


| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Doctora

LIZ YADIRA MONROY DELGADO

Subsecretaria de Despacho

Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público

Concejo de Bogotá

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acuerdo 368 de 2025 - Titulado: *"Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones"*

Cordial saludo Doctora Liz Yadira,


Dentro del término señalado en el párrafo 1, artículo 71, del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, rindo Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acuerdo referido en el asunto.

Consideraciones previas

La Ponencia de un Proyecto de Acuerdo tiene como propósito examinar la conformidad de la iniciativa con la Constitución, la Ley y el Reglamento. En ese sentido, el artículo 67 del Acuerdo 741 de 2019 "Por el cual se expide el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital", señala que los Proyectos de Acuerdo deben versar sobre una misma materia e ir acompañados de una exposición de motivos donde se incluya como mínimo el sustento jurídico, la justificación, los alcances y el análisis del impacto fiscal. Así las cosas, abordaremos el análisis de la presente iniciativa en orden a determinar el cumplimiento de tales presupuestos y en general su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Antecedentes

La autora en su exposición de motivos refiere que el proyecto de acuerdo no ha sido presentado anteriormente, sin embargo, revisando en la red se encontró lo siguiente:

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |


| # P.A | TITULO DEL PROYECTO | PONENTES | TRÁMITE |
|------------------|---|--|-----------|
| 217-395-540/2022 | "Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones" | H.C. Germán Augusto García Maya (Coordinador) y H.C. Julián David Rodríguez Sastoque | Archivado |
| 258-508-708/2023 | "Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones" | H.C. María Fernanda Rojas Mantilla (Coordinadora) y H.C. Samuel Benjamín Arrieta Buelvas | Archivado |
| 100-326-476/2024 | "Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones" | H.C. Andrés Ernesto García Vargas (Coordinador) y H.C. Rocío Dussán Pérez | Archivado |
| 129/2025 | "Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones" | H.C. Heidi Lorena Sánchez Barreto (Coordinadora) y Darío Fernando Cepeda Peña | Archivado |

I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El Proyecto de Acuerdo según la autora de la iniciativa tiene por objeto conformar la red de Mercados de pulgas en los parques del Distrito Capital. Esto tiene como fin de desconcentrar las actividades económicas, impulsar el comercio a escala barrial y garantizar una mayor accesibilidad a los bogotanos que deseen vincularse a este Proyecto. La iniciativa surge dentro de la apuesta Distrital de reactivación económica y se une al grupo de actividades que deben ser promocionadas debido a su condición de patrimonio cultural.

II. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA SEGÚN LA AUTORA

La autora de la iniciativa justifica la conveniencia de la misma, de la siguiente manera: respecto a la justificación del mismo, debemos empezar explicando su sentido, desde la definición propia de los mercados de pulgas y el rol de integración social que ha logrado comprender históricamente. De esta forma, podemos decir que: un mercado de pulgas, corresponde al establecimiento de puntos de venta en donde generalmente se ofrecen artículos de segunda mano a buen precio (Acciona, 2016).


| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Su oferta es variada y se caracteriza por atraer muchos intereses. Más allá de ello, el objeto de los mercados representa una forma de consumo sostenible y por su vocación refleja una oportunidad de inclusión social enorme. También, es preciso señalar que los mercados de pulgas se han convertido en referentes culturales en muchas ciudades de Latinoamérica (Agredo, 2018). Parte del éxito de los mercados de pulgas como espacios de integración social, tiene que ver con la diversidad de actores que se ven involucrados dentro de este espacio. Asimismo, la particularidad de cada producto ofrecido en este tipo de mercados. Este tipo de escenarios no solamente sirve para la venta de productos, sino que también sirve para acoger un gran número eventos de gran interés como muestras culturales o subastas ciudadanas.

Ahora bien, para poder destacar la relevancia de este Proyecto de Acuerdo es necesario señalar la preocupante cifra de desempleo que atañe a la ciudad y que ha rondado por encima del 16% en lo que va del año (Mercado Laboral, DANE, 2021). A ello, hay que sumarle las secuelas laborales que trajo la pandemia, como, por ejemplo, las relaciones distantes, la desintegración social y la inmediatez de la tecnología. Esto, sin contar el sinnúmero de subcontrataciones que surgieron en medio de la pandemia y fragmentaron aún más el tejido laboral de la ciudad.

Como resultado de esta fragmentación laboral, las cifras de informalidad han llegado hasta el 42% este año según el DANE (Empleo informal y seguridad social, 2021). Por ello, y al tratarse de una población que está generando una participación importante en la economía de la ciudad, se deben proponer proyectos que ayuden la dinamización de la economía de esta población y expanda la oferta para la promoción de espacios como los mercados de pulgas en la ciudad. A diferencia de otros proyectos que han intentado impulsar la economía informal en la ciudad, este Proyecto de Acuerdo cumplirá con la normatividad legal del sector económico y demás normatividad que influya sobre el caso. Vale la pena recordar que la motivación de este proyecto es desconcentrar las actividades económicas y aumentar la accesibilidad para aumentar directamente las formas de subsistir de cientos de bogotanos.

Por su parte, el uso de los parques de la ciudad corresponde a la intención de contribuir al restablecimiento del tejido social de la ciudad y no generar desplazamientos de más de 15 minutos para los ciudadanos (Ojeda, 2020). A su vez, se tuvieron en cuenta factores como la satisfacción de necesidades urbanas colectivas para superar límites individuales. En ningún momento se pretende afectar negativamente el orden del espacio público y/o alterar el desarrollo ordinario de las actividades recreativas y/o deportivas que se tenían previamente contempladas.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Actualmente, Bogotá cuenta con cinco mercados de pulgas, los cuales son: (i) El mercado de las pulgas de Usaquén, (ii) El mercado de pulgas de San Alejo, (iii) El pasaje Rivas, (iv) El Mercado de Rumichaca y (v) las pulgas Market (Lando, 2021). Así, el Proyecto de Acuerdo busca aumentar el número de mercados de pulgas de la ciudad y priorizar aquellos grupos poblacionales que se encuentren en condición de vulnerabilidad. El Proyecto tampoco alterará la conformación y las dinámicas propias de los mercados. En su interior, se seguirán ofreciendo productos como muebles, ropa, zapatos, antigüedades, cachivaches, acetatos, colecciones, libros, electrodomésticos y artesanías. Se estima que, con la incorporación de estos mercados de pulgas, se vinculen a más de 15.000 personas en toda la ciudad. Su condición temporal no será objeto de cambio y corresponderá a uno de los primeros modelos de placemaking de la ciudad.

III. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

La autora fundamenta la iniciativa en el siguiente ordenamiento jurídico:

Marco Constitucional

- El artículo 25 señala que:

“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.” (Subrayado fuera de texto – del autor de la iniciativa)


- El artículo 82 señala que:

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. (Subrayado fuera de texto – del autor de la iniciativa)

Marco Legal

Ley 1185 de 2008. Estableció el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural y fijó un Régimen Especial de Protección y estímulo para los bienes de dicho Patrimonio que por sus especiales condiciones o representatividad hayan sido o sean declarados como Bienes de Interés Cultural.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |


Artículo 4. Integración del patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

Decreto 2941 de 2009. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial.

Artículo 4º. Fomento del Patrimonio Cultural Inmaterial. En consonancia con la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008 y dentro de los límites, parámetros y procedimientos allí establecidos, las entidades que integran el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural tienen la responsabilidad de fomentar la salvaguardia, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural Inmaterial con el propósito de que este sirva como testimonio de la identidad cultural nacional en el presente y en el futuro. Para el efecto, las entidades estatales de conformidad con sus facultades legales, podrán destinar los recursos necesarios para este fin. El Ministerio de Cultura, de conformidad con la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en coordinación con sus entidades adscritas, entidades territoriales y las instancias del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, apoyará las iniciativas comunitarias de documentación, investigación y revitalización de estas manifestaciones, y los programas de fomento legalmente facultados.

Decreto 1080 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”

ARTÍCULO 2.12.3.1.8. Línea 5 Integración. Esta línea busca la promoción de los instrumentos internacionales necesarios para que las industrias de la economía creativa obtenzan acceso adecuado a mercados fortaleciendo así su exportación, sin perjuicio de aquellos tratados y obligaciones internacionales suscritas y ratificadas por Colombia. Plantea la línea para la Integración, redes y desarrollo de mercado.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Se tiene como objetivo el propiciar la estimulación de habilidades y desarrollo de contenidos que permitan la ampliación de las capacidades sectoriales, mediante el fomento de las instancias de mediación, integración y circulación de bienes y servicios culturales y creativos; por medio de acciones que fortalezcan las audiencias; los mercados locales, nacionales e internacionales, y garanticen el acceso y el disfrute de las manifestaciones culturales propias. Así como la generación de hábitos en el consumo que fortalezcan el ciclo cultural.

La implementación de esta línea se realizará a través de las siguientes acciones:

1. Fortalecer a los mediadores del ecosistema de valor.
2. Fortalecer las plataformas y mercados nacionales e internacionales de redes y de circulación de bienes y servicios culturales y creativos.
3. Fortalecer el encuentro entre patrimonio y el turismo sostenible.
4. Crear estrategias para que el público colombiano acceda y apropie las manifestaciones culturales y creativas nacionales.
5. Poner en marcha los proyectos de interés nacional estratégicos de vocación naranja - PINES Naranja.

Marco Normativo Distrital


Acuerdo Distrital 154 de 2005. "POR EL CUAL SE DECLARA ACTIVIDAD DE INTERÉS CULTURAL LOS "MERCADOS DE LAS PULGAS", QUE SE REALIZAN EN BOGOTÁ"

ARTÍCULO PRIMERO: Adicionado por el art. 1, Acuerdo Distrital 544 de 2013. Declárese de interés cultural la actividad que realizan los "mercados de las pulgas", Asociación Mercados San alejo y Asociación de Expositores Toldos de San Pelayo, en la ciudad de Bogotá.

ARTÍCULO SEGUNDO: El Instituto Distrital de Cultura y Turismo. IDCT- y las demás entidades distritales y locales pertinentes, velarán, apoyarán, conforme a sus competencias y disponibilidad presupuestal, por la conservación, estímulo y divulgación de la actividad cultural y económica de estos "mercados de las pulgas" teniendo en cuenta la normatividad vigente.

Acuerdo Distrital 544 de 2013. "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ACUERDO 154 DE 2005 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

ARTÍCULO 1. Adiciónese el artículo primero del Acuerdo 154 de 2005, declarando de interés cultural la actividad que realiza la Asociación Mercado de Pulgas de Usaquén en la ciudad de Bogotá.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Decreto 070 de 2015. " "Por el cual se establece el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural, se reasignan competencias y se dictan otras disposiciones".

ARTÍCULO 2º. Objeto. El Sistema Distrital de Patrimonio Cultural tiene por objeto contribuir a la valoración, preservación, salvaguardia, protección, recuperación, conservación, gestión para la sostenibilidad, divulgación y apropiación social del patrimonio cultural de Bogotá D.C., de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y las leyes sobre la materia, bajo los principios de descentralización, diversidad, participación, coordinación y autonomía.


ARTÍCULO 3º. Entidades que conforman el Sistema Distrital de Patrimonio Cultural.

El Sistema Distrital de Patrimonio Cultural estará conformado así:

- a. Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- b. Secretaría Distrital de Planeación.
- c. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.
- d. Consejo Distrital de Patrimonio Cultural.
- e. Alcaldías Locales.
- f. Mesa de Consejeros Locales de Patrimonio Cultural.
- g. Archivo Distrital de Bogotá

ARTÍCULO 4º. Competencias de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte: Corresponde a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte: 1. Orientar y liderar la formulación concertada de políticas en el campo patrimonial; 2. Orientar la articulación de las políticas distritales de patrimonio cultural, con otras políticas y planes del orden distrital, regional, nacional e internacional y prestar toda la colaboración sectorial e intersectorial para propender por su desarrollo. 3. Apoyar al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y a la Secretaría Distrital de Planeación, en la elaboración de estrategias y propuestas normativas para la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio material e inmaterial, en armonía con el ordenamiento territorial de la ciudad y los instrumentos de planeamiento y gestión urbana. 4. Ejercer seguimiento sobre la debida ejecución de los planes de gestión del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. 5. Participar en la formulación del Plan de Desarrollo del Distrito Capital en los aspectos referentes a la Cultura, el Arte, el Patrimonio, la Recreación y el Deporte. 6. Diseñar estrategias de divulgación y conservación del patrimonio cultural tangible e intangible.

ARTÍCULO 5º. Competencias de la Secretaria Distrital de Planeación. La

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Secretaría Distrital de Planeación cumplirá a través de la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana, las siguientes funciones: 1. Desarrollar propuestas normativas para armonizar la protección del patrimonio cultural con el ordenamiento territorial de la ciudad y los instrumentos de planeamiento, financiación y gestión urbana. 2. Fijar en coordinación con el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, los requisitos técnicos específicos adicionales y las precisiones a que haya lugar, para la formulación y aprobación de los Planes Especiales de Manejo y Protección. 3. Emitir concepto normativo vinculante respecto de los Planes Especiales de Manejo y Protección, previo a su presentación ante el Consejo Distrital de Patrimonio Cultural. 4. Dirigir la incorporación y articulación de Planes Especiales de Manejo y Protección y los Planes de Manejo Arqueológico, con el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y sus instrumentos reglamentarios. 5. Apoyar al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural y a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, en la elaboración de estrategias y propuestas normativas para la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio material e inmaterial, en armonía con el ordenamiento territorial de la ciudad y los instrumentos de planeamiento y gestión urbana.

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO

Dentro del sustento jurídico debemos analizar la competencia de esta Corporación para dar trámite a la presente iniciativa, para lo cual nos remitimos a las siguientes normas:

Constitución Política de Colombia.

“ARTICULO 313. Corresponde a los Concejos:


1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.”

Decreto Ley 1421 de 1993. “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Artículo 12°. 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.

(...)

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

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

Acuerdo 741 de 2019 "Por medio del cual se expide el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital".

"Artículo 3. atribuciones. El Concejo de Bogotá, D.C., ejerce las atribuciones, funciones y competencias de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico para Bogotá, D.C., las leyes especiales, así como las conferidas a las Asambleas Departamentales en lo que fuere compatible consu régimen especial. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios (...)

"Artículo 65. Iniciativa. Los proyectos de Acuerdo pueden ser presentados por los Concejales individualmente, a través de las Bancadas, de manera integrada con otros Concejales o bancadas y por el Alcalde Mayor, por medio de sus Secretarios, Jefes de Departamento Administrativo o Representantes Legales de las Entidades Descentralizadas. (...)"


V. UNIDAD DE MATERIA Y ALCANCES

Para la Corte Constitucional "(...) el principio de unidad de materia se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran"¹

Si bien es cierto no estamos en el proceso de formación de una Ley, el Principio de Unidad de Materia se aplica para los Proyectos de Acuerdo, en cuanto corresponde de ejercicio de las atribuciones de carácter normativo que constitucional y legalmente corresponde a los Concejos municipales y distritales.

Conforme al título del proyecto de acuerdo y su articulado hay correspondencia lógica.

¹ Sentencia C-133del 29 de febrero de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

VI. IMPACTO FISCAL

Señala la autora de la iniciativa que *“Teniendo en cuenta los mandatos de la Ley 819 de 2003, se declara que el proyecto de acuerdo no genera un impacto fiscal que implique o conlleve a una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de unas nueve fuentes de financiación.”*

VII. CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA PARA EL PROYECTO DE ACUERDO

Todos los Mercados de las Pulgas tienen en común que son espacios físicos, fijos, de interés cultural que se han consolidado con el paso de los años en referentes culturales, en puntos de encuentro donde converge la diversidad cultural de cada ciudad que goza de éstos espacios. Son lugares turísticos, culturales que no solo tienen un impacto económico significativo en la ciudad, sino que además enriquecen la vida social, cultural de una ciudad, creando espacios de preservación patrimonial, cultural y social.

Por tal motivo la iniciativa presentada es de gran importancia a nivel local ya que incentiva el comercio y brinda oportunidades para el emprendimiento local. Sin embargo, al ser una iniciativa en la que se busca que los parques se habiliten todos los fines de semana, incluyendo los días festivos para el funcionamiento de los mercados de pulgas, se debe ver desde varias perspectivas, inicialmente tenemos que tener de presente la normatividad relacionada con los parques.


NORMATIVIDAD

- **Ley 1801 de 2016** “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

CAPÍTULO II

Del cuidado e integridad del espacio público

Artículo 139. Definición del espacio público. Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares(...)

Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse(...)

El Código Nacional de Policía reconoce a los parques como componentes fundamentales del espacio público y establece normas claras para su uso adecuado, conservación y protección. Estas disposiciones buscan garantizar que los parques sigan siendo espacios seguros, limpios y accesibles para el disfrute de toda la comunidad.

- **Decreto 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá** "Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C." Dentro del POT se encuentran varios artículos que tienen relación directa con los parques, ya que allí relaciona la tipología de parques, los criterios para su diseño y construcción, y las regulaciones para su aprovechamiento económico.


SECCIÓN 1

SISTEMA DE ESPACIO PÚBLICO PEATONAL PARA EL ENCUENTRO

Artículo 89. Política Distrital de Espacio Público y objetivos del Sistema de Espacio Público Peatonal para el Encuentro. Este Plan establece los mecanismos que permitan aumentar la oferta cuantitativa y cualitativa de espacio público en la ciudad, promoviendo su valoración ciudadana, garantizando su uso, goce y disfrute para todos Reforzando su carácter estructurante como configurador del territorio y su valoración ciudadana.

Con tal propósito, el Sistema de Espacio Público Peatonal para el Encuentro contempla los siguientes objetivos específicos:

1. Aumentar el Espacio Público con condiciones adecuadas y equitativamente en todo el territorio distrital.
2. Restituir jurídica, físico-espacial, ambiental, social y culturalmente, los espacios públicos en condición inadecuada para su uso, goce y disfrute por parte de la ciudadanía, teniendo en cuenta el acceso universal y la igualdad de oportunidades.

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

3. Aumentar la calidad ambiental del espacio público para reverdecer a Bogotá, adaptarse y mitigar el cambio climático.

4. Consolidar los lineamientos e instrumentos necesarios para la sostenibilidad del espacio público y la gestión e implementación del Sistema Distrital de Espacio Público Peatonal para el Encuentro.


Artículo 90. Componentes del Sistema Distrital de Espacio Público Peatonal para el Encuentro. Está constituido por áreas destinadas al uso, goce y disfrute colectivo localizados en suelo urbano y rural cuyo propósito es el recorrido, el esparcimiento, la inclusión, el encuentro social, la recreación, el deporte, la cultura, la contemplación y el contacto con la naturaleza, que permiten garantizar una circulación y recorridos seguros, autónomos y confortables. Está conformado por franjas de circulación peatonal, franjas de paisajismo y calidad urbana, parques, plazas, plazoletas, elementos complementarios y elementos privados afectos al uso público(...)

Este sistema se organiza a partir de los siguientes elementos:

1. Parques de la Red Estructurante. Corresponden a los denominados en el inventario como Parques Metropolitanos y Zonales y en general, aquellos de más de una hectárea que proveen una oferta cualificada para el aprovechamiento del tiempo libre que dan soporte a la escala regional y distrital, no solo en términos de las interacciones humanas que ahí tienen lugar, sino también por su aporte a la conectividad ambiental y ecosistémica del territorio bogotano.

2. Parques de la Red de Proximidad. Son principalmente aquellos de menos de una hectárea, que proveen una oferta desconcentrada y diversa de actividades de aprovechamiento del tiempo libre a escala local, atendiendo criterios de proximidad(...)

El artículo 125 en lo que se refiere a la temporalidad *“Parágrafo 1. Todo aprovechamiento económico en el espacio público es temporal y deberá contar con la respectiva aprobación que determine los horarios, el mobiliario urbano, los compromisos y responsabilidades, así como los correspondientes permisos sanitarios. La aprobación es de carácter general y no concede derechos particulares y concretos sobre el espacio público, por lo que podrá ser revocada en cualquier momento sin que se requiera autorización del particular, en atención al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público. Deberá ser autorizada por la entidad distrital que administre el respectivo espacio público, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Regulatorio del Aprovechamiento*

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Económico del Espacio Público. La duración de los usos temporales es limitada en el tiempo y por tanto carecen de continuidad y permanencia.

- **Decreto 315 de 2024** “Por medio del cual se reglamentan los artículos 147 y 549 del Decreto Distrital 555 de 2021, en lo que tiene que ver con el aprovechamiento económico del espacio público y la explotación económica de la infraestructura pública en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”

Artículo 8. Actividades de aprovechamiento económico permitidas en el espacio público. Las siguientes actividades son objeto de aprovechamiento económico en el espacio público:

(...) *FERIAS TEMPORALES: Actividades de comercio y servicios que se desarrollan en períodos cortos de tiempo organizados para el apoyo de ventas informales.*


VENTAS INFORMALES: Actividades de comercio y servicios realizadas en el espacio público, como medio básico de subsistencia, por vendedores informales ambulantes, semiestacionarios, estacionarios, periódicos, ocasionales o de temporada, utilizando las capacidades propias de los vendedores, elementos móviles portátiles o el propio cuerpo para transportar las mercancías, en el marco de los programas y/o proyectos que adelante el Instituto para la Economía Social -IPES-. La actividad puede incluir la utilización o no de mobiliario urbano, conforme a la definición de las entidades competentes.(...)

Capítulo IV

Temporalidad de las autorizaciones para el uso y aprovechamiento económico del espacio público

Artículo 20. Temporalidad. La autorización para el aprovechamiento del espacio público o para la explotación económica de la infraestructura pública, con o sin motivación económica, será temporal, y su duración será definida en el acto de autorización. Las actividades autorizadas deben cesar cuando acaezca el plazo o condición para su otorgamiento, desaparezcan los supuestos de hecho que dieron lugar a la autorización o cuando quede ejecutoriado el acto administrativo que declare el incumplimiento del aprovechador de las condiciones generales y especiales de los instrumentos. (...)


- **Documento CONPES D.C. 06 Política Pública Distrital de Espacio Público 2019-2038**

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

Esta política promueve la comprensión integral del espacio público desde los ámbitos de soporte, con sus componentes físico espacial, ambiental y de resiliencia; de uso, con sus componentes económico, social y cultural; y, por último, el ámbito de gobernanza, con sus componentes legal, institucional y de gestión, trabajados transversalmente con el componente de innovación, cuyo análisis permitió definir la problemática central como baja eficacia y eficiencia para crear nuevo espacio público, para restituir el existente, y para hacerlo sostenible garantizando su goce, uso y disfrute por parte de toda la ciudadanía (CONPES DC 06, 2023, p.7)

JURISPRUDENCIA ESPACIO PÚBLICO

- **Sentencia de Unificación 00157 de 2018 Consejo de Estado – Consejo de Estado.** el diseño del espacio público y la determinación de su uso corresponden a las autoridades municipales. No en vano el artículo 7º del Decreto 1504 de 1998 lo cataloga como “el elemento articulador y estructurante fundamental del espacio en la ciudad, así como el regulador de las condiciones ambientales de la misma, y por lo tanto se constituye en uno de los principales elementos estructurales de los Planes de Ordenamiento Territorial”. Es claro entonces que las principales determinaciones en relación con este bien colectivo incumben a los concejos municipales en ejercicio de su competencia relacionada con la ordenación del territorio local. Sin embargo, debe traerse a colación lo dispuesto en el Decreto 1504 de 1998 respecto a la posibilidad de entregar a particulares la gestión de este bien, pues allí se habilita a dichos entes territoriales para autorizar la administración, mantenimiento y el aprovechamiento económico del espacio público cuando así lo solicitan los particulares y las autoridades lo estimen oportuno, siempre que ello no incida sobre la destinación al uso común que es propia de esta clase de bienes, no se generen derechos reales y aseguren la prevalencia del interés general sobre el particular. (...) En suma, de lo que se trata es de posibilitar una gestión eficiente de este recurso por parte de los entes municipales, sin perjuicio del imperativo constitucional y legal de asegurar tanto la afectación al fin público propio de esta clase de bienes, como su inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, todo lo cual se debe traducir en un clausulado contractual que al tiempo que garantice y desarrolle la prevalencia del interés general, respete los límites que se derivan del régimen jurídico delineado para estos bienes por el artículo 63 de la Constitución


| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

- **Sentencia sobre el Parque Metropolitano El Country**, una acción popular fue interpuesta por la Asociación de Copropietarios del Barrio La Carolina Uno y otros contra la Alcaldía Mayor de Bogotá y el IDRD, con el objetivo de proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el uso del Parque Metropolitano El Country. Los demandantes argumentaron que la realización de eventos comerciales, como la Feria Vassar, afectaba la integridad del espacio público y su destinación al uso común. El IDRD, por su parte, sostuvo que dichos eventos estaban permitidos por el Decreto 552 de 2018 y eran necesarios mientras no existiera un Plan Director que especificara los usos del parque. La sentencia aborda la tensión entre el aprovechamiento económico del espacio público y su función recreativa y ambiental.

Con base a lo anterior, los parques son parte esencial del Sistema Distrital de Espacio Público Peatonal para el Encuentro, y están pensados primordialmente como lugares para la recreación, el deporte, el descanso, y la integración social, son espacios que fueron creados para la salud física y mental, espacios de encuentro intergeneracional y cultural, donde las familias, niños, jóvenes y adultos mayores pueden compartir actividades saludables y seguras.

Al instalar éstos mercados de pulgas podría generar que si no hay una vigilancia adecuada y no se lleva un registro juicioso de los vendedores informales que ocuparan estos mercados de pulgas conllevaría a la proliferación de ventas informales no organizadas, se debe tener en cuenta que si bien se busca con la iniciativa la dinamización de la economía lo cual es válido podría terminar afectando gravemente la función natural del parque, y la infraestructura podría verse afectada, cabe señalar que estos espacios públicos no están diseñados para albergar de forma permanente o frecuente estructuras como carpas, mesas y mercancías, menos aun cuando esta iniciativa está orientada a desarrollarse de forma recurrente durante los fines de semana incluidos los festivos, que son cuando más demanda tienen los parques y se pueden presentar aglomeraciones que van a alterar no solo la tranquilidad de los vecinos sino que va a dificultar el libre tránsito en esos espacios para aquellos que van a realizar sus actividades deportivas lo que les reduciría el espacio disponible para la recreación. Además, estas actividades pueden incrementar los niveles de inseguridad y desorden, al no contar con una adecuada regulación, vigilancia o control del uso del espacio público.

El hecho de habilitar los fines de semana los parques para el funcionamiento de los Mercados de Pulgas se estarían desplazando el uso recreativo, cultural y deportivo que debería ser prioritario en estos escenarios. Es por ello que los Mercados de las Pulgas que se encuentran reconocidos actualmente se hacen en escenarios diferentes a los parques; este tipo de actividades comerciales se deben trasladar a

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

espacios específicos que tengan vocación para ello, como plazas distritales, calles peatonales que puedan ser designadas para ese fin sin desnaturalizar los parques que son, por definición y por derecho, lugares para la vida y el bienestar colectivo; ya que los parques al tener un uso definido se estaría en contravía de lo ordenado en el Plan de Ordenamiento Territorial.


Cuando se instalan mercados y/o actividades comerciales permanentes y éstas no se encuentran bien reguladas o no se les hace la vigilancia permanente, puede generar diferentes problemáticas como:

- Reducción del área disponible para la recreación activa y pasiva.
- Deterioro del entorno, mal manejo de residuos, ruido u ocupación indebida.
- Afectación en la seguridad, al concentrarse dinámicas que pueden facilitar hurtos o conflictos
- Se excluye a las familias que acuden al parque buscando tranquilidad, ejercicio o juego para sus hijos.
- Desorden urbano, dificultando el libre tránsito y la convivencia.

Con base en lo anterior, considero inviable la iniciativa, ya que el Concejo de Bogotá no tiene competencia para modificar el uso del suelo de los parques, convirtiéndolos de manera habitual, esto es todos los fines de semana, incluidos los días festivos en escenarios para mercados de pulgas. Además, esta habilitación podría generar efectos adversos en términos de seguridad, orden público y convivencia.

REFERENCIAS


1. Ley 1801 de 2016 Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021736>
2. Decreto 555 de 2021 - Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=119582#122>
3. Decreto 315 de 2024 Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=161077>
4. Política Pública Distrital de Espacio Público 2019-2038 Recuperado de: <https://www.sdp.gov.co/content/politica-publica-distrital-de-espacio-publico-2019-2038>

| | | |
|---|---------------------------|--------------------|
|  CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. | PROCESO GESTIÓN NORMATIVA | CÓDIGO: GNV-FO-002 |
| | PRESENTACIÓN PONENCIAS | VERSIÓN: 01 |
| | | FECHA: 14-Nov-2019 |

VIII. CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo expuesto en el Proyecto de Acuerdo 368 de 2025 - Titulado: *"Por medio del cual se conforma la red de mercados de pulgas en los parques de la ciudad y se dictan otras disposiciones"* a pesar de que reúne los presupuestos legales y reglamentarios, especialmente los señalados en el artículo 67 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, en cuanto versa sobre una misma materia y está acompañada de la exposición de motivos donde se señala el sustento jurídico, la justificación, los alcances, así como el análisis del impacto fiscal y teniendo en cuenta el contenido y las justificaciones presentadas rindo **PONENCIA NEGATIVA** para Primer Debate al interior de la Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público del Concejo de Bogotá.

Cordialmente,


DARÍO FERNANDO CEPEDA PEÑA
 Concejal Ponente

