



# ANALES DEL CONCEJO

## DE BOGOTÁ, D.C.

### PROYECTOS DE ACUERDO

**AÑO I N°. 2796 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO. AGOSTO 27 DEL AÑO 2018**

#### TABLA DE CONTENIDO

**Pág.**

<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2018 PRIMER DEBATE</b> “POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS BAJO LOS CUALES DEBEN REALIZARSE ACCIONES TENDIENTES A LOGRAR LA RESTAURACIÓN DE LAS AREAS FORESTALES DISTRITALES DE BOGOTÁ CON ESPECIES NATIVAS” .....	7107
<b>PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2018 PRIMER DEBATE</b> “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL CENSO SOCIO ECONOMICO INTEGRAL PARA LAS Y LOS VENDEDORES INFORMALES DEL DISTRITO CAPITAL”.....	7117

#### PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2018

#### PRIMER DEBATE

**“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS BAJO LOS CUALES DEBEN REALIZARSE ACCIONES TENDIENTES A LOGRAR LA RESTAURACIÓN DE LAS AREAS FORESTALES DISTRITALES DE BOGOTÁ CON ESPECIES NATIVAS”**

#### 1. OBJETIVO

El presente proyecto de acuerdo tiene como propósito contribuir a la prevención de los incendios forestales y la mitigación de sus efectos; así como mejorar los servicios ambientales que los cerros prestan a Bogotá, promoviendo la restauración asistida de la cobertura vegetal y reemplazando las especies pirófilas exóticas con especies nativas en las áreas de los cerros (orientales, surorientales y cerros de Suba) que se encuentran dentro del perímetro urbano y jurisdicción de la ciudad, que no están clasificadas dentro de las categorías de áreas protegidas.

#### 2. DESCRIPCIÓN

El gobierno distrital debe establecer los lineamientos, coordinar los esfuerzos y brindar los materiales e insumos necesarios para conseguir avances significativos en la restauración de los cerros a través de procesos de concertación con autoridades ambientales, entidades distritales, sociedad civil y particulares, sean estos propietarios, poseedores o tenedores de predios. De igual forma, debe trabajar mancomunadamente con la Corporación Autónoma



Regional – CAR para coordinar esta estrategia y hacerla extensiva con las existentes o futuras estrategias que, en este mismo sentido, tenga la corporación para las áreas de su jurisdicción colindantes.

### 3. ALCANCE

La entidad que deberá liderar esta estrategia es la Secretaría de Ambiente. Esto incluye promover su implementación, gestionar los procesos de concertación, proporcionar los medios necesarios, brindar el acompañamiento y asesoría, y en general, garantizar su implementación y velar por su continuidad en el tiempo.

### 4. CONTEXTO

Los cerros orientales son el corredor vital que conecta el páramo de Sumapaz, al sur, con el páramo de Chingaza, al este. Permite de esta forma el intercambio genético de la fauna y flora de esos ecosistemas, fortaleciendo y protegiendo su unidad biológica y garantizando las funciones ecosistémicas que prestan a la región, entre las cuales se encuentra la provisión y reserva de agua de la capital.

De igual forma, los cerros son responsables en buena medida del agua que alimenta los humedales que sobreviven en la Sabana de Bogotá, con su potencial de protección y conservación de la fauna y flora nativas y su oferta local de servicios ecosistémicos.

Sin embargo, este rol vital que los cerros orientales juegan, se ve disminuido y afectado por la vegetación de origen exógeno que se ha trasplantado y extendido por su territorio. Mismo que, de hecho, ha agudizado ciertos riesgos en la ciudad, como el aumento en frecuencia y envergadura de los incendios forestales propios de la temporada seca.

#### 4.1. ANTECEDENTES

La vegetación primaria de los bosques bogotanos fue alterada, desde los inicios de la República, principalmente por la extracción de leña, carbón vegetal y cáscara de Encenillo, actividades que surgieron como alternativa económica de la población golpeada por la precaria situación económica derivada de las guerras civiles. Los cerros se fueron cubriendo con especies exóticas, como el eucalipto, poco compatibles con la flora propia, pero llamativas debido a su rápido crecimiento y multifuncionalidad como material barato de construcción, combustible y medicinal.

Ya desde principios del siglo pasado esta deforestación causaba preocupación a las autoridades locales. Así es como el Acuerdo 8 de 1915 autorizaba a la ciudad a comprar o expropiar predios allí donde nacieran las fuentes de agua que alimentaban el acueducto. Gracias a eso, el Acueducto de Bogotá empezó la compra de predios cercanos a los ríos San Francisco, San Agustín, San Cristóbal, Las Delicias y La Vieja. El objetivo era proteger dichos ríos y los páramos de la deforestación y de la contaminación por parte de las canteras y los barrios informales.

El problema de esta reforestación es que se sembraron especies exóticas, en su mayoría eucalipto (*Eucalyptus globulus*) de Australia, pino pátula (*Pinus patula*) de México, pino candelabro (*Pinus radiata*) de California, acacia negra (*Acacia decurrens*) y acacia “japonesa” (*Acacia melanoxylon*), ambas de Australia. Estas especies exóticas se

afianzaron, desplazando las especies locales y agudizando algunos problemas como incendios forestales y degradación de los suelos, entre otros.

#### **4.2. Relación de especies exóticas e incendios forestales.**

Pinos, eucaliptos y acacias son consideradas especies pirófilas, dado que producen resinas altamente inflamables que facilitan la extensión de los incendios forestales. Esta facilidad para quemarse no es circunstancial. Al contrario, responde a una estrategia de reproducción que se fundamenta en su alta capacidad para rebrotar y extenderse sobre el terreno que han dejado libre las especies más vulnerables al fuego.

Una de las especies más extendidas en los cerros son los arbustos de origen europeo Retamo espinoso (*Ulex europaeus*) y retamo liso (*Teline monspessulanus*), traídas al país para crear cercas vivas, al parecer por la misma empresa de Acueducto. Este arbusto, según la Unión Internacional para La Conservación de la Naturaleza (UICN) es una de las 100 especies invasoras que representa mayores peligros para los ecosistemas en el mundo. Su capacidad pirogénica proviene de sus semillas aceitosas, que se esparcen al aire en presencia de calor.

De esta forma, se han vuelto alarmantes la magnitud y frecuencia que los incendios forestales han ido alcanzando con el paso de los años, en la medida en que estas especies exóticas dominan el paisaje de los cerros. Basta recordar incendios forestales -agravados por efecto del cambio climático- como el ocurrido a principios del año 2016 que invadió de humo gran parte de la ciudad y afectó significativamente a la población, obligando a realizar evacuaciones en amplias zonas del área del centro y sur de la ciudad.

Además de las amenazas a la salud y la vida humanas, estos incendios ponen en riesgo la infraestructura urbana en las áreas de interfase urbano-rural y disminuyen el potencial ecológico y los servicios ecosistémicos de las áreas forestales distritales al alterar su composición natural. Pero las señaladas hasta ahora, no son las únicas amenazas producidas por las especies invasoras.

#### **4.3. Efectos de las plantaciones exóticas sobre la biota nativa bogotana**

La Fauna, los suelos, los recursos hídricos y todo el ecosistema en general sufren las consecuencias de la implantación de especies exóticas altamente invasoras como las que se encuentran en los cerros orientales. Empezando por el recurso hídrico que proporciona el sustento para la existencia de todo el ecosistema.

El eucalipto, por ejemplo, es recomendado para secar zonas pantanosas, situación poco deseable para un suelo caracterizado por ser arenoso y ácido. De esta forma, su presencia tiene un impacto en la disminución de los recursos hídricos y contribuye en el descenso del nivel freático. La consecuencia de esto es la desestabilización del suelo y el aumento de la vulnerabilidad ante riesgos sísmicos. Otros efectos son:

**4.3.1. Baja fertilidad del suelo:** Las plantaciones forestales exóticas como pinos y eucaliptos generan una alta degradación del suelo al tener altos requerimientos nutricionales. La baja capacidad de desarrollar procesos de reciclaje de nutrientes en

los suelos aumenta sus requerimientos, lo que genera una baja fertilidad de los terrenos en los cuales se encuentran plantados.

**4.3.2. Acidez del suelo:** la presencia de especies exóticas aumenta la acidez del suelo. Esta acidez está directamente relacionada con la capacidad de las especies de capturar y asimilar los nutrientes existentes en el suelo. A mayor acidez, menor asimilación, lo que empobrece las posibilidades de desarrollo de las especies nativas.

**4.3.3. Escasa oferta del hábitat para la fauna:** En algunas zonas se genera una reducción del hábitat que reduce la posibilidad de que subsistan especies animales. Por ejemplo, la disminución del recurso hídrico reduce el hábitat de las especies acuáticas, limitando su reproducción y haciéndolas más vulnerables a la depredación.

**4.3.4. Baja luminosidad:** Las plantaciones de especies como el pino, se hicieron buscando alta productividad comercial en términos de altura y densidad de plantación. Estas características, sumadas a la falta de manejo silvicultural (podas, entresaca, etc.), causan una pérdida considerable de luminosidad. Lo que significa menos oportunidades de reproducción para especies nativas de poca altura.

**4.3.5. Poca oferta de espacio de germinación y crecimiento:** Características mencionadas como baja luminosidad, acidez del suelo, y pérdida de agua, empeoran las condiciones adecuadas para el desarrollo de otras especies y les reducen la oferta de espacio de germinación y crecimiento.

**4.3.6. Creación de bancos de semillas persistentes y acumulación de necromasa con alto potencial combustible:** aunado a los rebrotes vegetativos, esta condición estimula la reducción de potencial productivo del suelo por efecto de los cambios de acidez, alteración de la estructura física y de la circulación de nutrientes, y eliminación de la microbiota natural.

## 5. JUSTIFICACIÓN

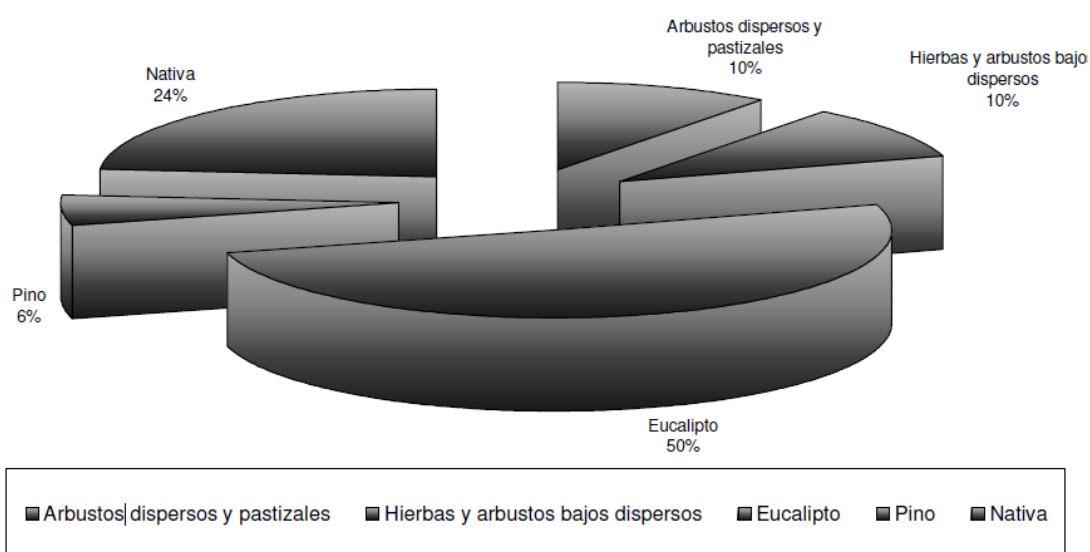
Bajo este panorama, es conveniente que la restauración se haga con especies nativas que tengan gran valor paisajístico, alta capacidad de captación de dióxido de carbono, tengan portes apropiados para las diferentes especies de fauna propia de la zona y se adapten fácilmente a las condiciones del suelo.

Especies nativas como el cajeto, el semillo, el laurel de cera, el chiripique, el pino romerón y el cervetano, entre otros, son un buen ejemplo de las especies que se pueden utilizar en el proceso. El presente proyecto pretende justamente que estas acciones se adelanten en concertación con los propietarios de los suelos, sean ellos públicos o privados, y que se difunda entre la población bogotana la importancia de conservar la vegetación nativa de la ciudad.

Asimismo, en la perspectiva de restauración ecológica integral, se debe intervenir sobre claros de vegetación, donde el éxito entre las herbáceas y plántulas de los árboles determina el éxito para inhibir el crecimiento de plántulas de retamo. Por ende, se debe estimular una intervención en los estratos arbóreo, arbustivo y herbáceo.

Entre las razones para esto, ya se han anotado en primera instancia la mitigación de los incendios forestales y la protección de los servicios ecosistémicos que estas áreas prestan a la ciudad. Los incendios forestales son una de las principales perturbaciones físicas que se presentan en los ecosistemas, generando efectos directos para la fauna, la flora, el agua, el suelo, el aire, el paisaje y, por ende, el ser humano. Las actividades de mitigación permiten disminuir las pérdidas que generan los incendios forestales, mediante la disminución del material vegetal combustible y hacer un manejo adecuado de las plantaciones forestales y de los desechos generados.

COBERTURA VEGETAL AFECTADA POR INCENDIOS FORESTALES EN BOGOTÁ D.C., durante 1999 - 2001



Fuente: Secretaría Distrital de Ambiente (2008)

En relación a lo anterior se aprecia que el principal responsable de los incendios forestales en el periodo evaluado -que corresponde a la mitad de todos los incendios- fue la cobertura vegetal de eucaliptos, que es una de las principales coberturas vegetales hoy existentes en las áreas forestales protectoras del Distrito.

De esta forma, se constituyen en una amenaza permanente e importante a la seguridad de los habitantes de la capital y al patrimonio urbano de la ciudad. Además de significar un alto costo en términos de mantener en disposición permanente equipos costosos y personal capacitado, que podrían disminuir si se invirtiera mejor estos recursos en un reemplazamiento técnico de la cobertura vegetal exótica por vegetación nativa.

Adicionalmente, los incendios forestales están estrechamente ligados con los efectos del cambio climático global y los fenómenos meteorológicos inherentes al mismo, en una relación que podría llamarse circular: Entre más incendios forestales se presenten, menor es la capacidad de resistir a los fenómenos del cambio climático, lo cual a su vez aumenta la posibilidad de enfrentar incendios forestales de mayor magnitud.

## 6. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa no tiene impacto fiscal según lo previsto en la Ley 819 de 2003. Vale la pena aclarar que la función de promover acciones tendientes a estimular pactos y compromisos con los propietarios, poseedores y tenedores de predios ubicados no genera ningún gasto adicional al presupuesto distrital, si no que opera con los recursos de operación propios de las entidades, como Secretaría de Ambiente y Jardín Botánico, que han venido desarrollando los programas y soporte técnico asistencial desde los diferentes espacios institucionales.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, puntualizó 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”.*

## 7. MARCO NORMATIVO

El presente proyecto se sustenta en:

El Decreto 531 de 2010: "Por el cual se reglamenta la silvicultura urbana, zonas verdes y la jardinería en Bogotá y se definen las responsabilidades de las Entidades Distritales en relación con el tema y se dictan otras disposiciones."

El artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 modificado por el artículo, por el cual se determinó la estructura, organización y funcionamiento de las Entidades y Organismos de la Administración Distrital, asigna como función de la Secretaría Distrital de Ambiente, "la de desarrollar programas de arborización y ornamentación 1 de la ciudad, en particular de especies nativas y efectuar el registro e inventario en estas materias".

La ley 165 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica" en el artículo 8 literal d) sostiene que en la medida de lo posible y según proceda se "Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el

mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.” De la misma manera, el literal f) afirma que se “Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación.” En relación directa con lo estipulado anteriormente sobre especies exóticas, el mismo artículo en el literal h) dicta que se “Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies”

Por su parte, la competencia del Concejo Distrital para expedir el presente acuerdo se fundamenta en el artículo 12, numeral 7, del Decreto Ley 1421 de 1993.

*Artículo 12. Atribuciones. Corresponde al concejo distrital, de conformidad con la Constitución y la ley.*

(...)

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente.

Cordialmente,

**H.C. MARIA FERNANDA ROJAS M.**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde  
Autora

**H.C. MARÍA CLARA NAME R**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde

**H.C. EDWARD ANÍBAL ARIAS RUBIO**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde

**H.C. JORGE E. TORRES CAMARGO**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde

**H.C. DORA LUCÍA BASTIDAS UBATÉ**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde

**H.C. HOSMAN YAITH MARTÍNEZ**

Concejala de Bogotá  
Partido Alianza Verde

## **PROYECTO DE ACUERDO N° 386 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

**“POR EL CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS BAJO LOS CUALES DEBEN REALIZARSE ACCIONES TENDIENTES A LOGRAR LA RESTAURACIÓN DE LAS AREAS FORESTALES DISTRITALES DE BOGOTÁ CON ESPECIES NATIVAS”**

**EL CONCEJO DE BOGOTA D. C.,**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los numerales 1, 8 y 10 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, y los numerales 1, 2 y 6 del artículo 35 del Acuerdo 348 de 2008

### **ACUERDA:**

**Artículo 1º.** Alcance general de las gestiones por desarrollar. El Gobierno Distrital adelantará, a través la Secretaría Distrital de Ambiente, un conjunto de gestiones sistemáticas tendientes a contribuir a la conservación de la vegetación nativa existente, restaurar con especies nativas las zonas que han sido invadidas, deterioradas o reemplazada por especies exóticas, especialmente en las áreas de los cerros que se encuentran dentro del perímetro urbano y no están clasificadas dentro de las categorías de áreas protegidas.

**Parágrafo 1.** Para el logro de estos objetivos la administración deberá adelantar la promoción y celebración de pactos con las entidades públicas y los particulares que sean propietarios, poseedores o tenedores de predios. Estos pactos tendrán como objeto el compromiso de conservar las especies nativas, además de la restauración asistida de la cobertura vegetal con especies nativas.

**Parágrafo 2.** El presente proyecto de acuerdo regirá también para la franja de adecuación de los cerros orientales de Bogotá.

**Artículo 2º.** Características de las gestiones por desarrollar. Las gestiones a que se refiere el artículo anterior deberán reunir las siguientes características:

1. Se consultarán los resultados de los estudios y las investigaciones sobre la materia que ya se encuentran a disposición de la administración.
2. Para la realización de las respectivas actividades de revegetalización y/o restauración deberá utilizarse como lineamientos técnicos los múltiples documentos técnicos elaborados por las entidades distritales como los siguientes:
  - Protocolo Distrital de restauración ecológica DAMA (2000)



- Manual para la restauración ecológica de los ecosistemas disturbados del Distrito Capital. Secretaría Distrital de Ambiente (2010)
- Guía técnica para la restauración ecológica en áreas con plantaciones forestales exóticas en el Distrito Capital. DAMA (2004)
- Guía técnica para la restauración de áreas de ronda y nacederos del Distrito Capital. DAMA (2004)
- Restauración ecológica en zonas invadidas por retamo espinoso y plantaciones forestales de especies exóticas. SDA (2009)
- Plan Distrital de Restauración Ecológica 2010 – 2038 (SDA)

Así mismo, empleará como lineamiento institucional los documentos de política pública existentes y articulará los escenarios de participación previstos en ellos:

- Política para la Gestión de la Conservación de la Biodiversidad en el Distrito Capital Decreto 607 de 2011 Alcalde Mayor
- Política de Salud Ambiental para Bogotá, D.C (SDA, 2011)
- Política para el manejo de suelo de protección en el D.C (Decreto 462 de 2008 Alcalde Mayor)
- Política Pública Distrital de Educación Ambiental Decreto 675 de 2011 Alcalde Mayor
- Política de Humedales del Distrito Capital. (Decreto 624 de 2007 Alcalde Mayor)
- Política Pública Distrital de Ruralidad (Decreto 21 de 2011 Alcalde Mayor)
- Política de Producción Sostenible para Bogotá D.C. (DAMA, 2003)
- Política Distrital de Turismo para Bogotá, D.C. y su zona de influencia Región Capital (Decreto 327 de 2008 Alcalde Mayor)
- Política Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación (Plan de ciencia, tecnología e innovación Bogotá D.C. 2007-2019).
- "Bogotá Sociedad del Conocimiento" Comisión Distrital De Ciencia, Tecnología e Innovación. Octubre De 2007
- Política pública de ecourbanismo y construcción sostenible (Decreto 566 de 2014 Alcalde Mayor)

En su defecto, se deberán precisar nuevos lineamientos técnicos específicos para abordar de forma adecuada la restauración de la cobertura vegetal, acordes con el tipo de ecosistema (páramo, subpáramo, bosque andino alto y bajo y ecosistemas subxerofíticos) pertenecientes al Distrito al que se dirijan las acciones de recuperación.

**3. Las acciones de restauración deberán incluir, pero no exclusivamente:**

- Evaluación previa de las necesidades de reconfiguraciones geomorfológicas, adecuaciones de suelos, etc.

- Según las condiciones en que cada sector a intervenir debe realizarse previamente a la siembra de la vegetación los estudios de suelos, hidrológicos y demás indagaciones técnicas necesarias para adelantar un adecuado proceso.
- El Distrito Capital deberá poner a disposición del proceso, apoyado en la capacidad instalada ya existente en sus entidades competentes, los viveros temporales necesarios para la restauración de árboles, arbustos, herbáceas y otras especies de flora requeridas para alcanzar un adecuado proceso de restauración.
- Las técnicas de propagación del material vegetal en los viveros deberá además realizarse mediante las recomendaciones técnicas existentes en los protocolos de restauración: fomento de bancos de semillas propias de cada una de las áreas de reserva a recuperar, rescate *in situ* de vegetación preexistente antes de las intervenciones, reclutamiento de especies, etc.
- Los procesos de restauración y/o revegetalización deben además incluir necesariamente el seguimiento y monitoreo, al menos por un año posterior a las acciones de siembra de las coberturas vegetales nativas. Sus resultados deberán ser publicados en espacios virtuales institucionales de amplio dominio público.
- En razón a la urgencia de estas medidas, se ordena en un plazo no inferior a 15 años contados a partir de la fecha de aprobación de este, el reemplazo paulatino de las coberturas de árboles de gran porte como pinos cipreses y eucaliptos y erradicación total de las dos especies de retamos

4. Se ajustarán a un plan de acción que la administración preparará al efecto, en el que se relacionarán las gestiones a desarrollar con los propietarios, poseedores o tenedores de predios ubicados en el perímetro urbano de los Cerros Orientales de Bogotá y se señalarán los plazos de ejecución del plan de acción.

5. Se desarrollarán en un marco de concertación de esfuerzos con las organizaciones sociales, los medios de comunicación, las universidades y, en general, las organizaciones y entidades de la llamada sociedad civil que tengan intereses en la conservación, restauración asistida con especies nativas de la franja de adecuación de los Cerros Orientales de Bogotá, así como con las instituciones públicas de orden nacional y territorial competentes.

**Artículo 3º.** Las autoridades Distritales involucradas en el desarrollo de las gestiones previstas en el presente acuerdo quedan facultadas por el mismo para realizar convenios interadministrativos con entidades del orden Nacional, territorial y Distrital, la Autoridad Ambiental Regional y en general con particulares para lograr los objetivos del mismo.

**Artículo 4º.** Vigencia. El presente acuerdo regirá a partir de su publicación en el Registro Distrital y derogará, al entrar en vigencia, todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Alcalde Mayor de Bogotá D. C.



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL CENSO SOCIO ECONOMICO INTEGRAL PARA LAS Y LOS VENDEDORES INFORMALES DEL DISTRITO CAPITAL”**

### **DESCRIPCION DEL PROYECTO**

El proyecto de acuerdo propuesto por la Bancada del Polo Democrático Alternativo, plantea la elaboración de un Censo de los vendedores informales de la ciudad, con miras a formular políticas, proyectos y programas de atención a ésta población como a sus familias que dependen económicamente de esta actividad.

### **OBJETO DEL PROYECTO**

Ordénese la realización de un censo socio económico encaminado a determinar cuantitativamente y cualitativamente a través de una caracterización, cuantos vendedores informales ejercen actividades comerciales en el espacio público, en aras de que sea el insumo base para la formulación, creación e implementación de las políticas públicas.

### **OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Recopilar datos que permitan mostrar una radiografía más clara de esta población para facilitar al Estado diseñar programas y proyectos efectivos para los vendedores de calle.
2. Identificar a los ciudadanos residentes habituales de la ciudad, cuya actividad principal corresponda a la venta de bienes o servicios ofrecidos en la calle al aire libre de manera informal y por cuenta propia
3. Censar a los ciudadanos identificados que ejercen actividades de venta informal en el espacio público de la ciudad de Bogotá

### **POBLACIÓN OBJETIVO**

Está conformada por todos y cada uno de los residentes habituales de Bogotá, cuya principal actividad comercial corresponda a la venta de bienes o servicios ofrecidos en la calle al aire libre de manera informal<sup>1</sup> y por cuenta propia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Criterio de la OIT proyecto PREALC (Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe) 1978, con el cual se consideran trabajando en el empleo informal:

- a) Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta diez personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;
- b) Los trabajadores familiares sin remuneración;
- c) Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;
- d) Los empleados domésticos;
- e) **Los trabajadores por cuenta propia, excepto los independientes profesionales;**
- f) Los patrones o empleadores en empresas de diez trabajadores o menos.
- g) Se excluyen los obreros o empleados del gobierno

**ESPACIO:** Las veinte (20) localidades de Bogotá.

## CONSIDERACIONES

Dentro de las responsabilidades y deberes que tiene un Estado Social, democrático y de derecho está la de conocer, recolectar, y disponer información actualizada y confiable sobre la realidad y condiciones sociales en que vive su población a quién va a gobernar.

Es imperativo realizar el **censo de vendedores en la calle de Bogotá D.C**, para poder conocer verdaderamente, cuántos son, cuáles son sus principales características demográficas, de vivienda, salud, asociación, y en general su nivel de bien estar, el cual nos permitirá no solo conocer cuántas personas están en las calles ofreciendo productos y servicios en los barrios, calles, y espacios al aire libre, sino conocer el nivel de migración que tenemos de otras regiones y países. Esta estadística nos arrojará los elementos estructurales para organizar, proyectar y tomar decisiones políticas, sociales y económicas que beneficien a una de las poblaciones más estigmatizadas y excluidas en Colombia como son los vendedores de la calle o trabajadores por cuenta propia.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los trabajadores por cuenta propia o vendedores informales de la calle, representan uno de los mayores y más visibles segmentos de la economía informal. Esta población a pesar que la vemos a lo largo y ancho de las calles y rincones del país, son paradójicamente los ciudadanos más invisibilizados, desconocidos y perseguidos por las autoridades.

Sabemos por algunas investigaciones que la informalidad en el país y en el mundo es cada vez mayor. *“Hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derecho laborales. En la región sabemos que el 84% de los trabajadores por cuenta propia son informales, lo mismo que el 79% de los trabajadores domésticos, el 60% de los trabajadores en microempresas y el 33% de los trabajadores en el sector privado”*. Según Conferencia Internacional del Trabajo (28/05/2014).

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane (2007), en el segundo trimestre de 2006, el 80% eran trabajadores informales y el 20% restante representaban los desocupados. Siendo la informalidad cuantitativamente más importante que el desempleo. Cerca de seis de cada diez trabajadores colombianos se encontraban laborando en la informalidad Dane (2007). El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Domingo Tovar (2013) y el Ministerio de Trabajo manifestaron que el 68% de la población colombiana económicamente activa está dentro del marco de la informalidad, de un total de ocupados de 23 millones de personas, este 68% de informalidad convierte a la nación en la

<sup>2</sup> **Trabajador por Cuenta Propia.** Persona natural con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta de los bienes o servicios producidos; se caracteriza por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos (OIT, 1993). Fuente: Metodología General Gran Encuesta Integrada De Hogares GEIH

cuarta región más alta después de países como Perú, Bolivia y Paraguay, además de ser el cuarto país en el continente con el salario mínimo legal vigente más bajo", Tovar (2013). Pero para la OIT se acerca a un 80%, la informalidad.

Según el DANE, "En el trimestre móvil diciembre 2017- febrero 2018 la población ocupada informal estuvo principalmente compuesta por trabajadores por cuenta propia (independientes, oficios varios, entre otros), los cuales representaron el 61,5% de dicha población en el total de 13 ciudades y áreas metropolitanas. En 23 ciudades y áreas metropolitanas esta proporción fue 63,0%. En el trimestre móvil marzo - mayo (2011 – 2017 Bogotá D.C. tiene una informalidad del (40,1%) como vemos las cifras son preocupantes no solo por el ascenso de la informalidad, sino porque no se cuenta con información precisa y discriminada de los ciudadanos que están en la calle trabajando para subsistir por la falta de oportunidades y garantías del estado.

Los gobernantes tienen una deuda histórica que saldar con los y las vendedoras de la calle. En primera instancia deben contar con información confiable y oportuna sobre los vendedores, para poder formular políticas públicas, serias, concretas, acordes y efectivas para este sector poblacional, y así generar alternativas integrales a sus necesidades y expectativas, tanto individuales como colectivas. Tal y como lo ha ordenado la Corte Constitucional en diferentes sentencias.

El censo es una de las tantas formas de sistematizar datos sobre una determinada población. Organizar y realizar un censo de cualquier índole es complejo, debido a que requiere un conocimiento técnico y metodológico, como un conocimiento profundo socio-cultural focalizado en la población de interés.

Si este trabajo se hace con participación interinstitucional, democrática con inclusión poblacional e idoneidad técnica, el censo nos arrojará con claridad quienes trabajan por necesidad y falta de oportunidades, como también nos dirá quienes invaden el espacio público, a través de mafias, empresas formales nacionales y transnacionales, etc. Dilucidando de una vez por todas las especulaciones y estigmatizaciones que se hace a esta población.

El censo en Bogotá **a vendedores en la calle**, debe estar planteado con enfoque diferencial y de derechos, soportado en un acto técnico, político, social, humano y legal que permita generar planes, programas y proyectos contextualizados, con una nueva ética en políticas sociales solidarias e integrales.

Por ultimo retomamos los lineamientos y recomendaciones de la OIT que manifiestan que para salir de la informalidad es necesario adoptar enfoques específicos, amplios e interdisciplinarios. La Organización Internacional de Trabajo - OIT, es explícita en que se requiere una recopilación de datos con diagnósticos eficientes para comprender los factores y las causas profundas de la informalidad. (Organización Internacional del Trabajo 2013)

## ¿QUÉ ES UN CENSO? ¿POR QUÉ SERÍA ÚTIL UN CENSO DE VENDEDORES?

Para efectos de la recolección de cualquier tipo información existen cuatro operaciones estadísticas, cada una de ellas con sus ventajas y desventajas, las cuales dependen del objetivo que se persiga: censo, muestra, registros administrativos o estadísticas derivadas, cada una con sus características específicas. Si bien se han realizado algunas operaciones estadísticas que permiten conocer alguna información descriptiva cercana a la población objeto en este proyecto, estas no son lo suficientemente desagregadas, temática y geográficamente, como para convertirse en documento fundamental de cualquier política, programa o medida tendiente a la ejecución de mejorar las condiciones de esta población. El censo es una dinámica que nos lleva a recolectar, compilar, evaluar, analizar, publicar y diseminar datos demográficos, económicos y sociales de las personas que se ubican en áreas geográficas delimitadas y específicas. Esta definición la utiliza Naciones Unidas que incluye más aspectos que una simple enumeración de personas.

Características básicas del censo:

- **Enumeración individual:** Información individual acerca de cada persona.
- **Universalidad dentro de un territorio definido:** Son las personas dentro de un área geográfica delimitada.
- **Simultaneidad:** Información es reportada con relación a un momento único, corto y bien definido de tiempo.
- **Periodicidad:** Es la Información recolectada en intervalos regulares.

Estas cuatro características convierten al censo en una herramienta única de recolección y sistematización de datos, siendo su propósito fundamental proporcionar información básica sobre el tamaño y las características de una población objetivo. Además, tiene unos requisitos logísticos, financieros y técnicos especiales. Cuando estos requisitos se cumplen el censo es la herramienta más apropiada para la toma de decisiones basadas en pruebas. Es decir, el censo permitirá obtener la información que se requiere para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, además de las muestras necesarias para la construcción de indicadores fundamentales que aporten a minimizar la informalidad.

***“Para poder planificar e implementar el desarrollo económico y social, la actividad administrativa o la investigación científica, es necesario tener datos confiables y detallados sobre el tamaño, distribución y composición de la población.” (ONU 2008: 7)***

Lo importante es saber que el censo nos arroja un estimativo del número de vendedores en un determinado tiempo, distribución y características sociodemográficas básicas de la población.

Conocer las partes interesadas en el censo es clave en la etapa preparatoria. Involucra los distintos actores que hacen dinámico el proyecto tanto en la formulación de las preguntas, como en el desarrollo y seguimiento del proceso. Los vendedores, gobiernos locales, investigadores, planificadores urbanos y organizaciones de apoyo pueden darle un importante significado a los contenidos y calidad a los resultados.

Es de anotar que el censo debe tener un enfoque diferencial y de género donde las mujeres estén representadas adecuadamente en la estructura de gestión y en los mecanismos de supervisión del proyecto, asegurar el aporte de las mujeres y de la diversidad existente entre la población de vendedores de calidad, credibilidad y legitimidad al proyecto.

Una vez se cuente con el censo, este se convierte en la línea de base, para que de manera consecuyente y con muestras periódicas, se profundice en temas puntuales, como también hacer seguimiento objetivo a la implementación de la política pública diseñada.

## METODOLOGÍA

### CARACTERÍSTICAS PARA CENSAR A LOS VENDEDORES EN LA CALLE.

**Área Cultural y Deportiva:** Venta de antigüedades, libros usados, artes visuales (pintura, escultura, fotografía, tapiz, caricatura, performance como las estatuas y disfraces, libros de autor y objetos de diseño, grafitis), música, cuentería, danza, productores colombianos de artesanía, manualidades y manufacturas. También los servicios prestados por los mecánicos de bicicletas en las ciclo rutas reconocidas en la ciudad.

**Alimentos:** Líchigo, ensaladas de frutas, comidas rápidas, tinto y agua aromática, alimentos preparados, bebidas envasadas gaseosas agua jugos, carnes crudas y o pescado.

**Empaquetados:** Chazas, cigarrillos, helados, obleas, bebidas.

**Productos manufacturados:** Vestuario, ropa usada, zapatos, tejidos, gafas, juegos, utensilios de cocina, ferretería, Joyas, accesorios, cachivaches, accesorios para celulares, walkman, artículos para el hogar, sombrillas y/o paraguas, flores y o arreglos florales, herramientas, helados y refresco congelado, artículos religiosos, artículos escolares y de oficina, artículos navideños, periódicos.

**Otros:** Lotería, películas, música, embellecedores de calzado, 'yipao', el jeep Willys cafeteras. Voceadores, limpia vidrios de carros en los semáforos.

**Venden en:** Bicicleta, Triciclo, Cajón de madera o plástico, Carretilla, Carrito metálico, Catre, Lámina de icopor, mesa de madera, mueble metálico, quiosco, tendido en el suelo, vehículo motorizados motos, carros.

## ECONOMÍA INFORMAL

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1970, utilizó por primera vez el concepto de “sector no estructurado” que posteriormente en el 2002, denominó economía informal, refiriéndose no solo a un sector de la economía sino a un grupo de personas, trabajadores, empresas rurales y urbanas que operan en el empleo.

Este concepto de economía informal amplió el criterio, reconociendo la diversidad, heterogeneidad de los actores y actividades. La informalidad es vista ahora como una vasta gama de sectores, donde están los trabajadores ocasionales que se encuentran en circunstancias precarias, tanto en la economía informal como formal, empresas no registradas ni reconocidas, profesionales y arreglos laborales en los mercados de trabajo actuales, modificaciones de las estrategias de producción, y organización del trabajo como de las innovaciones tecnológicas.

Según la OIT economía informal son “*todas las actividades que, en la legislación o la práctica, no recaen en el ámbito de mecanismos formales o estos son insuficientes*”.

La informalidad para el DANE quedó establecida de la siguiente manera: 1) Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupan hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono; 2) Trabajadores familiares sin remuneración; 3) Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros; 4) Empleados domésticos; 5) Trabajadores por cuenta propia; 6) Los patrones de empresas de hasta diez trabajadores.

Según *Estudios Socio económicos – del IPES* la economía informal es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales. Fuente: *Estudios Socio económicos – IPES*

## VENDEDOR INFORMAL

Es cualquier vendedor ambulante o estacionario que ejerce labores de comercio de bienes y/o servicios de manera voluntaria, realizado en el espacio público y/o sin cumplimiento de los parámetros establecidos en la legislación vigente que regula esta actividad. Fuente: *Estudios Socio económicos – IPES*

El vendedor informal o trabajador por cuenta propia, que hace parte de los sectores de la economía informal, es menospreciado por instancias públicas, y privadas, considerando su



actividad indeseable e ilegal, invasor del espacio público, evasor de impuestos y en casos considerados como delincuentes, los negocios formales ven a los vendedores como competencia desleal y obstáculos para el desarrollo de las ciudades.

## VULNERABILIDAD

Condición de una persona o grupo de personas que comparten una o varias características que son la base de discriminación o circunstancias adversas en el ámbito social, económico, cultural, político o de salud, y que les causa una carencia de medios para alcanzar sus derechos o disfrutar de las mismas oportunidades que los demás. *Fuente: Estudios Socio económicos – IPES*

*“La vulnerabilidad será definida como el grado en el cual un hogar o individuo sufre o puede sufrir de uno o más episodios de pobreza o la persistencia de esta, como consecuencia de un estímulo o shock. La pobreza será entendida como aquella que ocurre cuando una persona experimenta una privación fundamental, es decir la carencia de las capacidades básicas o esenciales para su bien-estar” (CPRC 2004-05; p. 5).*

Esto quiere decir que los vendedores es una población vulnerable porque recoge todas las características anteriormente mencionadas; son discriminados, son susceptibles y expuestos a peligros o amenazas, físicas y psicológicas, además tienen un estándar de pobreza por sus ingresos, tienen pérdida de indicadores sociales, es decir, la pobreza y su vulnerabilidad son multidimensionales y son objeto de atención. Estas dimensiones fueron tomadas de los Indicadores de Desarrollo Humano: educación, salud y riqueza material, medios de sustento (acceso a empleo u oportunidades productivas).

## ANTECEDENTES

Los trabajadores por cuenta propia y/o vendedores de la calle o comerciantes ambulantes son de las poblaciones más vulneradas y diversificadas existentes en las urbes. Entre ellos podemos ver, indígenas, afros, desplazados por la violencia, reinsertados, mujeres cabeza de familia, adultos mayores, niños, personas en condición de discapacidad, etc., con características disimiles en los espacios de trabajo; andenes, parques, calles, terminales de transporte, buses urbanos, etc., como en diferentes horarios del día y de la noche, de la semana y en diferentes épocas del año.

Además, podemos adicionar que la Sentencia T 772 de 2003 hizo una clasificación de los vendedores informales, para generar “**organización y reconocimiento**” de forma más asertiva por parte de los Alcaldes locales y demás autoridades, así:

1. En atención al grado de afectación del espacio público que representa su actividad.

- a) **Vendedores Informales Estacionarios.** Desarrollan su actividad alrededor de kioscos, toldos, vitrinas o casetas, ocupando permanentemente el mismo lugar del espacio público.
- b) **Vendedores Informales Semi estacionarios.** Desarrollan su actividad en carretas, carretillas o cajones rodantes, tapetes, telas o plásticos en las que colocan sus

mercancías. Tienen facilidad para trasladarse de un lado a otro, dependiendo del lugar que consideren más propicio para su actividad comercial y ocupan transitoriamente el espacio público o diferentes sitios del mismo.

- c) **Vendedores Informales Ambulantes.** Desarrollan su actividad portando físicamente en sus manos o sobre sus cuerpos los productos que ofrecen en venta, ocupan transitoriamente el espacio público en sitios específicos, pudiendo desplazarse y cambiar de lugar fácilmente.

2. En atención al grado de periodicidad con que realizan su actividad comercial.

- a) **Vendedores Informales Permanentes.** Realizan por regla general su actividad todos los días de la semana a lo largo del día.
- b) **Vendedores Informales Periódicos.** Realizan su actividad en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día.
- c) **Vendedores Ocasionales o de Temporada.** Realizan su actividad en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades o eventos como conmemoraciones del día del padre, la madre, las temporadas escolares y navideñas.

Cada uno de la clasificación de vendedores tiene características propias, determinadas por su espacio de trabajo, tiempo, productos, servicios y roles sociales con residentes, transeúntes, y trabajadores del sector. Los vendedores cambian de un puesto a otro en el transcurso del día, como de trabajo o mercancía y a veces, un único puesto de venta puede ser el lugar de trabajo de varios vendedores. Por esta razón y por otras variables implícitas de los y las vendedoras se hace casi imposible conocer el número total de vendedores y sus características comerciales, personales, y colectivas.

Otro escenario que vemos opuesto y con preocupación en el espacio público son otros actores que hacen aprovechamiento económico no solo de las calles sino de la explotación laboral a niños, mujeres y adultos mayores que los utilizan a través de mobiliarios del comercio formal, con publicidad que interrumpe la continuidad de los andenes, y con empresas nacionales y transnacionales que ubican, vehículos y carpas con productos de claro, Une, helados, bon ice, parqueo de motos, como mafias que arriendan el espacio público.

Los antecedentes nos arrojan que hasta ahora no se ha realizado un censo GENERAL exclusivamente a las vendedoras y vendedores informales en Bogotá y menos en Colombia, lo que se ha hecho en algunas regiones y en la capital son registros administrativos, como por ejemplo lo realizado por el Instituto de la Economía Social –IPES, a través de la herramienta Misional (ficha HEMI) instrumento mediante el cual se realiza el levantamiento de la información socio económica de los beneficiarios, que si bien es importante para la

entidad para su gestión, no cumple con la rigurosidad que un censo exige, como por ejemplo no cuenta con dos características fundamentales, **Universalidad, ni periodicidad.**

Como también se han realizado muestras estadísticas oficiales producidas por agencias nacionales que proporcionan cálculos estimativos sobre los vendedores o la informalidad de algunas ciudades, que por múltiples razones técnicas la población que contemplan para las muestras no son las más completas. Lo que si es cierto es que no existe un piloto real con datos confiables, no solo porque no ha existido voluntad política para realizar un censo de la magnitud que proponemos, sino que la falta de rigurosidad técnica y democrática, dejan sin incluir a los que van hacer censados como actores fundamentales del proceso.

Adicionalmente es la oportunidad para estandarizar criterios, definiciones y metodologías de tal manera que las cifras que se utilicen sean las mismas para las diferentes dependencias y no suceda como ahora. Por ejemplo, según IPES, para el 2 de enero del 2017 se habían registrado 50.038 vendedores informales, mientras que lo más parecido por la GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares) para el mes de enero se tienen los siguientes datos:

Dónde realiza principalmente su trabajo:	2017		2018	
	Número de ocupados	%	Número de ocupados	%
En esta vivienda	165.772	4,2%	271.392	7,2%
En otras viviendas	400.857	10,2%	369.382	9,8%
En un vehículo	226.923	5,8%	216.358	5,7%
De puerta en puerta	230.224	5,9%	163.421	4,3%
Sitio al descubierto en la calle (ambulante y estacionario)	154.675	4,0%	201.854	5,3%
Local fijo, oficina, fábrica, etc.	2.649.191	67,7%	2.446.126	64,6%
En el campo o área rural, mar o río	17.485	0,4%	2.628	0,1%
En una obra en construcción	53.318	1,4%	108.636	2,9%
Otro	12.826	0,3%	4.688	0,1%
<b>Total, Bogotá</b>	<b>3.911.270</b>	<b>100%</b>	<b>3.784.484</b>	<b>100%</b>

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, enero de 2017 y enero de 2018. Cálculos propios

Donde lo más cercano corresponde a la cantidad de personas que realizan su trabajo en un sitio al descubierto en la calle, pero el dato es para el 2017 tres veces más que el IPES.

¿Con esta diferencia de cifras cómo generar una política pública que responda a la necesidad de este tipo de población? Adicionalmente si tomamos como base la información de la GEIH y las cifras de la cantidad de personas que trabajan en un sitio descubierto, entre el 2017 y 2018 hay un incremento casi del 30%. Una cifra poco despreciable a lo cual se debe colocar especial atención.

Para la realización del **I CENSO A VENDEDORES EN LA CALLE**, se deben hacer partícipes a los vendedores de la calle, tanto desde lo individual como desde sus organizaciones, en esta planificación deben ser tenidos en cuenta como potenciales usuarios finales de los datos del censo. Las experiencias de otros tipos de censos demuestran que los resultados de alta calidad son imposibles sin el apoyo de quienes están siendo enumerados. Potenciar y desarrollar las capacidades de los y las vendedoras tanto individual como colectivo en la participación del censo es por tanto un objetivo esencial de este proceso.

## MARCO JURIDICO

Por disposición Constitucional, 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. (...)”*

En el artículo 25, determina 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”*. Es tácito en este artículo que cualquier ciudadano en las condiciones que este se le debe garantizar medios de subsistencia dignos para él y su familia.

En los artículos 38 y 39 se protegen los derechos asociativos como de crear sindicatos o asociaciones, sin que el estado intervenga.

A partir de la constitución de 1991 se generó un cambio sustancial en decretar nuevas leyes en pro de una sociedad más democrática y participativa que le garantice a la ciudadanía un sustento económico y social justo, en Colombia se abre un nuevo accionar de participación ciudadana con un marco de reconocimiento legal de los derechos fundamentales para todas y todos, si anteriormente las ventas informales eran tratadas desde lo policivo hoy se aborda desde del desarrollo económico como social, ante estos preceptos la constitución puntualiza que 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 los particulares.”*  
Castañeda, Alberto y García, Jon (2007).

Esto determina que todos y todas estamos protegidos por un estado y una ley que ninguna persona debe ser discriminada y excluida de estos derechos fundamentales, tal como lo declara la constitución en el artículo 13 *"Todas las personas nacen libre e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozará de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión o filosófica"* esto quiere decir que la ley velara y protegerá a las personas más vulnerables por sus condiciones económicas, físicas y mentales.

La declaratoria de los derechos humanos se construye a través de la participación histórica y activa de la sociedad civil, de organizaciones sociales tanto nacionales como internacionales debido a las continuas violaciones y actos de barbarie a la humanidad que han padecido los pueblos. La declaración universal considera la libertad, la justicia y la paz como elementos estructurantes para el reconocimiento de la dignidad humana.

La asamblea general proclama la presente Declaración Universal de Derechos HUMANOS *"como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción"*.

En el artículo 1. Manifiesta que todos los seres humanos de cualquier nacionalidad nacen iguales en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia y deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Enunciado que invita a la solidaridad universal por los más vulnerados y vulnerables.

De igual forma en el Artículo 23 enuncia el derecho al trabajo y aun remuneración equitativa que le asegure la satisfacción de las necesidades o el desarrollo de sus capacidades, de igual forma a escoger el trabajo libremente y a la protección contra el desempleo.

Esta declaración internacional de los derechos humanos lo que manifiesta es que la calidad de vida y el fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades se puedan apropiar en todas las sociedades del mundo para garantizar una vida digna con todas las garantías intrínsecas de los seres humanos.

## JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional sostiene mediante sentencia **T-772 de 2003** que los vendedores informales requieren de políticas que no empeoren sus condiciones de vida dada la situación

económica del país, y menciona las clases de deberes diferenciables para el Estado, siendo el más pertinente para el estudio del presente proyecto de acuerdo, el deber de adoptar políticas encaminadas a lograr la igualdad de condiciones para alcanzar progresivamente la satisfacción de los Derechos Económicos Sociales y Culturales básicos en la población, en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”. Además, considera la Corte que para la formulación y modificación de cualquier política o programa deben respetarse plenamente las pautas constitucionales, es decir, que cualquier acción por parte de Estado tendiente a crear o modificarlas debe “(i) estar precedidas de una evaluación y seguimiento cuidadosos de la evolución de la situación social y económica real de los destinatarios de tales políticas, programas o medidas”

A demás, la misma sentencia, imparte dos clases de deberes diferenciables para el Estado entre las que encontramos: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados,...

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

El Consejo de Estado confirmó la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso No. 25000-23-15-000-2003-02530-01 expediente de acción popular, la Sala considera que la Alcaldía Mayor de Bogotá, las Alcaldías Locales ..., la Policía Nacional y el Instituto para la Economía Social, violan el derecho colectivo al goce del espacio público, pues no han adelantado acciones eficaces y contundentes para organizar a los vendedores informales estacionarios y semi-estacionarios que invaden irregularmente, en varias zonas de la Capital, los andenes y calles, máxime cuando desde hace más de 8 años la Corte Constitucional, mediante sentencia T-772 de 2003 estableció los requisitos constitucionales mínimos que deben llenar las políticas, programas y medidas estatales correspondientes para recuperar el espacio público ante la invasión irregular que de este hagan vendedores informales estacionarios, semi-estacionarios y ambulantes, respetando, por supuesto, sus derechos fundamentales.

También, ordena a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que por conducto de las Alcaldías Locales competentes, realice un registro de vendedores informales, el cual deberá contener el nombre, identificación, tipo de mercancía comercializada y lugar donde cada

vendedor puede ejercer su actividad, a fin de que dichas entidades tomen medidas más efectivas para recuperar el espacio público.

## CONPES 3718

El CONPES contiene los elementos necesarios para la construcción de la política nacional de Espacio Público, es necesario examinarlo, puesto que en el mismo, claramente concurren los vendedores y/o trabajadores por cuenta propia.

El documento estableció cuatro ejes problemáticos para abordar la construcción de la Política Pública: “i) *dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público*; ii) *imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público*; iii) *debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales y*; iv) *falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público*”

El tercer eje de problemáticas identificadas que estableció el Conpes, permite ejecutar herramientas como la acá planteada, un censo que ayudará a formular las políticas, programas y medidas que llevarán al reflejo de un espacio público organizado y sobre todo para el disfrute de todos los ciudadanos y visitantes que no ponga en tensión derechos fundamentales tales como el trabajo y goce y disfrute del espacio público.

## ACUERDOS DISTRITALES

### PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – POT Decreto 190 de 2004

En el mismo sentido, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá – POT de Bogotá, incorporado en la actualidad en el Decreto Distrital 190 de 2004, en el artículo 13 consagra la política sobre recuperación y manejo del espacio público. La norma mencionada estipula en su “*Artículo 13. Política sobre recuperación y manejo del espacio público (artículo 13 del Decreto 469 de 2003). La política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico, bajo los siguientes principios que orientan el Plan Maestro de Espacio Público: ... 7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.*”

El Plan Maestro de Espacio Público de Bogotá - PMEP, incorporado en el Decreto Distrital 215 de 2005, en el artículo 5 consagra los objetivos del plan y en el artículo 6 las políticas, constituyendo como uno de sus objetivos, el establecer las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, recuperación y aprovechamiento económico. Tres políticas refiere el documento el Plan Maestro de Espacio Público: a) Política de Gestión. b) Política de Cubrimiento y Accesibilidad. c) Política de Calidad.

**DECRETO 380 DE 2015** *“Por el cual se formula la Política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones.”*

En Bogotá más de la tercera parte de los y las trabajadoras desarrollan jornadas laborales excesivamente largas (más de 48 horas por semana). El porcentaje de trabajadores en jornadas de trabajo excesivas ha venido disminuyendo entre los años 2011 y 2014, ubicándose en 32,3%.

“La conciliación entre trabajo y vida familiar ha sido una preocupación creciente de los trabajadores y, especialmente, de las trabajadoras. Las preocupaciones recientes han tenido que ver con la intensificación del trabajo que ha generado el nuevo escenario de competitividad internacional y que ha llevado a muchos trabajadores a jornadas excesivas y a conflictos con el tiempo dedicado a la familia” (Ibíd. p46). El indicador de tasa de tiempo de trabajo no remunerado frente al remunerado, evidencia que durante el año 2014 el 30,1% del trabajo realizado en la ciudad fue no remunerado, indicando que cerca de las 2/3 partes del trabajo en la ciudad obtuvo una remuneración.

**Trabajo digno:** Hace referencia a las garantías constitucionales como igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

**Trabajo decente:** Trabajo productivo desarrollado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que se plasma a través del respeto de los principios de igualdad de género y no discriminación.

**INFORMALIDAD** Existe una gran heterogeneidad conceptual y, consecuentemente de medidas, para lograr una aproximación al tamaño, características y función de la informalidad laboral, razón por la que lograr un marco de aproximación específico requiere definir previamente qué aspectos del fenómeno resultan pertinentes para esta política. Por su condición, la mayor parte de las actividades económicas que se clasifican como informales no se capturan en las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales, una excepción es el trabajo informal, que se puede medir o aproximar utilizando respuestas a preguntas de encuestas de hogares acerca de la afiliación a la seguridad social, los beneficios obligatorios que los trabajadores reciben, o el tamaño de la empresa en la cual trabajan, entre otras. Desde la perspectiva de los trabajadores, la informalidad puede ser agrupada en las siguientes categorías: Sector informal: Trabajadores cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración, trabajadores domésticos o personas que trabajan en unidades de producción entre 1 y 5 trabajadores.

**Empleo informal:** Trabajadores asalariados informales y trabajadores familiares sin remuneración, que pueden trabajar en el sector formal o informal. Estos trabajadores son



definidos como informales si no tienen un contrato, beneficios de salud y pensión, o no están cubiertos por el sistema de seguridad social. Trabajadores cuenta propia informales: Trabajadores autónomos definidos como informales, si no tienen un contrato o no están cubiertos por el sistema de seguridad social, entre otras condiciones.

**Economía informal:** Incluye todas las categorías de trabajadores. En estas categorías se encuentran dos aproximaciones que han sido utilizadas extensamente para medir la informalidad laboral: la aproximación productiva, desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se enfoca en el tipo de unidad de producción (sector informal) y la aproximación de protección social o legalista. Aproximación productiva (OIT): esta definición pretende caracterizar las actividades económicas de menor productividad y, en consecuencia, de bajos ingresos.

Finalmente, es preciso señalar que en los últimos diez años hasta 2014, la calidad del empleo no ha mejorado de acuerdo a los resultados obtenidos a través de la tasa de asalariados. La evolución de este indicador señala tanto para Bogotá como para Colombia, que en ninguno de los dos escenarios se logró cambios sustanciales durante los últimos once años. Desde la demanda, clasificados de acuerdo al tipo de instrumento de políticas activas de trabajo que pueden llevar a cabo las ciudades, se presentan a continuación los factores más relevantes.

## MINISTERIO PÚBLICO

El pasado 14 de agosto del 2018, la Personería Distrital presentó informe al Concejo de Bogotá con respecto a la situación actual de los vendedores informales en la ciudad, mostrando que existen graves falencias para atender esta población desde el Distrito, por ejemplo que no hay un censo que permita saber cuántas personas se dedican a esta actividad y en qué condiciones, develando cifras del IPES sosteniendo que el Instituto reporta un total de 81.597 vendedores identificados, pero contrapone esas cifras con las obtenidas en la gran encuesta integrada de hogares en el 2018, ésta arroja que 176.000 bogotanos informales en el espacio público en Bogotá, lo que conlleva a no tener una cifra cierta que impide desarrollar políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de esta población.

Informa la Personería que de los vendedores inscritos en el IPES, 81.597 personas el 93.4% de ellos no ha recibido ningún servicio de la entidad, es decir, únicamente el 2.6% de los vendedores registrados han recibido algún servicio por parte de la entidad, es decir no hay opciones de trabajo para esta población, ni mucho menos una planeación de ofertas para los diferentes sectores de este gremio, como son los artistas, artesanos, mecánicos de bicicletas, entre otros.

Además muestra con cifras exactas que durante el 2016 y 2018 el IPES ha caracterizado 29.353 vendedores informales, de los cuales apenas 2.807 han recibido algún tipo de oferta. Una cifra que no alcanza ni el 1% de los vendedores inscritos en este tiempo.

La Personería hace un llamado muy importante para que se busque de inmediato la manera de impulsar un censo que permita sea la base de la formulación de las políticas públicas que

permitan la recuperación del espacio público sin violentar los derechos de los vendedores informales.

## COMPETENCIAS DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

### Constitución Política:

**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:

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

### **Artículo 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:

### **Artículo 12:** Atribuciones del Concejo

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

## IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, es bueno establecer que la implementación del presente P.A., se realizará con cargo al presupuesto de las entidades que en el D.C., tienen bajo su responsabilidad, el generar programas de inclusión social y económica para esta población, como lo es Secretaría Distrital de Desarrollo Económico - SDDE, Instituto para la Economía Social –IPES, entre otras.

Dentro del Plan de Desarrollo recientemente sancionado bajo del Acuerdo 645 de 9 de junio de 2016, se registra el eje transversal Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, el proyecto 44 Gobierno y ciudadanía digital, programa 1026 observatorio de desarrollo económico, a cargo de la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico y cuya meta es generar 855 reportes de información económica y estadística; para el cual durante el cuatrenio le fueron asignados \$6,277 millones y para la vigencia 2018 le fue asignado un total de \$2850.000.000 y que a la fecha tiene comprometido el 34.66% y girado el 24.41% de ejecución presupuestal.

Cordialmente,

**XINIA ROCIO NAVARRO PRADA**  
Concejal

**ÁLVARO ARGOTE MUÑOZ**  
Concejal (Vocero)

**MANUEL JOSÉ SARMIENTO**  
Concejal

**CELIO NIEVES HERRERA**  
Concejal



## **PROYECTO DE ACUERDO N° 387 DE 2018**

### **PRIMER DEBATE**

#### **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL CENSO SOCIO ECONOMICO INTEGRAL PARA LAS Y LOS VENDEDORES INFORMALES DEL DISTRITO CAPITAL”**

**ARTICULO 1°.** Ordénese la realización de un censo socio económico integral de los vendedores informales que ejercen actividades comerciales en el espacio público del Distrito Capital.

**Parágrafo:** Los resultados del censo, serán el insumo base para la formulación, creación e implementación de las políticas públicas.

**ARTICULO 2°. Responsable del censo:** La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico-SDDE, en coordinación con la Secretaría de Gobierno- SDG a través de sus alcaldías locales y el Instituto Para la Economía Social- IPES, serán las entidades encargadas de formular los lineamientos para la realización de dicho censo.

**Parágrafo:** El censo deberá ser realizado en un plazo no mayor de un (6) meses contado a partir de la fecha de promulgación del presente Acuerdo.

**ARTICULO 3°.** El censo a vendedores informales deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

- **Del quien ejerce la actividad comercial en calle:** Nombre, documento de identidad, ciudad natal, edad, escolaridad, dirección, localidad donde vive, tipo de vivienda, vinculación en el sistema de salud, años en la actividad, horas trabajadas diariamente, personas que dependen de sus ingresos, promedio de ingreso mensual, programas sociales de los que hace parte o ha sido beneficiario, espacio público donde ejerce su actividad comercial
- **De la familia de quien ejerce esta actividad:** composición del núcleo familiar, nombres, edad, escolaridad, vinculación en el sistema educativo y de salud, programas sociales de los que hace parte o ha sido beneficiario.

**ARTICULO 4°.** El censo al que se hace referencia en el artículo 1° del presente Acuerdo se constituirá en una herramienta de planeación, diseño de programas, proyectos y políticas encaminadas a proteger los derechos de esta población.

**ARTÍCULO 5°. Vigencia.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**