110501

**POR FAVOR AL CONTESTAR CITE EL No. DEL RADICADO**
IPES - Correspondencia Administrativa- ENVIADAS
Radicado: 00110-816- 011278
Fecha: 24/08/2020 - 09:12 PM
Remitente: LIBARDO ASPRILLA LARA
Destinatario: SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

Bogotá DC.

Doctora
**MARÍA CAROLINA DURAN PEÑA**
Secretaria Distrital de Desarrollo Económico
Carrera 60 No. 63 A - 52 Plaza de los Artesanos
gestionconcejo@desarrolloeconomico.gov.co
aartunduaga@desarrolloeconomico.gov.co
Teléfono 3693777
Bogotá, DC.

**ASUNTO:** Observaciones al texto del articulado modificado en la ponencia positiva del Proyecto de Acuerdo 077 de 2020 que establece los lineamientos de la Política Pública de Vendedores Informales en el Distrito Capital, presentado por el H. Concejal **JORGE LUIS COLMENARES ESCOBAR.** Radicado IPES **No. 00110-812-010434 del 18/08/2020**

Cordial saludo.

Sea del caso manifestar, que con ocasión del Proyecto de Acuerdo 077 *"Por el cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales y se dictan otras disposiciones",* ya esta entidad, mediante radicado IPES 00110-812-003535 del 05 de marzo de 2020 (se anexa copia) conceptuó en su viabilidad jurídica y técnica acerca del mismo.

Lo propio acaeció con el Proyecto de Acuerdo 211 de 2020 *"Por el cual se establecen los lineamientos generales para la formulación de la política pública distrital de Vendedores Informales y se dictan otras disposiciones"* con radicado IPES 00110-816--010111 del 27 de julio de 2020 (se anexa una copia).

La posición del IPES sigue siendo la misma, plasmada en el último de los conceptos; esto es, el que corresponde al Proyecto de Acuerdo 211.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el actual requerimiento obedece a algunas modificaciones que se le hicieron al articulado original, nuestras observaciones se circunscriben puntualmente a las modificaciones relacionadas por el H. Concejal Colmenares Escobar en el tema de la referencia, no sin antes acotar lo siguiente desde el punto de vista jurisprudencial y legal.

Es evidente la existencia de una tensión entre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas de los vendedores informales y, el derecho al disfrute y goce del espacio público que ostenta toda la sociedad, situación que debe armonizarse, en el entendido de que el trabajo informal es considerado como una manera de obtener el sustento económico de forma legal, mientras que las personas que lo ejercen gozan de



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

protección constitucional cuando se encuentran en condición de vulnerabilidad (Sentencia T-067/17).

Según nuestra Corte Constitucional, es deber de las autoridades distritales preservar la integridad del espacio público, pero también deben proteger los derechos fundamentales de los vendedores informales que ocupan esa área, tales como la dignidad humana e igualdad (Sentencia T-481/14), observar igualmente el principio de la buena fe, el cual guarda estrecha relación con la confianza legítima, y en cuanto las medidas correctivas ha de respetarse la proporcionalidad y razonabilidad, a voces de la Sentencia C-211/17.

En un Estado Social y Democrático de Derecho como es el nuestro, no es posible afectar los derechos de quienes ejercen ventas informales en el espacio público, en el entendido de que nos encontramos en presencia de un grupo, social y económicamente vulnerable, según da cuenta la Sentencia C-489/19; por lo tanto, a las autoridades les corresponde diseñar, formular e implementar las políticas públicas que conlleven a compensar los efectos contraproducentes que implica la recuperación del espacio público ocupado irregularmente, a través de programas gubernamentales que estén en consonancia con juiciosas disertaciones empíricas que atiendan la situación que padecen las personas desalojadas, tal y como lo contempla la citada Sentencia C-211/17, de ahí el surgimiento de la Ley 1988 de 2019 *"Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones".*

Desde esta óptica legal entonces, y con el propósito de garantizar los derechos de los vendedores informales y alcanzar la referida armonización de proteger el espacio público, se aprobó la Ley 1988 de 2019 para la formulación de la política pública, la cual, según las voces del artículo 2º *"constituye el conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público".*

En cumplimiento de las disposiciones contenidas en el cuerpo normativo de la mencionada ley, el Ministerio del Trabajo emitió la Resolución 1213 del 23 de junio de 2020 *"Por medio de la cual se reglamentan los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales de que trata la Ley 1988 de 2019"*. En este acto administrativo se hallan previstas las fases para llevar a cabo la implementación, etapas que actualmente se encuentran en ejecución.

Ahora bien, el Honorable Concejal Jorge Luis Colmenares Escobar señala que *conviene realizar las siguientes adiciones al proyecto original* (página 1):

- *Hacer expresa la necesidad de carnetización de los vendedores informales, a efectos de identificarlos, caracterizarlos, hacerlos beneficiarios de los distintos programas y estrategias que se desarrollen en el marco de la política pública.*



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

- *Ampliar el marco regulatorio de aprovechamiento económico del espacio público, de modo que se incluyan las actividades desarrolladas por los vendedores informales.*

- *Condicionar el acceso y permanencia en el Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI, su identificación mediante carné y el acceso a los programas y alternativas diseñados, al ahorro, contribución pensional y/o aporte a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), según capacidad de pago de los vendedores informales como requisito indispensable para el uso y aprovechamiento del espacio público donde éste se autorice.*

- *Subordinar el registro o permanencia de la condición de vendedor informal reconocido por el Distrito Capital al cumplimiento progresivo de objetivos de formación, en los niveles medio, superior, complementario, etc.*

Frente a estas adiciones y modificaciones al Proyecto de Acuerdo el IPES presenta las siguientes consideraciones:

1. **Objeciones al ARTÍCULO 9. Carnetización:**

*La Secretaría de Desarrollo Económico a través del Instituto para la Economía Social –IPES-, deberá adelantar en el término máximo de los 6 meses posteriores a la vigencia del presente acuerdo, la carnetización de los vendedores informales que hagan parte del Registro Individual de Vendedores Informales -RIVI- que permita su plena identificación y reconocimiento de conformidad con lo establecido en la Ley de 1988 de 2019.*

***Parágrafo 1**. Cada año el Instituto para la Economía Social –IPES- renovará el carné a aquellos vendedores que hayan dado cumplimiento integral al artículo 6 del presente acuerdo (deberes y* responsabilidades*).*

***Parágrafo 2.** Para la verificación del cumplimiento al artículo 6 del presente acuerdo, el Instituto para la Economía Social –IPES-, aplicará anualmente a los vendedores registrados y carnetizados, una evaluación de desempeño que permita medir el progreso socioeconómico y el impacto de la participación de los vendedores en los programas diseñados para la implementación de la política pública.*

Desde la eficiencia y la eficacia de la política pública este artículo no es viable. Si bien en el capítulo de Principios del Proyecto de Acuerdo se señala que:

> *"La política pública de vendedores informales reconoce la heterogeneidad y diversidad de esta población en términos de género, edad, nivel de formación educativa, estado de salud, ingresos y condiciones de vulnerabilidad social…"*

También es claro que la heterogeneidad de los vendedores es más compleja y determinada en gran parte por las propias características de las ventas informales, lo cual hace imposible la carnetización de los vendedores:



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

i) es una actividad donde no existen barreras (costos) de entrada -financieras, comerciales, técnicas, de experiencia. Tampoco hay barreras (costos) de salida por la microescalas de inventarios que se manejan;

ii) las diferentes estrategias de ventas y la alta movilidad -los vendedores ambulantes se desplazan según los acontecimientos que se producen en la ciudad, el clima, la ubicación de los clientes, etc.;

iii) la ocupación del espacio público se da con diferentes tipos de vendedores: ambulantes, semiestacionarios y estacionarios. Los primeros suelen circular entre dos o más sitios, siguiendo distintos tipos de clientela y distintos patrones de movimiento urbano a lo largo del día. Mientras unos dependen de la venta ambulante como ocupación primaria, otros se dedican al comercio ambulante como ocupación secundaria regular con el objetivo de obtener ingresos adicionales; otros lo hacen de manera estacional o temporal vendiendo artículos especiales; otros trabajan todos los días; otra por horas; tienen diferentes horarios de trabajo.

Este universo de tiempos, lugares y motivaciones diferenciados muestra que objetivamente es imposible y no tiene sentido práctico la carnetización de vendedores. Así lo reconoce el propio del Mininterior y Mintrabajo: *Política pública de Vendedores informales* (2020):

> *…la carnetización se trata de **una herramienta de identificación y registro**, dispuesta por la Ley 1988 de 2019 y como se observará en los antecedentes a nivel nacional, se ha utilizado como un mecanismo para identificación, planeación territorial, **para la caracterización de la población vendedora informa**l e **impulsar investigaciones o estudios** sobre los vendedores informarles, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios. (pág. 21); (subrayado del IPES).*
>
> *…Aunado a lo anterior, surgió la inquietud de conocer si los municipios tienen alguna herramienta de caracterización que detalle aspectos como componentes sociodemográficos y económicos de las ventas informales en el espacio público, a lo que los municipios respondieron mayoritariamente que no (73%)* (Pag 50).

Alternativamente, la ciudad cuenta con disponibilidad de una herramienta de reconocimiento y de información a partir del Registro de Individual de Vendedores Informales –RIVI- que, acumula las condiciones sociales y económicas de esta población, y es fundamental para la toma de decisiones pertinentes y oportunas. Este argumento se corrobora en el Artículo 5 de este Proyecto de Acuerdo, presentado por el Concejal Colmenares, que en el lineamiento c, señala:

> *c) El uso y aprovechamiento económico del espacio público por parte de los vendedores informales deberá establecer y definir los criterios de ingreso,*



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

*permanencia y salida teniendo como base orientadora, el Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI, la caracterización socioeconómica, y la focalización social para la participación en las ofertas y programas públicos y privados, encaminados al acceso progresivo a elementos de formalidad y superación de la pobreza.*

Este tipo de decisiones debe considerar la adaptabilidad, versatilidad y flexibilidad de este sector informal, determinada por factores de tipo estacional, el cambio de productos, las diferentes estrategias de ventas y la alta movilidad; solo así, se puede construir una política pública eficiente y eficaz.

Finalmente, para el IPES es claro que la capacidad de control y regulación influye en el grado en que la actividad informal y empresarial hace presencia en el espacio público. Según el Decreto Distrital 098 de 2004 *"Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan",* institucionalmente la actuación de recuperación y preservación del espacio público corresponde a:

a) La Defensoría del Espacio Público que en sus funciones contempla *Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público* (Artículo 4 del acuerdo 018 de 1999);

   La gestión que adelanta el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP, se encuadra dentro del marco constitucional del artículo 82 de la Carta Política y, por lo tanto, es encargado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

b) Las Alcaldías Locales ya que, bajo ese mismo concepto de recuperación del espacio público, continúa vigente el Decreto Distrital 098 de 2004 que señala: *corresponderá a los Alcaldes Locales adelantar la apertura de la actuación administrativa de recuperación del espacio público… y…dictarán, en desarrollo del artículo 181 del Acuerdo 79 de 2003, una orden operativa a la Policía Metropolitana de Bogotá para que ésta, dentro de los 15 días hábiles siguientes, lleve a efecto la restitución inmediata del espacio público previamente definido respecto de todos los vendedores informarles*;

c) La policía metropolitana: *Aquellas personas que ocupen los espacios públicos que hubieren sido recuperados y/o preservados en cualquier tiempo por parte de la Administración Distrital, como consecuencia de las actuaciones administrativas y judiciales, podrán ser retiradas por parte de los miembros de la Policía Metropolitana* (Artículo 12, Decreto Distrital 098 de 2004).

En este contexto de facultades legales, la carnetización como instrumento de regulación y control del espacio público no pertenece al ámbito misional del IPES. El



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

Instituto cuenta con sus propias herramientas técnicas para el levantamiento de información inicial, la cual realiza de manera anticipada a la participación de los vendedores en la estrategia de reconversión laboral, comercial y productiva; una implementación técnica, eficiente y eficaz de la política pública debe dar cuenta de las condiciones individuales de partida de los vendedores informales y mediante la focalización de las rutas de los servicios, potenciar su inclusión social, laboral y comercial, elevando su productividad y competitividad.

En conclusión y bajo la égida del Decreto 098 de 2004, las alcaldías locales, los inspectores de policía, con el apoyo de la fuerza pública, y el acompañamiento del DADEP, tienen la herramientas constitucionales, legales y reglamentarias para ejecutar las acciones y actividades necesarias tendientes a proteger la integridad del espacio público, donde se encuentra también inmersas las operaciones de recuperación del área pública que ocupan indebidamente los vendedores informales de la capital.

El IPES es la entidad distrital competente para brindar soluciones y alternativas a los vendedores informales que ocupa en espacio público para el desarrollo de sus actividades económicas

**La Carnetización y el principio de confianza legítima**

Adicionalmente, en la controversia entre la administración local que tiene la obligación de proteger y recuperar el espacio público, frente al aprovechamiento económico que hace el vendedor minorista como forma de trabajo, la Corte Constitucional se ha referido al principio de confianza legítima como fórmula para resolver el conflicto entre la armonización del derecho colectivo al espacio público con el derecho individual al trabajo[1]. Este principio es el eje de la argumentación de la Corte a la hora de proteger al vendedor informal, señalando que las autoridades al adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, deben respetar la confianza legítima de los afectados Sentencia T-772-03:

> Tal posición jurisprudencial *busca dar una respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo*.

El carnet, otorga buena fe y ampara a un vendedor informal al señalar que obra legítimamente en desempeño de su actividad, al acreditar el IPES su actividad. En consecuencia, en las acciones de recuperación y preservación del espacio público, frente a las autoridades, con el carnét pueden invocar su buena fe y confianza legítima. En este contexto, debe evaluarse el impacto de esta documentación en la acción de las entidades distritales encargadas de la vigilancia, control, organización, recuperación y conservación del espacio público en el Distrito, facultades legales claramente definidas en el Decreto Distrital 098 de 2004.

[1] Sentencia T-225 de 1992.



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

**2. Objeción al ARTÍCULO 5. Lineamientos**

Allí se plantea:

c) ***Condicionar el acceso y permanencia en el Registro Individual de Vendedores Informales*** *- RIVI, su identificación mediante carné y el acceso a los programas y alternativas diseñados, al ahorro, contribución pensional y/o aporte a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), según capacidad de pago de los vendedores informales como requisito indispensable para el uso y aprovechamiento del espacio público donde éste se autorice, (Subrayado del IPES).*

d) ***Subordinar el acceso y permanencia al Registro Individual de Vendedores Informales*** *–RIVI- (expedición o renovación del carné y acceso a programas y alternativas que se diseñen) a la realización de estudios en educación básica, educación media o formación para el trabajo de acuerdo con el ciclo vital, en coordinación con la Secretaría de Educación y el SENA*

Estos condicionamientos se constituyen en una barrera de entrada injustificada a los programas del Distrito.

En primer lugar, estos trabajadores constituyen una realidad social y económica de la ciudad. Su presencia en el espacio público plantea la existencia de determinadas fallas en el funcionamiento de los mercados. El laboral, expresadas en que este no garantiza por sí sólo el acceso equitativo de las personas a un empleo que pueda considerarse como adecuado. El financiero, donde los trabajadores informales por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales se encuentra en situación de vulnerabilidad, la cual se manifiesta en: i) alta susceptibilidad a impactos externos o internos; ii) escaso acceso a activos sociales y económicos, para dar respuesta a estos impactos; iii) alta dificultad de cambiar su situación por falta de capacidades y oportunidades.

En este contexto, los negocios de subsistencia por si mismos no pueden alcanzar niveles altos de eficiencia y competitividad; ni el mercado por sí mismo puede potenciar los recursos necesarios hacia sectores y actividades económicas emergentes, garantizando un mayor y más cualificado dinamismo empresarial. ¿Por qué, entonces, con un acto administrativo, controlar y limitar el acceso a los programas del IPES, precisamente, dirigidos a la creación y protección de capacidades[2] y al acceso y acumulación de activos? ¿Cuál es el sentido de colocar más barreras de acceso a las oportunidades de inserción laboral y productiva de estos grupos vulnerables?

Estas personas, residentes en una ciudad segregada, con una presión cotidiana por la supervivencia y en un hábitat precario, cuando no hostil, ya enfrentan importantes desventajas en su entorno que se traducen en creencias, hábitos y representaciones

[2] Esto es, la cantidad, la calidad y la pertinencia del capital humano, requeridas para acceder al mercado laboral o, en general, a las actividades productivas.



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

internas negativas ante su situación de empleabilidad, para agregarle restricciones al acceso a los servicios del Distrito, como el ahorro, la contribución pensional y/o aporte a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), etc.

Otros aspectos que afectan la inserción laboral de los vendedores informales son los débiles vínculos establecidos con la escolaridad (abandono temprano, deserción, y en muchos casos asociada a la incorporación temprana al mercado laboral precario). En efecto, de acuerdo a la base de datos RIVI, el 62% de los vendedores informales tiene niveles de educación que llegan hasta secundaria incompleta. La escasez de medios no favorece la construcción de un proyecto personal que defina objetivos a medio y largo plazo, por lo que **no manifiestan una predisposición positiva hacia procesos formativos**. Esto explica la reducida motivación y capacidad de la población para su inserción en circuitos de educación permanente o para acceder a programas de desarrollo de capacidades relacionadas al empleo, como capacitación y entrenamiento.

Por estas razones, no tiene ningún asidero el propósito de *condicionar la entrada y permanencia al Registro Individual de Vendedores Informales*, esto es, a los programas de la ciudad**,** *a la realización de estudios en educación básica, educación media o formación para el trabajo,* como se indica en la modificación del proyecto.

Desde el plano jurídico estas restricciones de entrada a los programas del IPES debe considerar que el RIVI está establecido por precedente jurisprudencial, el cual según los artículos 10[3] y 102[4] de la Ley 1437 de 2011[5], son de obligatorio cumplimiento por las autoridades administrativas y en este entendido se cita lo señalado por el H. Consejo de Estado en sentencia de unificación del 2 de febrero de 2012, en donde indicó lo siguiente:

> *Advierte la Sala que no es errada la orden de que la Alcaldía Mayor de Bogotá, por* ***conducto de sus los Alcaldes Locales****, realice un registro especial de vendedores informales, el cual posteriormente deberá ser enviado al IPES, pues ella se expide en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, que establece que el Alcalde Mayor tiene la obligación de velar por el respeto del espacio público y su destinación al uso común; y en el numeral 7° del artículo 86 ibidem, que dispone* ***que corresponde a los Alcaldes Locales dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público.*** *Lo anterior no es atribuirles a dichas entidades competencias del IPES, pues dentro de la colaboración armónica que debe existir entre las diferentes entidades del Distrito para solucionar la presente problemática,* ***resulta lógico que la Alcaldía Mayor de Bogotá y las Alcaldías Locales, quienes son las máximas autoridades administrativas, respectivamente en el Distrito Capital y en las***

[3] Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.
[4] Extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades.
[5] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**

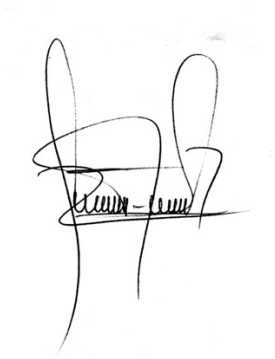
***Localidades, sean las encargadas de adelantar el referido registro***.[6] (Subrayado del IPES).

Finalmente, impedir el acceso a los vendedores a los programas del IPES, va en contravía del ARTÍCULO 1. del propio Acuerdo que tiene como objeto establecer los lineamientos generales para **la formulación de la Política Pública Distrital de Vendedores Informales** con el fin de **procurar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo** y a la convivencia en el espacio público de las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público como vendedores informales (Subrayado del IPES).

## 3. Conclusión

Con estas consideraciones, las modificaciones al Proyecto de Acuerdo analizadas, no son viables.

Atentamente,



**LIBARDO ASPRILLA LARA**
Director General del IPES

**Copia a: H. Concejal JORGE LUIS COLMENARES ESCOBAR: JLColmenares@concejobogota.gov.co**
**CARLOS MENDOZA, Asesor del Concejal: cmmendoza@concejobogota.gov.co**

| | NOMBRE, CARGO O CONTRATO | FIRMA | FECHA |
|---|---|---|---|
| Elaboró | Omar Alberto de Jesús González Rodríguez - Asesor SJC- CPS 020 de 2020 | | 20-08-2020 |
| Revisó | Diana Cecilia Gálvez Roa - Subdirectora Jurídica y de Contratación | Original firmado | 20/08/2020 |
| Elaboró | Alberto Castañeda Cordy - Asesor Dirección General | Original firmado | 20/08/2020 |
| Revisó | Luis Fernando Ulloa Castrillón - Asesor Dirección General | Original firmado | 20/08/2020 |
| Revisó | Nathanael Machado Nuñez - Asesor | Original firmado | 24/08/2020 |
| Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma del Director General del Instituto para la Economía Social IPES. | | | |

[6] Consejo de Estado, Magistrado Ponente María Claudia Rojas Lasso, Expedientes Acciones Populares Acumuladas



**Calle 73 N° 11-66**
**PBX. (+571)2976030**
**Línea Gratuita**
**018000124737**
**www.ipes.gov.co**