



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

10000-

Señor Doctor
SAMUEL MORENO ROJAS
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8 No. 10-65
Bogotá D.C.

Ref: *Pronunciamiento sobre la "Efectividad en la Política Pública de Recuperación del Espacio Público y reubicación de población vulnerable en Actividades Comerciales y Productivas, durante los últimos tres (3) Planes de Desarrollo Distritales (2001-2009)".*

Respetado Señor Alcalde:

En ejercicio de la vigilancia y control fiscal adelantado por la Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, este Despacho considera oportuno pronunciarse frente a la problemática generada por el comercio informal desarrollado en el espacio público de la ciudad. Con este criterio, el Ente de Control en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital –PAD 2010, ciclo I, realizó una Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal, con el objetivo de *"Determinar la efectividad en la política de recuperación del espacio público en el Distrito Capital, y de la estrategia de reubicación de la población vulnerable en actividades comerciales formales, en el marco de los Planes de Desarrollo de las tres (3) últimas administraciones distritales años 2001-2009, tendientes a la regularización del uso del espacio público, dirigido a la generación de desarrollo económico y social para los vendedores informales que desarrollan sus actividades en el espacio público"*.

La auditoría se centró en la gestión de diferentes entidades distritales que por su misión y funciones participan en el manejo y solución de la problemática, a saber: Secretaría Distrital de Gobierno, Fondos de Desarrollo Local, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá e Instituto para la Economía Social.

"Al rescate de la moral y la ética pública"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

I. POLÍTICA DE ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

Marco Legal:

Como marco normativo para el presente pronunciamiento, se tuvieron como fundamentos básicos los siguientes: El Decreto 190 de 2004, compila las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, además de definir el espacio público en su artículo 21 como: *"El conjunto de espacios urbanos conformados por los parques, las plazas, las vías peatonales y andenes, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales, construidos y definidos en la Legislación Nacional y sus reglamentos"*. Además precisa los alcances y determina el espacio público como un sistema compuesto por una serie de componentes sistémicos integrados de vital importancia para el desarrollo urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, en aspectos relevantes de la vida, no sólo metropolitana sino también de la región, como la movilidad, el medio ambiente, la recreación, la cultura, el deporte, las actividades económicas, la comunicación, el encuentro social, entre otras.

Así mismo, puntualiza los elementos que constituyen el espacio público construido como son: las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construcciones. También, en el artículo 13, se mencionan los lineamientos y principios generales que han de regir la política pública de recuperación y manejo del espacio público que debe contener el Plan Maestro de Espacio Público - PMP: *"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..."*

De igual manera y en cumplimiento del Decreto 190 de 2004, como culminación de todo el proceso normativo, de planeación y acción en materia urbanística y de espacio público, se expide el Plan Maestro de Espacio Público -PMP, mediante Decreto 215 de 2005, que en su artículo 3 *"...concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital"* y en el Artículo 6, establece: *Política de Gestión, Política de Cubrimiento y Accesibilidad y Política de Calidad.*

Se tuvieron como referentes básicos, los últimos 3 planes de Desarrollo en cuanto al tema de la preservación del espacio público, en el siguiente orden:

1. Plan de Desarrollo 2001 - 2004 *"BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado"*, de la segunda administración del Alcalde Antanas Mockus, que fija como uno de los valores que guían la ejecución del Plan, el respeto por las personas, la ley y lo público y una de las estrategias del objetivo de *"Cultura Ciudadana"*, la de, *"Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos"*. En dicho Plan, se hace referencia al espacio público en varios



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

objetivos, programas y proyectos; pero es en el objetivo "Ambiente", cuya estrategia de "Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público", se ejecutó el programa "Bogotá bella, construida y natural", el cual pretendía: "Ampliar la oferta de espacio público natural y construido, adecuadamente arborizado y con cuerpos de agua de buena calidad. Se dará atención especial a la recuperación de los cerros y a la vigilancia de la estructura ecológica principal y al sistema de espacio público". La meta que se planteó fue la de conseguir 600 hectáreas adicionales de espacio público natural y construido recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o mejorado, mediante la ejecución de los proyectos prioritarios: Ampliación y mejoramiento del espacio público construido y del espacio público natural.

2. El Plan de Desarrollo, 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", de la administración del Alcalde Luis Eduardo Garzón, describió en el Plan, su propuesta de gobierno en el sentido que "el espacio público es de todos, no se privatizará y será un espacio incluyente, activo y socialmente aprovechado, que mantenga la estética. En este espacio público se propiciará la construcción de identidad de ciudad, teniendo presente los espacios simbólicos y su apropiación por todos los ciudadanos". En el Eje Social, programa: *Recreación y deporte para todos y todas*, se pretendía: "...Promover la democratización de la recreación y el deporte a través del fortalecimiento de la participación, el uso y disfrute del espacio público, el deporte asociado y el buen uso del tiempo libre"

En el Eje urbano regional se tuvo como estrategia el "Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público", ejecutándose para tal propósito el programa "Red de centralidades distritales", el cual pretendía favorecer el desarrollo equilibrado de los centros de mayor impacto social mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la intermodalidad y la construcción de puntos de encuentro. Se tuvo como meta principal la de Integrar el transporte masivo con el espacio público. En el programa Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial del Eje de reconciliación, se pretendió la "Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad con énfasis en los vendedores ambulantes". Durante esta administración se expidieron algunos decretos vigentes en la actualidad, como el Decreto 190 de 2004 y 215 de 2005 o PMP.

3. El Plan de Desarrollo 2008 – 2012 "Bogotá Positiva Para Vivir Mejor", de la actual administración del Alcalde Samuel Moreno Rojas, se incluyó en su propuesta de gobierno: "El espacio público pertenece al ciudadano y como tal, no puede ser privatizado. Las soluciones a la invasión permanente de estas zonas serán integrales y con visión social, dando participación a los actores involucrados para que sean sostenibles", plasmada en el objetivo Derecho a la Ciudad, mediante la estrategia de "Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales,

económicos y sociales", además de proponerse a recuperar 50 Has. de humedales, incrementar a 4,2 m² el espacio público por habitante, recuperar 238.600 m² de espacio público y atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial.

La administración del espacio público, también ha tenido su desarrollo en la medida del avance normativo sobre el tema, empezando, con el artículo 7 de la Ley 9 de 1989, que establece que se podrán crear *"entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales"*. Así mismo, podrán contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de los bienes anteriores". En Bogotá, con el Estatuto Orgánico, Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 86, se le atribuyen funciones policivas a los Alcaldes Locales así: *"Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales"*, atribución que fue retomada por el Código de Policía de Bogotá.

Mediante decretos a nivel distrital, como el 980 de 1997 y 759 de 1998, se asigna al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, la responsabilidad del *"...mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementaria, que estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos"*. Mediante Decreto 463 de 2003, fija como entidades administradoras del espacio público al: IDU, IDRD, DADEP, Alcaldes Locales, mientras que el Decreto 190 de 2004, define las entidades responsables del mantenimiento, dotación, administración y preservación del espacio público. Con la expedición del Acuerdo 257 de 2006, que reestructura la administración distrital, se crea el sector Gobierno, Seguridad y Convivencia, asignando como cabeza del sector a la Secretaría de Gobierno y fija como una de sus funciones básicas la de *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para la defensa del espacio público y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital"*.

Ocupación del Espacio Público:

En materia de ocupación indebida del espacio público, se ha presentado a lo largo de la historia de Bogotá y muchas otras ciudades del mundo en desarrollo, invasión de manera desordenada y sin control. Áreas como: andenes, plazas, parques, calles, alamedas, rondas hídricas, humedales y avenidas, entre otros, han llevado a la expedición de normas y a la formulación de políticas públicas para tratar de mitigar los efectos. La ocupación del espacio público por la economía informal, ha generado entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, de deficiente calidad, piratería, afectación



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

al comercio formal, trabajo de menores y la afectación del derecho de disfrute y goce del espacio público.

El espacio público no solamente es invadido por vendedores informales, sino también por otras actividades económicas tales como: talleres, vitrinas y mercancía del comercio formal; estacionamientos, letreros y publicidad, antenas, viviendas en rondas hídricas, montallantas, lavaderos de vehículos, construcción de antejardines y hasta dormitorio de indigentes.

Son varias las causas planteadas en los diversos diagnósticos y estudios realizados por la administración distrital y otras entidades públicas y privadas, que entre otras causas mencionan: el alto desempleo y subempleo, la continua e histórica llegada a la ciudad de desplazados y reinsertados, la competencia desleal de la economía formal, el contrabando y lavado de activos, la precarización de las competencias laborales convertida en una profesión de herencia familiar y hasta la existencia de empresas y personas que explotan el espacio público.

En materia de espacio público peatonal, a diciembre de 2008, Bogotá contaba con 4.61 m²/hab., en el 2002, era de 2.93 m²/hab. El incremento obedeció, entre otras razones a: las acciones de recuperación de espacio público, crecimiento poblacional y urbano de la ciudad lo que incrementó las áreas de cesión obligatoria, fuerte incremento de la construcción de espacio público, representado en andenes, separadores, y alamedas, con ocasión a la construcción de transmilenio.

La ciudad se encuentra con serias limitaciones para la generación de espacio público, ante la escasez de suelo urbano para construir. Según los analistas del tema, para lograr la meta del Plan de Ordenamiento Territorial - POT y del Plan Maestro de Espacio Público - PMP de 10 m²/hab, sin incluir las vías, se tendrá que acudir a las únicas áreas disponibles de zonas verdes como son los cerros y las rondas de los ríos y las quebradas. Igualmente, es necesaria mayor decisión política con el propósito de adelantar gestiones de recuperación de espacio público y la aplicación de las normas para la generación de nuevas áreas de uso común. Así mismo, es necesario mayor control y seguimiento a las normas urbanísticas con el fin de lograr las áreas de cesión que legalmente los constructores deben aportar a la ciudad, así como mayor presencia de las autoridades locales en los sectores populares y perimetrales de la ciudad, ante la indiscriminada construcción de viviendas sin las respectivas licencias, ni la aplicación de norma urbana alguna y que genera escaso espacio público.

Según estadísticas suministradas por el Departamento Administrativo del Espacio Público -DADEP, es a partir del año 2000 que se presenta importante acción de recuperación de espacio público, teniendo su más alto resultado en el año 2002, con aproximadamente 580 mil m² recuperados por vía de restitución y entrega voluntaria; sin embargo, en las dos últimas administraciones no se ha presentado el mismo ritmo de recuperación del mismo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En la administración del Dr. Luis Eduardo Garzón, se planteó que las ventas ambulantes, se constituyen en una forma honrada de combatir el hambre y brindar alternativas para el desempleo y el subempleo y que las autoridades deben buscar reglamentar, armonizar y capacitar a los vendedores, bajo la realidad de la imposibilidad social, económica y cultural para erradicarlas, especialmente en los centros de las actividades administrativas, económicas, sociales y comerciales de la ciudad.

Los estudios y diagnósticos para la formulación del Plan de Desarrollo *"Bogotá sin Indiferencia"*, así como para las importantes normas sobre la materia, a saber: Decreto 190 de 2004 relativo al Plan de Ordenamiento Territorial - POT y el Decreto 215 de 2005, relacionado con el Plan Maestro de Espacio Público - PMEP, evidenciaron situaciones como:

- Las acciones adelantadas para afrontar la problemática de las ventas ambulantes, se dirigían a combatir los efectos más no las causas. *"Solo el 0, 5% de la población de vendedores se benefició cada año de los 41.000 millones de pesos invertidos durante el periodo 1998 - 2004 en programas dirigidos a ellos"*¹. Pero solamente el 8%, del espacio público ocupado o invadido era por vendedores ambulantes.
- Según la Cámara de Comercio de Bogotá, en el Foro internacional realizado en el 2005, *"Las ventas en el espacio público mueven por lo menos \$960 mil millones al año en el caso bogotano, y de toda esa suma solamente el 30% va a parar al vendedor ambulante; el otro 70% va a parar a la industria y a las redes de distribución de esos bienes en el espacio público. El vendedor ambulante sólo es apenas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen"*.
- La administración recuperaba espacio público ocupado por vendedores ambulantes, algunos con soluciones económicas; y al poco tiempo nuevamente se volvía a ocupar por ellos mismos u otros. Estas situaciones conllevaron al empleo de la fuerza pública para desalojarlos y decomisar sus mercancías, lo que produjo malestar no solo en los afectados sino de un importante sector de la ciudadanía.

Ante las anteriores situaciones y en cumplimiento de la Sentencia T 772 de la Corte, la administración distrital profiere el Decreto 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"*. Así mismo, se inicia todo un proceso de formulación de la política pública de espacio público y en consecuencia la de ventas informales, que fueron plasmadas posteriormente, en los planes de desarrollo posteriores, en la compilación de normas del POT y en el PMEP. Estas normas fueron concebidas bajo la óptica de los derechos y con un importante enfoque social. *"Estamos en contra del uso de la fuerza arbitraria. No se puede combatir la pobreza urbana luchando contra los pobres. Las políticas desesperadas no resuelven el problema, porque al echar a la gente pobre de los centros*

¹ CONTRALORIA de BOGOTÁ: Evaluación de la política de ventas ambulantes del Distrito Capital 1998. 2003, Contraloría de Bogotá, Bogotá, 2004.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ. D.C.

*financieros lo que se consigue es desplazarlos hacia otras partes de la ciudad. Es el empobrecimiento de los pobres*².

Con ese enfoque de tipo social, se planteó un cambio, del modelo, típico de Norteamérica, caracterizado por espacios vacíos, ligados a la seguridad, construcción de grandes avenidas y movilidad peatonal por el modelo Europeo, caracterizado por Bulevares, ciudad viva, movilidad peatonal pero viviendo la ciudad; red de servicios al peatón y actividad regulada.

Es en este período, que la concepción del uso regulado del espacio público en calidad de aprovechamiento económico, empieza a tomar relevancia con el propósito de construir una red de servicios comerciales a los peatones. Aunque esta figura data desde la Ley 9 de 1989, cuando se autoriza a los Alcaldes para contratar con entidades privadas la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público. Posteriormente el Estatuto de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, le atribuye a las JAL, reglamentar el uso y el cobro de eventos en el espacio público, norma que fue reglamentada por el acuerdo 9 de 1997, sobre la misma materia. Este mismo concepto se desarrolló en normas posteriores, en especial el POT: decreto 619 de 2000 y 190 de 2004, el decreto 463 de 2003, hasta llegar al PMEP, que se constituye en el actual instrumento que permite reglamentar y controlar el uso regulado del espacio público, así como organizar un sistema de aprovechamiento económico del mismo, conciliando el derecho constitucional referente al libre uso, goce y disfrute del mismo, con el derecho constitucional al trabajo y su relación directa con el derecho a la vida.

A pesar de que las políticas públicas sobre el espacio público, han evolucionado desde hace más de 20 años, esta se concretó apenas hace cinco años, con la expedición del PMEP y desde entonces la actividad de la administración, se ha enfocado a reglamentar los diversos instrumentos del plan, en especial lo relacionado con el aprovechamiento económico del espacio público, sin embargo, no se evidencian avances importantes respecto a la generación, recuperación, mantenimiento y protección del espacio público. Si bien, la Sentencia de la Corte, impone limitaciones en materia de recuperación del espacio público invadido por vendedores ambulantes, la realidad es que las dos últimas administraciones como se afirma en el Foro Internacional sobre Espacio Público, *"lo percibe el sector empresarial, ha tolerado la ocupación temporal del espacio público por ventas callejeras"*. Esta afirmación se evidencia, ante la ocupación de espacios que ya habían sido recuperados e invertido importantes recursos para adecuarlos al uso colectivo.

También es evidente que la ciudad se encuentra en una encrucijada estructural, por cuanto solo el esfuerzo del distrito se convierte en una rueda suelta. Las políticas y actuaciones que se han realizado hasta el momento obedecen a medidas que no resuelven a fondo la problemática, y la relación costo-beneficio no se ve reflejada en la solución del problema, reflejado en el desempleo, el subempleo, la informalidad, el desplazamiento, la pobreza e indigencia y las migraciones a la ciudad, entre otras causas,

² Presentación: Alcaldía Mayor de Bogotá: UNA CIUDAD MODERNA Y HUMANA HACIA UN PROCESO DE FORMALIZACIÓN COMERCIO INFORMAL. De: Anna Tibaijuka Directora de la Agencia Hábitat ONU, Intervención Fórum Barcelona Septiembre 2004



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

aunado esto a que se han producido fallos y sentencias que obligan a la ciudad a asumir cargas que sobre la materia no le corresponde y en muchos casos no puede cumplir ni económica ni jurídicamente. En este sentido, se pronunció el Alcalde de Bucaramanga en el Foro Internacional sobre espacio público: *"Lo cierto es que hasta hoy, en la recuperación del espacio público se da un círculo vicioso: tenemos la invasión, recuperamos, ubicamos a los vendedores en un espacio especial, hay nueva reinvasión y volvemos a empezar"*.

La Secretaría Distrital de Gobierno, empieza a intervenir en los temas relacionados con el espacio público, a partir del año 2005, según el Plan Maestro de Espacio Público, con la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional, reafirmando su liderazgo con la Reestructuración Administrativa Distrital y su posterior reglamentación. La Secretaría de Gobierno como cabeza del sector de Gobierno Seguridad y Convivencia, interviene en la política de espacio público, en dos instancias básicas en desarrollo de la política de gestión plasmada en el PMEP:

- En consideración a que el espacio público es de toda y para toda la ciudadanía como un derecho y un compromiso de la administración para proveerlo, mantenerlo y protegerlo, es necesario brindar la seguridad y convivencia necesarias para que la ciudadanía pueda reunirse, participar, disfrutar y recrearse. Es en este aspecto que la Secretaría de Gobierno como cabeza del sector le corresponde brindar las condiciones de seguridad y disfrute del espacio público. Así mismo, tiene asignada la responsabilidad de hacer cumplir a cabalidad el Código de Policía.
- Sin embargo, la encuesta de percepción realizada por la CCB, en septiembre de 2009, arrojó como resultado que *"En general, dos de cada tres delitos ocurrió en espacios públicos de la ciudad. En calles o avenidas se registró el 53% de los delitos"*. También los ciudadanos encuestados consideran que la inseguridad ha aumentado principalmente en el transporte público y en las calles. Esta situación evidencia la ausencia de acciones más contundentes para combatir los delitos de impacto que se presentan en el espacio público, en especial el hurto a personas y el atraco.
- La Secretaría de Gobierno en cumplimiento de su función básica de *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local"*, la cual es ejercida a través de la Subsecretaría de Asuntos Locales, tiene bajo su responsabilidad apoyar a los Alcaldes Locales en el ejercicio de sus funciones asignadas por el Estatuto Orgánico y el Código de Policía de la ciudad en materia de espacio público.

Dicha responsabilidad es ejercida en el marco del proyecto *"Formación de la Institucionalidad Local"*, programa *"Localidades efectivas"* del Objetivo Estructurante *"Descentralización"*, en donde se encuentran las acciones de apoyo para la descongestión de expedientes por invasión del espacio público en las localidades. Así mismo, se encuentra conformado en la Dirección de Apoyo a las Localidades el *"Grupo pedagógico preventivo"*, el cual busca la *"capacitación y acatamiento voluntario de la norma, respecto al espacio público invadido, adicionalmente generar conciencia en las*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

diferentes afectaciones que se hacen al medio ambiente, enfatizándonos en humedales y cerros orientales, evitando de esta forma poner en marcha el accionar sancionatorio del Distrito y de los Alcaldes Locales³. Además, adelanta campañas de prevención y pedagogía realizadas en conjunto con otras entidades distritales.

Espacio Público en los Planes de Desarrollo de Bogotá 2001-2009:

De la misma manera en que fue evolucionando el desarrollo urbanístico de la ciudad y su componente de espacio público, así mismo, las propuestas de gobierno para la Alcaldía de Bogotá, incluyeron programas y acciones en la materia que posteriormente fueron plasmados en los respectivos Planes de Desarrollo Económico del Distrito Capital, y tal y como se describe en la normatividad histórica se han presentado dos periodos en cuanto a la construcción y ejecución de la política de espacio público.

El primero, desde la administración de Jaime Castro hasta la última administración de Antanas Mockus, caracterizado por el énfasis primordial en la construcción de infraestructura en el espacio público, así como la generación y utilización del mismo, bajo la concepción de: "*Cultura ciudadana y el cumplimiento voluntario de normas*", en el entendido, que invertir en espacio público, mejora la imagen de la ciudad la hace más competitiva, para la inversión tanto nacional como extranjera.

El segundo periodo se inicia con la Sentencia T 772 de septiembre de 2003, de la Corte Constitucional, aplicada en la administración de Luis Eduardo Garzón, período caracterizado por el enfoque hacia las personas, específicamente hacia los derechos de los ciudadanos. Es precisamente la Sentencia de la Corte Constitucional, producto de la acción de tutela interpuesta por el señor Félix Arturo Palacios Arenas, quien derivaba su sustento del oficio de vendedor ambulante de productos comestibles, desde hacía más de 8 años en la ciudad, contra el Grupo de Espacio Público de la Policía Metropolitana de Bogotá, la que obliga a la administración del entonces Alcalde Garzón a realizar cambios en las normas sobre espacio público, ventas ambulantes y acomodarlas al nuevo mandato, en el sentido de velar por la recuperación del espacio público y ofrecer soluciones económicas a los vendedores ambulantes para garantizar su sustento.

La Sentencia de la Corte Constitucional, contribuyó con el cambio de enfoque de la política sobre el espacio público, en especial lo referente a las ventas informales, pero además, en coincidencia las dos últimas administraciones de la ciudad, que le apuestan a una propuesta de tipo social, no solamente en sus planes de desarrollo, sino también en el PMEPE y demás normas sobre el espacio público, las que se han estructurado bajo los principios del Estado Social de Derecho y bajo la orientación de inclusión social de las personas menos favorecidas y vulnerables en las actividades económicas, sociales, culturales y políticas de la ciudad. El actual Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, no sólo recoge los postulados del PMEPE, sino la de construir sobre lo construido, mediante

³ Informe de gestión, Grupo Pedagógico Preventivo. PREVENCIÓN Y PEDAGÓGICA EN ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO, OBRAS Y URBANISMO Y DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO. 20 octubre 2009

ambiciosos programas y proyectos de generación, construcción y mantenimiento de espacio público, con un enfoque de derechos y de desarrollo humano.

II. INVERSIÓN EN LA POLÍTICA ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

Al analizar las estrategias de los últimos tres (3) planes de desarrollo distrital – 2001-2009, formuladas por las entidades involucradas en el tema, se pudo observar que no existe una política pública eficaz en el distrito que se encargue de la recuperación y el mantenimiento del espacio público invadido y de la atención de la problemática social generada por la ocupación ilegal del mismo. Cada Plan de Desarrollo ha sido abordado de manera distinta por las entidades responsables, realizando las inversiones que se han considerado necesarias en cada caso, sin que exista coherencia en el tratamiento y solución de dicha problemática, para el caso en estudio, Fondos de Desarrollo Local –FDL, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB, Instituto para la Economía Social –IPES y Secretaría de Gobierno ente generador de la política de espacio público.

Para demostrar la hipótesis anterior, se ha realizado un análisis de los alcances que sobre el tema, han sido incluidos por las entidades en los distintos planes de desarrollo de la ciudad y que se desarrolla a continuación:

En el caso del Sector de las Localidades, para atender la problemática de los vendedores ambulantes y estacionarios, ocupantes de espacio público, en el periodo 2001-2009, se aprobó un presupuesto definitivo de **\$18.732.58 millones**, distribuido en 15 localidades, cuya participación varió de manera significativa, siendo las localidades de San Cristóbal, Suba, Engativa, Bosa, Puente Aranda y Usme las que más recursos destinaron para atender la problemática de los vendedores informales. Entre estas seis (6) localidades se distribuyeron el **80.6%** del presupuesto aprobado para el sector en análisis.

No obstante, la ejecución del presupuesto sólo alcanzó el **70.1%** de lo programado al comprometer recursos por valor de **\$13.142,21 millones** de los **\$18.732,58 presupuestados**. Así mismo, en relación con la ejecución real que se materializa a través de las autorizaciones de giro, el comportamiento mostrado fue realmente bajo, dado que la administración sólo logró girar el **22.75%** de los compromisos adquiridos, es decir, **\$2.990.21 millones**. Cinco localidades no presentaron giros en el periodo, así: Usaquén, Santa Fe, Bosa, Mártires, Rafael Uribe y la Localidad de Barrios Unidos (*quizás la que ha mostrado menor incidencia del problema*), ejecutó el 100% de sus compromisos.

El anterior comportamiento demuestra la carencia de una efectiva planeación presupuestaria y contractual, así como la falta de una política coherente a nivel Distrital sobre el tema de la ocupación ilegal del espacio público, que deja a la libre escogencia de las distintas entidades de la ciudad no sólo los proyectos sobre el tema, sino del monto de los recursos y las fechas en que éstos se deben ejecutar para atender la problemática generada.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Localidades como Chapinero y Kennedy que históricamente han mostrado problemas relevantes que se relacionan con el espacio público, no destinaron recursos públicos entre los años 2001 a 2009 para atender el tema.

En la Localidad de Suba se presupuestaron en el periodo 2001-2009 \$3.396,65 millones para atender vendedores ambulantes y estacionarios de la Localidad; no obstante, sólo se comprometieron recursos por \$707.16 millones (es decir el 20.82% de lo apropiado) con giros que apenas llegan a los \$14 millones, no obstante haber suscrito los compromisos en los planes de desarrollo 2001-2004 y 2005-2008.

Situación similar se observa en la Localidad de Engativa, en donde se presupuestaron recursos por \$2.405.07 millones, de los cuales se comprometió el 19.59%, es decir, \$471.07 millones, con giros que sólo representan el 46.75% de lo comprometido (\$220.23 millones). La Localidad de Bosa presupuestó \$2.015 millones, que fueron apropiados en su totalidad; no obstante no realizó ningún giro en el periodo a pesar que los compromisos se adquirieron en los años 2005, 2006 y 2008. La Localidad de San Cristóbal, es la que mejor comportamiento presenta en su ejecución presupuestal, pues de \$4.795 millones de presupuesto, logró ejecutar \$4.505 millones (93.95%) pero con giros que sólo representan el 33.22% es decir, \$1.496.55 millones.

El presupuesto apropiado y ejecutado por las 15 localidades por invasión de espacio público, ha sido el siguiente, conforme se discrimina en el siguiente cuadro:

SECTOR DE LOCALIDADES					
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS POR INVASIÓN DE ESPACIO PÚBLICO					
LOCALIDAD	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN	% EJEC	Millones de pesos	
				GIROS	% GIRO
Usaquen	354,86	280,00	78,90%	0,00	0,00%
Santa Fe	150,00	150,00	100,00%	0,00	0,00%
San Cristóbal	4.795,00	4.505,00	93,95%	1.496,55	33,22%
Usme	1.126,14	969,44	86,09%	261,11	26,93%
Tunjuelito	627,02	624,92	99,67%	57,04	9,13%
Bosa	2.015,00	2.015,00	100,00%	0,00	0,00%
Engativa	2.405,07	471,07	19,59%	220,23	46,75%
Suba	3.396,65	707,16	20,82%	14,00	1,98%
Barrios Unidos	170,00	110,00	64,71%	110,00	100,00%
Teusaquillo	599,76	599,76	100,00%	231,52	38,60%
Mártires	80,00	80,00	100,00%	80,00	0,00%
Antonio Nariño	551,16	551,16	100,00%	201,16	36,50%
Puente Aranda	1.340,00	1.233,69	92,07%	64,00	5,19%
Rafael Uribe	545,92	268,91	49,26%	0,00	0,00%
Ciudad Bolívar	576,00	576,00	100,00%	254,60	44,20%
TOTAL	18.732,58	13.142,11	70,16%	2.990,21	22,75%

Fuente: www.shd.gov.co PREDIS – Ejecución presupuestal FDL

Con el fin de verificar la efectividad en la política pública en la recuperación del espacio público y la reubicación de la población del sector informal en actividades comerciales productivas, el Ente de Control realizó operativos a las localidades de Kennedy, Fontibón, Tunjuelito, Suba, Engativa, Santa Fe, Chapinero, Barrios Unidos, Bosa, Usme, San Cristóbal⁴, evidenciándose, entre otros, la falta de operatividad por parte de las autoridades encargadas en la recuperación del espacio público, la obstaculización de manera preocupante del tránsito de los peatones, toda vez que la gran mayoría se encuentran ubicados en los andenes lo que ocasiona inseguridad, desaseo y afecta el entorno y la movilidad.

Respecto de la inversión del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio - DADEP, por concepto de recuperaciones voluntarias del espacio Público, se estableció que en el Plan de desarrollo "*Bogotá para vivir todos del mismo lado*", en el proyecto: Acuerdos de sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos), se invirtió la suma de \$3.458.8 millones. En el Plan de Desarrollo "*Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*", en el proyecto Defensa participativa y sostenibilidad territorial del espacio público, se invirtió la suma de \$11.895,7 millones. Finalmente, en el Plan de Desarrollo "*Bogotá Positiva para vivir mejor*", por el proyecto apoyo, asistencia y asesoría en la gestión del espacio público, se destinó la suma de \$717,3 millones, estableciendo que las tres administraciones invirtieron la suma de **\$16.071,8 millones**.

Un desafío importante para las administraciones distritales ha consistido en la recuperación del espacio público, su uso apropiado, los espacios de tránsito peatonal y de convivencia, entre otros, para lo cual no solo bastan las acciones policivas que se puedan emprender, sino la intervención de las entidades de la administración distrital que participan en la solución de la problemática y la responsabilidad de los vendedores informales para asumir las alternativas propuestas por la entidad competente, como el caso del Fondo de Ventas Populares -FVP, entidad estructurada administrativamente mediante Acuerdo 25 de diciembre 27 de 1972, que tenía la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas que tienen que ver con los vendedores ambulantes y la preservación del uso colectivo del espacio público; objetivo incorporado al Fondo, por la Junta Directiva a través de la Resolución 001 de 1995; entidad que se encargó de desarrollar proyectos orientados a la organización, capacitación, formalización y/o reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios, relacionados estos con asesorías profesionales, líneas de crédito con tasas de interés preferencial, actividades de capacitación, y consolidación de los proyectos "*Caseta Feria Popular*".

Mediante el Acuerdo 257 de 2006 que adoptó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades de Bogotá, se transforma el Fondo de Ventas Populares FVP, denominándolo Instituto para la Economía Social -IPES. Se le establecieron funciones de definición, diseño y ejecución de programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital

⁴ Operativos llevados a cabo por al Contraloría de Bogotá en el mes de marzo de 2010



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios. Así mismo, se le asignó la responsabilidad de adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

Durante los últimos tres (Planes de Desarrollo 2001 a 2009), las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, fueron desarrolladas por el Fondo de Ventas Populares hoy Instituto para la Economía Social –IPES, con un presupuesto de \$95.802,1 millones, cuya ejecución alcanza el 97.10%. Siendo las vigencias 2006 con \$22.779,3 millones, 2007 con \$16.068,4 millones y 2008 con \$15.893,3 millones, a las que más recursos se destinaron para atender la problemática de los vendedores informales.

De otra parte es importante señalar que el IPES, a través de su política social orientada a responder la demanda y necesidades sociales de la población de vendedores informales de la ciudad, desarrolla, además, otros proyectos de inversión que apuntan a nivel micro a mejorar la empleabilidad y la formación ocupacional de los vendedores informales, y a nivel integral, mediante la capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización, proyectos estos como el 604 –Formación y capacitación para el empleo de población informal y vulnerable y 609 –Apoyo al emprendimiento empresarial del sector informal en poblaciones específicas, proyectos desarrollados a través de las acciones: *“Proceso de capacitación en competencias laborales a vendedores informales vinculados a REDEP, convenio SENA”*, *“Apoyo al emprendimiento empresarial del sector informal”*, presentando en la vigencia 2008 una inversión de \$118,1 millones y \$39,4 millones, respectivamente. Así mismo, *“Formar del sector informal en competencias laborales y/o productivas”* con un presupuesto por \$2.100,0 millones, en la vigencia 2009. Para una inversión total por valor de \$2.257,5 millones.

Por lo anterior, se establece que para el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, el FVP e IPES han invertido recursos durante las vigencias comprendidas entre el 2001 al 2009 por valor de \$98.059,6 millones.

Es importante señalar que desde 1994, para consolidar los proyectos comerciales se adquirieron, arrendaron, o se encuentran en comodato o convenio, inmuebles que requirieron altas inversiones para organizar a los vendedores ambulantes y estacionarios en proceso de reubicación, presentando en unos deficiencias en la adquisición y compra de terrenos, como: afectaciones prediales, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquieren con procesos en curso de sucesión. Igualmente, se compraron terrenos y edificaciones en sectores no comerciales⁵. Se adquirieron 29 predios que se encuentran debidamente legalizados con una inversión de \$473.391,6 millones, cuatro (4) predios pendientes de legalizar por un valor de \$766 millones, diez (10) predios en comodato o convenio con las Alcaldías Locales, IDU, DADEP, sobre los cuales el FVP (hoy IPES) ha invertido un valor de \$9.5544,8 millones. Respecto de los cuatro puntos de encuentro, fueron entregados por el

⁵ Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular, Vigencias 2001-2004, Contraloría de Bogotá.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

IDU al IPES a través de convenios por un valor de \$4.942,0 millones, para un total de inversión por valor de \$488.654,4 millones.

A través del Plan de Desarrollo Bogotá: *"Para Vivir Todos del Mismo Lado"* 2001-2004, el nivel de ocupación de proyectos comerciales a cargo del FVP (hoy IPES) para la vigencia 2001 fue del 60.40% y de desocupación el 39.59%, en el 2002 la ocupación fue del 31.20% y la desocupación el 68.79%, en el 2003 el porcentaje de ocupación correspondió al 62.89% y el 37.10% a desocupación y para la vigencia 2004 el 46.09% a ocupación y el 53.90% a desocupación. Con el Plan de Desarrollo *"Bogotá Sin Indiferencia" Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión* 2004-2008, la ocupación de proyectos comerciales en la vigencia 2005 fue del 57.11% y del 42.80% de desocupación, en el 2006 de acuerdo con la muestra de casetas visitadas por el Ente de Control, el 14.42% correspondió a ocupación y el 85.56% a desocupación, en el 2007 la ocupación fue del 58.90% y del 41.09% de desocupación y en la vigencia 2008 la ocupación correspondió a 76.68% y la desocupación al 23.31%. Para la vigencia 2009 se estableció que de un total de 2.861 módulos, distribuidos en 32 Centros Comerciales, 928 de ellos se encontraron desocupados, lo que equivale a un 32.4% del total de módulos.

De acuerdo con las diferentes visitas adelantadas por el Ente de Control a los proyectos a cargo del IPES, se observaron adjudicatarios utilizando los módulos como bodega o lugar para almacenar mercancías y simultáneamente ejerciendo su actividad económica en el espacio público, que ya había sido objeto de recuperación por parte de las autoridades involucradas. Igualmente se determinó, infraestructura de varios Centros Comerciales, en lamentable estado de deterioro. Centros comerciales que no cuentan con un diseño estructurado para los módulos, por lo que cada vendedor construye o adecua el punto de venta, según sus necesidades y conveniencia, situación que los hace poco atractivos; locales ubicados en la parte posterior de los proyectos, lo que impide que estos sean asignados, y ocasiona altos porcentajes de desocupación de módulos.

De las 14 zonas de transición de aprovechamiento, autorizadas a 31 de diciembre de 2009, se estableció de acuerdo con las visitas realizadas por el Ente de Control, que de un total de 347 cupos disponibles, 287 se encontraban ocupados, presentando un nivel de desocupación del 17.2%, correspondiente a 60 puntos de venta. De los cuatro (4) puntos de encuentro, se evidenció que los módulos fueron ubicados en sitios no visibles al flujo peatonal, módulos de ciclo parqueaderos no habilitados al público, módulos utilizados como bodegas. De los 66 módulos instalados para vendedores informales el 85% se encontraron cerrados y el 15% abiertos. Acerca del nivel de ocupación de los módulos de venta (quioscos en la calle) de 608 módulos de venta, se encuentran en operación 486, equivalentes al 80% de módulos operando, 84 módulos no se encuentran en funcionamiento, que equivalen al 13.8% y 38 en proceso contractual, que son aquellos módulos que han sido asignados, pero los asignatarios están en proceso de cumplimiento de requisitos de carácter documental para permitirles entrar en operación.

Con respecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB, en cumplimiento de los Planes de Desarrollo *"Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado 2000-2004"*, *"Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008"* y *"Bogotá Positiva 2008-2012,"* la entidad realizó



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

inversiones para la recuperación, restauración, conservación, mantenimiento y protección de la estructura ecológica por un valor aproximado a los \$252.048 millones. Observándose que la mayor inversión se situó en el concepto Canalizaciones con un total de \$82.907 millones, correspondiendo el mayor gasto al proyecto Canal Cundinamarca con una inversión de \$49.042 millones.

La EAAB durante el periodo 2001 a 2009 adquirió un total de 3.315 predios en el Distrito Capital, con el propósito de ejecutar obras referentes a proyectos y programas, los cuales son declarados de utilidad pública, y buscan además, proteger las redes de servicios, cuencas hidrográficas y zonas de ronda y manejo de preservación ambiental del sistema hídrico, elementos constitutivos del espacio público.

De las visitas practicadas, por el Ente de Control a algunos predios de la EAAB, se pudo evidenciar: Ocupación del espacio público, como se observa en el siguiente registro fotográfico:

LOCALIDAD FONTIBÓN
Carrera 89 A No. 44ª-84 diagonal 45B No. 87-55



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Efectuada la inspección ocular se observó que es ocupada la ladera del canal por un taller automotriz.

LOCALIDAD KENNEDY



Fuente: Visitas Equipo Auditor

“Al rescate de la moral y la ética pública”

En la localidad de Kennedy, se evidenció que familias de recicladores han ocupado el costado sur del Canal Cundinamarca y la futura Avenida Cundinamarca que construirá el IDU. En el humedal Techo fueron construidas varias clases de vivienda familiares de dos plantas, las que disponen de medidores de luz y agua. De acuerdo a los habitantes del sector dichas construcciones fueron aprobadas por la Curaduría Urbana. Los habitantes de la vivienda al momento de la compra de los terrenos desconocían el destino de estos.

Así mismo, el Ente de Control practicó visitas a 115 predios de propiedad del Distrito Capital, ubicados en zonas de ronda de ríos, quebradas, humedales, canales y colectores, de las localidades San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa y Kennedy, con la finalidad de determinar el estado de ocupación de los mismos, observándose acumulación de basuras en las quebradas Chiguaza, Morales y quebrada Seca; también la existencia de escombros de obra en el colector de Santa Librada, barrios Santa Marta y Barranquillita, y en la canalización del interceptor del río Fucha. Adicionalmente, en el Río Bogotá - Canal Cundinamarca, se detectó existencia de semovientes y vehículos de Tracción animal.

ESCOMBROS Y BASURAS EN PREDIOS QUE HAN SIDO OBJETO DE RECUPERACIÓN



Fuente: Visitas Equipo Auditor

IV CONCLUSIONES

- Es evidente que la política de espacio público en Bogotá ha surtido un largo proceso de análisis, estudio y diagnóstico, que junto con las tendencias internacionales y las jurisprudencias de las Cortes, han concluido con una importante producción de un marco regulatorio legal para el distrito.
- Según estándares internacionales, la ciudad aún se encuentra muy atrasada en materia de disponibilidad de espacio público, más aún, cuando las metas de gobierno no se proponen llegar al mínimo de dicho estándar, ni del POT, ni el PMEP. No se observan acciones concretas con el fin de producir y recuperar espacio público en especial el componente verde. La ciudad padece de un déficit de espacio público por habitante de acuerdo al estándar internacional, el cual por



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

lo menos debe ser de 10 m²/hab., este indicador se encontraba al iniciar la administración de Luis Eduardo Garzón en aproximadamente 4 m²/hab y pretendía llegar a 6 m²/hab; sin embargo, el indicador base utilizado para formular la meta en el Plan de Desarrollo de Samuel Moreno, era de 2,5 m²/hab y se propuso incrementarlo a 4.2 m²/hab. Este hecho refleja la escasa coherencia que existe entre los dos últimos planes de desarrollo, en cuanto a la fijación de metas para incrementar el espacio público, bajo unas líneas de base totalmente disímiles.

- Aunque se ha producido nuevo espacio público como consecuencia de los proyectos urbanísticos, y que los urbanizadores han realizado las cesiones de Ley, el Distrito no ha tenido la capacidad logística ni financiera para recibir dichas áreas debidamente escrituradas, para su adecuación y mantenimiento respectivo. Algunas áreas de cesión a pesar de ser espacio público, se encuentran con cerramientos, lo que impide a su aprovechamiento por parte de los ciudadanos en general. Además, aunque se produce nuevo espacio público por la construcción de vías, este es inferior al crecimiento de la población de la ciudad.
- A nivel presupuestal se evidencia que en el periodo de los Planes de Desarrollo-2001 a 2009, se han invertido recursos por la suma de \$382.654,4 millones, para atender acciones públicas de recuperación de espacio público invadido, valor correspondiente a **\$18.732,5 millones** al Sector Localidades, \$16.071,8 millones DADEP, \$95.802,1 millones IPES y \$252.048 por parte de la EAAB. Inversión que no ha obtenido los resultados esperados en términos de efectividad.
- No existe coherencia ni continuidad en las acciones públicas efectuadas entre uno y otro plan de desarrollo, ni al interior de cada uno de ellos; por el contrario, éstas se encuentra fragmentadas, pues la inversión pública no está debidamente monitoreada, razón por la cual, los resultados ejecutados con los proyectos que se han aprobado en las distintas administraciones, no han tenido el efecto esperado y los resultados mostrados son precarios, por lo que no se ha atendido en debida forma el problema socialmente relevante que se intenta solucionar.
- El Distrito no cuenta con una política pública definida y estructurada que garantice la continuidad en las acciones públicas de recuperación de espacio público invadido, motivo por el cual, aquellos espacios que han sido recuperados y en los cuales se han realizado inversiones en reubicación de vendedores, son objeto de nuevas ocupaciones, sin que se evidencien acciones concretas tendientes a mantener desocupados dichos espacios y a proteger la inversión pública realizada. Hecho evidenciado en las visitas practicadas por el Ente de Control a las Localidades de Santa Fe, Kennedy, Suba, Barrios Unidos, Tunjuelito, Engativa, donde además de la invasión del espacio público, se observan basuras, inseguridad, incomodidad para el tránsito de peatones y vehículos.
- El problema de las ventas informales que se genera de manera desordenada en andenes, esquinas, parques, plazas, etc., y su efecto en la invasión del espacio público; en el comercio ilegal; en la evasión de impuestos, aparte de afectar los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

derechos colectivos genera entre otras consecuencias, problemas de aseo, inseguridad, desplazamiento de los peatones y vehículos, desvalorización de las zonas invadidas, deterioro y el desplazamiento o quiebra del comercio formal de los sectores donde se ubican los vendedores. Además, del peligro inminente para la salud, en el caso del consumo de alimentos y bebidas preparadas en precarias condiciones de salubridad.

- No ha existido efectividad en las acciones implementadas por la administración para solucionar la problemática identificada, pues no existe coherencia en la política pública y los resultados obtenidos son pobres frente a la magnitud del problema. De la misma forma, la estrategia de reubicación de vendedores informales no ha tenido el efecto esperado por la administración, dado que los espacios públicos recuperados, en su mayoría, han sido nuevamente ocupados, sin que se hayan diseñado e implementado mecanismos efectivos para evitar su invasión por los agentes sociales que conforman el sector de la informalidad.
- La ciudad no cuenta con una base de datos de vendedores ambulantes confiable. FENALCO estima que son 30.000 vendedores, la encuesta de calidad de vida realizada en junio del 2003 por el DANE, arrojó un número de 79.290 vendedores, OIT, Banco Mundial, BID – año 2000, estimaba en 105.558, y el IPES contabilizó, a diciembre de 2008, un total de 40.023⁶ vendedores ambulantes y estacionarios inscritos en la base de datos de la entidad.
- No obstante el avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes y sobre el aprovechamiento económico del mismo, la administración no ha sido contundente en su aplicación, así mismo, los pactos suscritos no se están cumpliendo y la gestión de los Alcaldes Locales, no ha sido eficiente en la recuperación de espacio público invadido por ventas callejeras y el uso indebido de antejardines, entre otras. No se observa una política coordinada, coherente y sistemática, bajo una perspectiva empresarial, con el propósito de lograr la generación de importantes ingresos para el Distrito, por concepto de contratos de explotación económica del espacio público.
- Los esfuerzos sobre el aprovechamiento económico y comercial, se han enfocado a la instalación de centros comerciales, ferias temporales, zonas de transición de aprovechamiento autorizado, Kioscos, puntos de encuentro, espacios análogos; programas adelantados por la administración distrital a través del IPES, que se encarga de realizar la gestión de manera directa con las personas. Estos programas presentan un alto nivel de desocupación y no obstante los vendedores contar con estos lugares para desarrollar su actividad comercial invaden los alrededores de estos, con toda clase de mercancías, lo que genera competencia con los que han optado por formalizarse.

⁶ Sistema de Información Misional. Oficina Asesora de Planeación, IPES - Registro de Vendedores Inscritos en el IPES



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- El enfoque de las políticas públicas implementadas en las dos últimas administraciones gira en torno al imperativo social y de derechos ciudadanos, ello ha ocasionado que la recuperación del espacio público invadido, no tenga el ritmo que exigen algunos sectores ciudadanos. Sin embargo, es preciso advertir que las soluciones perdurables a la problemática de las ventas informales, no se logran sin el concurso del Gobierno Nacional en la solución de las situaciones macroeconómicas que originan el problema.
- La ubicación de los vendedores ambulantes en el espacio público obedece a un problema social, económico y formativo cuya solución no se encuentra solamente en medidas policivas que se tomen al respecto, sino que demanda de igual forma del compromiso gubernamental (Distrital y Nacional).
- Las autoridades policivas no estén llevando a cabo los operativos correspondientes para combatir la ocupación.
- En materia de ocupación del espacio público, es evidente que la política en el contexto de los vendedores informales no ha brindado soluciones de fondo, razón por la cual estos grupos poblacionales continúan eternizándose en su informalidad, obstaculizando el paso por andenes, puentes peatonales.
- No ha existido efectividad en las estrategias implementadas por las administraciones para solucionar la problemática del vendedor informal, pues no existe coherencia en la política pública y los resultados obtenidos del desarrollo de la estrategia relacionada con las alternativas de relocalización comercial, frente al problema permanente de ocupación del espacio público.
- Al analizar las estrategias de los últimos tres (3) planes de desarrollo distrital – 2001-2009, formuladas por las entidades involucradas en el tema, se pudo observar que no existe una política pública eficaz en el distrito que se encargue de la recuperación y el mantenimiento del espacio público invadido y de la atención de la problemática social generada por la ocupación ilegal del mismo. Cada Plan de Desarrollo ha sido abordado de manera distinta por las entidades responsables, realizando las inversiones que se han considerado necesarias en cada caso, sin que exista coherencia en el tratamiento y solución de dicha problemática, para el caso en estudio, Fondos de Desarrollo Local –FDL, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público –DADEP, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB, Instituto para la Economía Social –IPES y Secretaría de Gobierno ente generador de la política de espacio público.
- Finalmente el IPES, la Secretaría de Gobierno, las Localidades y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, suscribieron con este ente de control, un Plan de Mejoramiento en el marco de las funciones de cada una de ellas, tendiente a ejercer un mayor control que conlleve al ejercicio y disfrute del espacio público como elemento fundamental de la movilidad y la seguridad ciudadana.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por lo expuesto, este organismo de control, considera pertinente que la administración distrital tome las medidas necesarias con el fin de solucionar las deficiencias comunicadas en este pronunciamiento y lograr los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, que en el presente caso se operativiza a través del Plan Maestro del Espacio Público, de tal manera que se garantice el respeto al espacio público, como factor de movilidad y desarrollo económico y el derecho al trabajo.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: José Fernando Bocanegra García, Subdirector Fiscalización Desarrollo Económico, Industria y Turismo
Elaboró: Equipo Auditor, y José Fernando Bocanegra García.
Revisó: Mónica Certain Palma –Director Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo
Ajustó: Gabriel Riveros, Asesor Despacho Contralor de Bogotá. X