 "*Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones*", constituye el instrumento de acción para el desarrollo de la política pública de seguridad alimentaria.

Previo a la expedición de esta normatividad, no podemos olvidar el pasado que caracterizaba a estas Plazas de mercado:

- Eran centros que funcionaban sin mayores transformaciones, apegadas al pasado, condición esta que condujo a una pérdida de dinamismo
- con bajo impacto en el aprovisionamiento de alimentos básicos en la ciudad
- con un alto y notorio deterioro físico, que en algunas de ellas amenazaba con ruina o derrumbe de sus instalaciones
- con un reiterado incumplimiento de las exigencias sanitario ambientales
- El mal usos de sus espacios generó un deterioro, condiciones físicas inadecuadas
- Se perdió esa concepción de ser sitios de encuentro, figura de unión, interacción y representación social y cultural.

Dada la importancia que representaban las plazas de mercado para el abastecimiento y garantizar la seguridad y sostenibilidad alimentaria en la ciudad, se hizo necesario repensar el futuro, el funcionamiento y la operatividad de las plazas de mercado con tales fines, definir sobre ellas nuevas políticas y acciones integrales para un mejor diseño en materia de políticas públicas para ellas que permitieran, entre otros aspectos:

- Fortalecer, reglamentar y modernizar las plazas de mercado
- insertarlas al sistema de redes de abastecimiento de la ciudad
- contribuir con la seguridad alimentaria, lo cual implicaba:
 - un nuevo diseño de sus modelos de administración y gestión
 - nueva infraestructura física
 - fortalecer las características que cada una tenía en gastronomía, actividades culturales, mercados campesinos o comercialización específica de productos y volverlas un activo turístico.
 - Fortalecer los lazos económicos urbanos y rurales, ordenando las actividades, involucrar a los distintos actores de producción, transformación, distribución y comercialización de alimentos en el Distrito.
 - generar un valor agregado para la competencia ante las grandes superficies, que en el pasado tenían a estos centros de abastecimiento a punto de desaparecer.

Bajo este contexto fue que se empezó el plan de intervención, modernización, fortalecimiento de las plazas de Mercado y con ellas también se consolido el **Sistema Distrital de Plazas de mercado**,

para mejorar su competitividad, reducir las brechas económicas y disminuir los precios, y por ello, hoy podemos decir que las plazas de mercado de Bogotá, si bien nos falta muy poco para estar a la par de las grandes superficies de la ciudad, por lo menos están logrando un adecuado funcionamiento y sobre todo han logrado rescatar y quitarle potenciales clientes y competir casi que en igualdad de condiciones con ellas.

Otro aspecto importante de resaltar es que este proceso de modernización de las plazas de mercado, se ejecutó de la mano con el **Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá**, como conjunto de políticas, planes, programas y proyectos que pretende mejorar la gestión de la cadena de suministros de alimentos; integrada por pequeños, medianos y grandes empresarios de la producción, la transformación, la distribución y la comercialización, **y también, de los Planes de Regularización y Manejo**, como instrumentos de planeamiento aplicables a los usos dotacionales metropolitanos, urbanos y zonales existentes y que permiten determinar los aspectos estéticos, ambientales y funcionales y mantener un equilibrio entre los intereses de los distintos actores que interactúan en dichas plazas.

Con la intervención de las plazas de Mercado se ha logrado:

- La recuperación y mejoramiento de la infraestructura de las plazas de mercado
- garantizar la gobernanza de las mismas y el fomento de la participación
- brindar beneficios en calidad espacial y funcional de las Plazas de Mercado.
- Mejorar el entorno urbano y la calidad ambiental
- Atraer habitantes nuevos y potenciales clientes o usuarios y de diferentes estratos sociales
- Atraer nueva inversión en futuros desarrollos urbanos
- Recuperación del valor arquitectónico, patrimonial y cultural que tienen estos espacios
- Fortalecimiento de la actividad urbana, local y zonal
- se han constituido también como lugar de encuentro social y cultural (con bibliotecas, puntos de lectura, galería de arte y teatro -Plaza la Concordia)
- mitigar los impactos y solucionar las problemáticas que genera este equipamiento en el entorno urbano
- la formación en cultura empresarial, mercadeo y estrategias de comercialización para vendedores, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- Implementar y ejecutar procesos de cooperación internacional.

Además de lo anterior, resulta también destacable, que tras el proceso de modernización que era necesario hacerlo, **se ha logrado rescatar implícitamente también el sentido y la esencia propios del lugar**, importante para el imaginario colectivo de los habitantes del barrio y de la ciudad, como **hitos urbanos con todo su legado histórico**; siendo no solo un sitio de comercio simple, sino de tradición histórica, tradición oral, espacio de intercambio popular y sitios que atraen y generan turismo.

La plaza de mercado ha rescatado su condición de ser el eje y el referente desarrollador urbano y rural, el referente en materia de calidad y justo precio, y referente en materia de nuevos polos de desarrollo y dinámicas en materia de turismo y cultura alrededor de ellas.

Se ha señalado que hay 64 plazas de mercado existentes en la ciudad de Bogotá, 45 cuentan con administraciones comunitarias, y 19 son públicas y están a cargo del IPES como entidad adscrita a la Secretaría de Desarrollo Económico.

Entre el 2016 y 2017, el IPES intervino 17 plazas de mercado y en el año 2018 se invirtieron más de 5.000 millones para la remodelación de las plazas de mercado, y también se han invertido importantes recursos para continuar con el proceso de transformación y modernización.

Reconocer la tradicionalidad de estos espacios no solo implicaba estrechar los lazos difíciles entre el campo y la ciudad, entre el producto y el consumidor, es también la forma de revelar el proceso de las cosas, de mostrar su procedencia, su trato, su preparación, es también mostrar los rostros de aquellas personas que por tradición familiar han estado toda una vida ejerciendo labores allí y traspasándolas a sus familiares como un legado.

2.3. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS PLAZAS DE MERCADO.

De acuerdo con mandamientos jurisprudenciales⁹ Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio (C.Civil art. 674). El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas¹⁰.

La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad¹¹.

No hay duda tampoco, en que el titular del derecho de dominio de las plazas de mercado es la Nación y que el Alcalde, como jefe de la administración local y representante del municipio, (CP art. 314) es la autoridad pública encargada de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio (CP art. 315-4).

Así mismo, la elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas - entre ellas el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) - están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común (CP art. 82).

⁹ Sentencia No. T-238/93. ALCALDE-Facultades/PLAZAS DE MERCADO/BIENES DE USO PUBLICO

¹⁰ (Sentencia junio 19 de 1968. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil).

¹¹ Sentencia No. T-238/93

Para el caso particular del Distrito Capital y de las plazas de mercado, es el Instituto para la Economía Social -IPES en calidad de persona jurídica y entidad de derecho público quien tiene la competencia especial de administración de las plazas de mercado del distrito quien tiene el derecho de dominio de las mismas.¹²

De otra parte, el Estado, a cuyo cargo está la dirección general de la economía, interviene "en el uso del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente" (CP art. 334).

Las plazas de mercado constituyen una pieza fundamental de la actividad económica nacional y son baluartes de la soberanía y seguridad alimentaria, y es en este contexto que corresponde al Estado garantizar no solo tal actividad económica y productiva, sino además los derechos de los ciudadanos a abastecerse y proveerse de los alimentos necesarios dentro de un marco de negocio y comercio que se da directa e indirectamente con productores y campesinos que son los que nos abastecen, todo ello dentro de un marco regulatorio que articule estos aspectos.

Dentro de este contexto normativo que legitima la actuación de la autoridad para el mejoramiento y aprovechamiento de las plazas de mercado y su caracterización, es claro también, que es una responsabilidad y función de la administración Distrital, implementar la organización, el fortalecimiento y expansión del Sistema de Plazas de Mercado¹³, desarrollar entre otras herramientas, **el reglamento** del Sistema Distrital de Plazas de Mercado¹⁴, implementar *los lineamientos del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos*¹⁵ el cual en la actualidad está en proceso de diseño y elaboración por pérdida de vigencia del anterior y que es función del IPES como entidad administradora del sistema Distrital de Plazas de Mercado, **expedir el protocolo de aprovechamiento económico**¹⁶.

Igualmente se señala que es **el reglamento para la administración de la Plaza de Mercado correspondiente, el que debe regular los aspectos operativos, administrativos y de funcionamiento**, y en tal virtud, puede señalar derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones, como reglas de funcionamiento, de cuyo cumplimiento deberá responder el respectivo beneficiario.

Precisamente, es en este último aspecto donde se vienen presentando inconvenientes sobre el papel del Estado, en este caso de la Administración Distrital, representada por el IPES, respecto de la gobernabilidad, normal funcionamiento y operatividad de las plazas de mercado a raíz de la expedición de la Resolución 267 de 2020 que constituye el Reglamento Interno de las

¹² https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/doctrina_distrital_tema.jsp?cd=0&idtema=507

¹³ artículo tercero del Acuerdo Distrital 96 DE 2003 "Por el cual se implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado del D.C."

¹⁴ literal b del artículo sexto, Acuerdo Distrital 96 de 2003

¹⁵ Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital - PMASAB, establecido mediante Decreto 315 de 2006, se constituye como el instrumento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional PPSAN y la planeación de la ciudad en temas de abastecimiento de alimentos, obedeciendo a lo definido en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto Distrital 190 de 2004), respecto a incorporar y articular los equipamientos, vinculando los agentes públicos y privados a un sistema integrado de abastecimiento de alimentos.

¹⁶ artículo 31 del decreto Distrital 552 de 2018, "Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones

plazas de mercado del Distrito y con la expedición del Decreto Distrital 552 de 2018 que establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el D.C.

En efecto, se trata de un acto administrativo cuya expedición, justo cuando empezó el aislamiento por la pandemia del coronavirus, su aplicabilidad, efectos y alcances, ha generado malestar entre los comerciantes y vivanderos de las plazas de mercado y los ha enfrentado con el Distrito, poniendo en grave riesgo el funcionamiento normal de las plazas de mercado y por ende el abastecimiento y seguridad alimentaria de la ciudad.

2.4. PROBLEMAS SUSCITADOS CON LA EXPEDICION DE LA RESOLUCION 267 DE 2020

En sentir de los vivanderos, el precitado reglamento **contraviene y vulnera los derechos de los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado.**

Con esta resolución, se impusieron desde procesos y procedimientos de formalización, de declaraciones de ocupaciones indebidas, de procesos de contratación con aplicación de Leyes como ley 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1508 de 2012, 1882 de 2018, ley 552 de 2018, con selección objetiva, **en donde la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración lo favorable y el interés general de los vivanderos.**

-Se impusieron también por el IPES, unos factores de escogencia y calificación para efectos de asignación de cupos, puestos o bodegas, **sin tener en cuenta las condiciones sociales, económicas y las dinámicas de las plazas de mercado frente a la actividad que estos cumplen en ellas.**

Igualmente el IPES les estableció unos criterios a tener en cuenta en el momento de realizar el procedimiento de asignación de espacios en las plazas de mercado, asignación que se perfecciona con la suscripción de un contrato de uso y aprovechamiento económico con la entidad.

Dichos criterios objetivos de análisis para calificación¹⁷ (de postulación y financieros) eran de **capacidad jurídica, condiciones de experiencia, capacidad financiera (...)** para determinar la idoneidad del solicitante, la capacidad de pago de la retribución económica mensual al Distrito, **condiciones y requisitos que para los vivanderos eran conceptos nuevos y que por su misma condición eran difíciles de tenerlos o cumplirlos; de convalidación de requisitos, de visitas de verificación hechas por personal del IPES:**

- **Solicitud de documentación innecesaria** que le pone mayores trabas al proceso, tales como certificados de Procuraduría, antecedentes judiciales de la Policía Nacional de Colombia, de medidas correctivas, RUT, RIT y más de 10 requisitos por cumplir, etc.
- **Obligaciones que imponen nuevas cargas económicas** que para muchos vivanderos son insostenibles tales como la afiliación de Sistema General de Seguridad Social en Salud

¹⁷ Resolución 267 de 2020, artículos 12 y 13

- **Solicitudes técnicas de carácter financiero** que requieren de un procedimiento específico, de la ayuda de un contador y conocimientos específicos en áreas distantes a las conocidas y manejadas por los vivanderos, como la Prueba Acida (capacidad del postulante para cancelar sus obligaciones, sin depender de la venta de sus existencias) o demostrar el Capital Neto de trabajo (CNT).
- Criterios experienciales sobre aptitud, perfil y experiencia del solicitante para ejercer la actividad económica, entre ellos: entrevista semiestructurada, prueba TECAE, propuesta de negocio, etc.

Los vivanderos de las Plazas de mercado con las nuevas disposiciones de la Resolución 267 de 2020 y con la actitud de los funcionarios encargados de su aplicabilidad y cumplimiento, **se sintieron de un momento a otro intimidados, amenazados y vulnerados en sus derechos**, que se desencadenó contra ellos una persecución en cobros de arriendo o aprovechamiento y que se les estaba cambiando abruptamente las reglas de juego ante estos procedimientos y requisitos difíciles de cumplir, que se desconoció la economía popular que ellos ejercen en su actividad, que se perjudica el arraigo, la antigüedad y el sentido de pertenencia que ellos tienen por las plazas de mercado, y que se criminaliza el trabajo digno que desempeñan, todo lo cual, ha generado una gran dificultad y han incidido para que la totalidad de las personas opten por no formalizar el uso u ocupación en las plazas de mercado distritales.

Debido a ello, 9 de las 19 plazas de mercado ubicadas en el sur de la ciudad, tienen el 80% de desocupación. En el 2020 había 602 módulos disponibles y en el 2021 había 777¹⁸. Muchos vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado no firman los contratos de uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado por considerarlos lesivos, leoninos y nocivos para sus derechos, especialmente para el ejercicio del derecho al trabajo.

De acuerdo con todo lo anterior, ¿Cómo pedir o exigir a los vivanderos que acepten una resolución que se hizo a espaldas de ellos, de manera inconsulta, y que en criterio de la administración **era improcedente consultarla, que no era de carácter negociable y que era una obligación impuesta por norma superior?**, tal como así lo afirmaron en recientes respuestas a debate de control político que realice sobre esta medida y su incidencia en el funcionamiento de las plazas de mercado.

La simple publicación del acto administrativo o el tener acceso a la resolución en cada plaza de mercado o en las carteleras de la administración o el contar con un equipo de administración que resuelva dudas e inquietudes que suscitaba la resolución, **de por si no garantiza los derechos de los vivanderos como afirma la administración en sus respuestas al cuestionario del debate de control político, ni tampoco la participación real, material y efectiva de los vivanderos en este tipo de reglamentaciones, pese a que la gran mayoría de las decisiones tomadas en dicha resolución los afectaba enormemente en sus actividades e intereses.**

¹⁸ Concejal Martín Rivera en debate de control político al IPES sobre las plazas de mercado. 14-06-2022

2.5. PROBLEMÁTICA FINANCIERA DE LAS PLAZAS DE MERCADO.

Con respecto a la **situación administrativa de los cobros de acuerdo de pago, cumplimiento de los acuerdos de pago, cobro coactivo**, a mayo 31 de 2022, es de \$9.765.031.560; clasificada de la siguiente manera:

Valor pagos A 31 DE MAYO	<=900 DÍAS	901-1800 días	Suma de Suma de >1800 días	Total valor saldo
\$ 257.574.842	\$ 3.455.432.875	\$ 2.025.467.430	\$ 4.284.131.255	\$ 9.765.031.560

Para ello, se creó la resolución 218 del 2021, Manual de recaudo y gestión de cartera, en cuyo numeral 5.2.1.7.1 categorización, enuncia lo siguiente:

La categorización de la cartera tiene por objeto canalizar la cobranza hacia procedimientos especializados en función de la cuantía de las obligaciones, donde se determinen estrategias de cobro o de depuración. Las cuales se dividen en obligaciones grandes, medianas, pequeñas.

Con corte al 31 de mayo de 2022 la entidad tiene un total de 677 acuerdos de pago vigentes, de los cuales 341 de ellos se encuentran incumplidos, es decir tienen más de 3 cuotas vencidas de acuerdo a lo contemplado en la Resolución 218 de 2021 **MANUAL DE RECAUDO Y GESTIÓN DE CARTERA** de la entidad.

Está bien que la administración cobre los derechos de uso y aprovechamiento del espacio público, porque ese es sin duda, uno de sus deberes. Sin embargo, con los nuevos contratos que tenían que suscribir los vivanderos.

- se les subió al doble y hasta el 1000% las tarifas a pagar por uso y aprovechamiento del espacio de las plazas de mercado, tal como se puede ver en los videos.
- las cláusulas de los contratos eran leoninas o injustas y abusivas por favorecer solo a una de las partes, en este caso obviamente al IPES y exigir el cumplimiento de condiciones particularmente duras a la otra parte.
- eran muy onerosas y no consultaban los intereses económicos del negocio o actividad.
- No tuvieron en cuenta ni se hicieron estudios sobre la capacidad de pago de los vivanderos frente a las nuevas cláusulas económicas y financieras de los contratos
- No tuvieron en cuenta la tradición de los vivanderos en el oficio, el tipo de actividad, su antigüedad, su experiencia, la ubicación y tamaño de los locales, y
- demás condiciones específicas y particularidades sobre la forma como desarrollan su actividad.

Es por lo anterior, que dentro de los objetivos de este Proyecto de Acuerdo, también se contemplan medidas para coadyuvar a la regularización en la firma de los contratos y para avanzar en el aspecto financiero de las plazas de mercado, ante situaciones de cartera de difícil recaudo o cobro, tal como

ya vimos anteriormente, en la cual además de la no suscripción de contratos, hay mucha morosidad en el pago, imposibilidad jurídica de seguir cobrando los cánones correspondientes por parte del IPES como quiera que no hay un soporte legal que determine dicho recaudo por parte de esa entidad frente a la inexistencia de obligación vigente, y que esa cartera cada vez es más amplia y de difícil cobro, se propondrá entonces lo siguiente:

Establecer unas normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio financiero y presupuestal por concepto de Retribución del uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado del Distrito, el cumplimiento de las obligaciones contractuales y las actividades autorizadas, la depuración de cartera, de cobro de deudas de difícil cobro y recaudo, para que la administración Distrital **conceda Acuerdos de pago flexibles, por una sola vez y de manera previa a los requerimientos por incumplimiento** en el que se solicite la terminación del comportamiento del comerciante y a la imposición de suspensión temporal de la actividad, con el fin que se proceda a la cancelación de la totalidad del capital adeudado, por el no pago de la retribución por aprovechamiento económico del espacio público de las plazas de mercado, derivados de la utilización o explotación temporal de uno o varios puestos, locales o bodegas y otros conceptos de naturaleza.

Para los efectos de lo establecido anteriormente, la administración Distrital y los vivanderos o comerciantes de las plazas de mercado del Distrito, **podrán acordar la modificación de los actuales contratos suscritos y vigentes**, a fin de otorgar e incluir en ellos, la posibilidad de realizar los Acuerdos de pago a que se hace referencia. El incumplimiento de los Acuerdos de pago, daría ahí si lugar, a la terminación del contrato y a la restitución del puesto, local o bodega, según el caso.

La administración Distrital dentro de la Reglamentación del Acuerdo, fijaría los requisitos, términos y condiciones en las que aplicarían los Acuerdos de pago a que se hace referencia.

Así mismo se propone, que los Acuerdos de pago que se hagan entre los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, deberán suscribirse por un término que no podrá exceder del 30 de Marzo de 2023, fecha en la cual deben haberse realizado los pagos correspondientes y que para acogerse a estos Acuerdos de pago, los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, deberán previamente haber formalizado o regularizado su situación contractual o administrativa por el aprovechamiento económico del espacio público de las plazas de mercado del Distrito con la entidad competente encargada de su administración, (bien sea con el actual modelo de contratación o cualesquiera otro que defina la administración).

Lo que se busca con esta medida es contribuir a sanear las deudas pendientes que tienen los vivanderos y comerciantes de las Plazas de mercado con el IPES, flexibilizar el recaudo de dichas deudas dándoles la oportunidad de que se pongan al día en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y también, permitirle al Distrito, recuperar una cartera de difícil cobro y recaudo por dichos conceptos. Con todo ello se avanzaría igualmente, en la regularización de los vendedores y la suscripción más ágil de los contratos que están pendientes por suscribir.

Estas normas que se dictarían con tales propósitos, no podemos pasar por alto que el beneficio está dirigido a población vulnerable como lo son los vivanderos y comerciantes de las plazas de

mercado, en condiciones económicas y sociales difíciles y en estado de debilidad manifiesta, es una población con protección y garantía especial constitucional y que por ello, el Estado debe y está obligado a observar dichas condiciones y contrarrestar los efectos negativos de su precariedad y vulnerabilidad y flexibilizar estas cargas contractuales e implementar acciones afirmativas en su propio beneficio.

De manera que, respecto de esta población, por la crisis económica y social que padecieron como consecuencia de la pandemia, de la cual aún no se han recuperado, no tendría sentido ponerlos a suscribir contratos onerosos, leoninos, lesivos, cancelar intereses moratorios adeudados, aplicarles sanciones por no pago o ejecutarlos a través de cobros coactivos o menos dar por terminados los contratos de aprovechamiento del espacio público, cuando de lo que se trata, es de aliviar la carga económica y fiscal que ellos tienen y se puedan recuperar y volver a sus actividades y no comprometer recursos de su parte que no tienen y que los puede afectar peor de lo que ya están.

2.6. ¿CUÁL ES EL SENTIR DE LOS VIVANDEROS FRENTE A LOS ALCANCES Y APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 267 DE 2020?

Con la expedición de esta resolución, los vivanderos sienten que:

- Si bien la modernización y transformación de las plazas fue beneficioso y necesario a nivel de infraestructura, no lo fue igual para el normal desarrollo de sus actividades, propósitos económicos y lucrativos.
- Que hubo un desmedro y desmejora en la captación de ingresos y estos no están acordes con las tarifas cobradas.
- Que las plazas de mercado remodeladas, encarecieron la actividad económica de las mismas y ya no se puede garantizar bajos precios y sostenibilidad alimentaria.
- Que algunas de las plazas perdieron su vocación agrícola, alimentaria y social y dejaron de ser plazas de barrio donde sus habitantes se abastecían de alimentos, para convertirse en mercados multiservicios y otros comercios.
- Sienten que están viviendo un “desplazamiento forzado” de sus puestos de trabajo y que el responsable es el Distrito a través del IPES con la resolución expedida.
- Sienten que lo están perdiendo todo, que una vida de sacrificio y de trabajo en las plazas de mercado, incluso con toda su familia, se está perdiendo y acabando.
- Que con lo que tienen que pagar de tarifas por los nuevos contratos, no compensa y no les alcanza para vivir, poniendo en riesgo su subsistencia y la de sus familias.
- Que ha habido un desarraigo de los antiguos vivanderos y sus costumbres, de aquellos que incluso llegaron a fundar y construir las plazas de mercado, dando campo a comerciantes nuevos a quienes no les interesa el futuro de las plazas de mercado.
- Que el IPES no ha contado con ellos, no se les ha incluido, no les han participado y menos aún socializado y concertado para la toma de estas decisiones y normatividad que los afecta.
- Que el actuar de los funcionarios del IPES ha sido amenazante, sin trato digno y que se sienten coaccionados para que firmen los nuevos contratos de formalización y pago de deudas pendientes con el IPES.

En las respuestas a nuestro cuestionario para debate de control político realizado el pasado mes de junio de 2022, la administración Distrital, más concretamente el IPES, nos responde en relación con la aplicabilidad de la Resolución 267 de 2020, que:

- para el cumplimiento de estas funciones normativas, **la norma no exige que se deba realizar en cooperación con los comerciantes**, por ser una función innata del ejercicio de la administración del Sistema Distrital de Plazas de Mercado.
- Que una de las principales motivaciones para modificar el reglamento de plazas de mercado expedido a través de las resoluciones 018 de 2017 y 620 de 2019, fue actualizar el reglamento de acuerdo a la expedición del decreto Distrital 552 de 2018 que establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el D.C., y por ello para efectos de socializar estas medidas se modificó e implementó el reglamento de plazas de Mercado, a través de la Resolución 267 de 2020.
- Que, por tratarse de modificaciones necesarias por virtud de una norma jerárquicamente superior, valga decir, el Decreto 552 de 2018, **no es procedente la concertación de dichas modificaciones** puesto que **no son de carácter negociable**, sino que hacen parte de una **obligación impuesta** por un Decreto Distrital.

Frente a estas respuestas, se le olvida a la administración Distrital que:

- Que las plazas de mercado **son bienes de uso público**, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público, sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio¹⁹.
- Que **la función administrativa está al servicio de los intereses generales**²⁰ y al respeto de los derechos e intereses de los destinatarios de las decisiones oficiales y no al arbitrio de los funcionarios.
- Que el espacio público es un **derecho colectivo** y que su administración es un ejercicio para permitir su gobernabilidad²¹ y si bien esta es una facultad del Estado, su gobernabilidad depende mucho de la forma como participen los ciudadanos e interesados en dicha administración.
- Que el ejercicio de la administración implica el desarrollo de acciones **que vincula a los ciudadanos como tales, en este caso a los vivanderos**, a través de:
 - la asignación de cupos, espacios, puestos o bodegas
 - la vinculación a través de contratos de uso y aprovechamiento económico.
 - la autorización y seguimiento a las actividades que se desarrollan en virtud de los contratos.
 - el impulso del uso de tecnologías de información y comunicación.
 - el mantenimiento, adecuación de espacios e inmuebles donde funcionan las Plazas de Mercado, y

¹⁹ Sentencia No. T-238/93

²⁰ artículo 209 de la Constitución Política

²¹ artículo 7 del Decreto 552 de 2018 define: "Administración del espacio público

- la participación y armonía entre los comerciantes de plaza de mercado, con el objeto de asegurar el abastecimiento alimentario.
- Que el Sistema de Plazas de Mercado del Distrito, **debe favorecer la prestación del servicio social que son las plazas de mercado** y también el suministro de alimentos a través de estos bienes²², ¿para beneficio de quién? De los vivanderos que son las personas a través de las cuales se presta el servicio y de los ciudadanos, que son las que usan o utilizan y se benefician de ellas.
- Olvida que, los primeros procesos de concertación con los diferentes representantes de los comerciantes en plazas de mercados distritales datan del año 2008, cuando se expidió el reglamento interno, adoptado a través de la Resolución 101 del 18 de julio de 2008 expedida por la Dirección General del IPES.
- Que el Sistema, debe modular la participación de los comerciantes al interactuar con el IPES a través de comités y de establecer espacios de dialogo para la solución de conflictos entre comerciantes de plaza de mercado, y propender por una sana convivencia dentro de las plazas.
- Que las plazas de mercado distritales son consideradas como escenarios en los que campesinos o trabajadores rurales, productores agrícolas, **son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional** y brindar preferencia en escenarios para la comercialización de sus productos²³.
- Que una de las funciones del IPES es la de Generar acciones tendientes a la **promoción del respeto y protección de los derechos de los comerciantes y usuarios en plaza de mercado distrital** y velar por el cumplimiento de los deberes de los mismos. (Numeral 19 del Artículo 54 del Reglamento de las plazas de mercado).
- Que los planes de gestión de las instituciones públicas deben hacer explícita la forma **como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia, y en las decisiones que los afectan**²⁴.

De manera que parte del conflicto suscitado entre el IPES, las plazas de Mercados y los vivanderos, **es precisamente por que la administración Distrital no concertó el contenido, la expedición, aplicación, efectos y alcances de la Resolución, no hizo partícipe de las decisiones a los ciudadanos (vivanderos), no los tuvo en cuenta, les cambió y cambia aún las reglas de juego, creando inseguridad jurídica, inestabilidad económica y social y precisamente con la expedición de la Resolución 267 de 2020, estas falencias quedaron al descubierto y además puso en riesgo el valor alimenticio, cultural, social, económico, turístico de las plazas de mercado y su sostenibilidad.**

²² Acuerdo 96 de 2003. implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado del D. C. y el artículo 2° lo define.

²³ Sentencia C-211-20172

²⁴ LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

Igual sucedió con el **Memorando de entendimiento suscrito en 2020** entre EL INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL – IPES y el INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO – IDT, para desarrollar actividades de interés común en por lo menos seis plazas distritales de mercado, con el propósito de dar a conocer a ciudadanos y turistas estos espacios, sus productos, saberes y costumbres, que hacen parte del patrimonio inmaterial, para permitir el posicionamiento de las plazas del Distrito como lugares de interés turístico y gastronómico para atraer nuevos clientes y beneficiar a 1700 comerciantes que hacen parte de su ecosistema.

Con base en dicho memorando se establecieron unas Mesas de Trabajo y seguimiento entre representantes de estas dos entidades y a esas mesas no invitaron a los vivanderos ni a los comerciantes que tienen puestos gastronómicos.

2.7. QUE SE HA HECHO FRENTE A ESTA PROBLEMÁTICA DE LAS PLAZAS DE MERCADO CON AL EXPEDICION DE LA RESOLUCION 267 DE 2020

Diecinueve (19) representantes de plazas de mercado de Bogotá, me solicitaron en febrero del presente año, acompañamiento en relación con la problemática y la situación actual de las Plazas de Mercado, sobre los siguientes temas que preocupan y afectan a los vivanderos y comerciantes:

- Efectos, alcances y aplicabilidad de la Resolución 267 de 2020 expedida por el Instituto para la Economía Social –IPES-
- Medidas coercitivas por parte de funcionarios del IPES y Administradores de las Plazas de Mercado, hacia los vivanderos y comerciantes, para que procedan a la firma de nuevos contratos sobre el uso y aprovechamiento del espacio público.
- Situación financiera desconocida hasta por el propio IPES y los mismos vivanderos, cartera real y vencida, cobro coactivo de la factura a los vivanderos y comerciantes.
- Caracterización de requisitos para asignar el espacio público, es decir, los locales donde se ejerce la actividad y caracterización de los vivanderos y comerciantes.
- Tarifas preferenciales, y situaciones particulares que se deben tener en cuenta para una nueva contratación, en especial para quienes ejercen la labor por costumbre, tradición, arraigo y experiencia por más de 20 años en dichas plazas.

2.7.1. ACTUACIONES

Con base en lo anterior, se efectuaron las siguientes actuaciones:

-Solicité cita con el director del IPES, llevada a cabo el día 7 de marzo de 2022, con presencia de representantes de los vivanderos y comerciantes de las Plazas de mercado.

-Se entregó al Director del IPES, Dr. ALEJANDRO RIVERA CAMERO, un oficio radicado en esa entidad bajo el N° 2022EE2942 de la misma fecha, en la que se le solicita su asistencia, acompañamiento a reunión o **asamblea convocada en la Plaza del Barrio Samper Mendoza**, por parte de los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado y con la asistencia de los organismos de control (Personería Distrital, Contraloría de Bogotá y Veeduría Distrital) del Defensor del Pueblo o su delegado, la Procuraduría General de la Nación o su delegado.

-Oficie a los organismos de control e instancias señaladas, invitándolos a asistir y acompañar el proceso en la Asamblea que se realizaría en la Plaza de Mercado del Samper Mendoza.

-Radique una Proposición de debate de Control Político al Director del IPES, ante la Comisión Segunda Permanente de Gobierno, bajo el N° 121 de fecha 4 de marzo de 2022., que es la que nos ocupa en este debate.

-En la Asamblea de comerciantes llevada a cabo el día 10 de marzo con asistencia de más de 300 personas vinculadas al sector de distribución y/o comercialización de bienes y servicios en las plazas de mercado de la ciudad capital y se hicieron presentes también el señor Director del IPES, Dr. ALEJANDRO RIVERA CAMERO, el Concejal HUMBERTO AMIN, Un Asesor de la Concejal ATI QUIGUA IZQUIERDO, un Asesor de la Concejal HEIDY SANCHEZ BARRETO, los representantes de los organismos de Control y los voceros de los vivanderos y comerciantes. En dicha Asamblea se escuchó de los vivanderos las problemáticas y quejas frente a la Resolución 267 de 2020 en lo siguiente:

- No se tuvo en cuenta en la expedición de la resolución a los comerciantes que tradicionalmente han dado vida comercial a las plazas del Distrito, se hizo en tiempo de pandemia, cuando las plazas no funcionaron por el aislamiento.

- No se consideró preponderante la tradición de los comerciantes de las plazas de mercado, como criterio de asignación de espacios (locales, puestos o bodegas)

- El IPES no ofrece alternativas para los comerciantes y sus familias que desde hace más de 30 años derivan su sustento de su la actividad comercial en las plazas

- El proceso de formalización y suscripción de los contratos de uso y aprovechamiento de los espacios de las plazas de mercado no es un acuerdo de voluntades sino una imposición del IPES

- Que han sido atropellados y no se les han garantizado sus derechos en los procesos de restitución de los locales, puestos y bodegas que se pretenden realizar

En desarrollo de la Asamblea, se asumió el compromiso de conformar “**Mesas de Concertación**” entre las partes interesadas, con el fin de estudiar la posibilidad de modificar o derogar la Resolución 267 de 2020 y a través de ella solucionar las distintas problemáticas que aquejan a los vivanderos y comerciantes

-oficie con fecha 16 de marzo de 2022 con radicado N° 2022EE3415, dirigido al Director del IPES, suscrito por 94 comerciantes que asistieron a la asamblea del Samper Mendoza, con el fin de solicitar **suspender la implementación de la Resolución 267 de 2020, hasta tanto se lleve a cabo una Mesa de Trabajo conjunta entre los interesados y partes**, para establecer acuerdos consensuados que no lesionen a los comerciantes en el procesos de su implementación y aplicación.

-El día 23 de marzo de 2022, se instaló la Mesa de Trabajo y Concertación en el Salón social de la Plaza de Mercado del Barrio El Restrepo, a la cual acudimos todos los interesados el señor Director del IPES, Dr. ALEJANDRO RIVERA CAMERO y su equipo asesor, el concejal NELSON CUBIDES SALAZAR y sus asesores, Un Asesor del Concejal ARMANDO GUTIERREZ GONZALEZ, representantes de la asociación de comerciantes de plazas de mercado, LUZ MERY CHICUASUQUE y BRYAN VARGAS y representantes de los Organismos de Control y se trató el siguiente orden del día: .

1. Situación de la cartera y procesos coactivos en cuanto al uso y aprovechamiento de los módulos.
2. La inconstitucionalidad del contrato de aprovechamiento económico y de los usos que no se adecúa ni aplica a la realidad jurídica de las plazas de mercado.
3. Usos y costumbres, vocación de las plazas de mercado que no se tuvieron en cuenta al momento de expedir y aplicar la Resolución 267 de 2020 y que no se han respetado hasta ahora.
4. Depuración y castigo de la cartera existente para determinar una cartera más real, acorde y actualizada
5. Los cambios o modificaciones a la Resolución 267 de 2020.

Respecto de este último punto, el señor Director del IPES, en las Mesas de Concertación con los vivanderos y comerciantes, organismos de control y Concejales de la Ciudad ha señalado:

- Su disposición de escucha a las quejas y estudiar la posibilidad de modificar la Resolución 267 de 2020.
- La imposibilidad de condonar las deudas existentes por no ser legal y fiscalmente viable según criterio de la Contraloría Distrital
- Posibilidad de estudiar un nuevo mecanismo legal a utilizar para dichos créditos sin que se pueda pensar en un posible detrimento patrimonial por su no cobro.
- La necesidad de suscribir contratos escritos de aprovechamiento económico ya que hay vivanderos que no tienen contrato escrito y sin embargo aprovechan y hacen uso del espacio público de las plazas de mercado.
- Dentro de las modificaciones posibles a la Resolución tener en cuenta la actividad económica, establecer unos usos diferenciales dependiendo del tipo de usos, de la actividad misma, la vocación de las plazas de mercado y establecer un criterio conjunto de equidad para todos estos aspectos.
- modificar y flexibilizar también los requisitos para que estos sean acordes al perfil socioeconómicos de los vivanderos y no sean como los que se exigen para los comerciantes que son más rigurosos y exigentes. Por ejemplo. Capacidad legal y financiera que son requisitos incumplibles por quienes son vivanderos.
- Se debe también hacer a través de la Agencia AGATA de un perfilamiento del vivandero teniendo en cuenta para ello el uso, tradición, vocación, la experiencia. y establecer criterios de diferenciación como la experiencia, los años de uso, la tradición familiar Obviamente los más antiguos deben tener prioridad y por eso se puede estudiar un sistema de puntaje.

- Debe también estudiarse la posibilidad de la cesión de contratos entre familiares de los vivanderos, adaptando las circunstancias a lo establecido legalmente para la figura de la cesión.

Se hicieron un total de tres (3) Mesas de concertación con asistencias del IPES, representantes de vivanderos de distintas plazas, Concejales y organismos de control.

2.7.2. QUE SIGUE PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA DE LAS PLAZAS DE MERCADO

Entre los Acuerdos a los que se llegaron en las distintas Mesas de Trabajo y Concertación, se acordó lo siguiente:

1. La entrega por parte del IPES, de un Estado Financiero de cada plaza de mercado y de cada vivandero con una cartera real, depurada y actualizada.
2. Formalizar el contrato de uso y aprovechamiento de manera expedita con el fin de dar cumplimiento a los lineamientos sugeridos por la Contraloría Distrital. A la fecha hay 1.200 contratos sin firmar.
3. Se va a construir un nuevo modelo de contratación o de contrato con enfoque de economía social.
4. Modificar o reglamentar el Decreto 552 de 2018 (Aprovechamiento Económico del Espacio Público), y modificar o derogar la Resolución 267 de 2020
5. Se podrían establecer tarifas diferenciales según la plaza, la actividad, el uso dado y otros criterios diferenciales.
6. Concepto de equidad asociado a la tarifa y concepto de economía social y con tarifas diferenciales.
7. Eliminar de la resolución, en lo posible y legal, la figura de la Concesión y remplazarla por la de Convenios Solidarios u otra figura similar que beneficie a todos.
8. Reducir los requisitos para los vivanderos y establecer criterios de tradición, vocación, uso y cesión de derechos y de contratos, edad en el puesto o antigüedad, etc.
9. Crear condiciones afirmativas para los sujetos de protección especial, en cuanto a tarifas, plazos de los contratos, requisitos o condiciones más favorables y demás.
10. Se harán acuerdos de pago de las facturas vencidas y plan de pago de deudas atrasadas o de cartera en mora.
11. La contraloría debe orientar sobre la viabilidad jurídica legal y financiera de condonar las deudas sin que exista un detrimento patrimonial para el distrito y sin que genere investigaciones disciplinarias o de otra índole en caso de no cobrarse.

En virtud de todas estas nuevas realidades, dinámicas y problemáticas, que se han planteado con la expedición de la Resolución 267 de 2020 por parte del IPES, y de la tensa situación que se ha presentado entre los vivanderos de las plazas de mercado y la administración Distrital, en cabeza del IPES, y teniendo en cuenta también el estado de incertidumbre, inseguridad jurídica creada, al desconocimiento de los vivanderos de la Resolución 267 de 2020, hasta el punto de no acogerse a sus normas y no suscribir o abstenerse de celebrar nuevos contratos de arrendamiento y de uso

y aprovechamiento del espacio público y abandonar incluso la actividad u ocupación desarrollada por ellos en las plazas de mercado.

Por ello es que se hace necesario institucionalizar a nivel de Acuerdo de ciudad, unos lineamientos y directrices de política pública y acciones afirmativas que permitan establecer unas reglas claras de juego para la regularización, formalización y legalización de los vivanderos por parte de la administración pública a la hora de formular políticas, acciones y estrategias referidas con las plazas de mercado, que permitan garantizar los derechos y la participación de los vivanderos en las decisiones que los afectan.

Del mismo modo, se hace necesario que a través de este Acuerdo se actualice y regularice el proceso de cartera existente, se implementen Acuerdos de pago y facilitar aún más los procesos de regularización y legalización de los vivanderos de las plazas de mercado, bajo unas normas y procedimientos ajustados a la condición de sujetos de especial protección de éstos, tal como lo han establecido las distintas jurisprudencias de la Corte Constitucional.

Por tales razones es que se pone en consideración de los Honorables Concejales este Proyecto de Acuerdo, cuya justificación, objetivo y fines ya se han puesto anteriormente en conocimiento, con miras a solucionar un problema de ciudad que se está presentando y que de no solucionarse puede poner en riesgo el abastecimiento y la seguridad alimentaria de la ciudad.

3. FUNDAMENTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES DEL PROYECTO DE ACUERDO.

El presente Proyecto de Acuerdo se fundamenta en las siguientes normas constitucionales, legales y jurisprudenciales, así:

Constitución Política de Colombia.

PREÁMBULO.- El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

ARTICULO 1o. 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.

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida

económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 7o. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

ARTICULO 8o. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

ARTICULO 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTICULO 82. 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.

ARTÍCULO 209. La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de

funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

ARTÍCULO 322. Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

(...)

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Legales.

-LEY 9 de 1979. “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.

ARTICULO 128. El suministro de alimentos y de agua para uso humano, el procesamiento de aguas industriales, excretas y residuos en los lugares de trabajo, deberán efectuarse de tal manera que garanticen la salud y el bienestar de los trabajadores y de la población en general.

TITULO V. ALIMENTOS. Objeto. ARTICULO 243. En este título se establecen las normas específicas a que deberán sujetarse:

- a) Los alimentos, aditivos, bebidas o materias primas correspondientes o las mismas que se produzcan, manipulen, elaboren, transformen, fraccionen, conserven, almacenen, transporten, expendan, consuman, importen o exporten;
- b) Los establecimientos industriales y comerciales en que se realice cualquiera de las actividades mencionadas en este artículo, y
- c) El personal y el transporte relacionado con ellos. (...)

-LEY 2046 de 2020 "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos"

ARTÍCULO 10. Objeto. El objeto de la presente ley consiste en establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales -agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas.

ARTÍCULO 30 • Ámbito de aplicación. Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente.

-LEY 2120 de 2021. "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones".

ARTÍCULO 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entienden las siguientes definiciones:

(...)

Alimentación saludable: Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.

Alimento: Todo producto natural o artificial, elaborado o no, que ingerido aporta al organismo humano los nutrientes y la energía necesaria para el desarrollo de los procesos biológicos. Se entienden incluidas en esta definición las bebidas no alcohólicas y aquellas sustancias con que se sazonan algunos comestibles, y que se conocen con el nombre genérico de especias.

Inocuidad de Alimentos: La inocuidad de los alimentos engloba acciones de producción, almacenamiento, distribución, preparación y grado de procesamiento encaminadas a garantizar que los alimentos no causen daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan. Las políticas y actividades que persiguen dicho fin deberán de abarcar toda la cadena alimenticia, desde la producción al consumo esto con el fin de que no represente un riesgo para la salud.

ARTÍCULO 4°. La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), tendrá las siguientes funciones adicionales, sin perjuicio de las establecidos en otras normas vigentes:

(...)

b) Articular, direccionar, y garantizar la sinergia en el diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, estrategias, planes y programas necesarios para el desarrollo de entornos saludables, hábitos saludables, **seguridad alimentaria**, el acceso a la información oportuna, acceso a agua potable siendo esta apta para el consumo humano, además de todas las acciones para la atención integral de los problemas de obesidad y sobrepeso con especial atención en niños, niñas y adolescentes.

-DECRETO 1834 DE 2021. “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial *“Mesa de Coordinación para el Abastecimiento de productos agropecuarios y la Seguridad Alimentaria”*”

ARTÍCULO 1. Creación y Objeto. Créase la Comisión Intersectorial *“Mesa de Coordinación para el Abastecimiento de Productos Agropecuarios y la Seguridad Alimentaria”*, la cual tendrá como objeto la coordinación, articulación y gestión intersectorial requerida para la producción de información que facilite la toma de decisiones en materia de abastecimiento de productos agropecuarios que garanticen la seguridad alimentaria en el país.

ARTÍCULO 4. Funciones. La Comisión Intersectorial tendrá las siguientes funciones:

1. Orientar la recolección de información actualizada, oportuna y confiable en materia de abastecimiento y seguridad alimentaria por parte de las entidades competentes en los diferentes niveles de gobierno.
2. Recomendar a las entidades que integran la comisión medidas respecto de los procesos de promoción, comercialización y protección de la producción alimentaria, el abastecimiento y la seguridad alimentaria en el país.
3. Recomendar medidas sobre las condiciones en las que puedan cooperar o coordinar los diferentes actores o responsables en los temas de abastecimiento y seguridad alimentaria.
4. Recomendar medidas para la articulación de acciones con las entidades territoriales, para los procesos de promoción y protección de la producción alimentaria, la comercialización de alimentos y la gestión de abastecimiento.
5. Proponer mecanismos de recolección y divulgación de información periódica sobre abastecimiento y seguridad alimentaria.
6. Asesorar a las entidades del Gobierno nacional y territorial sobre los procesos de promoción y protección de la producción alimentaria, el abastecimiento y la seguridad alimentaria.

7. Fomentar la conformación de las “*Mesas Departamentales de Abastecimiento*” en las cuales estén presentes los diferentes actores que participan en el abastecimiento de productos agropecuarios.

8. Seguimiento a la disponibilidad y abastecimiento de alimentos e insumos de primera necesidad en el país, en coordinación con el ICA, a través de cada Gerente Seccional.

-DECRETO 3075 DE 1997, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones”.

CAPITULO I. EDIFICACION E INSTALACIONES ARTICULO 8o. referido a las condiciones generales que deben cumplir los establecimientos destinados a la fabricación, el procesamiento, envase, almacenamiento y expendio de alimentos y las especificaciones sobre el diseño y construcción de edificaciones donde se comercializan productos alimenticios

-Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012 -2019 establecido mediante documento Conpes Social 113 de marzo de 2008, que, pese a ser una política nacional que ya no está vigente, sirve de documento de referencia y consulta a este proyecto de Acuerdo, como quiera que fue un compromiso de Estado enmarcado en el enfoque de derechos, en el abordaje intersectorial e interdisciplinario y en la gestión del riesgo.

El PNSAN es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.

A nivel internacional se ha reconocido, a través de la Declaración universal de derechos humanos de 1948, que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]», esto permite inferir que el derecho a la alimentación se encuentra reconocido como un derecho humano. Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 estableció de forma específica «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre».

Con fundamento en el anterior reconocimiento cada uno de los países de las Naciones Unidas promovieron la adopción de políticas y normas que buscaran la concreción del citado derecho y contribuyan en la lucha contra el hambre. Ahora bien, para dar cumplimiento a sus obligaciones en relación con el derecho a la alimentación, se acogió el Conpes 113 de 2008, el cual adoptó la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y en ella se estableció el concepto de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), donde se debió dar cumplimiento, en la medida de lo posible, a cinco ejes o dimensiones que la componen, que son: (a) disponibilidad; (b) acceso; (c) consumo; (d) aprovechamiento y (e) calidad e inocuidad de los alimentos.

Acuerdos distritales.

-ACUERDO 96 de 2003 "se implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado del D. C.", para el Distrito Capital.

ARTÍCULO 2°: "Entiéndase por Sistema de Plazas de Mercado de propiedad del Distrito Capital, el conjunto de medidas y acciones operativas, técnicas, económicas y jurídicas, que favorezcan la prestación del servicio de suministro de alimentos a través de estos bienes.

ARTÍCULO 5°. La Alcaldía Mayor, a través de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos o quien haga sus veces, fomentará la recuperación, competitividad, sostenibilidad, tecnificación y la productividad del sistema de Plazas de Mercado del Distrito Capital, mediante las actuaciones, actos y contratos que considere pertinentes (. ..),

ARTÍCULO 6°. Establece que, con la implementación del Sistema de Plazas de Mercado, se deberá incorporar y unificar, como mínimo entre otros aspectos, el Reglamento de las Plazas de Mercado.

-ACUERDO 257 DE 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones".

ARTÍCULO 76. Transformación del Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social - IPES. Transfórmese el Fondo de Ventas Populares - FVP el cual en adelante se denominará Instituto para la Economía Social - IPES establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

ARTÍCULO 79. Funciones del Instituto para la Economía Social - IPES. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

(...)

d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.

- DECRETO DISTRITAL 190 DE 2004. Plan de Ordenamiento territorial, en el Artículo 3 del Plan contiene los ejes estratégicos y en su artículo 223 la clasificación de los equipamientos según la naturaleza de las funciones. El literal C., sobre abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria, contiene entre otros, las plazas de mercado.

DECRETO DISTRITAL 552 DE 2018 "Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá".

En su artículo 10 relaciona en la tabla de elementos de espacio público, las actividades susceptibles de aprovechamiento económico y en ellas se encuentran las Plazas de Mercado Distritales.

Además, el parágrafo 5 del Artículo 11 del mismo Decreto, determina que el Instituto para la Economía Social - IPES- continuará administrando y podrá realizar el aprovechamiento económico de las plazas de mercado de acuerdo con los respectivos reglamentos.

- **RESOLUCIÓN NO 267 de 2020** del IPES. "Por medio de la cual se deroga la Resolución 018 de 2017 y la Resolución 620 de 2019; y se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá".

-**ACUERDO 761 DE 2020** "Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo xxi"

ARTÍCULO 125. Funciones del IPES en materia de aprovechamiento económico del espacio público y plazas de mercado. Modifícase el literal d) del artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006 así:

"Artículo 79. Funciones del Instituto para la Economía Social - IPES. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

(...)

d. Administrar las plazas de mercado de acuerdo con la política de abastecimiento de alimentos. En aquellas reconocidas como atractivo turístico de la ciudad deberá coordinar con el IDT para su aprovechamiento turístico."

OTROS:

Documento **CONPES 09 de 2019** "POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA BOGOTÁ: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031", expedido por la Secretaría Distrital de Desarrollo.

JURISPRUDENCIA

-Sentencia C-932-2007. Expediente 0- 6794. (8, noviembre, 2007). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Corte Constitucional Colombiana, en múltiples oportunidades, ha sostenido que la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas. Así, en sentencia precedente dijo que estas medidas son "*instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez*".

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, estas medidas parten de dos supuestos constitucionales: El primero, de la cláusula social del Estado de Derecho que exige a todas las autoridades garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas, por lo que resulta obvio que en aquellos casos en los que existen desigualdades natural, social, económica o cultural

que no pueden ser superadas por el titular del derecho, corresponde al Estado intervenir para asegurar la eficacia del mismo. El segundo, de la concepción sustancial de la igualdad, según la cual este derecho no sólo se hace efectivo mediante el reconocimiento de privilegios o la imposición de cargas en igualdad de condiciones para todos los administrados, sino también con la consagración de medidas que, primero reconocen la diferencia, y posteriormente buscan equiparar, compensar, remediar o corregir situaciones para que la igualdad entre las personas sea real (artículo 13 de la Carta). De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa.

“8. Nuestro ordenamiento constitucional prevé ese tipo de medidas. Así, el artículo 13-2 de la Constitución Política señala como una obligación del Estado la de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

De manera que las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentran en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción

-Sentencia C-211-2017 Expediente 0-11638. (5, abril, 2017). M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. la Corte Constitucional aborda jurídicamente la problemática que enfrenta el derecho al espacio público con el derecho al trabajo de los vendedores informales, la Sala hará referencia a la realidad social y económica que afecta a estos comerciantes, que ha llevado a la Corte a considerarlos como una población vulnerable y, en esta medida, objeto de especial protección constitucional por el Estado.

-Sentencia C-077- 2017, Expediente 0- 11275 Y 0-11276. (8, febrero, 2017). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la

personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.(...)

-Sentencia No. T-238/93.- Junio 23 de 1993. Expediente T-9472. Magistrado ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. -ALCALDE-Facultades/PLAZAS DE MERCADO/BIENES DE USO PUBLICO

“Las plazas de mercado son bienes de uso público, no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio. El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia, defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas. La primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad.

DERECHO AL TRABAJO-Vulneración/DERECHO AL TRABAJO-Núcleo Esencial/PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

Si bien el derecho al trabajo no comporta una facultad de exigir del Estado la provisión de un cargo o empleo, la administración al llevar a cabo un proceso de recuperación y mejoramiento del espacio público no puede desconocer las expectativas económicas y sociales de un vendedor que tiene como fuente exclusiva de ingresos su negocio comercial. La reubicación o reasignación de puestos de venta en las plazas de mercado sin el respeto a un debido proceso que otorgue igualdad de oportunidades a todos los interesados vulnera directamente el derecho a la igualdad e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo, el cual hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo.

Las plazas de mercado

2. El Alcalde, jefe de la administración local y representante del municipio, (CP art. 314) es la autoridad pública encargada de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio (CP art. 315-4), entre los que se encuentra la construcción de las obras que demande el progreso local (CP art. 311). Así mismo, es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (CP art. 82). El anterior marco normativo legitima la actuación de la autoridad tendiente a mejorar las condiciones de aseo, presentación y aprovechamiento del espacio de la plaza de mercado de Acacías.

*3. La jurisprudencia nacional ha sostenido de tiempo atrás que las plazas de mercado son **bienes de uso público** (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia julio 24 de 1990), no por el hecho de su destinación a la prestación de un servicio público sino por pertenecer su uso a todos los habitantes del territorio (C. Civil art. 674). El carácter de bienes de uso público somete a las plazas de mercado a la custodia,*

defensa y administración por parte de las entidades públicas respectivas (Sentencia junio 19 de 1968. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil).

4. La elaboración y ejecución de planes de renovación, saneamiento, reubicación y aprovechamiento del espacio público tienen claro sustento constitucional y legal. Las entidades públicas - entre ellas el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP art. 311) - están facultadas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común (CP art. 82). El Estado, a cuyo cargo está la dirección general de la economía, interviene "en el uso del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del medio ambiente" (CP art. 334).

5. Por virtud de la ley, los municipios están obligados a poner a disposición de productores y consumidores un espacio - abierto o cerrado - dentro del perímetro urbano destinado al libre intercambio de productos de primera necesidad a precios no especulativos (D. 929 de 1943, artículo 1º). La práctica comercial, consagrada luego legalmente, ha llevado a distinguir dentro de las plazas de mercado por lo menos dos tipos de puestos de venta: los "puestos fijos", corrientemente dotados de algunos servicios públicos, y los puestos "accidentales", dispuestos para recibir el mercado campesino que fluye al pueblo o ciudad en forma irregular y dependiendo de las fluctuaciones en las cosechas. Es así como los municipios no están autorizados para exigir impuesto, contribución o derecho alguno ni pueden prohibir a los campesinos productores que expendan directamente sus productos, a no ser que se les haya señalado previamente sitio fijo en la plaza de mercado (art. 2º ibídem.).

En consecuencia, la primera autoridad municipal tiene la facultad legal de adoptar las medidas administrativas que considere indispensables para la adecuada utilización del espacio público en las plazas de mercado, en particular con el fin de garantizar unas condiciones de libre competencia y de salubridad óptimas que propicien la comercialización directa y efectiva por los campesinos de productos de primera necesidad. La intervención estatal en el ámbito de la libertad de mercado debe orientarse estrictamente a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la localidad mediante la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Igualdad de oportunidades en el proceso de asignación de puestos o beneficios

9. La plaza de mercado constituye un sistema de intercambio de productos de primera necesidad entre campesinos, productores y usuarios o consumidores. La adjudicación de puestos para la venta de productos corresponde a la autoridad pública local cuya actuación debe observar mínimos principios de justicia.

10. La igualdad de todos ante la ley, expresión de una justicia puramente procesal, supone la observancia efectiva de un procedimiento público e imparcial, instituido con antelación a la asignación de cargos o plazas abierto a todos sobre una base justa. (...)

De otra parte, resulta paradójico que la administración, buscando un grado mayor de regulación de la actividad económica en las plazas de mercado, haya adoptado ella misma una conducta azarosa e informal. La mera realización de un previo censo, empadronamiento o encuesta en la zona tendiente a determinar las personas portadoras de intereses legítimos sobre los puestos de venta, habría contribuido sin duda a evitar la arbitrariedad. (...)

Trato más favorable frente a situaciones creadas y personas menos favorecidas en el proceso de asignación de puestos

12. La situación creada por el petente y otros comerciantes - quienes gracias a su trabajo, permitido y tolerado durante un largo periodo de tiempo por la administración local, contribuyeron a la consolidación de la plaza de mercado - les otorga a éstos un interés especial mayor que a personas en situación diferente en el proceso de asignación de puestos de venta. Los antiguos vendedores de la plaza tenían un interés prevalente producto de su esfuerzo que, pese a representar un bien intangible, se traduce en un valor económico indiscutible que obligaba a la autoridad pública a respetar y considerar debidamente su situación. A lo anterior se agrega que la destinación pública de la plaza permitía realizar el género de actividades desplegada por los antiguos ocupantes de puestos. No puede calificarse de justo e igualitario el proceso de asignación de puestos ejecutado por la Administración municipal que, por lo menos, en el caso revisado revela un flagrante desconocimiento de quien tenía un interés legítimo y se ubicaba en una situación especial que le otorgaban el mérito suficiente para conservar por lo menos su status anterior. La falta de reconocimiento a esta obligada diferenciación vicia el procedimiento de asignación.

13. En la misma dirección, se torna necesario llamar la atención acerca de la manera como la autoridad acusada infringió el derecho a la igualdad de oportunidades al excluir al accionante de tutela de la asignación de puestos sin reparar en su condición menos favorecida frente a quienes tenían medios económicos para hacerse a un puesto de venta en la plaza. De las versiones recogidas en primera instancia, y luego reafirmadas por la sentencia de julio 27 de 1992, se desprende que la Alcaldía Municipal tuvo en cuenta para la asignación de los puestos la capacidad de contribuir económicamente a la construcción de las nuevas casetas o locales de venta, desestimando sin más a los antiguos vendedores minoristas carentes de capital y que podían ubicarse en la categoría de los "peor situados", cuyo exclusivo respaldo provenía del puesto de trabajo que habían podido acreditar durante varios años de actividad comercial. De esta forma, la autoridad actuó en contravía de la protección especial que debe prestar a los menos favorecidos (CP art. 13) y de la prevalencia en este caso de los intereses del trabajo sobre los del capital. En un contexto en el cual era viable promover la igualdad sustancial, la Administración dejó perder una oportunidad para hacerlo.

Vulneración del derecho al trabajo

14. El derecho fundamental al trabajo (CP art. 25) y la protección de la familia (CP Art. 42) cuya vulneración acusa el petente resultan igualmente desconocidos por la autoridad pública que omitió tenerlo en cuenta en el proceso de reasignación de los puestos de venta en la plaza de mercado.

Si bien el derecho al trabajo no comporta una facultad de exigir del Estado la provisión de un cargo o empleo, la administración al llevar a cabo un proceso de recuperación y mejoramiento del espacio público no puede desconocer las expectativas económicas y sociales de un vendedor que tiene como fuente exclusiva de ingresos su negocio comercial. La reubicación o reasignación de puestos de venta en las plazas de mercado sin el respeto a un debido proceso que otorgue igualdad de oportunidades a todos los interesados vulnera directamente el artículo 13 de la Constitución e indirectamente el principio fundamental de estabilidad en el empleo (CP art. 53), el cual hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo.

La inmotivada exclusión de un proceso de reasignación de puesto de venta en una plaza pública de mercado - sin observar un debido proceso económico - de un vendedor que previamente lo ocupaba durante un largo periodo de tiempo, es injusta e inconstitucional pues desconoce el esfuerzo del trabajador independiente que lo acreditó, despojó de su trabajo a quien derivaba del mismo su sustento personal y familiar y, además, resulta tan excesivamente gravosa que equivale a una pena cuando ella afecta a una persona anciana que en su condición se ve privada sorpresivamente de su único medio de subsistencia (CP arts. 12 y 46). (...)

4. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTA

El Distrito Capital, en virtud de su autonomía territorial, puede reglamentar los asuntos de su competencia, de acuerdo con el artículo 287 constitucional.

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

-DECRETO LEY 1421 de 1993. “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

ARTÍCULO 12. Atribuciones. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

(...)

25. Cumplir las demás funciones que le asignen las disposiciones vigentes.

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En cuanto al Análisis del Impacto Fiscal de esta iniciativa, El Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, señala con claridad que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en obstáculo para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, afirmando:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.

“(…) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

-En este mismo sentido, la Sentencia C-866 de 2010 - ANALISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS, estableció unas Subreglas, así:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con

el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica.

De manera que el análisis del impacto fiscal del presente proyecto de acuerdo no se puede convertir en un obstáculo para su trámite y aprobación.

Respecto de los recursos que se recuperarían por el pago de la obligación total constituirían mayores ingresos para las finanzas del Distrito, que en la actualidad son de difícil cobro.

Por lo anterior, consideramos que el impacto fiscal de esta iniciativa resulta ser compensado con un mayor recaudo de recursos que se percibirían por concepto de los Acuerdos de pago del total de capital de los intereses moratorios.

Con base en lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de los Concejales el presente Proyecto de Acuerdo, solicitando además su aprobación al mismo, ya que con ello contribuiríamos a solucionar las problemáticas que se vienen dando en la actualidad por la implementación de la Resolución 267 de 2020 en las plazas de mercado; para ayudar a la regularización de los vivanderos y comerciantes de las mismas y por último, para sanear las finanzas del Distrito, a través de generar un alivio en el pago de las obligaciones no tributarias para los beneficiarios con el presente Acuerdo.

Cordialmente,

NELSON CUBIDES SALAZAR

Concejal De Bogotá, D.C.

PROYECTO DE ACUERDO N° 439 DE 2022

PRIMER DEBATE

“POR MEDIO DEL CUAL SE FORMULAN LINEAMIENTOS DE POLITICA PUBLICA PARA LAS PLAZAS DE MERCADO DEL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, conferidas en los Artículos 287 numeral 2°, y en el Artículo 12, numerales 1, y 25, y Artículos 12 y 13 del Decreto 1421 de 1993, respectivamente

ACUERDA

ARTICULO 1. OBJETO. El presente Acuerdo tiene por objeto formular lineamientos de política pública para garantizar la gobernabilidad, la participación, sostenibilidad financiera, regularización contractual de las plazas de mercado del Distrito Capital y ofrecimiento o prestación de servicios sociales para sus vivanderos y comerciantes.

ARTICULO 2. LINEAMIENTOS. La administración Distrital en materia de diseño, formulación e implementación de políticas públicas para las plazas de mercado del Distrito Capital, deberá tener en cuenta los siguientes lineamientos:

1.Lineamientos para la Gobernabilidad. La Gobernabilidad, relacionada con el ejercicio del gobierno y todas las otras concausas necesarias para que el gobierno pueda desempeñarse con eficiencia, legitimidad y respeto social²⁵, se debe ejercer dentro de los siguientes atributos o principios:

a) Gobernanza: Son todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen a las plazas de mercado y por ende a la sociedad y el grado de gestión e intervención del Estado en ellas. En la implementación de políticas, decisiones y responsabilidades, relacionadas con las plazas de mercado del Distrito, éstas deben ser asumidas de manera compartida, dialogada, consensuada con los vivanderos o comerciantes, y con capacidad para alcanzar objetivos comunes, en donde la eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio de la acción administrativa o del poder político sean los componentes básicos de la gestión gubernamental.

b) Buen Gobierno/eficiencia. La administración Distrital en esta materia, ha de actuar conforme a valores y principios propios de la actuación administrativa, tales como la razonabilidad, justicia, equidad, proporcionalidad, participación democrática, imparcialidad, evitando la discrecionalidad

²⁵ Organización de los Estados Americanos.- Luciano Tomassini significado de Gobernabilidad

en las normas que expide, y que sus actuaciones sirvan a la más plena realización de los derechos individuales y colectivos de los vivanderos y poder acceder a una vida digna para ellos, con fines de utilidad y bien común.

c) Estabilidad. La administración Distrital debe tener en sus actuaciones y decisiones, mayor flexibilidad institucional y normativa a las circunstancias y dinámicas propias que suceden en las Plazas de mercado, demostrar capacidad de adaptación a su entorno económico, social, cultural, ambiental, a las tradiciones y costumbres y tener capacidad de respuesta frente a las mismas, generando en todo momento en su decisiones, seguridad y estabilidad jurídica, prácticas de certidumbre que favorezcan un ambiente de gobierno abierto, deliberativo, justo y equitativo.

d) Democracia. El gobierno de las plazas de mercado del Distrito debe ser equilibrado, pluralista, coexistente, deliberante y no hegemónico, pero que tampoco por ello, se desconozca el ejercicio, la autoridad y administración que de ellas se tiene por parte de la administración distrital. En dicho gobierno, deben intervenir de manera articulada todos los actores que hacen posible la construcción de la vida institucional de las mismas y asumir una posición activa frente a la gestión y administración de las plazas de mercado, con el fin de asegurar un mancomunado y correcto funcionamiento, operatividad y puedan ellas cumplir con su misionalidad, y garantizar a la vez, el bienestar, ambiente armónico, las buenas prácticas, calidad de vida de los vivanderos o comerciantes y el cumplimiento de las directrices y normas expedidas por la administración Distrital.

e) Planeación. Los procesos misionales y operativos de las plazas de mercado deben planearse, coordinarse y articularse previamente en todas sus fases, de diagnóstico, definición, elaboración, implementación y evaluación, debiendo garantizarse el derecho a la participación de los vivanderos o comerciantes y de los usuarios y ciudadanos.

f) Transparencia. La gestión y administración de las plazas de mercado debe responder a lo público, debe ser accesible, visible, que permita a los vivanderos, comerciantes y usuarios de las plazas de mercado acceder a lo institucional y misional y a que entre ellos haya mejores formas de comunicación, control, evaluación en procura de un mayor sentido de arraigo, apropiación, pertenencia y consolidación institucional.

g) Legitimidad. En las relaciones y espacios de acción entre vivanderos, comerciantes, usuarios y la administración Distrital, se debe reconocer la institucionalidad, la autoridad, su legitimidad en la gestión que desarrolla esta última, así como el carácter y naturaleza de las plazas de mercado como bienes de uso público que pertenecen a la nación y que son útiles para el bien común. Dichas relaciones se deben dar dentro del marco del respeto y reconocimiento de los derechos, de la igualdad y equidad.

2. Lineamientos para garantizar la Participación:

a) Participación: Los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado deben tener la posibilidad de acceder a espacios y mecanismos de participación, de ser considerados en el proceso de toma de decisiones que a ellos atañe o en las que los pueda afectar sus

intereses, ya sea en forma directa o a través de instituciones, asociaciones legítimas que los representen.

- b) Equidad:** Igualmente tienen el derecho de acceder en términos de igualdad a oportunidades que garanticen y mejoren su nivel de bienestar, que superen la pobreza, vulnerabilidad y la exclusión y que esa igualdad y participación sea real y material en la garantía y reconocimiento de sus derechos como sujetos de especial protección por parte del Estado.
- c) Inclusión.** Los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado tienen derecho a participar en comités, en procesos de planeación consultivos, a ser representados directa o indirectamente, a ser incluidos dentro de los programas, planes, acciones y estrategias del Plan de Desarrollo, a ser tenidos en cuenta dentro de la destinación de los recursos de presupuesto del Distrito y tener acceso a servicios básicos sociales prestados por los sectores y entidades del Distrito.
- d) Rendición de Cuentas:** La administración Distrital dentro de los procesos de rendición de cuentas, deberán garantizar la participación de los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, en los temas que a ellos interesan, con el fin que ejerzan control social, evalúen el desempeño y gestión de las entidades que los rigen y su capacidad de respuesta a las necesidades de los vivanderos, comerciantes, usuarios y ciudadanos.
- e) Mecanismos de Información.** La administración Distrital garantizará la implementación de un Sistema de Comunicaciones e Información para las Plazas de Mercado del Distrito, en el cual los vivanderos y comerciantes puedan ejercer, promover y desarrollar su actividad de abastecimiento alimentario, informarse debidamente y en el cual puedan también internamente canalizar las quejas y reclamos sobre las políticas, gestión y administración de las plazas de mercado y su grado de atención en forma oportuna. Para ello podrá hacer uso de las TIC, de portales y páginas Web de fácil acceso y fomentar la creación de Redes de contacto y comunicación entre vivanderos, plazas de mercado y entre estos y la administración Distrital.

3. Lineamientos para la sostenibilidad financiera.

La Administración Distrital debe en el diseño e implementación de políticas públicas para las plazas de mercado:

- a) Garantizar y potenciar en todo momento, los recursos del presupuesto necesarios en cada vigencia, para continuar con el fortalecimiento, modernización e innovación de las plazas de mercado del Distrito;
- b) implementar una planificación estratégica del gasto, inversión y financiamiento en ellas
- c) definir indicadores de desempeño y seguimiento periódico a la actividad de las plazas de mercado en todos sus ámbitos,
- d) aportarles valor social, ambiental, sanitario, económico, patrimonial y de abastecimiento alimentario,

e) asegurar su progresiva estabilidad económica, contable, turística, gastronómica y patrimonial y formular nuevas alternativas de financiamiento y de generación de mayores ingresos y negocios para ellas.

f) Formular planes y escenarios de mayor posicionamiento en relación con los bienes y servicios que presta, promoción y atracción de clientes y mayor desarrollo y crecimiento a corto y mediano plazo.

4. Lineamientos para los procesos de contratación y regularización contractual y procesos de recuperación de cartera en las plazas de mercado.

La administración Distrital a través del IPES, como entidad competente que administra las plazas de mercado del Distrito Capital²⁶ y de conformidad con lo establecido en el Decreto 552 de 2018²⁷ para los objetivos y efectos de Aprovechamiento económico del espacio público y de la contratación de la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público, deberá tener en cuenta los siguientes lineamientos:

a) Priorizar e implementar modelos de contratación o de actos administrativos de uso y aprovechamiento económico del espacio público correspondiente a las plazas de mercado del Distrito, con un **enfoque de economía social**, que remplace al actual modelo determinado en la Resolución 267 de 2020.

b) En el nuevo modelo de contratación del literal anterior, **se podrían establecer tarifas diferenciales según la plaza de mercado, la actividad, el uso dado, la antigüedad y otros criterios diferenciales.**

c) En la contratación o acto administrativo del literal a) se deberá tener en cuenta el concepto de **equidad y proporcionalidad** asociado a las tarifas por cobrar, por el uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado, con tarifas diferenciales.

d) Crear **acciones afirmativas** para los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado a la hora de suscribir contratos o actos administrativos para el uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado, teniendo en cuenta su condición de vulnerabilidad y ser sujetos de protección especial, y se brinde oportunidades y criterios diferenciales en materia de tarifas, plazos de los contratos, asignación de puestos, locales o bodegas, capacidad de pago y de endeudamiento y condiciones más favorables para ellos.

e) **Implementar criterios de igualdad, inclusión, oportunidad, justicia, proporcionalidad, moralidad y transparencia al momento de la distribución de puestos, locales y bodegas** a los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, como grupos poblacionales de especial protección.

²⁶ literal d) del artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006 y Decreto 552 de 2018, Artículo 11, Parágrafo 6

²⁷ Decreto 552 de 2018. Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones, Artículos 2º, 7º. Y s.s.

f) **Flexibilizar los procesos contractuales o administrativos**, en cuanto a procedimientos, requisitos y condiciones exigidas para los vivanderos, haciéndolos acordes a sus condiciones, modo y ejercicio de su actividad y establecer criterios diferenciales de tradición, vocación, uso, cesión de derechos y de contratos, tiempo en el puesto o antigüedad, etc.

g) Entrega por parte del IPES de Información periódica semestralmente de estados financieros de cada plaza de mercado y de estados de cuenta bimensualmente a los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado en donde se refleje el estado de cuenta, de la cartera real y por pagar, debidamente depurada y actualizada.

ARTÍCULO 3. Normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio financiero y presupuestal por concepto de Retribución del uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado del Distrito.

Para efectos de lograr el restablecimiento del equilibrio financiero y presupuestal por concepto de Retribución del uso y aprovechamiento del espacio público de las plazas de mercado del Distrito, el cumplimiento de las obligaciones contractuales y las actividades autorizadas, y la depuración de cartera, de cobro de deudas de difícil cobro y recaudo, la administración Distrital concederá, **Acuerdos de pago flexibles por una sola vez y de manera previa a los requerimientos por incumplimiento, y a la imposición de suspensión temporal de la actividad**, para la cancelación de la totalidad del capital adeudado, por el no pago de la retribución por aprovechamiento económico del espacio público de las plazas de mercado, derivados de la utilización o explotación temporal de uno o varios puestos, locales o bodegas y otros conceptos de naturaleza.

PARAGRAFO 1. Para los efectos de lo establecido anteriormente, la administración Distrital y los vivanderos o comerciantes de las plazas de mercado del Distrito, **podrán acordar la modificación de los actuales contratos suscritos y vigentes, a fin de otorgar e incluir en ellos, la posibilidad de realizar los Acuerdos de pago a que se hace referencia en este Artículo.** En incumplimiento de los Acuerdos de pago, daría lugar ahí sí, a la terminación del contrato y a la restitución del puesto, local o bodega, según el caso.

PARAGRAFO 2. La administración Distrital dentro de la Reglamentación del presente Acuerdo, fijará los requisitos, términos y condiciones en las que aplicarían los Acuerdos de pago a que se hace referencia en el presente Artículo.

PARAGRAFO 3. Los Acuerdos de pago que se hagan entre los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, de que trata el presente Artículo, se deberán suscribir o estarán vigentes por un término que no podrá exceder del 30 de Marzo de 2023, fecha en la cual deben haberse realizado todos los pagos correspondientes.

PARAGRAFO 4. Para acogerse a estos Acuerdos de pago, los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado del Distrito, deberán previamente haber formalizado o regularizado su situación contractual o administrativa por el aprovechamiento económico del espacio público de las plazas

de mercado del Distrito con la entidad competente encargada de su administración, bien sea con el actual modelo de contratación o cualesquiera otro que defina la administración.

ARTICULO 4. MEDIDAS O ACCIONES AFIRMATIVAS PARA VISIBILIZAR LA LABOR Y ROL DE LOS VIVANDEROS Y COMERCIANTES DE LAS PLAZAS DE MERCADO Y PARA EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS. La Administración Distrital **implementará estrategias y acciones afirmativas** para visibilizar y reconocer los derechos, la labor y rol del vivandero y comerciante de las plazas de mercado y sus familias, pudiendo establecer un trato prioritario para que esta población pueda acceder a programas de bienestar social, de oferta cultural, de capacitación, de productividad, generación de microempresas emprendimientos, cooperativas, todo ello de conformidad con la oferta institucional vigente y disponible, en procura de una mayor dignificación y calidad de vida de esta población.

PARAGRAFO 1. La administración Distrital, con el liderazgo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, **implementará o consolidará estrategias diferenciales de inclusión laboral y generación de ingresos** para los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado y su núcleo familiar, que estén en capacidad y puedan realizar actividades productivas o consolidación de emprendimientos e ideas de negocios y fomento a su asociatividad, en condiciones flexibles.

PARAGRAFO 2°. La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte -IDRD- implementaran una estrategia de inclusión a su oferta cultural, recreativa y deportiva, dirigida de manera flexible incluyente a los vivanderos y comerciantes de las Plazas de Mercado del Distrito, y garantizar de manera preferente la asistencia y participación de esta población en estos espacios.

PARAGRAFO 3. La Administración Distrital implementará y adecuará, de manera gradual, **espacios físicos que sirvan como zonas de cuidado y ayuda pedagógica, educativa y lúdicas**, dirigidos a los hijos de cero a cinco años de edad de los vivanderos y comerciantes de las plazas de mercado, con el fin de protección y coadyuvar al desarrollo integral de los niños, mientras los padres o responsables ejercen su actividad comercial.

Para tales efectos, La administración distrital asignará de manera progresiva los recursos necesarios dentro del presupuesto de cada vigencia.

PARAGRAFO 4. La Administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de la Mujer, incluirá de manera prioritaria dentro de sus programas, proyectos y estrategias misionales, a las mujeres vivanderas o comerciantes de las plazas de mercado, con miras a hacerlas beneficiarias de los mismos, empoderarlas en su rol y garantizar mayores condiciones de dignificación humana, económica y social para ellas.

ARTICULO 5. FORTALECIMIENTO DE HABILIDADES, CAPACIDADES Y DESTREZAS DE LOS VIVANDEROS Y COMERCIANTES DE LAS PLAZAS DE MERCADO DEL DISTRITO. La administración Distrital a través de la Secretaría Distrital de Educación, generará estrategias de Educación formal y no formal y de educación superior, con programas flexibles, diversos, dirigidos a personas vivanderas y comerciantes de las plazas de mercado y su núcleo familiar, con el fin

que faciliten su capacitación, profesionalización, potencien su labor, oficio o actividad, para un mayor desarrollo humano, realización personal y profesional, según sus preferencias educativas.

PARAGRAFO 1. La Secretaría Distrital de Educación y/o la Agencia Distrital para la Educación Superior, la ciencia y la tecnología “Atenea”, según corresponda, podrán efectuar, convenios, acuerdos con otras organizaciones educativas, con el SENA e Instituciones de Educación superior para el cumplimiento del presente Artículo.

PARAGRAFO 2. La Secretaría Distrital de Educación y/o la Agencia Distrital para la Educación Superior, la ciencia y la tecnología “Atenea”, según corresponda, podrán establecer como acciones afirmativas en favor de esta población, criterios diferenciales y prioritarios en los Programas de becas de educación, formal no formal y de educación superior, a su cargo.

ARTICULO 6. DÍA DEL VIVANDERO Y COMERCIANTE DE LAS PLAZAS DE MERCADO DEL DISTRITO. Para fomentar la transformaciones e imaginarios sobre las expresiones, costumbres, practicas, experiencias, imagen justa y digna en cuanto a la labor y rol del vivandero y comerciante de las plazas de mercado, la Administración Distrital organizará y realizará el “Día del Vivandero y Comerciante de las Plazas de Mercado del Distrito” el cual será un espacio de encuentro, integración y esparcimiento de personas vivanderas, comerciantes y sus familiares y de vinculados a dicha actividad, labor y rol y propiciar y facilitar su reconocimiento, mostrar su diversidad y optimizar la información de los planes específicos hacia dicha población desde las entidades del distrito.

La Administración Distrital en la reglamentación del Presente Acuerdo, determinara los términos, condiciones, organización, realización y reconocimientos para dicha celebración.

ARTICULO 7. INFORMES. La Administración Distrital a partir de la vigencia del presente Acuerdo, hará público un informe anual de cifras y avances de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades distritales en favor de las personas vivanderas y comerciantes de las plazas de mercado y del estado y situación de las plazas de mercado y enviará copia de dicho informe también al Concejo de Bogotá para lo de su competencia.

ARTICULO 8. VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.