

**POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO PARA  
EL CASO DE LAS VENTAS INFORMALES EN LA LOCALIDAD DE  
SANTAFE**

**LUIS FERNANDO ORJUELA RINCON**

**POLITÓLOGO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO  
MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL  
BOGOTÁ, D.C**

**2013**

**POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO PARA  
EL CASO DE LAS VENTAS INFORMALES EN LA LOCALIDAD DE  
SANTAFE**

**LUIS FERNANDO ORJUELA RINCON**

**POLITÓLOGO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MÁGISTER EN  
PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

**DIRECTOR**

**ALBERTO VILLATE**

**INGENIERO**

**ASESOR**

**GONZALO NAVARRO**

**ARQUITECTO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO**

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL**

**BOGOTÁ, D.C**

**2013**

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá, D.C 25 de noviembre de 2013

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN.....	9
1. MARCO CONCEPTUAL .....	19
1.1. LA NOCIÓN DE LO PÚBLICO DESDE LA FILOSOFÍA POLÍTICA: HANNAH ARENDT, JÜRGEN HABERMAS Y JOHN RAWLS .....	19
1.2. CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO. ....	22
1.2.1. Aproximaciones conceptuales al espacio público.....	27
1.2.2. Los lugares públicos como espacios para el aprendizaje de normas y comportamientos .....	35
1.3. NORMATIVIDAD ASOCIADA AL EL ESPACIO PÚBLICO Y CLASIFICACIÓN DE LAS VENTAS INFORMALES EN COLOMBIA. ....	43
1.3.1. Referentes normativos para el espacio público.....	43
1.3.2. Clasificación de las ventas informales.....	54
1.4. Los bienes públicos.....	56
1.5. La economía informal y las ventas informales.....	58
2. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ: UN ANÁLISIS PARA EL CASO DE LAS VENTAS INFORMALES.....	64
2.1. EL DISCURSO DE LA CULTURA CIUDADANA, EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA: ANTANAS MOCKUS 1995-1997 .....	64
2.1.1. Políticas y estrategias de gestión del espacio público. ....	69
2.1.1.2 El concepto de cultura ciudadana .....	71

2.1.2. El tratamiento a las ventas informales en el marco de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	73
3.2. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDAD MÁS IGUALITARIA: ENRIQUE PEÑALOSA 1998-2001 .....	77
3.2.1. La puesta en marcha de la ciudad inclusiva .....	78
3.2.2 La recuperación del espacio público y alternativas de formalización laboral .....	80
3.3. LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO MODELO DE CIUDAD: ANTANAS MOCKUS 2001-2003.....	85
3.3.1 Bogotá: Para vivir todos del mismo lado .....	85
3.3.2. Avances en la armonización de la política distrital de ventas informales y la protección del espacio público .....	87
3.4. UN CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: LUIS EDUARDO GARZÓN 2004-2007 .....	91
3.4.1. EL ESPACIO PÚBLICO COMO OPORTUNIDAD PARA EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO .....	91
3.4.2 El Plan Maestro de Espacio Público-PMEP .....	94
4. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON VENTAS INFORMALES: EL CASO DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE .....	97
4.1 CARACTERIZACIÓN DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE .....	97
4.1.1 Localización y Límites.....	97
4.1.2 Área, tipos de suelo y población .....	99
4.1.3 Densidad y estratificación .....	100
4.1.4 Uso del suelo .....	101
4.1.5. Espacio público efectivo por habitante .....	101
4.2 LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA LOCALIDAD .....	103
4.3 LAS VENTAS INFORMALES Y LA POLÍTICA DEL DISTRITO.....	105

4.4. LA EXPERIENCIA DE LIMA EN LA REUBICACIÓN DE VENTAS INFORMALES: UN CASO DE ESTUDIO PARA BOGOTÁ.....	112
5. CONCLUSIONES .....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	117
ANEXOS.....	123
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES .....	128

### **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1. Rasgos del espacio público.....	30
Cuadro 2. Sistemas regulatorios.....	68
Cuadro 3. Programas de Intervención y beneficiarios.....	85
Cuadro 4. Proyectos de Reubicación permanente generados por la Administración Distrital 2001-2003.....	90
Cuadro 5. Número de beneficiarios atendidos 2001-2003.....	92
Cuadro 6. Espacio Público Efectivo Localidad de Santa Fe.....	107
Cuadro 7. Productos de venta por el comercio informal en Santa Fe.....	108
Cuadro 8. Proyectos de Reubicación FVP.....	110

## LISTA DE PLANOS

Plano 1. Localidad de Santa Fe.....	104
Plano 2. Localización del comercio informal en Santa Fe.....	107

## RESUMEN

Esta investigación pretende analizar las distintas políticas y estrategias de espacio público relacionadas con las ventas informales teniendo en cuenta la concepción de ciudad de cada administración distrital estudiada. Se reconocen las políticas distritales de espacio público contenidas en los planes de desarrollo entre 1995 y 2007 las cuales reflejaron las concepciones de ciudad de cada uno de los ex alcaldes de Bogotá. Del mismo modo se analiza la gestión de cada administración para el tema de las ventas informales y se examina el rol de la Corte Constitucional, el cual fue decisivo en la gestión del espacio público. Se toma como caso de estudio la localidad de Santa Fe para ilustrar la gestión de las administraciones distritales en el manejo del espacio público y las ventas informales.

Se propone como objetivo general de la investigación: **Identificar la gestión del espacio público por parte de las diferentes administraciones distritales para explicar la incidencia en su uso no formalizado como escenario para el ejercicio de las ventas informales tomando como caso de estudio la localidad de Santa Fe.** Para el desarrollo de este objetivo se proponen como objetivos específicos: I) Reconocer las políticas distritales de espacio público contenidas en los planes de desarrollo para identificar la gestión por parte de las administraciones distritales, II) Identificar el tratamiento dado al comercio informal por los gobiernos distritales a través de la función del Fondo de Ventas Populares-FVP, III) Encontrar relaciones entre la gestión del espacio público de cada administración y el tratamiento a las ventas informales en la zona de estudio. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo y se proponen recomendaciones para regular las ventas informales en Bogotá.

## INTRODUCCIÓN

La construcción y rehabilitación de espacios públicos en Bogotá fue uno de los avances más representativos en la transformación de la ciudad durante los años noventa, mediante la implementación de proyectos de inversión en la infraestructura física de la ciudad, acompañados de políticas para el manejo del espacio público.

Ante el crecimiento de la ciudad durante los años 70s y 80s, los lugares públicos se encontraban siendo utilizados para actividades particulares como el estacionamiento de vehículos y el comercio informal, y para esta época el espacio público no era un elemento relevante dentro de la estructura urbana de la ciudad.

En este período Bogotá progresaba, pero al mismo tiempo se daba un aumento en el empleo informal con la ubicación de vendedores informales en espacios públicos principalmente con la ocupación de andenes y plazas. Adicionalmente el incremento del parque automotor hizo insuficiente la malla vial disponible lo cual hizo que se perdiera el control en la organización vehicular de la ciudad lo cual generó que calles y aceras se utilizaran como lugares de estacionamiento de los propietarios de los vehículos.

Sin embargo, durante la década de los noventa, se presentaron las condiciones que propiciaron el cambio en Bogotá como lo fue la promulgación de la Constitución Política de 1991 que institucionalizó la descentralización fiscal y administrativa mediante una mayor autonomía de las entidades territoriales y la puesta en marcha de los planes de desarrollo para las entidades territoriales. Del mismo modo la ampliación del período de los alcaldes que pasó de 2 a 3 años con la nueva Constitución fue determinante para la implementación de las políticas distritales de cada administración.

En este contexto, en el año de 1995 llega a la Alcaldía Mayor de Bogotá Antanas Mockus, quien hizo a un lado la manera tradicional de gobernar la ciudad, dado que el ejercicio de la autoridad se fundamentaba a través de la educación y la pedagogía, tratando de modificar el modo de interacción de los habitantes de la capital con lo público que es el eje central de su discurso y elemento articulador en su Plan de Desarrollo.

Es de esta manera que sus programas en el Plan de Desarrollo “*Formar Ciudad*” fomentaron de manera pedagógica la utilización del espacio público por los ciudadanos introduciendo símbolos que manejaban la estética para promover actitudes positivas en ellos y lograr hacer que la multifuncionalidad fuera un valor ético esencial en todos los individuos (Gómez & Murillo, 2005: Pág 19).

El espacio público se definió en esta administración en términos de la recuperación de lugares donde los habitantes ejercen su condición de ciudadanos, y en este contexto, se elaboraron planes para la intervención física de la ciudad haciendo énfasis en la recuperación del espacio público y en la construcción de parques, alamedas, plazas y plazoletas que cambiarían su estructura física hasta la actualidad. En cuanto al manejo de las ventas informales en el espacio público esta administración se caracterizó por medidas represivas de desalojo para la recuperación de espacios públicos ocupados desde hacía décadas por vendedores informales; sin embargo, durante su mandato la Corte Constitucional comienza a pronunciarse sobre la necesidad de conciliar el derecho al trabajo de los vendedores informales y la preservación del espacio público como un bien común.

Posteriormente, en 1998 tras la elección de Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá, la ciudad tuvo continuidad en los cambios en cuanto a la recuperación del espacio público para iniciar un proceso de resocialización con el entorno y los ciudadanos. El enfoque de la gestión del espacio público en esta

administración fue predominantemente físicoespacial. Desde este punto de vista, para Peñalosa el espacio físico que usa el peatón es un punto crucial de la ciudad puesto que es el lugar de convergencia de la mayoría de los ciudadanos y es por esta razón que es necesario recuperarlo, creando una infraestructura física viable que traiga como consecuencia un mejor trato entre los individuos, con la idea de que si la ciudad cambia, sus ciudadanos también lo harán (Gómez & Murillo, 2005: Pág: 21).

Peñalosa proponía en su Plan de Desarrollo un nuevo concepto de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá. De esta manera, se volvería a tener una ciudad para los niños, jóvenes, ancianos y adultos para que disfruten, gocen y vivan alegremente en ella. Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes<sup>1</sup>. Frente al tema de las ventas informales, Peñalosa comenzó a abrir canales de concertación con las asociaciones de vendedores informales para explorar alternativas de reubicación y programas de apoyo a esta población, pero sin dejar a un lado las medidas policivas para la defensa del espacio público

En 2001 y tras abandonar la Alcaldía de Bogotá para aspirar a la Presidencia de la República, Antanas Mockus vuelve a ser elegido como Alcalde de Bogotá para el período 2001-2004. La segunda administración de Mockus se caracterizó por la continuidad de la inversión en infraestructura de espacio público que inició Enrique Peñalosa con la construcción de ciclorrutas, bibliotecas, ampliación de espacios públicos y el sistema de transporte masivo

---

<sup>1</sup> Acuerdo 6 de 1998: Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos.

transmilenio, proyectos que fueron articulados a su discurso de la cultura ciudadana.

Se promovieron los programas de formación en ciudadanía con énfasis en cultura ciudadana y espacio público y, por otra parte, se atendió de manera prioritaria el tema de las ventas informales con una política de reubicación. A su vez, hubo continuidad con los programas de integración ciudadana como el Día sin Carro, la ciclovía nocturna y la política ambiental para la descontaminación de la ciudad. Al final de su mandato, la Corte Constitucional vuelve a pronunciarse en defensa del derecho al trabajo de los vendedores informales, lo cual ejercería una influencia significativa en la ejecución de la política de espacio público y de ventas informales en la siguiente administración.

Durante este período los gobiernos distritales tuvieron un nuevo concepto de la administración tanto en sus aspectos institucionales, como en su relación con los ciudadanos y con un nuevo modelo de ciudad. Se impulsaron una serie de reformas administrativas acompañadas de campañas cívicas que acercaron el gobierno distrital a los ciudadanos; se mejoraron los índices de seguridad y en cuanto a la infraestructura de la ciudad, se invirtió en nuevos espacios públicos, como andenes plazas, plazoletas y parques que incluyeron políticas de gestión del espacio público apoyadas en el aumento en la calidad y cantidad de espacio público físico con la destinación de una parte del presupuesto a la recuperación, conservación y expansión del espacio público y a la implementación de políticas orientadas hacia la apropiación de lo público. Desde 1998 hasta 2005 se construyeron y recuperaron más de 7 millones de metros cuadrados de espacio público (Colón, 2007).

En 2004 durante la administración de Luis Eduardo Garzón la política de inclusión social es el eje de su gestión y el espacio público no se concibe de la misma forma en que lo consideraban sus antecesores, debido a que no se

asume que sea susceptible de ser protegido en su integridad libre de ventas informales como lo consideraban sus antecesores.

De esta manera en zonas como el centro de la ciudad nuevamente se notó la presencia de vendedores informales que utilizaron nuevamente los espacios públicos recuperados para el ejercicio de actividades comerciales informales, marcando una ruptura en los logros obtenidos por parte de las administraciones anteriores en materia de recuperación de espacio público. De acuerdo con Rocha & Sánchez (2006) se hizo visible el relajamiento de las políticas distritales, al disminuir las acciones en materia de recuperación de espacio público.

A su vez, el fallo de la Corte Constitucional a favor de la protección del derecho al trabajo de los vendedores informales fue un factor determinante que le quitó margen de maniobra al gobierno local, y en consecuencia, se relajaron las políticas de control y la ciudad registró en diferentes sectores una proliferación de ventas callejeras. (Rocha, & Sánchez, 2006: pág 3). En consecuencia y como resultado de esta situación, se estimaba que cerca del 23,5% de los espacios públicos recuperados en administraciones anteriores estaban siendo invadidos nuevamente por el comercio informal (Castro & Colón, 2007).

Gómez & Murillo (2005) sostienen que mientras en las políticas anteriores se dio prioridad a alguno de los dos elementos del espacio público, lo tangible o lo intangible, en la administración de Luis Eduardo Garzón la política social fue prioridad, lo que generó el abandono de la gestión del espacio público recuperado y el incremento de la utilización del espacio público por parte de vendedores informales para el aprovechamiento económico.

Esta ha sido una de las principales dificultades que enfrenta el espacio público en la ciudad dada la alta presencia de vendedores informales en distintas zonas comerciales como andenes y otros lugares para el ejercicio de actividades

comerciales informales, que de manera descontrolada ha venido incrementándose constantemente.

En las dos últimas décadas el número de vendedores informales en Bogotá creció en 487.000, según cifras de la Cámara de Comercio de Bogotá y el número de ocupados en 820.000, lo que significa que el 60.4% de los empleos generados correspondió al sector informal de la economía<sup>2</sup>.

Para 2005 la informalidad económica afectó a 1'659.237 personas, es decir, el 52.9% de la población ocupada en el Distrito Capital, y en 2006 aumentó en 180.000, para situarse en el 54,6% de la población ocupada de la capital. En cuanto a las ventas informales, de acuerdo con el Instituto para la Economía Social-IPES, antes Fondo de Ventas Populares, en 2003 existían en Bogotá 79.290 vendedores en el espacio público, cifra que ha venido en aumento año a año.

A partir de esta problemática el presente trabajo tendrá por objetivo general: **Caracterizar la gestión del espacio público por parte de las diferentes administraciones distritales para explicar la incidencia en su uso no formalizado como escenario para el ejercicio de las ventas informales tomando como caso de estudio la localidad de Santa Fe.** Para el desarrollo de este objetivo se proponen como objetivos específicos: I) Reconocer las políticas distritales de espacio público contenidas en los planes de desarrollo para identificar la gestión por parte de las administraciones distritales, II) Identificar el tratamiento dado al comercio informal por los gobiernos distritales a través de la función del Fondo de Ventas Populares-FVP, III) Encontrar relaciones entre la gestión del espacio público de cada administración y el tratamiento a las ventas informales en la zona de estudio.

---

<sup>2</sup> Datos del estudio de la CCB (2009): Balance del aprovechamiento económico del espacio público y las ventas callejeras.

Las preguntas de investigación que guiarán el presente trabajo serán ¿Cómo ha sido manejado el espacio público en la ciudad a partir de las políticas y estrategias contenidas en los planes de desarrollo distritales? ¿Qué alternativas de formalización laboral se propusieron a los vendedores informales por la administración distrital como estrategia para regular la ocupación del espacio público para adelantar actividades comerciales? ¿Cuáles han sido las principales intervenciones en espacio público y de ventas informales en la localidad de Santa Fe?

El método de investigación propuesto para este trabajo es de tipo revisión documental, de modo permite observar la realidad con base en documentos que presentan datos, información e interpretaciones sobre el tema analizado.

Por otra parte, es un proceso inductivo que a partir de la exploración de sucesos particulares permite llegar a conclusiones para proponer generalizaciones sobre el fenómeno estudiado, que en este caso es la caracterización de las políticas y estrategias distritales de espacio público y su relación con las ventas informales en el centro de Bogotá. A partir de esta indagación, se podrá interpretar dicha relación para dar cuenta del tratamiento que han tenido los gobiernos distritales frente a este fenómeno.

Se utiliza el método analítico de acuerdo con Ruiz (2004) que consiste en el método de investigación que desintegra un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. Siguiendo al autor, este método permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: “explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías” (Ruiz, 2004: Pág 25).

Las categorías de análisis que abordará este trabajo provienen del marco conceptual que se presentará más adelante: ciudad, espacio público, e informalidad.

De acuerdo con el método de investigación se realizó una revisión documental de los Planes de Desarrollo Distritales del período de estudio y de datos sobre población de vendedores informales en el mismo lapso de tiempo abordado, se consultó jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho al trabajo por parte de vendedores informales e informes de gestión del Fondo de Ventas Populares y la base normativa que reglamenta el uso del espacio público tanto en la ciudad como en el país.

Dentro de las fuentes secundarias de información se consultaron los teóricos más representativos sobre la noción de lo público, la ciudad y el espacio público. Del mismo modo, se abordaron investigaciones sobre el espacio público y las ventas informales. Se observó en primer lugar, la concepción de espacio público en cada administración distrital para observar la forma en que se materializa esta noción en políticas distritales formuladas por las administraciones locales contenidas en los planes de desarrollo correspondientes. Estas políticas contienen estrategias que se desarrollan por medio de programas y proyectos específicos que muestran el desempeño de los gobiernos locales en esta cuestión.

Posteriormente se examinó el tratamiento dado a las ventas informales por los gobiernos locales, para luego observar la manera en que interactuaron las categorías señaladas en las localidades de Santa fé en el período señalado.

La hipótesis que guía el presente trabajo se describe de la siguiente manera:

*“El uso del espacio público por parte de vendedores informales para el ejercicio de actividades comerciales se ha visto influenciado por la gestión de las administraciones distritales en materia de su uso y recuperación.*

*La concepción de ciudad de cada una de ellas ha incidido en el manejo del espacio público ocupado por ventas informales, y a su vez, se ha tenido que conciliar el derecho al trabajo del que gozan todos los ciudadanos y el derecho al disfrute del espacio público, por mandato de la Corte Constitucional.*

*A pesar de los esfuerzos por regular la utilización del espacio público con fines comerciales se presenta una coexistencia entre las ventas informales no*

*reguladas y las ventas en el espacio público reguladas por la administración distrital”.*

Se plantea, de esta manera, que el espacio público en la ciudad ha sido utilizado como escenario para el ejercicio de actividades comerciales por parte de vendedores informales y que las primeras administraciones distritales del periodo estudiado priorizaron la defensa de los espacios públicos de la ciudad basándose en el amparo del bienestar general sobre el particular mediante políticas distritales que motivaron la recuperación y construcción de nuevos espacios públicos para el disfrute de la ciudadanía.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en sus pronunciamientos ha protegido el derecho al trabajo de los trabajadores informales, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza en el país y obligando al Estado a otorgarles alternativas laborales. Con todo, y a pesar de los esfuerzos de los diferentes gobiernos locales por evitar la invasión del espacio público, coexiste la práctica de actividades comerciales no reguladas por las administraciones distritales y las informales en ciertos lugares públicos de la ciudad como andenes, plazas y plazoletas.

Este trabajo de investigación abarcó el análisis del tema de las ventas informales en el marco de las políticas distritales de espacio público en el período 1995-2007, debido a que es en este lapso de tiempo en que se implementa un nuevo modelo de gobierno en la ciudad que introdujo una serie de transformaciones, pero en donde también se observó un período de cambio en el modelo de gestión con resultados que cuestionan los avances obtenidos. No se abordaron variables como el desempleo, la pobreza, ni se exploró el costo de oportunidad que tienen los vendedores informales de mantenerse en la informalidad laboral, y demás causas del comercio no formalizado en la ciudad.

Se tomó como caso de estudio la localidad de Santa fe por cuanto según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá dentro de la localización de cuatro de las zonas comerciales y empresariales más representativas de la ciudad que

tradicionalmente han presentado el fenómeno de las ventas callejeras, el eje Centro tiene la mayor densidad de ocupación de espacio público por los vendedores informales, ya que por cada manzana hay en promedio dos vendedores informales<sup>3</sup>. De igual forma, según datos del Instituto para la Economía Social-IPES en el centro de la ciudad, y más exactamente la localidad de Santa Fe, se encuentra la mayor concentración de ventas informales de la ciudad con un 31,9%. (Delgado, Et.al, 2008).

Esta investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual que explora los conceptos sobre lo público, espacio público, ventas informales y bienes públicos, y se presenta la normatividad que reglamenta el espacio público en el país y en Bogotá. En el segundo, se presentan las políticas y estrategias distritales de espacio público y de ventas informales en el período de análisis y se establece su relación con las ventas informales. El tercer capítulo presenta el caso de la localidad de Santa Fé para ilustrar la política distrital de espacio público y de ventas informales. Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones del trabajo y se proponen una serie de recomendaciones para el tratamiento de las ventas informales.

---

<sup>3</sup> Datos del estudio de la CCB (2009) Balance del aprovechamiento económico del espacio público y las ventas callejeras.

## 1. MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se examina la noción de lo *público* desde la filosofía política tomando como referentes los teóricos más representativos que abordan esta cuestión. La importancia de situarse en este concepto radica en que *lo público* es el fundamento para comprender el papel que cumple el espacio público en la ciudad como elemento integrador de una sociedad y, desde esta óptica, se explorarán las aproximaciones que incorporan la noción de *lo público* a su definición, para comprender el pensamiento que dio origen a las ideas sobre el espacio público en el urbanismo moderno. En segundo lugar, se examinará el concepto de ciudad y de espacio público desde un enfoque que abarca tanto una concepción fisicoespacial como el punto de vista sociológico que lo considera como el escenario por excelencia donde ocurren las relaciones humanas.

Posteriormente se presenta un marco normativo del espacio público en Colombia que abarca desde la Constitución Política de 1991 hasta los decretos más representativos que reglamentan la gestión del espacio público y, finalmente, se explorarán conceptos sobre el tema de los bienes públicos y de ventas informales.

### **1.1. LA NOCIÓN DE LO PÚBLICO DESDE LA FILOSOFÍA POLÍTICA: HANNAH ARENDT, JÜRGEN HABERMAS Y JOHN RAWLS**

Para definir conceptualmente el espacio público en el contexto del presente trabajo se dará una mirada desde la filosofía política al tema de lo público presentando las ideas esenciales de Hannah Arendt, Jürgen Habermas y John

Rawls, quienes en sus obras más representativas se aproximan a la idea de lo público, para luego observar la manera en que se reflejan estas ideas en los autores más destacados sobre el espacio público.

Lo público para Hannah Arendt (1993) lo componen dos fenómenos estrechamente ligados, pero que son diferentes entre sí: en primer lugar, todo lo que aparece en los escenarios públicos puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible. Allí solo se tolera lo que es apropiado, lo que es digno de verse u oírse; lo que es inapropiado se convierte automáticamente en parte de la esfera privada. En segundo lugar, “la palabra *público* significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él” (Arendt, 1993:61-62 y ss).

Siguiendo a Arendt, la esfera pública nos integra e impide que caigamos uno sobre otro. No es el número de personas lo que hace compleja la sociedad de masas, sino que entre ellas el mundo no tiene el poder suficiente de agruparlas, relacionarlas y separarlas, señala la autora.

La esfera pública y la transformación del mundo en una comunidad de cosas que agrupa y relaciona a los hombres entre sí, depende de la permanencia. Si en el mundo ha de existir un espacio público, no se puede establecerlo para una sola generación, éste debe trascender para que las próximas generaciones tengan este espacio de integración para sus relaciones humanas.

“Sin la permanencia de lo público, ninguna política, mundo común o esfera pública resultan posibles. A diferencia del bien común, el mundo común es algo en que nos adentramos al nacer y dejamos al morir. Trasciende a nuestro tiempo vital, hacia el pasado como al futuro; estaba allí antes que llegáramos y sobrevivirá a nuestra breve estancia”. (Arendt, 1993: pág 64).

Lo público es lo que tenemos en común con nuestros contemporáneos y también con quienes vivieron antes y vivirán después; sin embargo, lo común sólo puede trascender las generaciones si aparece en la esfera de lo público.

Arendt sostiene que la realidad de la esfera pública radica en la presencia simultánea de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común y para el que no cabe inventar medida o denominador común.

El mundo común es el lugar de reunión de todos, quienes están presentes ocupan distintas posiciones en él, y la posición de uno puede no necesariamente coincidir con la del otro. Ser visto y ser oídos por otros deriva su significado del hecho de que todos ven y oyen desde una posición diferente, concluye Arendt.

Por su parte, el filósofo alemán Jürgen Habermas considera la ciudad como el espacio público donde lo común se vuelve material, pero haciendo la salvedad que la “cosa pública” no sólo se materializa de manera tangible, sino que también se hace visible mediante el poder colectivo, de acuerdo con el trabajo de Murillo y Márquez (2005). Este poder colectivo no solo abarca la dimensión jurídica y legal, sino también en el poder de la masa social que se expresa en el espacio público donde convergen actores sociales y políticos en una esfera que se ve representada por la sociedad civil y se da en el espacio público que es de los ciudadanos (Murillo y Márquez, 2005: Pág 3).

El filósofo estadounidense John Rawls (2006) introduce el concepto de razón pública que se sustenta sobre la idea en que es propia de los pueblos democráticos: es la razón de sus ciudadanos, de aquellos que comparten la calidad de ciudadanía en pie de igualdad (Rawls, 2006: Pág. 204). Para Rawls el sujeto es el *bien público* y la razón es pública de tres maneras. La razón que es de los ciudadanos como tales, ésta es la razón de lo público; su sujeto es el *bien del público* y sus asuntos son los de la justicia fundamental, y su naturaleza y contenido son públicos, dados por los principios e ideales que expresa la concepción de la sociedad acerca de la justicia política, y conducidos a la vista de todos sobre esa base (Rawls, 2006: Pág. 204).

En esta misma línea Sahuí (2002) señala dos ideas fundamentales respecto de la razón pública en Rawls: los ciudadanos son libres e iguales, y son capaces de regular su comportamiento de acuerdo con una concepción razonable de lo que es el bien, y en segundo lugar, que la sociedad es justa y equitativa. La razón pública es el resultado de la confluencia de las racionalidades individuales cuando se presenta en una esfera compartida.

## **1.2. CIUDAD Y ESPACIO PÚBLICO.**

En este trabajo se tratará la ciudad desde la perspectiva de Frick (2011) como una *organización constructivo-espacial* que se refiere a los aspectos materiales y físicos de construcción y levantamiento de edificaciones, paisajismo y la aparición de espacios intermedios. Frick se basa en Cerdá para desarrollar su concepto de ciudad considerando que la organización se refiere al ordenamiento de lotes y edificios, junto con su relación y conexión. De esta manera, en el momento en que las edificaciones con sus elementos dotacionales y el paisajismo urbano se encuentra organizado, el espacio público adquiere una relevancia que trasciende el espacio intermedio, donde representa una función como elemento estructurante entre las edificaciones y define el uso y la función social de la ciudad.

Un elemento central en el concepto de ciudad de Frick es el espacio, basándose en los planteamientos de Dieter Läßle (1992) para quien el espacio no es un objeto, sino que se considera como la percepción espacial que se orienta a los comportamientos y configuraciones espaciales del mundo concreto. Läßle considera que el espacio debe ser un “espacio ordenado de forma relacional”, según el cual espacio y materia no se consideran de manera aislada, sino en permanente interrelación. La idea de espacio para este autor debe considerarse en un sentido amplio de modo que abarque la noción de espacio social a partir de la relación social de su función y su desarrollo.

Para Laple existen cuatro componentes de lo que denomina espacio social: el primero son los elementos materiales y físicos; en segundo término, se encuentran las estructuras sociales de interacci3n y acci3n; en tercer término, está el sistema regulador institucionalizado y normativo; y, por último, el sistema espacial de representaciones, signos y símbolos unidos al sustrato material y físico (Laple, 1992: 194).

Frick toma estos componentes del espacio social para afirmar que el espacio urbano construido es en esencia social, y esto supone que no solo deben tenerse en cuenta los aspectos geográficos y topol3gicos puesto que tiene todo un sistema de signos y símbolos y su funci3n la proporcionan las estructuras sociales que están en constante interacci3n, lo que hace definir la producci3n y uso del espacio; sin embargo, tambi3n se considera el espacio urbano construido desde el punto de vista material y físico, puesto que tiene en cuenta medidas, volumen, intervalos y distancias. En este mismo sentido, para la coordinaci3n y direcci3n de construcci3n del espacio urbano se necesita un sistema normativo e institucionalizado de regulaci3n.

La noci3n de ciudad en torno de una organizaci3n constructivo espacial, que es el eje del trabajo de Frick, se concentra en el componente material y físico que señala Laple, es decir el elemento de las edificaciones propiamente dichas y el paisaje. Esto se refiere a un orden en los componentes urbanos y la relaci3n que se establece entre aqu3llos. Los espacios exteriores y libres tienen un ordenamiento determinado y pueden ser cerrados y discontinuos o abiertos y continuos y conforman así el *espacio público*. La funci3n esencial del espacio público para Frick se basa en que es una red espacial que determina la relaci3n y la conexi3n entre terrenos, edificaciones, manzanas, localidades y barrios.

Para Dieter Frick el concepto de organización constructivo-espacial abarca dos dimensiones, a saber: una dimensión analítica, que se refiere a la forma como se organiza la ciudad existente y cómo podría estarlo; la dimensión normativa, se refiere a la manera en que debería organizarse la ciudad en su proceso de planificación. A su vez, propone cinco componentes para precisar el término de organización que utiliza y que son elementos centrales de la teoría del urbanismo que desarrolla:

- *La clasificación del suelo.* Que fundamenta el derecho de disposición tanto de agentes públicos como privados que permiten en términos sociales el uso del suelo y la construcción.
- *La construcción.* Se refiere a las edificaciones propiamente dichas; al tema de las vías canales, suministros, paisajismo urbano, espacios exteriores públicos y privados.
- *El espacio público.* Establece las conexiones entre los componentes de la ciudad: edificaciones, instalaciones y paisajismo.
- *Lugares y red vial.* Los lugares o fragmentos espaciales en donde se desarrollan las actividades hacen parte del concepto de conexión y relación. La red vial permite la movilidad entre los lugares.
- *Los niveles de escala o de medidas.* Representa una articulación con miras al uso y la percepción de las superficies, las localidades, ciudad en su conjunto, la región que conforman gradaciones y medidas espaciales de organización y movilidad.

De esta manera, Frick señala que el tipo de organización constructivo-espacial proporciona las condiciones materiales y físicas, para el ejercicio de las actividades humanas, la movilidad, la percepción y uso de la ciudad.

Para Jordi Borja (2003), la ciudad reconoce y garantiza los derechos individuales y colectivos en todas sus dimensiones: sin derechos y deberes colectivos no hay ciudad, señala Borja. Por otra parte, la ciudad en su carácter

político administrativo no coincide todas las veces con la realidad territorial, ni funcional, y tampoco con la sociedad que la habita, complejidades que han sido propias de la ciudad históricamente. Entre más dinámicas presente la ciudad más conflictos se generarán por el uso que se le dé al espacio.

Otra característica de la ciudad que observa Borja es que es un ente jurídico que surge a través del derecho, por cuanto éste determina su institucionalidad y permite a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes políticos. La ciudad está sujeta a un marco normativo otorgado por el Estado del cual forma parte y por las reglas impuestas por las autoridades locales; sin embargo, la complejidad de las dinámicas urbanas que surgen en la ciudad no siempre se desarrollan en el marco de la legalidad preexistente.

Según Borja:

- a. La ciudad es espacio público, es el elemento ordenador; la ciudad empieza y se expresa mediante el espacio público.
- b. El espacio público tiene un valor funcional (relacional), cultural (simbólico) y cívico político (representación y expresión de la colectividad).
- c. El espacio público tiene capacidad transformadora sobre sus entornos, el físico y el social, a los que puede cualificar o descualificar.

Para Borja la ciudadanía implica el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos de una comunidad política en igualdad de derechos y oportunidades. Así, la ciudad con su espacio público es el lugar de representación y expresión de sí misma; es en el espacio público donde la sociedad adquiere representación y visibilidad (Borja, 2003: Pág 79).

Desde el punto de vista jurídico, el espacio público es sometido a una reglamentación normativa por un Estado que es propietario del suelo y fija las condiciones de su uso. El concepto de espacio público moderno resulta de separar desde el punto de vista normativo la propiedad privada urbana y la propiedad pública. Esta última supone reservar el suelo para la construcción de equipamientos comunitarios y colectivos de interés general o a la infraestructura de movilidad.

Desde el punto de vista sociocultural, el espacio público es un lugar donde las personas se relacionan e identifican y establecen contacto. Pero muchas veces por la complejidad propia de la ciudad pueden crearse espacios públicos que jurídicamente no lo son o que no estaban previstos como tales; sin embargo, para Borja, lo que define la naturaleza de un espacio público es el uso y no el estatuto jurídico. Por su parte, las administraciones públicas han considerado implícitamente que el espacio público ideal es un espacio vacío donde no se desarrolla ninguna actividad impidiendo su utilización en plazas o parques.

El espacio público supone el dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Una característica importante es su fácil accesibilidad. En cuanto a la calidad del espacio público, éste se evalúa por la intensidad y calidad de las relaciones sociales que genera, por la capacidad para generar mixturas de grupos y de comportamientos, por su cualidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural. (Borja, 2003: Pág 124).

La importancia del espacio público en la ciudad para Borja radica en dos cuestiones fundamentales. La primera tiene que ver con el hecho de ser el lugar donde se manifiesta la crisis de la ciudad y de la urbanidad, razón por la cual es un escenario imprescindible para actuar para las políticas en la ciudad.

La segunda razón de la importancia del espacio público en la ciudad es que las nuevas realidades urbanas, y en especial las que surgen al margen de la ciudad, sugieren desafíos al espacio público como lo son la movilidad de los individuos, la multiplicación de nuevas centralidades y la distancia que parece imponerse a la continuidad formal y simbólica de los espacios públicos.

Para Borja el espacio público tiene dos funciones fundamentales: la primera es dar forma y sentido al conjunto de la ciudad, garantizar trayectos y elementos de continuidad y resaltar las diferencias entre edificios, manzanas y otras áreas urbanas; la segunda, ordena las relaciones entre edificios, equipamientos, monumentos, solares, vías, espacios de transición y espacios abiertos en cada área de la ciudad (Borja, 2003: Pág 132).

El espacio público se ve plasmado en las calles, en las plazas, plazoletas parques, los equipamientos, cuya funcionalidad urbana ordena flujos, es decir, es relacional, señala Borja. Por otra parte, Borja plantea que los gobiernos locales deben ser reguladores e impulsores de la transformación y cohesión de los tejidos urbanos por medio de un proyecto político que integre intereses y diversas posiciones, a partir del cual surja el debate y fomente la participación ciudadana.

### **1.2.1. Aproximaciones conceptuales al espacio público**

A partir de las ideas que tuvieron los filósofos vistos anteriormente sobre lo público, distintos autores propusieron aproximaciones teóricas a esta noción en la época contemporánea del urbanismo. Es así que Marc Augé (1994) considera el espacio público como el *“lugar de identidad (en el sentido de que cierto número de individuos pueden reconocerse en él y definirse en virtud de él) de relación (en el sentido de que cierto número de individuos, siempre los mismos, pueden entender en él la relación que los une a los otros) de historia (en el sentido en que los ocupantes del lugar pueden encontrar en él diversos*

*trazos de antiguos edificios y establecimientos, el signo de la filiación)*”. Es el lugar donde se comparten valores y se establecen relaciones entre individuos, se afianza el vínculo social entre habitantes y transeúntes de un territorio. (Franco, 2008: pág. 31).

En esta misma línea Isaac Joseph (1988) plantea que “el Espacio Público es ahora escenario de consumo y dramatización de los significados de estatus. Es sitio de tránsito hacia el trabajo, o hacia reuniones sociales redituables. El tiempo libre de los actores sociales, destinado a reuniones colectivas, se ve limitado a horizontes sociales restringidos, presiones de lo inmediato. De modo que ahora, en términos de Lechner, habitar la ciudad es aislar un espacio propio. Espacio privado, restringido, donde la intimidad, la socialidad se despliegan, pero desde donde se conecta simultáneamente con la ciudad y el mundo, a través de los medios de comunicación. La relación con los medios, al mismo tiempo que puede prolongar el efecto de fragmentación que permite, en ocasiones, construir la sensación de globalidad, de participación y pertenencia colectiva a la ciudad”. (Franco, 2008: pág. 32).

Por su parte Jordi Borja (2000) considera que el espacio público no es solamente el espacio que hay las entre calles, casas y edificios, sino que éste debe ser un elemento articulador del tejido urbano. Borja (2003) sugiere observar el espacio público a partir de tres dimensiones: Una primera dimensión es el dominio público que se centra en el uso por los ciudadanos; la segunda, es el uso social colectivo; la tercera se refiere a la multifuncionalidad, es decir la calidad del espacio público y las relaciones sociales que allí tienen lugar como integrador cultural y de los ciudadanos.

Frick (2011) señala una definición del espacio público desde un enfoque físico espacial integrado a la interacción social que ocurre en él, señalando que es un componente central de la organización constructivo espacial de la ciudad y al mismo tiempo el vínculo más importante junto con su organización social.

Desde el punto de vista morfológico, es una parte del espacio exterior urbano en su conjunto, que abarca todos los espacios intermedios entre las edificaciones, instalaciones y paisaje urbano.

Dentro de las características más importantes que señala la autora, se encuentran el acceso general, su permeabilidad, continuidad espacial y límite claramente definido. Lo más importante en el espacio público es la interacción social que ocurre en él, es decir, la interacción entre habitantes y transeúntes. Un punto importante que se destaca en el trabajo de Frick es la atención sobre el espacio público social, o sea, el tipo de relaciones sociales que se generan; en segundo término quedan las condiciones constructivo espaciales; sin embargo, ambas componen la 'imagen de la ciudad' subjetiva que tienen la acción y el comportamiento de las personas y la composición material y física, la construcción del espacio público.

Es destacable en los planteamientos de Frick la relación recíproca existente entre la construcción material y física y el comportamiento de los habitantes y transeúntes en la ciudad.

El trabajo de Frick divide los rasgos del espacio público enmarcados en la construcción, utilidad, inteligibilidad y acción/comportamiento que se dividen, a su vez, en segmentos espaciales diferenciados o por la red espacial. La caracterización correspondiente a *construcción* se presenta en la planeación urbana directamente; mientras que las características propuestas para *utilidad* e *inteligibilidad* contienen los criterios sobre los que debe darse la construcción en vista de crear las condiciones para que se dé la *acción/comportamiento* de los habitantes y transeúntes en el espacio público.

**Cuadro 1. Rasgos del espacio público**

<b>Construcción del espacio público</b>	<b>Utilidad del espacio público</b>	<b>Inteligibilidad del espacio público</b>	<b>Acción/Comportamiento en el espacio público</b>
<b>Subespacios:</b> -Tipo de delimitación espacial/cercamiento -Medidas, escala, 'granulosidad' -Distancias entre las edificaciones -Alturas diferenciadas -Orientación/ Puntos cardinales -Equipamiento	-Accesibilidad -Calidad de la estadía (en el espacio público) -Seguridad -Apropiación multifuncional	-Campos de visibilidad -Delimitación Unidad/notoriadad Compresión visual	-Actividades necesarias -Actividades de libre elección -Actividades sociales
<b>Red espacial:</b> -Gestión de las vías -Ancho de la malla -Articulación -Grado de interdependencia - Continuidad/discontinuidad -Articulación de acuerdo con niveles de escala	-Permeabilidad -Continuidad espacial -Articulación multifuncional (movimiento/movilidad, encuentro, etc.)	Ejes visuales: Superposición de campos de visibilidad Conducción de la mirada hacia señales Orientación	Movimiento/movilidad de personas. Movimiento/movilidad de vehículos.

Fuente: Frick (2011).

La utilidad se refiere a que cada subespacio, es decir, cada calle, andén, plaza, etc...debe tener condiciones de accesibilidad, seguridad, apropiación multifuncional. La inteligibilidad, implica para cada subespacio una delimitación y una comprensión visual para la red espacial, la superposición de campos visuales, la conducción de la mirada hacia señales y la orientación. De manera que para el urbanismo lo más relevante es preguntarse qué constituye la calidad del espacio público construido, cuáles son sus características y cuáles

rasgos constructivos debe tener con referencia al uso y la inteligibilidad, para que la acción y el comportamiento sea favorecido.

Continuando con los planteamientos de la autora el espacio público construido consiste básicamente en una red espacial, subdividida en subespacios. Cuando la conformación de esta red está completa y es adecuada, conecta cada lugar con otro y crea una escala que condiciona la relación y la conexión entre los lugares así como el movimiento y el encuentro. En consecuencia, el espacio público construido es el elemento primario de la *infraestructura* de la ciudad, la hace utilizable como tal. De esta manera, el espacio público construido posibilita la percepción visual y corporal de la ciudad y hace inteligible su organización constructivo espacial.

El espacio público construido se concibe de manera diferente dependiendo de la escala en que se presente. En un lugar particular configura un fragmento espacial como un tramo vial o una plaza. A nivel de localidad, es definido fundamentalmente por la red vial y varía de acuerdo con la concepción urbanística, con la finalidad, uso y de acuerdo con el emplazamiento de la ciudad: centralizado, descentralizado, periférico.

Continuando con Frick, el espacio público construido es portador de la continuidad de tiempo y lugar al constituirse como el espacio que se deja libre entre las superficies de islas o en bloques que tiene la propiedad de una mayor durabilidad debido a que permanece en mayor medida igual mientras que las edificaciones pueden ser derribadas y construidas en determinados ciclos.

El espacio público comprendido como sistema tiene su estabilidad en la capacidad de adaptación de su estructura y en la versatilidad de su uso multifuncional. El espacio público hace que la ciudad sea legible y experimentable para cada persona y le permite a cada usuario de la ciudad ubicarse sobre ella.

Por su parte, el espacio público social, comprende las actividades que Frick señala basándose en Gehl (2011) en cuanto a la acción y el comportamiento: Las actividades necesarias, las actividades de libre elección y las actividades sociales.

Las *actividades necesarias* son las actividades ineludibles, la que toda persona debe realizar en su cotidianidad, como salir a la calle, ir al trabajo, caminar por las aceras, esperar una persona.

Las *actividades de libre elección* son las actividades que son ejercidas cuando se desea y cuando el tiempo y lugar lo permiten. Se realizan en el momento en que las condiciones externas como el clima y el lugar son favorables.

Las *actividades sociales* son todas aquellas que dependen de la presencia de otras actividades en el espacio público como los juegos, las conversaciones y las actividades grupales de distinto tipo.

Según este autor mientras haya más gente en la calle y durante más tiempo, más actividades sociales se llevarán a cabo y las personas estarán más tiempo en la calle si encuentran un espacio público más utilizable y agradable.

Esto quiere decir que las actividades necesarias se realizarán de mejor manera y habrá más posibilidades de desarrollar las actividades de libre elección tanto en el sentido positivo como negativo.

Por consiguiente, el espacio público construido ofrece la posibilidad tanto a transeúntes como a habitantes de realizar ciertas actividades o no realizarlas que se realizan a determinadas horas del día y en otras simplemente no se utiliza. Lo importante en este punto como lo afirma Gehl es que el espacio público construido sea de calidad y cubra la mayor superficie de la ciudad para que ofrezca la posibilidad de que los ciudadanos adelanten las actividades públicas.

Murillo y Márquez (2005) sintetizan las diversas aproximaciones al espacio público haciendo un balance de las diversas posturas sobre el espacio público contemporáneo destacando como característica principal que es un espacio “sistémico e interdependiente con elementos tangibles e intangibles lo cual pone de manifiesto que aquél no es solo un área física, sino que es un lugar donde ocurren situaciones entre diversos actores que construyen lo público y hace parte de la cultura ciudadana” (Murillo & Márquez, 2005: pág. 8). Es el sitio donde se integran las singularidades y racionalidades individuales lo que hace que nazca una interdependencia de las personas. El espacio público es el lugar de encuentro para que se ejerza la ciudadanía entendida como la interacción de los individuos con lo público.

Como lo indican estos autores, los ciudadanos no son seres aislados. Se es ciudadano cuando se genera la relación de uno con el otro, y esto se da en el espacio público como lugar donde se moldea la cultura ciudadana y gracias a la razón comunicativa que lleva a la razón pública, mediante la cual el ser humano es capaz de crear con sus iguales y encontrar un bien común. El espacio público debe estar definido por principios éticos que delimiten el comportamiento individual y determinen la primacía de lo público sobre lo privado.

Estos autores hacen énfasis en el rol de gobernantes y gobernados en el entendido en que éstos tienen obligaciones y responsabilidades en el manejo del espacio público. Los gobernantes tienen la obligación de mantener en buenas condiciones la infraestructura física del espacio público tangible y formular políticas públicas que promuevan la educación en valores para apropiarse de lo público mediante el manejo transparente y eficiente de los recursos públicos.

Los gobernados tienen la obligación de ejercer la participación política tanto individual como colectivamente para ejercer el control social al manejo del

espacio público por parte de las autoridades locales. A su vez, es importante que los ciudadanos convivan de manera armónica con fundamento en valores sociales para lograr hacer uso de lo público.

Para Yory (2007) el espacio público resulta no solo portador de ideas de orden social y espacial, sino que le da sentido en un rol formador y pedagógico de una conciencia cívica social que va en consonancia con la racionalidad política para dar sentido a la ciudadanía.

Siguiendo con las ideas de Yory, el espacio público de la calle y el uso que como ciudadanos se hace de él se subordina a la idea de orden otorgado por el andamiaje político dándole sentido a la noción de civilidad y por ende de ciudadanía. En este orden de ideas, ser ciudadano significa defender el orden “público” y lo que es fundamental en el espacio público es su constitución como la oportunidad para la “formulación de un proyecto colectivo de civilidad que involucre tanto las fuerzas del Estado como las del mercado y las de la sociedad en la ciudad...hablamos del espacio público como de un privilegiado escenario para la construcción y consiguiente defensa de lo público” (Yory, 2007: Pág: 30).

Para este autor el espacio público debe entenderse como un lugar no solo para la acción, sino como un *lugar en sí mismo* dotado de las condiciones necesarias para alentar el encuentro y la significación. En este sentido, el espacio público no puede verse como un elemento físico pasivo; es una instancia donde se expresa el orden determinado que el régimen político pretende instaurar en una sociedad, por una parte, y por la otra, es el lugar donde esta misma sociedad responde al proyecto político de acuerdo con sus intereses, creencias y valores.

A partir de estos planteamientos Yory hace su propuesta de espacio público concibiéndolo más como la instancia “donde se hace posible la construcción conjunta (Estado-sociedad) de un determinado proyecto de ciudad en el marco que desde aquí surge para la adopción de roles y responsabilidades concretas

discriminadas con base en los intereses de cada uno de los actores sociales.” (Yory, 2007 Pág: 30).

Es así que para el autor el espacio público se presenta como una oportunidad para la construcción de un proyecto colectivo de ciudad en el que se puedan conciliar los intereses muchas veces contrapuestos entre gobernantes y gobernados. Si el espacio público y la ciudadanía son construcciones histórico-sociales, como las llama Yory, en el contexto de determinada voluntad política, las nociones de *espacio* y *público* hacen que el concepto de espacio público sea relativo y se remita a las distintas formas de racionalidad en la que cobra sentido la ciudadanía.

De esta manera Rojas (2010) considera que el espacio público no puede ser entendido como algo predeterminado, ya que es vivo y dinámico pues es parte no solo de una producción estatal y normativa o del diseño de arquitectos sino que también surge de las vivencias del ciudadano, que al interactuar con otros y socializar produce su propio espacio.

### **1.2.2. Los lugares públicos como espacios para el aprendizaje de normas y comportamientos**

Páramo (2010) sostiene que el espacio público se ha constituido como el escenario por excelencia de aprendizaje y manifestación de prácticas sociales que reflejan la identidad de grupos culturales. En su obra hace referencia a una serie de autores que se han ocupado del tema de la ciudad y sostiene que las aceras y esquinas constituyen lugares importantes para las transacciones sociales en la ciudad, de acuerdo con Jacobs (1973) y Liebow (1968), para

encuentros entre adultos y adolescentes, y juegos de los niños, lo que contribuye a definir la individualidad, la formación de la identidad de lugar y la identidad social urbana por medio de las prácticas culturales entendidas como “aquellas formas de actuación similar entre individuos producto de similitudes en el ambiente, aprendidas y mantenidas socialmente, las cuales pueden ser transmitidas de una generación a otra” (Páramo, 2010. Pág: 145 y ss).

Páramo introduce el concepto de *metacontingencias* para referirse a las conductas interdependientes que favorecen la cohesión social y su interdependencia cuyo producto es la selección de un grupo de comportamientos o prácticas culturales que orienta la conducta de las personas y se sostiene a través de la transmisión cultural de dichas prácticas.

En este sentido el autor sostiene que la idea de *metacontingencia* promueve prácticas culturales teniendo en cuenta que los ciudadanos pueden entenderse como un ecosistema habitacional dentro del cual se dan intercambios sociales sobre los que se puede intervenir, generando cambios para la acciones colectivas, y de esta forma, las prácticas culturales que se generan en el espacio público pueden ser vistas desde este concepto.

El espacio público ha sido utilizado para hacer acercamientos a los ciudadanos debido a su carácter colectivo. Es el ámbito de relación con extraños, lo que lo convierte en el lugar para la difusión y seguimiento de las reglas y normas orientadas hacia la socialización y la convivencia. Páramo destaca el papel del espacio público como escenario para fomentar prácticas sociales que contribuyan al bien común y a la convivencia entre ciudadanos a partir del diseño de las contingencias sociales.

Los componentes esenciales de las metacontingencias que describe Páramo se centran en primer lugar en lo que denomina las *ocasiones* entendidas las condiciones físicas de un lugar para que ocurra una conducta. Es decir el determinado diseño de calles y avenidas pueden propiciar conductas ya sea de

tipo delictivas o los elementos culturales que se encuentran en el espacio público pueden ser oportunidades para formar los ciudadanos; las *consecuencias* se refieren a lo que sucede posteriormente a la acción que son contingencias, es decir, los eventos y condiciones, que siguen a la conducta.

*El aprendizaje por reglas en los lugares públicos*, que se enseñan para influenciar nuestra manera de actuar y esto determina la forma como nos relacionamos con otras personas y enseñan a autorregularnos por medio del lenguaje para mantener las prácticas culturales. En el espacio público se presentan señales informativas que pueden verse como *ocasiones* para facilitar una determinada conducta, como por ejemplo, la demarcación con avisos sobre dejar libre determinada área. De esta manera, las reglas guían el comportamiento de los ciudadanos para mantener las prácticas sociales sin la dependencia de un agente que regule y haga cumplir las normas (Páramo, 2010).

En consecuencia, siguiendo con las ideas de Páramo, la efectividad de los programas sobre educación ciudadana se mide a través del sostenimiento de la conducta de los individuos sin la mediación de autoridad alguna. De esta manera, el autor sostiene que una condición para que los individuos acaten las reglas exigidas por extraños es el arraigo que éstas tengan en el entorno social. Es así que si determinada regulación se cumple solo con la presencia de la autoridad aún no cuenta con la suficiente aceptación por la comunidad, lo cual hace necesario que se refuercen los procesos educativos para hacer sostenible el sistema de reglas.

Por consiguiente, lo que denomina Páramo como metacontingencias, requiere de un proceso de planificación que debe transmitirse mediante la educación y la interacción social, y en esta dirección, el espacio público de las ciudades, es el escenario por excelencia, para el aprendizaje de comportamientos urbano responsables que posibiliten el cúmulo de metacontingencias. Para esto se

requiere de nuevas reglas y cambios en la conducta de los ciudadanos que formen un sistema autorregulado de reglas y que su interacción sea interdependiente.

Las metacontingencias deben ser el resultado de las prácticas culturales y sus respectivas *consecuencias* de las acciones y que son acumulativas. En consecuencia, los procesos educativos en el espacio público tienen que hacer énfasis en los beneficios colectivos que tienen las prácticas culturales que se mantienen por medio de la cooperación.

La integración social de los individuos como parte de una sociedad es una condición indispensable para estabilizar una práctica cultural en el espacio público, y en esto radica la importancia de planear las contingencias que garanticen la participación de los ciudadanos en mantener comportamientos sostenibles individuales ajustados a las reglas.

Páramo señala la importancia de adoptar acciones educativas ya sea en el ámbito formal e informal para generar y mantener conductas en los individuos para fomentar la cultura ciudadana. Para ello los ciudadanos deben conocer las reglas y normas que contribuyen a la convivencia para que logren autorregularse y de esta manera se deberán difundir las reglas de convivencia expresando de forma explícita los resultados que se esperan con su conducta.

Para este autor las interacciones que se desarrollan en el espacio público se dan de manera espontánea o planificada. Las actividades que allí surgen en gran medida se dan de forma desenvuelta mediante la concurrencia de personas a espacios públicos abiertos. En un proceso histórico y social estos sitios se convierten en referentes para adelantar ciertas actividades como es el caso de las ventas informales y los espectáculos callejeros culturales; los espacios públicos planificados, por su parte son los dispuestos para fines específicos como por ejemplo los parques, las plazoletas que se crean en los centros empresariales.

Aquí lo más importante para el autor es el *significado* que los ciudadanos le dan a estos espacios independientemente del fin con el que fueron creados. Muestra de ello es el significado que tienen algunos lugares públicos, como avenidas y plazas para la reivindicación de sus derechos, así estos sitios no hayan sido creados para ello.

En este sentido, los lugares o espacios públicos no pueden verse solo a partir del fin con el que fueron creados, aquellos deben verse teniendo en cuenta el significado que le dan los ciudadanos, y éste no siempre surge del propósito con el que fueron creados los espacios. Surge de la espontaneidad de utilizar determinados lugares para las diversas interacciones que tienen los ciudadanos.

Para Páramo (2007) el espacio público se compone esencialmente de lo que denomina lo estructural y duradero de la ciudad, el cual se divide en dos tipos, a saber, el formal e informal. El aspecto formal da identidad a la ciudad como parte de la memoria colectiva y hacen parte los equipamientos y su acceso está permitido; son lugares que proporcionan identidad a la ciudad como lo son las iglesias y edificios gubernamentales. El aspecto informal del espacio público lo componen las plazas, parques y avenidas de libre acceso y brindan las condiciones para adelantar actividades al aire libre, lo que hace sentir mejor a las personas para desarrollar sus actividades.

Ya sea en el aspecto formal o informal, el aspecto físico del espacio público contribuye a la adquisición de reglas de conducta de los ciudadanos al ser construidos estos lugares para este fin o como un lugar que abre oportunidades para la acción de los individuos en el que surgen las relaciones sociales constituyendo nuevos espacios públicos que se salen de la planificación del gobierno de la ciudad.

En consecuencia, la idea central de Páramo es que en la ciudad existen un conjunto de influencias sociales, ambientales y psicológicas y arquitectónicas

que generan reglas de uso del espacio que moldean nuestra vida en lo público (Páramo, 2007: Pág. 88).

Para Santos (1996) el espacio es una realidad relacional de cosas y relaciones juntas; no es una cosa, ni un sistema de cosas. De esta manera, su definición solo puede situarse en relación con otras realidades como lo son la naturaleza y sociedad. El espacio lo considera Santos como un conjunto indisociable del que participan objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, pero con la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento. (Santos, 1996: pág 28).

Para este autor lo componen dos factores esencialmente. El primero es la configuración territorial o espacial que la conforman los elementos naturales y artificiales que son de uso social sobre el territorio. El segundo componente se basa en la dinámica social que la plantean el conjunto de variables económicas, culturales y políticas que le dan un significado a cada momento histórico y unos valores específicos a la configuración territorial.

El espacio total está compuesto por subespacios, ya sean los agrícolas, mineros, urbanos, de los cuales solo el subespacio urbano cumple con las características para mantener relaciones con los demás subespacios, que son interurbanas. En este sentido, la red urbana desempeña un rol fundamental en la organización del espacio, dado que asegura la integración entre fijos y flujos, o sea, la configuración territorial y las relaciones sociales. (Santos, 1996: pág 104-105).

### **1.2.3. Jane Jacobs: Las aceras como lugares para la seguridad, comunicación y el aprendizaje**

Jane Jacobs (1973) habla sobre el uso de las aceras en las ciudades y considera que las calles y las aceras son los principales lugares públicos de la ciudad. Jacobs le otorga tres usos principales a las aceras en las urbes, en el

sentido en que son escenarios para el mantenimiento de la seguridad, para la comunicación y el contacto y para que los niños se comuniquen y entiendan.

Para la autora la seguridad de una ciudad depende principalmente de las calles y las aceras; sin embargo ésta no debe ser garantizada por las autoridades locales, sino que debe estar en manos de las personas que circulan por estos lugares. Una calle frecuentada con alto flujo de personas es una calle segura, mientras que una calle poco transitada es una calle insegura.

Una calle que ofrezca seguridad a los habitantes en la ciudad debe cumplir con tres características esenciales: En primer lugar, los espacios públicos y privados deben estar claramente demarcados. No puede haber confusión entre lo que es público y privado. En segundo término, siempre se necesitan “ojos” que miren a la calle de personas que habitan los lugares al frente de las calles. Por esto los edificios siempre deben estar hacia las calles y no hacia sus espaldas, esto para que los ciudadanos presten el apoyo cuando existe el riesgo de que se comenten delitos en las calles. En tercer lugar, las aceras deben tener usuarios constantemente para que sean más “ojos vigilantes” los que miran a las calles e inviten a más personas a mirar a las calles y aceras (Jacobs, 1973: Pág 38 y 39).

La comunicación y el contacto es otro de los usos principales que tienen las aceras en las ciudades, debido a que lo común en la vida social de las aceras de una aglomeración urbana es que es un acto público, puesto que consiguen reunir una serie de personas que no se conocen unas con otras en el ámbito privado en la vida social pública. Las relaciones en los lugares públicos como las aceras están en estrecha relación con otros tipos de vida pública. Cuando surgen formas básicas de organización o estructuras de convivencia pública se necesita que se desarrollen interacciones de tipo informal que cumplan con la función de ser mediadoras entre la organización formal y la privacidad de la gente que reside en determinada área o distrito.

Para Jacobs la estructura social de las aceras depende en cierta medida de lo que denomina *personajes públicos vocacionales*. Estos personajes tienen la característica principal de conversar con muchas personas, y, de este modo, difunden información en las aceras; las noticias, la palabra no circula allí donde no hay personajes públicos, ni vida en las aceras. (Jacobs, 1973: Págs 73 y 74). Ellos son generalmente tenderos, cantineros o vendedores informales que conforman la base de los demás personajes públicos que dependen de ellos así sea de forma indirecta, ya que las aceras son lugares de paso que conducen a los establecimientos y, por ende, a sus propietarios señala Jacobs.

Las figuras públicas no se limitan únicamente a ser el puente entre los sucesos que ocurren en las calles; también ponen en contacto a unos con otros en una forma particular de difusión. Este tipo de dinámicas que aparece en las aceras surge cuando se tiene la habilidad y capacidad concretas que requiere este tipo de actividad, y para Jacobs, estas habilidades y capacidades son las mismas que se requieren para tener la seguridad en las aceras.

El tercer uso que tienen las aceras y las calles tal vez el más determinante para la educación y trasmisión de valores culturales en el espacio público es el uso que le dan los niños. *“Toda una población infantil está condenada a jugar en las calles de una ciudad”*, señala Jacobs. Las aceras son utilizadas por los niños para que jueguen y se diviertan, pero también en ciertas zonas de las ciudades son el sitio para el aprendizaje de la delincuencia y lugar propicio para cometer delitos. Muchas de las aceras no son seguras y son poco vigiladas por los adultos en el sentido de ejercer una influencia positiva para la educación de los niños. Las que ofrecen mejores condiciones para la educación son las que están situadas en calles con gran animación y donde prevalece la *vida de acera pública civilizada*. Una acera animada presenta aspectos positivos para que los niños puedan jugar con seguridad, aspectos al menos tan importantes como los son la necesidad de protección y de seguridad (Jacobs, 1973: Pág 85). Los niños en una ciudad necesitan de lugares donde puedan jugar y aprender, pero

al mismo tiempo necesitan un espacio exterior de su hogar, no especializado, es decir que no es proyectado para ellos, en el que puedan jugar, observar y hacerse una noción del mundo real. Son las aceras las que cumplen con esta función, siempre que se encuentren en lugares animados y cumplan con las condiciones mencionadas.

En consecuencia los niños solo pueden aprender las normas básicas de convivencia en una ciudad si cuentan con la circulación de adultos por las aceras de las calles siguiendo el principio en el cual todo el mundo debe aceptar un mínimo de responsabilidad pública y recíproca, aún en el caso de que no haya un vínculo personal. La lección de que los residentes de una ciudad han de aceptar una cierta responsabilidad respecto de lo que ocurre o pueda ocurrir en la calle pueden aprenderla los niños en las aceras con suficiente vida pública y serán conscientes de que ellos también les compete las responsabilidades públicas y mutuas y demostrarán haber aprendido una conducta de colaboración con los demás a través de imitar el comportamiento de los adultos de quienes la han aprendido. Las actitudes correctas han de venir de la propia sociedad; y en las ciudades, si la sociedad dimana y determina esos comportamientos, suelen darse casi siempre en los momentos en que los niños juegan en las aceras de las calles, señala Jacobs.

### **1.3. NORMATIVIDAD ASOCIADA AL EL ESPACIO PÚBLICO Y CLASIFICACIÓN DE LAS VENTAS INFORMALES EN COLOMBIA.**

#### **1.3.1. Referentes normativos para el espacio público**

La constitución política de Colombia en su Artículo 82 expresa: *Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*

Es de este modo que la carta política establece la prevalencia del interés general sobre el particular como uno de los fundamentos esenciales del Estado Social de Derecho. Lo anterior supone como deber del Estado en todos sus niveles, tanto a nivel central como a las entidades territoriales, la defensa de los bienes públicos en general y del espacio público en particular.

Por su parte el Artículo 63 señala: *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

En este sentido el espacio público en Colombia tiene los mismos atributos de todos los bienes de uso público: inalienables, imprescriptible e inembargable.

La ley 9 de 1989 define el espacio público como: *“Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes”.*

De este modo la norma establece que son elementos que constituyen el espacio público de la ciudad:

*“las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para*

*la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.*

Por su parte la Ley 388 de 1997 en su artículo 117 amplía el concepto de espacio público adicionando al artículo 50 de la Ley de 1989: *“El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.”*

De acuerdo con herrera (2003) la noción legal de espacio público prevista por la Ley 9 de 1989 se encuentra también contemplada por el artículo 2 del Decreto Reglamentario 1504 de 1998 y en su artículo 3 establece los aspectos que lo constituyen:

El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c. Las áreas requeridas par la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto.

Esta norma señala en su artículo 5 que el espacio público está conformado por un conjunto de elementos constitutivos naturales y unos elementos constitutivos artificiales o construidos.

*Elementos constitutivos naturales:*

- a. Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados;
- b. Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico:  
conformado por:
  - i) Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;
  - ii) Elementos artificiales o construidos, relacionados con corrientes de agua, tales como: canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental;

c. Áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, tales como:

i) Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal; y

ii) Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora.

2. *Elementos constitutivos artificiales o construidos:*

a. Áreas integrantes de los perfiles viales peatonal y vehicular, constituidas por:

o Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardinales, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;

o Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;

b. Áreas articuladoras de espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre;

c. Áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos, las cuales pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles

- individuales, monumentos nacionales, murales, esculturales, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos;
- d. Son también elementos constitutivos del espacio público las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos;
  - e. De igual forma se considera parte integral del perfil vial, y por ende del espacio público, los antejardines de propiedad privada.

Dentro de los elementos complementarios que contempla este Decreto se encuentran:

- a. Componente de la vegetación natural e intervenida. Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje, tales como: vegetación, herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques;
- b. Componentes del amoblamiento urbano

#### *1. Mobiliario*

- a. Elementos de comunicación tales como: mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, cartelera locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones;
- b. Elementos de organización tales como: bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos;

- c. Elementos de ambientación tales como: luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales;
- d. Elementos de recreación tales como: juegos para adultos juegos infantiles;
- e. Elementos de servicio tales como: parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores;
- f. Elementos de salud e higiene tales como: baños públicos, canecas para reciclar las basuras;
- g. Elementos de seguridad, tales como: barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios.

## *2. Señalización*

- a. Elementos de nomenclatura domiciliaria o urbana;
- b. Elementos de señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias;
- c. Elementos de señalización fluvial para prevención reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje;
- d. Elementos de señalización férrea tales como: semáforos eléctricos, discos con vástago o para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas.
- e. Elementos de señalización aérea.

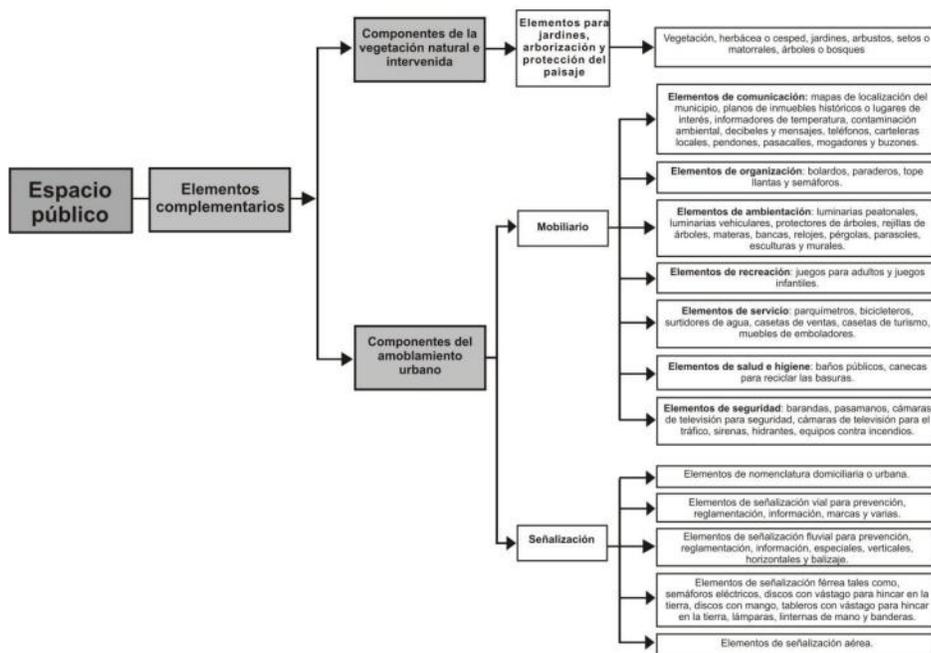
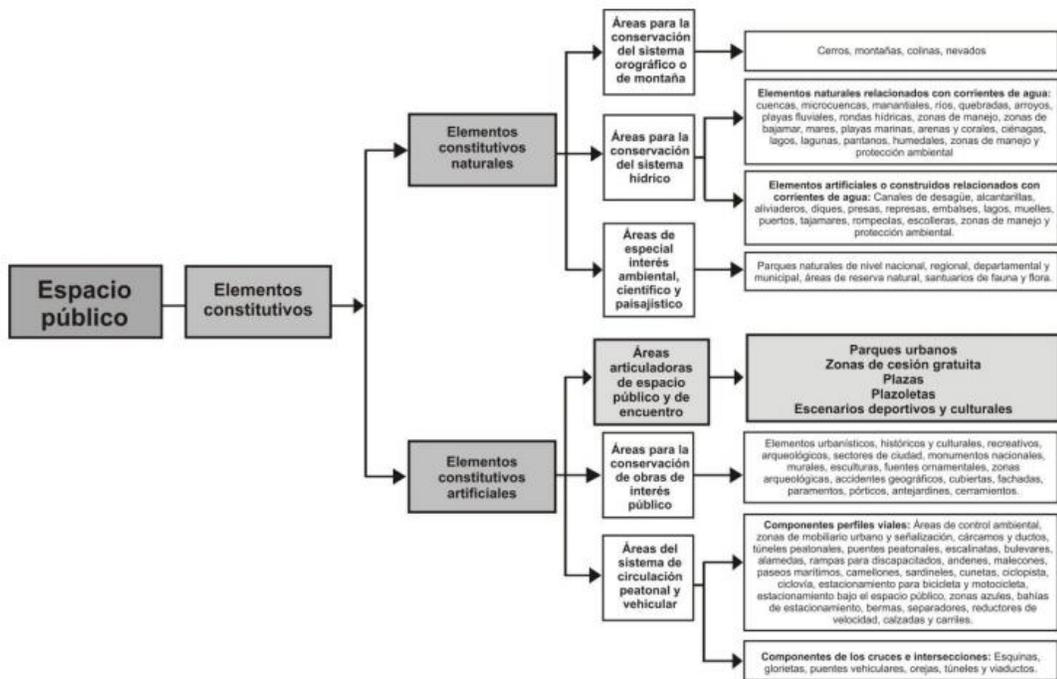
**Parágrafo.-** Los elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en:

- a. Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital de ciudad;
- b. Elementos del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito.

El capítulo III de este decreto permite la creación de entidades responsables de la administración, desarrollo, mantenimiento y apoyo financiero del espacio público, y dentro de sus funciones se encuentran:

- a. Elaboración del inventario del espacio público;
- b. Definición de políticas y estrategias del espacio público;
- c. Articulación entre las distintas entidades cuya gestión involucra directa o indirectamente la planeación, diseño, construcción, mantenimiento, conservación restitución, financiación y regulación del espacio público;
- d. Elaboración y coordinación del sistema general de espacio público como parte del plan de ordenamiento territorial;
- e. Diseño de los subsistemas, enlaces y elementos del espacio público;
- f. Definición de escalas y criterios de intervención en el espacio público;
- g. Desarrollo de mecanismos de participación y gestión;
- h. Desarrollo de la normatización y estandarización de los elementos del espacio público.

### **Gráfico 1. Componentes del espacio público**



Fuente: DNP-Documento Conpes 3718.

Por su parte, el acuerdo 079 de 2003 (Código de Policía de Bogotá) recoge estas disposiciones y menciona en su artículo 67 que “Todas las personas en el

Distrito Capital de Bogotá pueden disfrutar y hacer uso del espacio público, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Distrital y las demás autoridades competentes, según lo dispuesto en las normas legales vigentes”.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá-POT incorpora las definiciones desde el punto de vista jurídico que se han presentado anteriormente. Lo comprende como una red que responde al objetivo general de garantizar el equilibrio entre densidades poblacionales, actividades urbanas y condiciones medioambientales, y está integrado funcionalmente con los elementos de la estructura ecológica principal, a la cual complementa con el fin de mejorar las condiciones ambientales y de habitabilidad de la ciudad en general.

Por otra parte, dicha norma se establece que 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 (Decreto 190 de 2004).

En 2005 se formuló el Plan Maestro de Espacio Público (Decreto 215 de 2005), bajo los siguientes principios que orientan su actuación:

- El respeto por lo público.
- El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
- La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
- El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
- Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.

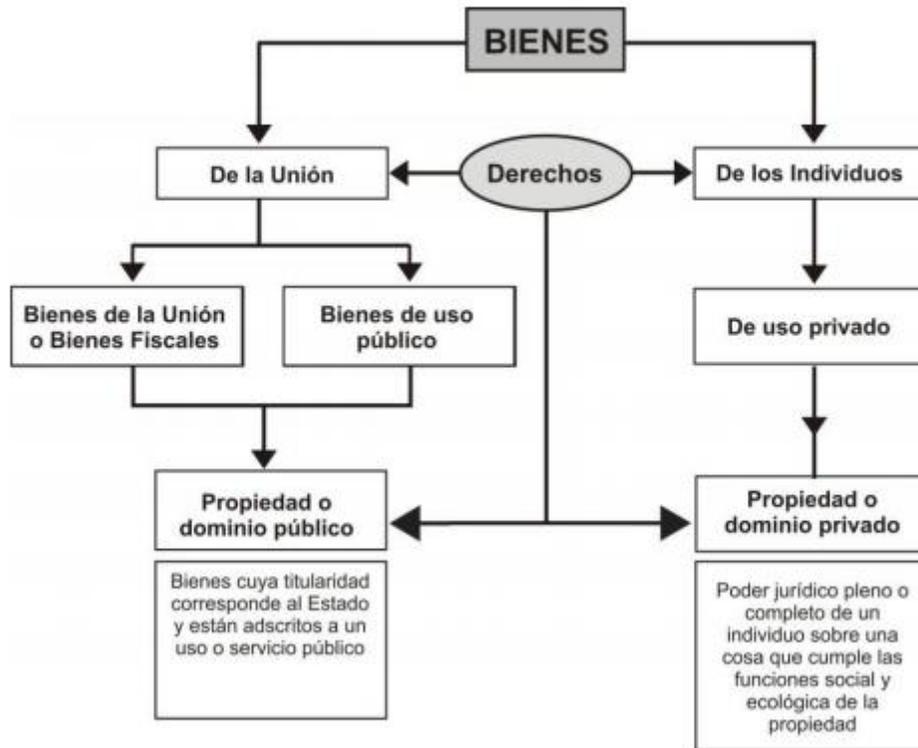
- Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.
- La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.
- Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten mayor déficit de zonas verdes por habitantes, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad.
- Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.

En cuanto al aprovechamiento económico del espacio público el Plan Maestro establece que el Distrito deberá establecer un cuerpo normativo para regular, de manera sistemática, y armónica, el aprovechamiento económico del espacio público. Dicha regulación se orientará hacia el cumplimiento de los siguientes propósitos:

- Prevenir o eliminar las ocupaciones y utilizaciones indebidas del espacio público, y sus efectos negativos.
- Evitar el aprovechamiento económico del espacio público en contra del interés general o colectivo.
- Distribuir justa y equitativamente las oportunidades para realizar actividades con motivación económica en el espacio público, de manera que se garantice la realización de acciones afirmativas en beneficio de los sectores sociales vulnerables, de conformidad con el principio constitucional de igualdad material.

d) Generar, organizar y concentrar las fuentes de financiación que contribuyan a la producción, ampliación, mantenimiento y conservación del espacio público. e) Garantizar la observancia de las normas ambientales.

**Gráfico 1. Bienes públicos y privados**



*Fuente:* DNP-Documento Conpes 3718.

### 1.3.2. Clasificación de las ventas informales

En Colombia, el artículo 1 del decreto 1998 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*" hace una clasificación de los vendedores informales teniendo en cuenta el grado de afectación del espacio público que representa su actividad y el grado de periodicidad con que realizan su actividad comercial:

## **Artículo 1. Clasificación de los Vendedores Informales:**

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 Semiestacionarios.** 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.

Las ventas informales se encuentran dentro del sector informal de la economía de acuerdo con la dinámica en que se desarrolla. Según Lándinez (2004), las ventas informales son definidas por el Fondo de Ventas Populares de Bogotá como: “Aquella que se realiza en lugares de la vía pública o en espacios reservados por el tráfico vehicular y peatonal: éstos pueden ser calles, andenes, parques, plazas públicas, lugares de espectáculos públicos, en general cualquier lugar exterior destinado al tráfico peatonal o vehicular, generalmente de dominio público”.

#### **1.4. Los bienes públicos**

De acuerdo con Stiglitz (2000) un bien público se considera como el bien proporcionado por el Estado que no tiene la propiedad de consumo rival, lo que significa que si un bien es utilizado por una persona, éste no excluye de su consumo a otra persona. En otras palabras, el consumo no rival se refiere a los casos en los que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de la otra. La segunda condición que debe cumplir un bien para que sea público es la no exclusión, lo que significa no excluir a nadie de sus beneficios sin grandes costos. De lo anterior se sigue que si un bien público cumple con estas dos condiciones, es decir *no* es rival y *no* excluye de su consumo a nadie es un *bien público puro*; si al menos una de las dos condiciones no se cumple se está hablando de un *bien público impuro*. Cuando se utiliza el espacio público para efectos del aprovechamiento económico por vendedores informales sin la debida organización y autorización por parte de la administración distrital se está generando un consumo rival, al no permitir a los ciudadanos su uso y disfrute.

En el caso del espacio público, aquél se delimita desde el punto de vista económico en función de la satisfacción de las demandas colectivas a las que

responde el urbanismo, entendidas estas como la movilidad, el comercio, la seguridad, el esparcimiento y la expresión colectiva. El espacio público será sinónimo de bien público en la medida que cumpla con las dos condiciones vistas anteriormente: que consumidores adicionales no afectan el costo de provisión y no se puede excluir a nadie de la utilización del bien. (Rocha & Sánchez, 2006: Pág 4)

El espacio público lo interpretan estos autores desde el punto de vista económico como un recurso de propiedad común, pues se trata de un bien no excluyente, y por consiguiente, susceptible de experimentar congestión. Una vez rebasada su capacidad de utilización, el consumo gratuito por parte de un individuo adicional reduce la calidad percibida por los consumidores y la provisión de espacio público.

El espacio público al comprenderse como un recurso de propiedad común genera externalidades positivas o negativas cuando se generan beneficios o costos respectivamente. Independientemente de si son positivas o negativas, las externalidades se originan por congestión del espacio público por el lado de la oferta, como acontece con las externalidades de aglomeración resultantes de la concentración de productores, y por el lado de la demanda, por el tránsito a lo largo de los corredores peatonales, como lo afirman Rocha & Sanchez (2006).

De esta manera, la provisión de espacio público es susceptible de una asignación ineficiente y se justifica la intervención estatal. Esta intervención puede adoptar diferentes formas en la práctica, una de ellas puede ser generar métodos de exclusión, otra hacer presión social, por ejemplo, haciendo acuerdos comunales y repudiando a quienes no lo cumplan o generando mecanismos de coerción, donde el Estado aprovecha el monopolio de la fuerza.

### **1.5. La economía informal y las ventas informales.**

Rosales (2003) sostiene que existe una gran cantidad de definiciones acerca de la economía informal, lo que ha producido controversias acerca de la definición de este concepto. Victor E. Tokman propone considerar a la misma como el resultado de la descentralización y la reorganización de la producción y del proceso del trabajo a nivel global.

WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing) propone la siguiente definición: *“Todos los trabajadores (rurales y urbanos) que no gozan de un salario constante y suficiente, así como todos los trabajadores a cuenta propia-excepto los técnicos y los profesionales- forman parte de la economía informal. Los pequeños comerciantes y productores, los microemprendedores, los empleados domésticos, los trabajadores a cuenta propia que trabajan en sus respectivas casas y los trabajadores ocasionales (los lustradores, los transportistas, la gente que trabaja a domicilio, por ejemplo en la confección o en la electrónica, y los vendedores ambulantes) integran la categoría informal de la economía”* (Rosales, 2003).

Portes y Haller (2004) consideran la economía informal como “las acciones de los agentes económicos que no adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección e incluye todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares”. A su vez, la economía informal comprende el ejercicio de las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las “relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social”. Del mismo modo, para los autores, la economía informal se encuentra dentro de lo que denominan *economía subterránea* comprendida

como las normas institucionales de las que se hace caso omiso en una actividad económica determinada.

Las definiciones propuestas indican que, en la actualidad, la mayoría de los trabajadores en el mundo se encuentran en esta situación y que la característica fundamental de las actividades informales es la precariedad de las condiciones de trabajo en el cual se encuentra el trabajador, indica el autor.

Un segmento dentro de la economía informal es lo que De Soto (1987) comprende como comercio informal, que es aquél que se desarrolla en las calles bajo la denominación de comercio ambulatorio y en mercados que se constituyen específicamente para este fin y fue surgiendo a medida que las ciudades fueron expandiéndose cuando la gente comenzó a invadir la vía pública para utilizarla sin permisos y sin el pago de impuestos. Este autor señala dos modalidades en las que se divide el comercio informal-el mercado ambulatorio y los mercados informales-; sin embargo, éstas no son dos categorías diferentes, sino que en muchas ocasiones son dos etapas de un mismo fenómeno, dado que un gran número de comerciantes que se trasladaron a mercados fuera de las calles primero hicieron parte un grupo de vendedores informales ubicados en las vías públicas (De Soto, 1987: pág 66).

El comercio ambulante ha sido considerado como la expresión tradicional de la actividad informal, pero esta actividad es una sola de una serie de manifestaciones de este problema que consiste en el desarrollo de actividades comerciales en la calle, al margen de las disposiciones legales. La idea de comercio ambulante denota dos actividades económicas principalmente. La primera es la del vendedor que deambula por las calles de la ciudad ofreciendo productos o servicios sin un lugar fijo para establecerse; la segunda, es la del comerciante que expende mercadería o presta servicios desde un lugar fijo en las calles o aceras.

Existen dos clases de comercio ambulante, el itinerante que abarca el segmento de vendedores informales que compran mercancía y deambulan por las calles de las ciudades y tienen como clientes a las personas que se encuentran en el camino. No cuentan con una ubicación fija y operan en una escala reducida, además, los ingresos de estas personas dependen de la capacidad de desplazamiento que tengan para ubicar posibles compradores y esto dificulta su organización al no tener un sitio fijo donde adelanten sus actividades comerciales.

A medida que se desplaza por la ciudad el vendedor ambulante itinerante comienza a identificar los bienes que demandan los transeúntes y al mismo tiempo, comienza a ser identificado por otros vendedores informales y por sus clientes lo cual hace que comience a generar confianza y cuente con una base de clientela para la venta de su mercancía.

El segundo tipo de comercio ambulante que considera De Soto son los que cuentan con un lugar fijo en la vía pública, lo que implica la invasión de las calles y aceras. El autor afirma que los vendedores informales no invaden un lugar arbitrariamente, ni casualmente, sino que detrás de la elección de un lugar para asentarse existe un complejo cálculo económico (De Soto, 1987: Pág 68). Los vendedores informales valoran la ubicación del lugar donde esperan asentarse observando el número de clientes potenciales diarios con el fin de tener un estimado del ingreso que percibirán ubicándose en el sitio que exploran, así aquellos van determinando las preferencias de los clientes potenciales para comprar en aquél lugar.

Por otra parte, los vendedores informales evalúan también la resistencia que pueden generar otros vendedores informales ubicados en el mismo lugar o vecinos que reciben el impacto de la actividad económica e incluso de las autoridades. Si se presenta un alto grado de resistencia por parte de los vendedores informales ya instalados en una zona se realizan contactos previos

para decidir si el vendedor prefiere localizarse en otra zona. Cuando se incomodan a los vecinos o las autoridades, no se realizan mayores contactos debido a que los bienes públicos que se invaden como calles y aceras no cuentan con la defensa de la gente y la reacción es prácticamente nula.

Continuando con los planteamientos de De Soto, cuando un vendedor ambulante decide invadir una calle usualmente actúa individualmente. A su vez, no lo hace inmediatamente, sino por momentos tratando de verificar los supuestos en que incurre y observando la posibilidad de que ocurran consecuencias imprevistas. De esta manera empieza a celebrarse un contrato de sociedad para conformar organizaciones informales de autodefensa o promover la construcción de mercados para abandonar las vías públicas. A pesar de la denominación “ambulante” de este tipo de vendedores, aquéllos ya han obtenido un lugar fijo en las calles de la ciudad. El emplazamiento de nuevos vendedores informales individuales hace que inevitablemente otros vendedores informales se sitúen alrededor de los nuevos.

Si la zona es nueva el éxito del vendedor informal original dependerá de los otros que se ubiquen a su alrededor o en un lugar cercano; si el espacio ya está ocupado por otros vendedores informales, su incorporación dará como resultado la consolidación del área como de ventas ambulantes.

El Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Lima, Perú, distingue dos tipos de emplazamiento que se dan en la vía pública. Los primeros que denomina ‘cinturones’ se presentan cuando los vendedores informales se localizan en torno a los mercados que típicamente se dan en los mercados centrales de las ciudades, con en San Victorino, en el caso bogotano.

Se presenta la tendencia de la sustitución con respecto al mercado tanto de mercancías como de precios. De esta manera, las demandas que no atiende el mercado son atendidas por el cinturón. En muchas ocasiones los cinturones desplazan los compradores del mercado organizado haciendo que los locales

sean utilizados como depósito de productos que son comercializados en la vía pública, lo cual promueve la informalidad y se hace difícil la distinción entre el mercado regulado y el cinturón.

La otra tipología de emplazamiento en la vía pública, son concentraciones de vendedores informales que no se ubican alrededor de los centros de mercado, sino que se constituyen en núcleos comerciales por sí solos. Esta tipología adquiere una complejidad que las hacen ser autosuficientes puesto que involucra el comercio de gran variedad de bienes y servicios que suplen la demanda de productos al estar ubicada lejos de los centros de mercados.

En su observación del fenómeno de ventas informales el ILD advirtió que se presenta una especie de arreglos por fuera de la legalidad, para ordenar y regular las actividades informales, lo que permite establecer que existe una relación entre los vendedores informales y los sitios que ocupan, debido a que siempre es el mismo lugar. No obstante, este ordenamiento se encuentra por fuera de la legalidad por cuanto los espacios donde se adelanta esta actividad son públicos.

La relevancia de estos arreglos permite el aprovechamiento económico de los espacios públicos, que en condiciones normales, serían utilizados únicamente para el tránsito de la población o como sitio de encuentro e interacción social, como se ha mencionado en los apartes anteriores. Asimismo, contribuyen a que los vendedores informales se especialicen en la venta de productos y a la identificación, que los hace ser reconocidos entre los clientes y proveedores más fácilmente que si estuvieran de un lugar a otro.

Con todo, sobre los vendedores informales siempre está presente la amenaza de desalojo en situaciones de congestión en el tránsito de peatones en las aceras o presiones de los habitantes del lugar y las autoridades, impidiendo la inversión a largo plazo al no encontrarse ubicados en una edificación con las

condiciones que brinda encontrarse en una propiedad con acceso a servicios públicos y que pueda eventualmente enajenarse.

En cuanto al uso del lugar donde se asientan los vendedores informales la utilización exclusiva del puesto depende de las veces en que un vendedor ambulante se haya localizado en el mismo sitio en repetidas ocasiones, lo que conlleva a que su ubicación sea permanente haciendo que sea este el modo en que se gana el derecho al uso fijo. De la misma manera, si llegan más vendedores informales a un solo lugar el uso exclusivo se refuerza por las relaciones que se van dando entre esta comunidad. Este tipo de acuerdos informales permite a los vendedores informales suplir la falta de derechos de propiedad legalmente reconocidos. (De Soto, 1987: pág 73).

## **2. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ: UN ANÁLISIS PARA EL CASO DE LAS VENTAS INFORMALES**

El propósito de este capítulo es reconocer las políticas distritales de espacio público y de ventas informales formuladas en el período 1995-2007 para encontrar relaciones entre la gestión del espacio público de cada administración y la política de ventas informales del distrito. A continuación se explorará el pensamiento que tenía cada Alcalde Mayor sobre la ciudad para luego observar cómo se materializó en políticas sobre gestión del espacio público y el tratamiento que le dieron al tema del uso del espacio público por parte de vendedores informales.

### **2.1. EL DISCURSO DE LA CULTURA CIUDADANA, EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA: ANTANAS MOCKUS 1995-1997.**

Antanas Mockus se proclamó como Alcalde Mayor de Bogotá en las elecciones de 1994 tras vencer a Enrique Peñalosa, obteniendo el 48,82% de los votos válidos<sup>4</sup>. Mockus, un académico que durante su administración utilizó un modelo pedagógico para introducir la *cultura ciudadana* a los valores de la ciudad rompió con el modelo tradicional de hacer política, como lo señala Bustamante (1995) “El 30 de octubre se da un terremoto político en Colombia al romperse la continuidad de los partidos tradicionales al frente de la primera magistratura de Santa fe de Bogotá, quedando demostrado que ni el país ni la ciudad capital cuentan con un partido dominante y que si se unen fuerzas dominantes a la mayoritaria pueden llegar a constituirse en una opción válida que contrarreste las hegemonías”. (Bustamante, 1995: Pág. 34)

---

<sup>4</sup> Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil: [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co).

De esta manera, su propuesta de campaña fue acompañada de una serie de ritos y Símbolos (Peña, 1995) acompañados de una propuesta educativa cuyo fin era apropiar a los ciudadanos de una ciudad desprovista del sentido de pertenencia.

Dentro de las prioridades más importantes de su visión de ciudad, Mockus consideraba que se debía fortalecer la autorregulación ciudadana, para que los ciudadanos aprendieran a comportarse de acuerdo con las normas y valores aceptados por la ciudadanía para mejorar la convivencia entre las personas. Esto acompañado del mejoramiento de la infraestructura material de la ciudad y de la protección del medio ambiente proporcionado por una mejor gestión de la administración distrital.

En este sentido Paul Bromberg, quien reemplazaría a Mockus en la Alcaldía de Bogotá cuando éste decidió retirarse del cargo para aspirar a la Presidencia de la República, destaca los principales aspectos del capítulo sobre cultura ciudadana en su programa de gobierno:

- Fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y el reconocimiento de los deberes ciudadanos.
- Mejorar la apropiación social de la ciudad.
- Generar una conciencia individual y colectiva sobre los deberes y derechos que tenemos los ciudadanos por ser los propietarios de la ciudad, especialmente aquellos deberes y derechos que generan arraigo y acogida.
- Generar propósitos comunes y propósitos individuales armónicos con el bien común.
- Romper con los excesos de la cultura del atajo. Fomentar comportamientos individuales que conduzcan a la apropiación por parte de los ciudadanos de los objetivos de desarrollo.
- Generar autorregulación ciudadana y regulación de la administración por parte del ciudadano.

- Ampliar y compartir —poner más en común— los significados de las señales que regulan el comportamiento cotidiano de la ciudadanía y de la administración distrital.

Como Alcalde Mayor de Bogotá presentó su Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* en el cual define la cultura ciudadana como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. En su estrategia para la cultura ciudadana se establece “desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común”.<sup>5</sup>

De ahí que la propuesta de cultura ciudadana se centra entonces en transformar el comportamiento público y en reconocer y fortalecer la existencia de normas sociales entre desconocidos, así como el mejoramiento de la interacción entre ciudadanos y servidores públicos especialmente en eficiencia, buen trato e igualdad (Mockus, 2005) y es bajo estos principios que se comienzan a dar una serie de transformaciones en la ciudad, especialmente en la esfera de lo público.

Mockus comprendía el espacio público desde el punto de vista tangible e intangible como el lugar por excelencia para la construcción de la cultura ciudadana, es decir, como un espacio para que las personas se autorregulen en virtud de que ayuden a otras a autorregularse y lugar de mutuo respeto y escenario para el aprendizaje de normas de comportamiento entre

---

<sup>5</sup> Art 7. Plan de Desarrollo Formar Ciudad.

desconocidos. De esta manera, la administración de Antanas Mockus se preocupó por el respeto de lo público con la consigna “espacio público, espacio sagrado” y la armonización entre ley, moral y cultura que contribuyeron a una nueva concepción de lo público en la capital.

Para Mockus el espacio público es el lugar de encuentro entre desconocidos “lo público es lo del pueblo, lo que no es secreto, lo que todo el mundo tiene derecho a comunicar y a conocer, pero, a su vez, es aquello sobre lo cual todos opinan, ya que cualquiera accede a lo público y allí, al estar todos informados, es inevitable opinar” (Mockus, 2005: Pág. 43).

Entre sus ideas, Mockus planteaba que la construcción de la esfera pública implica la regulación de las relaciones entre desconocidos y propone la armonización entre Ley, Moral y Cultura.

### Cuadro 2. Sistemas regulatorios

Admiración por la ley u obligación moral de obedecer la ley	Autogratificación de la conciencia u obligación moral de atender criterios morales personales	Reconocimiento social u obligación moral de respetar las normas sociales
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor al rechazo social

Fuente: Mockus (2005).

La admiración por la ley conlleva a que los ciudadanos sientan la obligación moral de seguirla, a pesar de no estar de acuerdo con ella. En este sentido, cuando la ley no tiene la suficiente fuerza para ser cumplida la cultura ciudadana debe ser la que regule los comportamientos sociales y promueva la

autorregulación moral. Lo ideal es que las tres regulaciones estén armonizadas, y es en la construcción de lo público donde estas regulaciones pueden coincidir.

De esta manera, la construcción de la cultura ciudadana requiere del aprendizaje de hábitos sociales que permitan el desarrollo y ejercicio de una ciudadanía que regule los comportamientos sociales mediante la sanción social y la obligación moral del cumplimiento de las normas.

Siguiendo el pensamiento de Mockus, donde hay cultura ciudadana existen reglas de juego y límites respetados entre desconocidos. Hay reconocimiento de los deberes por parte del ciudadano y reconocimiento de los derechos de los particulares por parte de los funcionarios. “Donde se da el sentido de pertenencia se respeta el patrimonio común y se adhiere al proyecto de mejorar la ciudad” (Mockus, 2005: Pág. 44 y ss). Esto se encuentra estrechamente relacionado con el tema de la seguridad que es particularmente relevante dentro de la cultura ciudadana, puesto que la vigencia de actitudes intolerantes junto con la violencia en las relaciones sociales y la desprotección ciudadana ante los riesgos, contribuyen probablemente más a la inseguridad que las diferencias socio-económicas.

Por otra parte, cuando los ciudadanos no tienen la capacidad de resolver pacíficamente sus diferencias surge la intolerancia desencadenándose la violencia. Además, al menos en parte, la ineficacia de las labores de vigilancia y represión inmediata de las contravenciones y de los delitos se debe a la falta de cooperación y respaldo ciudadano. Según Mockus, la debilidad de la justicia tiene relación con el incumplimiento de los deberes ciudadanos y la falta de apropiación cultural de las normas jurídicas.

La cultura ciudadana es la columna vertebral de su Plan de Desarrollo por su importancia y por su relación de doble vía con las otras cinco prioridades mencionadas anteriormente. La cultura ciudadana lleva a hacer visible y

respetado el espacio público y, a su vez, la recuperación del espacio público tiende a promover cambios en las actitudes ciudadanas.

### **2.1.1. Políticas y estrategias de gestión del espacio público.**

El Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* fue el primer plan de desarrollo bajo los principios de la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, y dicta disposiciones sobre la estructura del Plan el cual debe contener una parte estratégica y un plan de inversiones a corto y mediano plazo.

El Plan de Desarrollo de Mockus se propone como objetivo:

*“Ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en Santa Fe de Bogotá D.C. Se trata de buscar una coexistencia viable y fértil del crecimiento, del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y los individuos que en ella moran, buscando la equidad y el progreso de todos”<sup>6</sup>.*

Para Mockus la cultura ciudadana era la primera prioridad en la medida en que consideraba que para lograr el bienestar es fundamental el poder regulador que tiene la cultura en todos los ámbitos en que se mueven los ciudadanos: la familia, el trabajo, las escuelas y los lugares públicos. En consecuencia, estimaba que era deber de la Administración mejorar la labor de formación en las escuelas y en los espacios de libre acceso, por la razón de que parte de la cultura ciudadana se adquiere en la escuela y el espacio público también es lugar de aprendizaje, por lo que es fundamental que se den cambios en las

---

<sup>6</sup> Véase Art 1. Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* Decreto 295 de 1995.

formas de aprendizaje social de forma tal que lo que se aprende en las escuelas no sea socavado por comportamientos inadecuados.

En cuanto a la estrategia para la gestión del espacio público en este Plan de Desarrollo se contemplaba “ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad”<sup>7</sup>.

La propuesta de intervención en el espacio público se concentraba en la realización de acciones a tres niveles: a nivel de la ciudad, consolidando y complementando la estructura ambiental conformada por los cerros, el río Bogotá y las quebradas que los unen. A nivel de los sectores urbanos definiendo los bordes de la ciudad y conformando grandes parques metropolitanos, y a nivel de las localidades, recuperando los parques existentes, generando nuevos espacios recreativos, restituyendo los andenes y señalizando. Del mismo modo, arborizando, dotando de amoblamiento urbano esencial y preservando el patrimonio histórico. El espacio público mejorado invita al ciudadano a comportarse como tal.

La política de espacio público de Mockus se basó primordialmente en los tres componentes señalados del Plan: Los elementos físicos, que se refieren al elemento estructurante urbano propiamente dicho; los funcionales, los cuales

---

<sup>7</sup> Véase Art 11. Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* Decreto 295 de 1995.

permiten el uso y mantenimiento del anterior, y los estructurales, que hace referencia a la forma como se relaciona el espacio público con los demás atributos urbanos. Sumado a lo anterior, Mockus manifestó por medio de discursos su idea de que los ciudadanos tuvieran un sentido de pertenencia por la ciudad y los lugares públicos, lo que se vio reflejado en programas de participación ciudadana en localidades sobre las que ya había trabajado la administración de Jaime Castro, quien fuera su antecesor (Murillo y Gómez, 2005: Pág 20).

Estos investigadores interpretan la política de espacio público de Mockus en el entendido de que si existe un espacio público agradable de reunión y encuentro, los ciudadanos serán más proclives a formar un sentido de pertenencia en la ciudad.

De allí que Mockus propiciara la recuperación de los espacios públicos desprovistos de sentido de pertenencia y vinculación: “La ciudad comenzó a tener un significado para sus habitantes, quienes posteriormente valorarían las transformaciones en la ciudad en la medida en que se recuperaron parques, alamedas, plazas y andenes, que consolidaron como políticas de recuperación del espacio público en Bogotá” (Martín & Cevallos, 2004).

#### **2.1.1.2 El concepto de cultura ciudadana**

La noción de cultura ciudadana fue el eje conceptual de la gestión de la Administración de Mockus, quien la definía como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”.

Donde hay cultura ciudadana hay reglas de juego, indica Mockus, y límites respetados entre desconocidos. Por consiguiente, hay reconocimiento de los deberes del ciudadano y sentido de pertenencia a la ciudad y, por lo tanto, se

respetar el patrimonio común y se adhiere al proyecto de mejorar la ciudad. En cuanto a la cultura ciudadana y el espacio público, debido a la escasa cultura ciudadana, la gente y las autoridades miran con aceptación la mala distribución y mantenimiento de los espacios públicos en la ciudad. Sin cultura ciudadana no se respetan las reglas en el uso de los espacios públicos y tampoco se reconocen los lugares en los que estas reglas se deben cumplir. El buen uso del espacio público y su mantenimiento lo apreciarían si se comprende la función que tiene en formar ciudadanos.

De esta manera, el Plan propone la estrategia para la cultura ciudadana y el espacio público que contempla, por un lado, promover acciones públicas y privadas que tengan incidencia directa sobre la manera como los ciudadanos perciben y reconocen los entornos sociales y urbanos, y su apropiación y relación con ambientes urbanos.

Esta estrategia se compone de tres categorías, a saber:

- a. *Comportamiento ciudadano*: se basa en la formulación de proyectos que buscan modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen con la vida social en la ciudad, como lo son la evasión de deberes en la ciudad y para con los demás ciudadanos, la apropiación privada del espacio público y la cultura del atajo. Se busca modificar el comportamiento ciudadano por medio de la autorregulación de la ciudadanía, de capacitar funcionarios y del rediseño y construcción de algunos contextos en los que interactúan los ciudadanos entre sí y los funcionarios.
- b. Creación de imagen de ciudad-identidad ciudadana. Incluye proyectos que fomentan una imagen de ciudad compartida actual y futura. El sentimiento de pertenencia se produce cuando la imagen de la ciudad deseada se asocia con el reconocimiento de reglas de comportamiento.

Estar ubicado en este tipo de ciudad y respetar las reglas confiere identidad ciudadana.

- c. Arte y Expresiones Culturales Populares: Aquí se incluye lo que se conoce como cultura tradicionalmente, es decir, aquellas actividades de creación sistemática y representación socialmente reconocidas por enfatizar la relación estética y lúdica con el mundo. Las manifestaciones artísticas pueden contribuir a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad<sup>8</sup>.

### **2.1.2. El tratamiento a las ventas informales en el marco de la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

A comienzos de la administración de Antanas Mockus, la Corte Constitucional profirió la Sentencia 115 del 16 de marzo de 1995 sobre el tema del espacio público y las ventas informales. Esta sentencia, en su parte dogmática, ordena a las autoridades locales garantizar el derecho al trabajo de los vendedores informales mediante un plan de reubicación donde puedan ejercer su oficio al momento de adelantar acciones de recuperación del espacio público:

*“Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias del vendedor o comerciante informal, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por comerciantes informales deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación, de manera que se concilien en la práctica los intereses encontrados”<sup>9</sup>.*

La Corte considera que la ocupación del espacio público va en contravía del bienestar general, pilar fundamental de la Constitución del 1991, pero asimismo reconoce la protección del derecho fundamental al trabajo al obligar a las

---

<sup>8</sup> Véase Art 7. Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* Decreto 295 de 1995.

<sup>9</sup> Parte dogmática DERECHO AL ESPACIO PUBLICO/DERECHO AL TRABAJO-Coexistencia/VENDEDOR AMBULANTE Sentencia T-115 de 1995.

autoridades locales a reubicar a los vendedores informales, de forma tal que no se vulnere este derecho constitucional.

Posteriormente, la Sentencia 617 de 1995 proferida por este mismo tribunal, asume la defensa del espacio público señalando que:

*El espacio público y los bienes de uso públicos deben ser protegidos y al hacerlo el funcionario policivo cumple con su deber y por lo mismo su conducta es legítima y la orden que da de desalojo a quienes lo ocupan tiene la obligatoriedad propia del acto administrativo<sup>10</sup>.*

Así, la Corte legitimó los actos de la autoridad en la protección de un bien público como el espacio público; sin embargo, este tribunal se pronunció en defensa del derecho al trabajo de los vendedores informales invocando el *principio de la confianza legítima*, que de acuerdo con (Guerrero y Sarracino, 2003) ha sido el eje que ha articulado el amparo a los vendedores informales. Según los autores, este principio se utiliza como un mecanismo para conciliar las diferencias entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y elimina de manera intempestiva estas condiciones, y es de esta forma que la confianza que los administrados depositan en la estabilidad en la actuación de la administración debe protegerse. A este respecto, la Corte ha puesto de manifiesto la permisividad de las administraciones públicas al no evitar la ocupación de los espacios públicos, creando así la confianza de los administrados, teniendo que proteger este principio otorgando garantías, en este caso, a los vendedores informales:

*“Es claro que la administración permitió la ocupación de unas tierras que constituían espacio público y no hizo nada para impedirlo...lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal espacio público, deberá diseñar y ejecutar un*

---

<sup>10</sup> Parte dogmática DERECHO AL ESPACIO PUBLICO/DERECHO AL TRABAJO-Coexistencia/VENDEDOR AMBULANTE Sentencia T-617 de 1995.

*adecuado y razonable plan de reubicación de dichos personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna”*

La administración de Antanas Mockus dio inicio a las primeras acciones de recuperación del espacio público invadido por vendedores informales. Así, la primera acción de recuperación del espacio público que realizó su administración se manifestó con el desalojo de 200 casetas de ventas informales que se encontraban ubicadas sobre la carrera 24 en el barrio siete de agosto, la cual vino acompañada con el ofrecimiento de opciones de empleo con el sector privado, pero no fue aceptada por los vendedores que allí se ubicaban (Castro, Lorenzo & Colón, 2007).

En el plano institucional el trabajo de Galeano (2010) en el que se realiza un análisis de la ordenación del espacio público en Bogotá desde el comercio informal, presenta como punto de partida la reestructuración del Fondo de Ventas Populares en el año 1995, que incorpora dentro de sus objetivos la preservación del uso colectivo del espacio público, así como el desarrollo de programas de capacitación a los vendedores informales para su reconversión y la participación en la adecuación urbanística de áreas deprimidas por las ventas informales en el espacio público que sirvieran como complemento al proceso de recuperación.

Para la autora, estas modificaciones sugieren un cambio de enfoque en la actuación que el Fondo de Ventas Populares venía desarrollando anteriormente, debido a que en la época en que el FVP se ocupaba de la construcción de mercados populares, se fijó como una de las funciones de la Junta Directiva la administración de casetas dedicadas a la venta de comestibles. Por consiguiente, las nuevas funciones del FVP estaban dirigidas a generar programas y alternativas que posibilitaran a los vendedores un “proceso de reconversión” y, de esta forma, dar continuidad a la recuperación del espacio público, “definiendo las ventas informales como una actividad deteriorante” (Galeano, 2010: Pág 54).

Esta investigación señala que la ocupación del espacio público por ventas informales fue reconocida como un oportunismo sobre el espacio público que era necesario limitar, y en consecuencia, se introducen mecanismos para desincentivar este tipo de usos en el espacio público, mediante vía pedagógica como campañas para desestimular las compras en los sitios públicos o por la fuerza como la mencionada arriba sobre el desalojo a vendedores informales en el 7 de agosto, que contó con el apoyo de la administración distrital. Con todo, “los vendedores seguían en las calles y se negaban a abandonar sus puestos de trabajo mientras la Administración, junto con las Alcaldías locales, continuaba trabajando en el desalojo de casetas instaladas en el espacio público” (Galeano, 2010: Pág. 56).

La gestión del espacio público en la administración Mockus tiene como principio fundamental un cambio en el comportamiento de los ciudadanos mediante la implantación de valores cívicos que los hagan adquirir un sentido de pertenencia a la ciudad para que aprendan a valorar lo público y, en este contexto, se generen comportamientos civilizados sujetos a la ley y a las normas para que terminen siendo parte de los usos y costumbres de la sociedad en la ciudad. Esto acompañado de la primacía del interés general sobre el particular cuya expresión se vio reflejada en acciones de recuperación del espacio público ocupado por vendedores informales.

En atención al mandato de la Corte Constitucional los ajustes en el diseño institucional del Fondo de Ventas Populares-FVP, que introdujeron como objetivo la preservación del espacio público, marcaron el inicio de la articulación entre la política de espacio público y de ventas informales en la ciudad.

### **3.2. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDAD MÁS IGUALITARIA: ENRIQUE PEÑALOSA 1998-2001**

En 1998 Enrique Peñalosa llega como Alcalde Mayor de Bogotá a una ciudad que ya había comenzado a interiorizar la cultura ciudadana en sus usos y costumbres, con un cambio de mentalidad frente a lo público y el aprecio de los ciudadanos a la ciudad. De esta manera se comenzó con la intervención en la infraestructura física de la ciudad que modificó su estructura hasta el día de hoy. El Sistema de Transporte Masivo Transmilenio fue el catalizador del cambio (Martin, 2007) puesto que hacía accesible gran cantidad de lugares para los ciudadanos con lo que el impacto de las intervenciones ya no se consideraban puramente locales, sino que llegaban a la escala urbana de la ciudad. En cuanto a la movilidad, el autor destaca la ampliación de este tipo de infraestructura con la construcción de ciclorrutas y andenes y la creación un sistema de redes para conectar parques, plazas, avenidas y calles renovadas.

El modelo de ciudad que proponía Peñalosa se fundamentaba en los principios democráticos de igualdad e inclusión social con una ciudad que brindara las condiciones para mitigar las inequidades propias de los países en desarrollo; una ciudad construida para el disfrute de la gente (Peñalosa, 2003). Durante su administración propuso una ciudad que tuviera terrenos de propiedad pública para parques y proyectos de vivienda popular; el desincentivo al uso del automóvil para promover el uso del transporte público; “una ciudad altamente densificada con parques, plazas y espacios públicos peatonales en frentes de agua”. (Peñalosa, 2003: pág. 18).

Para Peñalosa el espacio público peatonal es un factor que contribuye a mitigar las desigualdades que existen en la ciudad al ser los lugares donde los ciudadanos se encuentran como iguales y pueden recibir una mayor satisfacción en sus interacciones con los demás: “si la ciudad cambia los ciudadanos también lo harán”, consideraba en su discurso. De igual forma,

planteaba que el espacio público debía ser destinado únicamente para el disfrute de la gente, sin la presencia de vendedores informales porque conllevan a la proliferación de actividades ilegales y la inseguridad, y van en detrimento del comercio formal provocando desempleo. Así, el espacio público de calidad es factor de integración social; su deterioro profundiza la exclusión. (Peñalosa, 2003: Pág. 24).

### **3.2.1. La puesta en marcha de la ciudad inclusiva**

La administración de Peñalosa materializó tanto la idea de lo público de Mockus, como su discurso de la ciudad igualitaria en proyectos de infraestructura física para la ciudad, teniendo en cuenta el saneamiento de las finanzas públicas durante las administraciones anteriores que permitieron realizar grandes inversiones. Durante su mandato se recuperaron aceras, se construyó la Red de Bibliotecas, se comenzó la recuperación del centro histórico de Bogotá, se construyó el eje ambiental de la Avenida Jiménez y se creó la Defensoría del Espacio Público como entidad encargada de atender las quejas de los ciudadanos en contra de la invasión del espacio público, “se puso en marcha el sistema de transporte Transmilenio, la construcción de espacios públicos peatonales, y todo un sistema de parques en gran parte de la ciudad, haciendo énfasis en el elemento tangible del espacio público” (Murillo y Gómez, 2005: Pág 20).

Para estos investigadores durante esta administración, la gestión del espacio público se dividió de acuerdo con sus elementos, es decir, los naturales, construidos y complementarios. En cuanto a los elementos naturales éstos se refieren a las áreas de preservación y conservación orográfica, como cerros montañas, áreas de preservación hidrográfica, como ríos embalses y quebradas; áreas de interés ambiental y paisajístico como parques naturales y bosques. En lo referente a los elementos construidos del espacio público, éstos

se refieren a las áreas de circulación peatonal-puentes, calzadas e intersecciones; áreas para el encuentro y articulación urbana como plazas, parques y escenarios deportivos y culturales; espacios culturales y de interés general. Por último están los complementarios, que son los elementos de vegetación; mobiliario urbano junto con elementos de señalización.

El Plan de Desarrollo de esta administración *Por la Bogotá que Queremos* consideraba como objetivo: *Generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.*<sup>11</sup>

Este Plan contaba con una serie de enfoques estratégicos en los que se pueden observar las ideas sobre el modelo de ciudad: Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia y Eficiencia Institucional<sup>12</sup>.

La Ciudad a Escala humana radica en el incremento en la cantidad y calidad de espacio público, y como estrategia se propone su recuperación para los ciudadanos, con miras a tener una ciudad para el ser humano y que sirva como base para recomponer la vida en común en Bogotá.

El Plan considera que es necesaria la recuperación del espacio público en la ciudad para que los peatones circulen por ella y que son espacios propios de la

---

<sup>11</sup> Véase Art 1. Acuerdo 6 de 1998: Plan de Desarrollo por la Bogotá que queremos.

<sup>12</sup> Véase Art 3. Acuerdo 6 de 1998: Plan de Desarrollo por la Bogotá que queremos.

estética urbana que conforman la ciudad “espacios en los que se es ciudadano, en los cuales se convive y se establecen relaciones con los demás”. La ciudad se concreta en el andén que es lo público y de esta manera se espera que la ciudad sea reconocida como un escenario común para que se apropie el patrimonio colectivo que es la ciudad<sup>13</sup>.

En cuanto a los programas para llevar a cabo las prioridades del plan el programa para la recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público, se proponía recuperar el espacio público invadido por actividades como el parqueo de automóviles particulares y las ventas informales. Para este último caso, se planteaba contrarrestar la ocupación de los andenes por casetas y vendedores informales, pero al mismo tiempo se buscaba otorgar alternativas de formalización del trabajo, en cumplimiento del mandato de la Corte Constitucional, mediante la identificación de espacios en la ciudad para su reubicación en zonas que les permitan adelantar sus actividades comerciales mediante proyectos comerciales dentro de la formalidad.

### **3.2.2 La recuperación del espacio público y alternativas de formalización laboral**

A comienzos de la administración Peñalosa se diseña e implementa el plan de recuperación del centro de la ciudad, “donde la seguridad, el espacio público, el aseo y la iluminación son los ejes de la intervención” (Galeano, 2010: pág 56). De acuerdo con la investigación, en el plan se determinan ciertos sectores para la intervención como “El Cartucho” y la Carrera Décima por presentar un alto número de muertes violentas registradas, lo que ponía de manifiesto la necesidad de mejorar la seguridad y esto incluía la recuperación del espacio público en el sector de San Victorino.

---

<sup>13</sup> Véase Art 13. Acuerdo 6 de 1998: Plan de Desarrollo por la Bogotá que queremos.

Dentro de las acciones de recuperación del espacio público que se destacan se encuentra el desalojo de vendedores informales dedicados a la venta de libros en la Avenida Jiménez, en el mes febrero de 1998, mediante el levantamiento de casetas construidas sobre la Carrera Décima y esta Avenida<sup>14</sup>. Tal suceso marcó el inicio de una serie de desalojos llevados a cabo por la Administración Distrital a través de las Alcaldías Locales, a las cuales se convocó a emprender acciones y operativos de recuperación y restitución del espacio público. Frente a los vendedores informales Peñalosa sostenía: “ellos no son necesariamente las personas más pobres de la sociedad y aunque hay un plan de financiarles alternativas no se les puede ir regalando plata a todas las personas que montan ventas ambulantes”<sup>15</sup>.

En 1999 la Corte Constitucional volvió a pronunciarse sobre el tema del espacio público ocupado por vendedores informales mediante la Sentencia de Unificación SU-360 del 19 de mayo de 1999. En esta sentencia se realiza un análisis de la línea jurisprudencial de esta corporación que se resume en los siguientes literales:

a) La defensa del espacio público es un deber constitucionalmente exigible, por lo cual las autoridades administrativas y judiciales deben ordenar su vigilancia y protección.

b) Quienes ejercen el comercio informal hacen uso de su derecho al trabajo, el cual también goza de protección constitucional. Claro que la actividad de los vendedores informales coloca en conflicto el deber de preservar el espacio público y el derecho al trabajo.

---

<sup>14</sup> Periódico *El Tiempo*: “Salen los vendedores de la Jiménez” recuperado el 3 de noviembre de 2013 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-739896>.

<sup>15</sup> Periódico *El Tiempo*: “Peñalosa echa las cartas del 99” recuperado el 3 de noviembre de 2013 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-809168>.

c) Pese a que, el interés general de preservar el espacio público prima sobre el interés particular de los vendedores ambulantes y estacionarios, es necesario, según la jurisprudencia, conciliar proporcional y armoniosamente los derechos y deberes en conflicto. Por consiguiente, el desalojo del espacio público está permitido constitucionalmente, siempre y cuando exista un proceso judicial o policivo que lo autorice, con el cumplimiento de las reglas del debido proceso previo al desalojo y que se dispongan políticas que garanticen que los *"ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado Social de Derecho"*.

d) De ahí que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden obtener la protección, a través de la acción de tutela, siempre y cuando se encuentren amparados por el principio de la confianza legítima con las condiciones que la jurisprudencia ha indicado. Dentro de este contexto, constituyen pruebas de la buena fe de los vendedores ambulantes: las licencias, permisos concedidos por la administración, promesas incumplidas, tolerancia y permisión del uso del espacio público por parte de la propia administración.

De la jurisprudencia de la Corte se puede interpretar el intento de conciliación de dos derechos sujetos de protección constitucional sobre los que esta Corporación se ha pronunciado. Por un lado el derecho a la preservación del espacio público, como un bien de interés general, y por el otro, el derecho al trabajo del que gozan todos los ciudadanos. La Corte ha encontrado en el principio de confianza legítima el mecanismo para dirimir este conflicto en la medida en que si la administración ha sido permisiva en el uso del espacio público por vendedores informales ésta debe asumir su responsabilidad y brindar las condiciones para que quienes aprovechan el uso del espacio público como medio de subsistencia, cuenten con los mecanismos para que puedan continuar laborando, de modo tal que se garantice el derecho al trabajo.

En este contexto, se da un acuerdo entre la administración de Peñalosa y los comerciantes de San Victorino en el que se logró la firma de un documento de conciliación para desalojar este sector a cambio de una compensación económica: “Estamos agradecidos con el alcalde Enrique Peñalosa Londoño porque estuvo siempre dispuesto al diálogo y nos trató de una manera cordial en este proceso que duró más de 18 meses, dijo Enrique Rodríguez, presidente de la Asociación de Comerciantes Unidos de la Galería Antonio Nariño”<sup>16</sup>.

En el plano institucional, se crea La Defensoría del Espacio Público-DADEP, cuya función es la “defensa, inspección, vigilancia, regulación, y control del espacio público en el Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio mobiliario distrital”<sup>17</sup>. A su vez considera que para la formulación de las políticas, planes y programas “se debe buscar la conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo”<sup>18</sup>.

En cuanto a este lineamiento dado por la DADEP, dentro de las alternativas de ocupación dadas por el distrito se cuenta, la “Caseta Feria Popular”, impulsada por el FVP, la formalización de los vendedores por medio de “la creación de líneas de crédito con tasa de interés preferencial, la capacitación y la asistencia comercial a proyectos empresariales colectivos, que dieron como resultado el beneficio de 1261 vendedores informales durante esta administración”. (Galeano, 2010: Pág. 60).

---

<sup>16</sup> Periódico *El Tiempo*: “Comerciantes se despiden de San Victorino” recuperado el 3 de noviembre de 2013 de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-739896>.

<sup>17</sup> Véase acuerdo 018 de 1999

<sup>18</sup> Véase Art 4. Acuerdo 18 de 1999: “Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público”.

Dentro de las intervenciones más importantes de la Administración Peñalosa para el tema de las ventas informales Castañeda y García (2007) destacan el proceso de recuperación de San Victorino, acompañado de un proceso de indemnización y reubicación con una inversión de más de 7000 millones de pesos.

Por su parte, El Plan Centro que involucró la recuperación de la Plaza España, se propuso la relocalización de 435 vendedores de ropa de segunda en un centro comercial construido de forma asociativa y mediante el ahorro colectivo. “Esta administración presentó 18 alternativas de relocalización para 2222 vendedores pero únicamente se reubicaron 811” (Castañeda y García, 2007: Pág 174).

### **Cuadro3. Programas de intervención y beneficiarios**

Programas de Intervención	Número de beneficiarios
Reubicación permanente	784
Reubicación temporal	4589
Créditos	278
Capacitación	6399
Indemnización con retiro voluntario	700
Otros	270

Fuente: (Castañeda & García, 2007) elaborado con base en el Informe de la Contraloría Distrital Período 1998-2000.

La gestión de la administración Peñalosa se caracteriza por materializar en la infraestructura fisicoespacial de la ciudad el modelo de ciudad incluyente que venía gestándose desde la administración anterior. Los espacios públicos

creados y recuperados, así como el nuevo Sistema de Transporte son la puesta en marcha de los principios democráticos de igualdad e inclusión social al contar con una ciudad que brindara las condiciones para mitigar las inequidades propias del país. En cuanto a la asistencia a las ventas informales a pesar del carácter represivo de esta administración, se dan avances en la creación de programas y proyectos para los vendedores informales, sin descuidar el mandato legal de velar por la integridad de un bien común como el espacio público.

### **3.3. LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO MODELO DE CIUDAD: ANTANAS MOCKUS 2001-2003**

#### **3.3.1 Bogotá: Para vivir todos del mismo lado**

Luego de renunciar a la Alcaldía de Bogotá en 1997 para aspirar a la Presidencia de la República, Antanas Mockus regresó a la administración de la ciudad como sucesor de Enrique Peñalosa. Su gestión como Alcalde Mayor de Bogotá marcó la continuidad de la visión de ciudad que tenía en su primer período como Alcalde y la consolidación de la transformación de la ciudad que venía surgiendo desde su primera administración. La cultura ciudadana continúa siendo el eje articulador de su plan de gobierno puesto que es el primer objetivo de su Plan de Desarrollo tal y como lo consideraba su anterior Plan.

El Plan de Desarrollo tiene por objetivo: *“avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la Ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado<sup>19</sup>”*. El respeto por lo público continúa siendo

---

<sup>19</sup> Véase Art 1. Plan de Desarrollo: Bogotá para vivir todos del mismo lado.

la base de su gestión, junto con la de su antecesor quien también valoraba lo público para hacer una ciudad más incluyente y democrática.

Este plan considera dentro de sus objetivos para el manejo del espacio público:

1. Contribuir a la recuperación, mejoramiento, ampliación y preservación del espacio público.
2. Sensibilizar a la ciudadanía en general de sobre los temas inherentes a la preservación y mantenimiento del espacio público.
3. Promover la incorporación de los vendedores ambulantes y estacionarios al mercado formal, con un criterio empresarial.
4. Implementar actividades de capacitación para vendedores ambulantes y estacionarios en temas de convivencia, relaciones humanas, trabajo en grupo cooperativismo, administración de negocios y aspectos específicos según la especialización y necesidades de cada grupo<sup>20</sup>.

Esta administración continúa con los programas y proyectos de administraciones anteriores de acuerdo con Murillo y Gómez (2005), quienes destacan el avance de los principales megaproyectos que venían de la administración anterior, como la Red de Bibliotecas, Transmilenio y la ampliación de la red de ciclorutas. La continuación de la inversión en infraestructura física de la ciudad fue acompañada del reforzamiento de la cultura ciudadana que incluye la gestión del espacio público que busca “aumentar el cumplimiento de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la Ley. Promover la comunicación entre ciudadanos.”<sup>21</sup> En este sentido, se planteaba reforzar la cultura democrática en la ciudad mediante el

---

<sup>20</sup> Véase Art 6. Plan de Desarrollo: Bogotá para vivir todos del mismo lado Decreto 440 de 2001

<sup>21</sup> Véase Art 7. Plan de Desarrollo: Bogotá para vivir todos del mismo lado Decreto 440 de 2001

fortalecimiento de la democracia en defensa de los bienes públicos que son comunes a todos. En el marco de la cultura ciudadana se desarrollan los programas de espacio público que incluyen programas pedagógicos sobre el respeto hacia las normas y uso del espacio público”. (Castañeda & García, 2007: pág 173).

En su mandato se aprueba el código de policía de Bogotá- Acuerdo 79 de 2003- el cual se concibió como el compendio de reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas en la Capital para propender por una sana convivencia ciudadana. El código cuenta con un componente de espacio público basado en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial y a su vez determina las conductas ciudadanas para el disfrute y ocupación del espacio público exhortando a los bogotanos a su preservación y buen uso. El código está fundamentado en sus nociones sobre el respeto por la Ley, lo público y la autorregulación.

### **3.3.2. Avances en la armonización de la política distrital de ventas informales y la protección del espacio público**

Durante la administración de Antanas Mockus la jurisprudencia de la Corte Constitucional en defensa del derecho al trabajo de los vendedores informales y la obligatoriedad del estado para dar alternativas ante su responsabilidad en la ocupación no regulada, incidió en el tratamiento que esta administración le dio al tema de las ventas informales en el espacio público.

De esta manera la administración Mockus se enfocó en la implementación de proyectos de apoyo a esta población como las “Ferias Temporales” que son lugares que la administración maneja para el aprovechamiento económico del espacio público, proyectos de capacitación y formación para el trabajo, empleos temporales, acceso al crédito, todo bajo un esquema de concertación que

buscaba evitar las el uso de la fuerza mediante los desalojos y acatar el mandato de la Corte Constitucional.

Sin embargo, según la investigación de Galeano, de los espacios comerciales ofrecidos por la administración distrital solo el 50,4% se encontraba ocupado. El cuadro xx presenta las distintas opciones ofrecidas.

**Cuadro 4. Proyectos de reubicación comercial permanente generados por la Administración Distrital 2001-2003**

No	Localidad	Proyectos en funcionamiento	Espacios ofrecidos	Número de Ocupantes
1	Mártires	Caseta Feria Popular del Cachivache	60	40
2	Santa Fe	Caseta Feria Popular de La Capuchina	65	50
3	Tunjuelito	Caseta Feria Popular de Venecia	65	65
4	Santa Fe	Supermercado Veracruz – Vivanderos Sta.Inés	129	0
5	Barrios Unidos	Caseta Feria Popular Rotonda Barrios Unidos	12	12
6	Rafael Uribe	Supermercado Marco Fidel Suárez	40	0
7		Bodega Cooperativa Reciclar	40	40
<b>Total</b>			<b>411</b>	<b>207</b>

Fuente: Galeano (2010)

El Decreto 343 de 2002 “Por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital” incorporó dentro su objeto los lineamientos generales para la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público<sup>22</sup> como un desarrollo de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial sobre esta tema, ya que se hacía necesario que el distrito reglamentara el aprovechamiento económico del espacio público.

<sup>22</sup> Véase Art 1. Decreto 343 de 2002.

Igualmente, definió los componentes del sistema de espacio público construido susceptibles de aprovechamiento económico, a saber, parques a diferentes escalas, plazas, plazoletas, alamedas, zonas viales, zonas bajas de los puentes y túneles peatonales, así como la asignación de una tarifa por uso de espacio público previamente definido por las autoridades correspondiente al 8% de un SMLV por cada metro cuadrado de uso<sup>23</sup>.

Al final de esta administración la Corte Constitucional vuelve a pronunciarse sobre el tema de las ventas informales en el espacio público mediante Sentencia T-772 del 4 de septiembre de 2003 donde reconoce la situación de pobreza y desempleo en la capital que obliga a una parte de la población a buscar opciones de subsistencia por fuera de la formalidad:

*“La recuperación del espacio público por parte de las autoridades a través del simple desalojo de quienes lo ocupan en el comercio informal, adquiere una nueva connotación: más que el cumplimiento diligente de un deber estatal orientado a promover el bienestar colectivo, equivale a privar a quienes se ven forzados a recurrir al comercio informal (en tanto alternativa de subsistencia) de los medios lícitos que han escogido para ganarse la vida por medio del trabajo, en medio de los niveles de desempleo más altos de la historia reciente de la ciudad...No se puede pretender que, en un contexto de pobreza tan grave como el que aqueja a la capital, no haya docenas de miles de personas que opten por trabajar para subsistir y, en ausencia de oportunidades en el sector formal, deban utilizar las vías, plazas y parques públicos comercializando artículos de la más diversa índole, para así satisfacer sus propias necesidades básicas y las de sus familias”<sup>24</sup>.*

Esta Corporación destaca la no sujeción a la Constitución de las políticas distritales de recuperación de espacio público que involucran desalojos de los vendedores informales por cuanto se les priva de su único medio de subsistencia. En consecuencia, la Corte encuentra que las políticas distritales para la recuperación del espacio público no han sido coherentes con uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional vigente, como lo es el Estado Social de Derecho:

---

<sup>23</sup>Véase Art 9. Decreto 343 de 2002.

<sup>24</sup> Véase Sentencia T-772 de 2003.

*“¿Se puede, entonces, concluir que las autoridades distritales han adelantado sus políticas, programas y medidas de recuperación del espacio público en forma consistente con el principio del Estado Social de Derecho, y con sus deberes sociales básicos? A la luz de las pruebas que obran en el expediente, y en lo tocante al caso específico del peticionario, la respuesta es evidentemente negativa”<sup>25</sup>*

A partir de esta postura de la Corte la Administración Distrital introduce nuevos mecanismos como Los *pactos sociales* que fueron el mecanismo a través del cual se lograron avances en la formalización de los vendedores informales y se presentaron 11 alternativas comerciales para 585 vendedores, logrando ubicar solo a 325 personas. (Castañeda y García, 2007).

**Cuadro 5. Número de beneficiarios atendidos 2001-2003**

Programa	Número de beneficiarios
Reubicación permanente	325
Ferias Temporales	3878
Crédito	217
Capacitación	489
Otros	4518

Fuente: (Castañeda y García, 2007).

La segunda administración de Mockus es consecuente con su primer mandato en el sentido en que la cultura ciudadana vuelve a ser el principio fundamental en su gestión. Esta administración continúa con la inversión en infraestructura urbana que Peñalosa había promovido, lo cual consolida la transformación física de la ciudad y un cambio en el comportamiento de los ciudadanos hacia la autorregulación como resultado de sus campañas pedagógicas. El tratamiento a

---

<sup>25</sup> Véase Sentencia T-772 de 2003.

las ventas informales tiene una connotación menos represiva en virtud del mandato de la Corte Constitucional con alternativas laborales que permitan formalizar esta actividad comercial. Con todo, la segunda administración de Mockus reafirma la el nuevo modelo de ciudad que crea valor en lo público como base para una sociedad más equitativa e incluyente.

### **3.4. UN CAMBIO EN EL MODELO DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO: LUIS EDUARDO GARZÓN 2004-2007**

#### **3.4.1. EL ESPACIO PÚBLICO COMO OPORTUNIDAD PARA EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO**

Luis Eduardo Garzón llegó a la Alcaldía de Bogotá proveniente de la corriente de izquierda democrática ajena a la participación en los altos cargos de elección popular en el país. Proveniente de liderar organizaciones sindicales, su discurso se enfocaba en la atención a los más pobres y desfavorecidos de la ciudad, lo cual se vio reflejado en las políticas generales de su Plan de Desarrollo que incluía políticas sociales diferenciadas hacia la infancia, juventud y género, seguridad alimentaria y generación de ingresos<sup>26</sup>.

Este plan se caracteriza por tener tres ejes estructurales que son el Eje Social, el Eje Urbano Regional y el Eje de Reconciliación. En lo que concierne al espacio público en el eje urbano regional se proponía “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-PMEP.

---

<sup>26</sup> Véase Art 4. Acuerdo 119 de 2004: Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.

Este Plan aprobado mediante el Decreto 215 de 2005 adopta los mismos lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial en el entendido que *"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"*<sup>27</sup>.

Frente a las ventas informales se planteó orientar la gestión de la administración hacia la organización, regularización y a racionalizar su operación en lugar de la erradicación en un intento por buscar la conciliación con la protección de la integridad del espacio público (Castañeda y García, 2007: Pág 175). En este sentido, los autores sostienen que en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional frente al manejo de las ventas informales esta administración se ocupó de racionalizar la administración del espacio público, expedir una normatividad asociada y fortalecer los procesos de concertación en la política para las ventas informales.

De esta manera se expide 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". Es importante anotar que esta norma deroga las disposiciones contenidas en el Decreto 462 de 2003 el cual dictaba medidas para la preservación y recuperación del espacio público. En este nuevo decreto se crean instancias para atender la problemática de las ventas informales teniendo en cuenta las disposiciones de la Corte Constitucional que obliga a tener en cuenta las condiciones de pobreza y desempleo de la ciudad. A su vez, se expresan los principios que guiarán la gestión de la administración para las ventas informales

---

<sup>27</sup> Véase los considerandos del Decreto 215 de 2005.

como lo son la concertación y la participación en el diseño de políticas de espacio público por parte del Fondo de Ventas Populares.

El nuevo diseño institucional crea *El Comité de Coordinación Interinstitucional*<sup>28</sup> que posteriormente se convirtió en la *Comisión Intersectorial de Espacio Público*<sup>29</sup> encargada de Coordinar la implementación de la política de espacio público con los instrumentos para la administración y el aprovechamiento económico.

*La Mesa de Trabajo para la Concertación*<sup>30</sup> se crea como instrumento para recomendar al Gobierno Distrital la adopción de políticas y programas integrales que permitan dar alternativas de solución a la situación de los vendedores informales en la ciudad, en el marco de la política de Espacio Público. Garzón tuvo un discurso muy distinto al de sus antecesores para el tratamiento del espacio público por vendedores informales, mientras para los anteriores mandatarios la autoridad del estado para defender el espacio público era un imperativo, Garzón planteaba que la problemática de las ventas informales en el espacio público debía ser tratada a través de la participación, la inclusión y regulación. (Castañeda y García, 2007: Pág 176).

El 12 de noviembre de 2004, día en el que se presentó el Plan Maestro de Espacio Público-PMEP, el Alcalde Garzón realizó una caminata por la carrera 7 en el centro de la ciudad hasta la plaza de Bolívar, que en aquel momento se encontraba invadida por vendedores informales. Allí afirmó que “No somos cómplices de la ilegalidad, pero tampoco vamos a dejar que la policía

---

<sup>28</sup> Artículo 3 Decreto 098 de 2004.

<sup>29</sup> Artículo 37 Decreto 546 de 2007.

<sup>30</sup> Artículo 4 Decreto 098 de 2004.

reprima”<sup>31</sup>. Para esta época existía la percepción que el espacio público recuperado se había perdido y que los vendedores informales habían vuelto a los andenes y demás espacios públicos de la capital. El citado estudio de Castañeda y García (2007) destaca el punto de vista de la Cámara de Comercio de Bogotá:

“Los empresarios de la ciudad observamos que se han vuelto a ocupar espacios públicos que habían sido recuperados y sentimos que estas ventas callejeras, evidentemente, afectan el desempeño de nuestras ventas. Lo primero que tiene que hacer la Administración Distrital es hacer cumplir la ley: No permitir la ocupación indebida del espacio público en las zonas recuperadas y restituir las invadidas”.<sup>32</sup>

Otra medida del Alcalde Garzón fue la implementación del *Pacto de Cumplimiento en la Localidad de Santa fe* que permitía a los vendedores informales permanecer en el espacio público por seis meses a partir de su firma, siempre y cuando hubiese autorregulación, a la espera de que la Administración propusiera las alternativas laborales ordenadas por las sentencias de la Corte Constitucional; sin embargo, este pacto tenía la percepción de una ruptura en la gestión del espacio público debido a que ya éste ya no era prioridad, sino las condiciones laborales de los vendedores informales.

### **3.4.2 El Plan Maestro de Espacio Público-PMEP**

El Decreto 215 de 2005 adopta el Plan Maestro de Espacio Público-PMEP que marca la hoja de ruta para la gestión del espacio público y el manejo de las ventas informales en la ciudad. Para la gestión del espacio público el PMEP

---

<sup>31</sup> Véase *El Tiempo* 12 de noviembre de 2004.

<sup>32</sup> Intervención de la Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá en el Foro *Espacio Público y Ciudad* llevado el 10 de mayo de 2005, citada en Castañeda y García (2007).

define la Estrategia de Gestión Social, la Estrategia de Gestión Económica y la Estrategia de Coordinación institucional.

La Estrategia de Gestión Económica establece el aprovechamiento económico del espacio público por medio de la definición de las Zonas de Aprovechamiento Regulado y las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados. Las primeras, se refieren a “espacios públicos respecto de los cuales, la autoridad competente autoriza expresamente la localización de mobiliario y la ejecución de algún tipo de actividad económica, tomando en consideración...los intereses y las demandas de la comunidad”.<sup>33</sup> Las segundas, se comprenden “como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales, en tanto se ofrezcan las alternativas económicas a quienes desarrollan este tipo de actividad”<sup>34</sup>.

La Administración Garzón marcó una ruptura en la continuidad de las políticas distritales de espacio público que tuvieron sus antecesores por cuanto no es una política pública urbana propia, sino que de acuerdo con Rojas (2010) hace parte de la política de inclusión y equidad social. Por otra parte, esta administración introduce el concepto de aprovechamiento económico en el espacio público, y en consecuencia, a partir del tratamiento a las ventas informales a través del PMEPE, se realiza una estrategia para abrir los espacios institucionales que permitan la organización de las ventas informales en la ciudad y se implementan los mecanismos de concertación y participación mencionados.

---

<sup>33</sup> Véase Art 18 Decreto 215 de 2005.

<sup>34</sup> Véase Art 18 Decreto 215 de 2005.

El trabajo de Castañeda y García (2007) resume las políticas y estrategias de gestión del espacio público con relación a las ventas informales en esta administración que se pueden sintetizar en el Pacto de Cumplimiento para el Uso Regulado del Espacio Público en la Localidad de Santa fé; Las Mesas de Concertación en El Restrepo y La Candelaria; El desarrollo de los programas de inclusión Económica y Social de los Vendedores Informales en el Espacio Público; y la implementación de estrategias de gestión económica del Plan Maestro del Espacio Público.

Con todo y pesar de la atención prioritario de la administración Garzón, la Contraloría Distrital de Bogotá en su evaluación a la política de ventas ambulantes del Distrito Capital entre 1998 y 2003, determinó que más de 41 mil millones de pesos invertidos por el Fondo de Ventas Populares, sólo han beneficiado al 0.5% de la población de vendedores ambulantes y estacionarios. Así mismo, se estableció que algunas casetas suministradas por la Administración Distrital, son utilizadas como bodegas para almacenar mercancías que son ofrecidas en las calles por los vendedores ambulantes. El jefe del organismo de control recomendó a la Administración Garzón, no sólo fomentar la legalización de la economía informal buscando con el Gobierno Nacional un marco legal previo a la firma del TLC, sino reorientar la utilización de las bodegas que están vacías, en la ejecución de los programas del actual Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”.

## **4. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON VENTAS INFORMALES: EL CASO DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE**

En este capítulo se observará la gestión del espacio público en relación con las ventas informales en la localidad de Santa Fé. Se seleccionó esta zona puesto que está ubicada en el centro de la ciudad que históricamente ha presentado la mayor concentración de ventas informales en la capital. En primer lugar se hará una caracterización de la localidad mencionando su ubicación geográfica, se describirá el uso del suelo, una descripción socioeconómica de la población y finalmente se realizará una comparación de los indicadores de espacio público con las demás localidades de Bogotá. Posteriormente se presentarán las obras más importantes de espacio público realizadas en la zona y luego se mostrará el manejo al tema de las ventas informales.

### **4.1 CARACTERIZACIÓN DE LA LOCALIDAD DE SANTA FE<sup>35</sup>**

#### **4.1.1 Localización y Límites**

La Localidad de Santa Fe se localiza en el sector centro-oriente de la ciudad, limita al norte con la localidad de Chapinero (Río Arzobispo); al oriente con los municipios de Choachí y Ubaque; al sur con las localidades de Antonio Nariño y San Cristóbal (Avenida de la Hortúa o Avenida Calle 1, Calle 3 Sur y Transversales 10 Este y 13 Este); y al occidente con las localidades de Teusaquillo y Los Mártires (Avenida Caracas o Avenida Carrera 14). De esta extensión de terreno se retira la porción correspondiente a la localidad de La Candelaria. Tiene una extensión total de 4.517 hectáreas. En relación con los

---

<sup>35</sup> Caracterización de la Localidad de Santa Fé tomada del Diagnóstico del Espacio Público en Bogotá (2012). Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

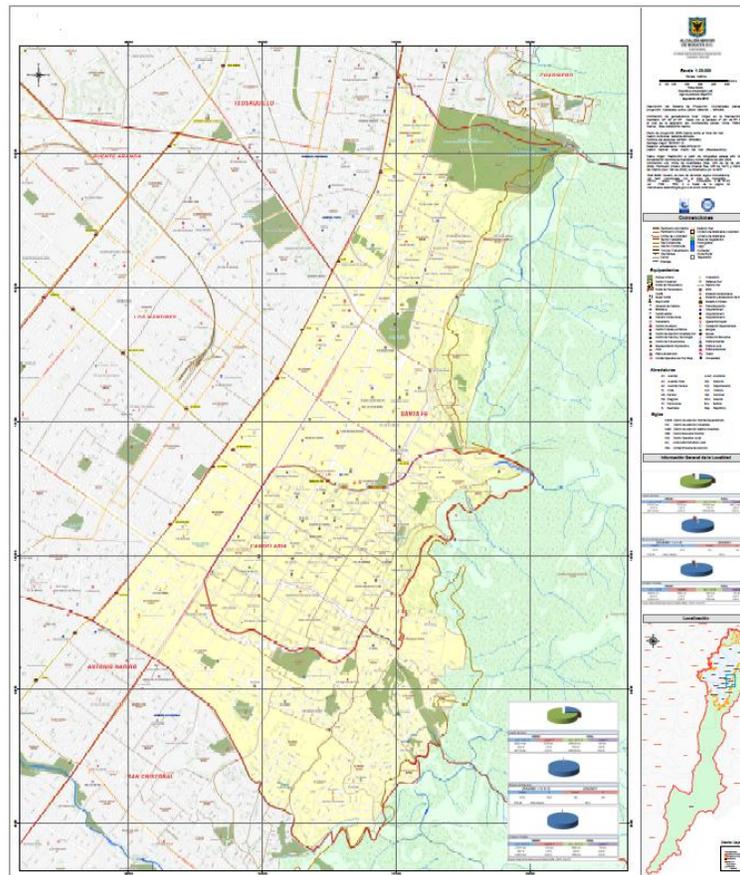
usos actuales del suelo urbano, en la parte oriental de la localidad de Santa Fe, el uso principal es residencial y la parte occidental es una importante zona comercial, que refiere al centro de Bogotá, donde se ubican además gran cantidad de edificios de oficinas e institucionales administrativos, culturales y educativos<sup>36</sup>.

La conforman 5 Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ, denominadas: 91. Sagrado Corazón y 93; Las Nieves de tipo comercial, 92; La Macarena de tipo residencial consolidado, 95; Las Cruces y 96; Lourdes de tipo residencial de urbanización incompleta.

---

<sup>36</sup> Secretaría Distrital de Planeación (2009). Conociendo la localidad de Santa fe: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y Socioeconómicos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

## Plano 1. Localidad de Santa Fe



Fuente: SDP-Alcaldía Mayor de Bogotá.

### 4.1.2 Área, tipos de suelo y población

La superficie total de esta localidad es de 4.517 hectáreas, de las cuales solamente 696,4 corresponden a suelo urbano, no cuenta con suelo de expansión y las restantes 3.820 constituyen suelo rural. La UPZ Lourdes cuenta con la mayor extensión (200,14 hectáreas), equivalente al 28,7% del total del área de esta localidad, seguida de Las Nieves con 24,8% y Sagrado Corazón con 21,0%. La UPZ La Macarena es la más pequeña de la localidad con 85,90

hectáreas, correspondiendo al 12,3%, seguida de la UPZ Las Cruces con 13,2%.

La población de Bogotá para 2012 es de 7.559.071 habitantes y la de Santa Fe es de 103.537, que representan el 1,4% de los habitantes del Distrito Capital según las proyecciones de población del Censo General 2005. De las 5 unidades de planeamiento zonal que conforman esta localidad, la que concentra la mayor población es Lourdes con el 45% y Sagrado Corazón solo cuenta con el 5,5%. La población de Las Cruces (95) equivale al 22,7% del total de la localidad, seguida por La Macarena (92) y La Nieves (93) con el 13,7 y 13,0% respectivamente.

#### **4.1.3 Densidad y estratificación**

En 2012 esta localidad presenta una densidad urbana de 149 habitantes por hectárea, menor al de la ciudad - 192 hab/ha. -. Las Cruces, Lourdes y La Macarena son las UPZ que concentran mayor población con 255, 233 y 165 habitantes por hectárea respectivamente, índices superiores al promedio de la localidad y del Distrito Capital. La Nieves cuenta con una densidad de 78 hab/ha y Sagrado Corazón con el 39 hab/ha., siendo esta última, la UPZ con menos densidad en la localidad.

En cuanto a la composición socioeconómica en la localidad de Santa Fe, el estrato 2 ocupa la mayor porción del área urbana de la localidad con el 54,79%, el estrato 3 del 17,19%, el 15,69% se clasifica sin estrato. Esta localidad no cuenta con estratos 5 y 6, cuenta con los estratos 1 y 4 en baja proporción, este es el 7,85 y 4,48% respectivamente.

#### **4.1.4 Uso del suelo**

En Santa Fe el uso del suelo predominante es el comercial con 44,2%, seguido del residencial con 38,2%, el dotacional cuenta con el 17,4% y el industrial solo con el 0,1%.

Respecto al indicador de espacio público total por habitante, la localidad de Santa Fe cuenta con un índice de 25,79 m<sup>2</sup>/hab., ocupando el cuarto lugar dentro del Distrito Capital. De las 5 UPZ que conforman esta localidad, Sagrado Corazón señala 134,85 m<sup>2</sup>/hab., siendo este un índice muy elevado. Esto se atribuye a la baja densidad poblacional de esta UPZ, el cual es de 39 hab/ha.

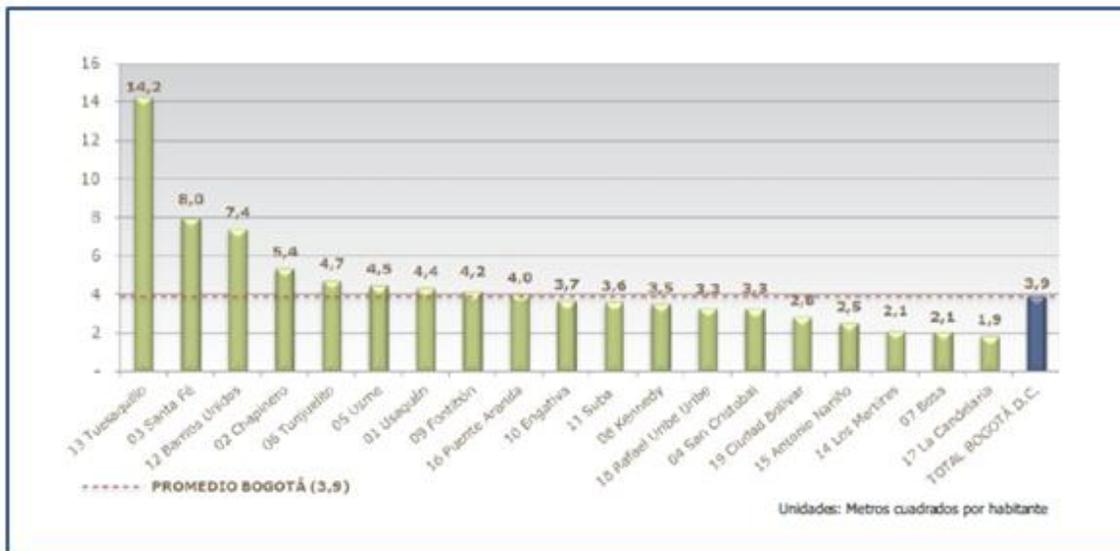
Esta localidad no cuenta con alamedas y solo las UPZ Sagrado Corazón, La Macarena y Las Cruces tienen cicloruta. Sagrado Corazón cuenta con la mayor área, 4.285,74 m<sup>2</sup> – localizada sobre el eje de la Carrera 13 -, siendo, la UPZ con el índice más alto de ciclorutas por habitante. En la localidad de Santa Fe, las UPZ que cuentan con vías peatonales son: Sagrado Corazón (190,88 m<sup>2</sup>), La Macarena (5.526,45 m<sup>2</sup>) y Lourdes (63.049,23 m<sup>2</sup>), siendo esta última UPZ la que presenta mayor índice de vías peatonales por habitante en esta localidad.

#### **4.1.5. Espacio público efectivo por habitante**

El indicador de espacio público efectivo por habitante en Bogotá es de 3,93 m<sup>2</sup>/hab., el de Santa Fe es de 7,99 m<sup>2</sup>/hab., siendo la segunda localidad con el mayor índice después de la localidad de Teusaquillo. Respecto a los componentes de este indicador, el índice de parques por habitantes para la localidad Santa Fe es de 6,08 m<sup>2</sup>/hab., siendo la tercera localidad con más cantidad de metros cuadrados por habitante con respecto a parques distritales. La UPZ Sagrado Corazón presenta una considerable diferencia respecto a las

otras UPZ que conforman esta Localidad, lo cual se atribuye a la presencia de los parques metropolitanos Olaya Herrera y la Independencia y a la baja densidad poblacional con la que cuenta.

**Gráfico 1. Espacio público efectivo Localidad de Santa Fe**



Fuente: Documento Técnico Diagnóstico del Espacio Público en Bogotá. Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Respecto al componente de plazas y plazoletas por habitante, esta localidad presenta un índice de 0,01 m<sup>2</sup>/hab., siendo Lourdes la única UPZ que cuenta con estos elementos del espacio público.

En la localidad el índice de espacios verdes por habitantes es de 10,73 m<sup>2</sup>/hab., ocupando el cuarto lugar dentro del Distrito Capital. Santa Fe registra un total de 28,46 hectáreas de suelo urbano protegido, las UPZ La Macarena cuenta con 12,31 ha., Lourdes con 9,14 ha. y Sagrado Corazón 12,31 ha, pero es esta última UPZ la que registra el mayor índice de estructura ecológica principal por

habitante ya que es la unidad menos densa de la localidad. Las UPZ Las Nieves y Las Cruces no cuentan con Estructura Ecológica Principal Urbana.

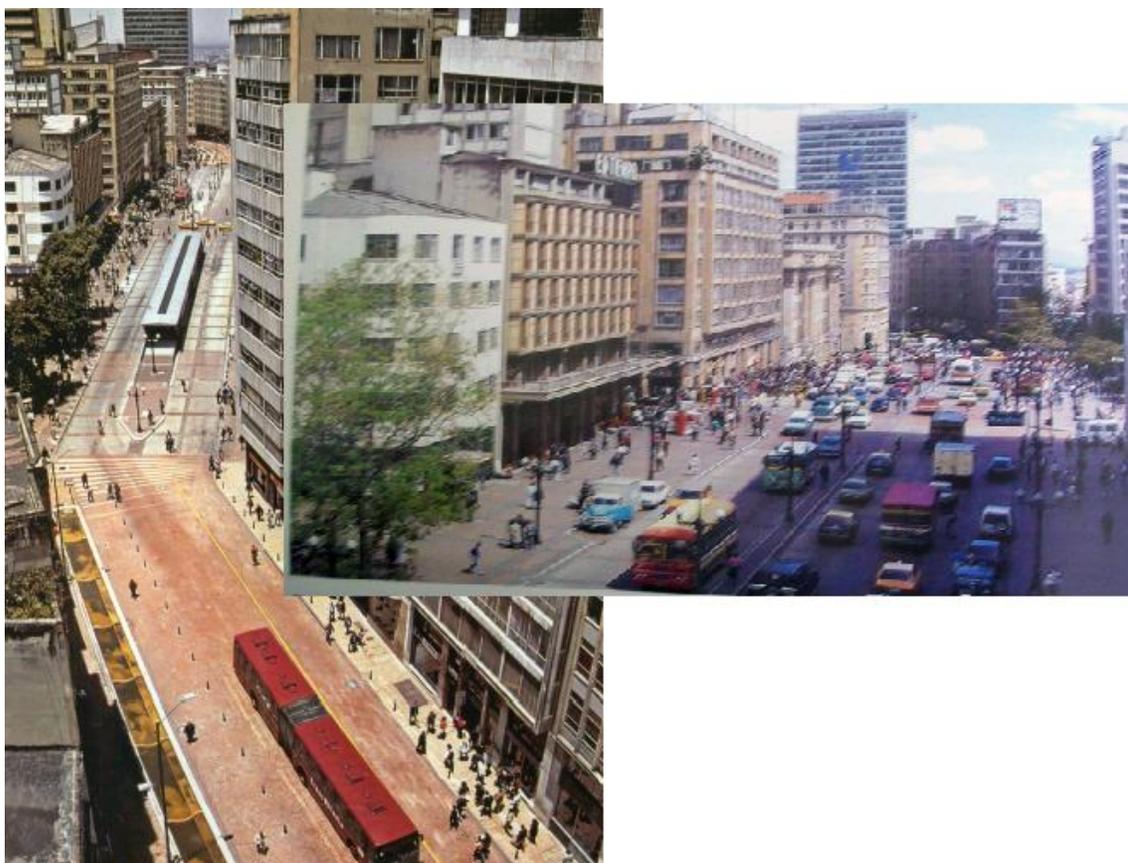
**Cuadro 6. Espacio público efectivo Localidad de Santa Fe**

UPZ	Total Espacio Público Efectivo por habitante	Espacio Público Efectivo por habitante			Total Espacio Público Verde por habitante	Espacio Público Verde por habitante		
		Parques por habitante	Zonas Verde por habitante	Plazas y Plazoletas por habitante		Parques por habitante	Zonas Verde por habitante	Estructura Ecológica Principal por habitante
91 Sagrado Corazón	68,51	64,65	3,85	0,00	80,74	64,65	3,85	12,23
92 La Macarena	2,46	1,83	0,63	0,00	11,16	1,83	0,63	8,70
93 Las Nieves	11,03	11,03	0,00	0,00	11,03	11,03	0,00	0,00
95 Las Cruces	0,95	0,93	0,02	0,00	0,95	0,93	0,02	0,00
96 Lourdes	4,90	1,34	3,55	0,01	6,85	1,34	3,55	1,96
<b>TOTAL SANTA FE</b>	<b>7,99</b>	<b>6,08</b>	<b>1,90</b>	<b>0,01</b>	<b>10,73</b>	<b>6,08</b>	<b>1,90</b>	<b>2,75</b>

#### 4.2 LA GESTIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN LA LOCALIDAD

Los instrumentos de gestión del espacio público. El proceso de recuperación del espacio público en el centro de la ciudad está asociado a un Plan de Renovación del centro urbano propuesto para Bogotá desde los años 80, inicialmente presentado como el “Plan Centro de Bogotá” que comprendía, entre otros proyectos, la recuperación de andenes, parques y plazas del sector (Salazar, 2003). Esta iniciativa de renovación del centro se desarrolló por la administración de Peñalosa. En el capítulo anterior se señalaron los principales avances en infraestructura durante esta administración como lo fue la transformación de la Avenida Jiménez en un paseo peatonal considerándose una de las obras más emblemáticas en el centro histórico de la ciudad.

## Fotografía 1. Avenida Jiménez antes y después de la intervención



Fuente: Castro, Lorenzo & Colón Luis (2007).

Otra de las intervenciones más importantes que se destacan es la recuperación de la Plaza de San Victorino que históricamente se encontraba invadida por vendedores informales. En la administración Peñalosa se adelantaron procesos de concertación que permitieron llegar a un acuerdo con los vendedores informales para que desalojaran la plaza y se diera el proceso de transformación en un espacio público sin la presencia del comercio informal. En la fotografía 2 se observa la plaza de San Victorino en los años 90 como lugar de comercio informal de libros de segunda, ropa y demás artículos para la venta a las clases populares.

#### Fotografía 4. Plaza de San Victorino recuperada

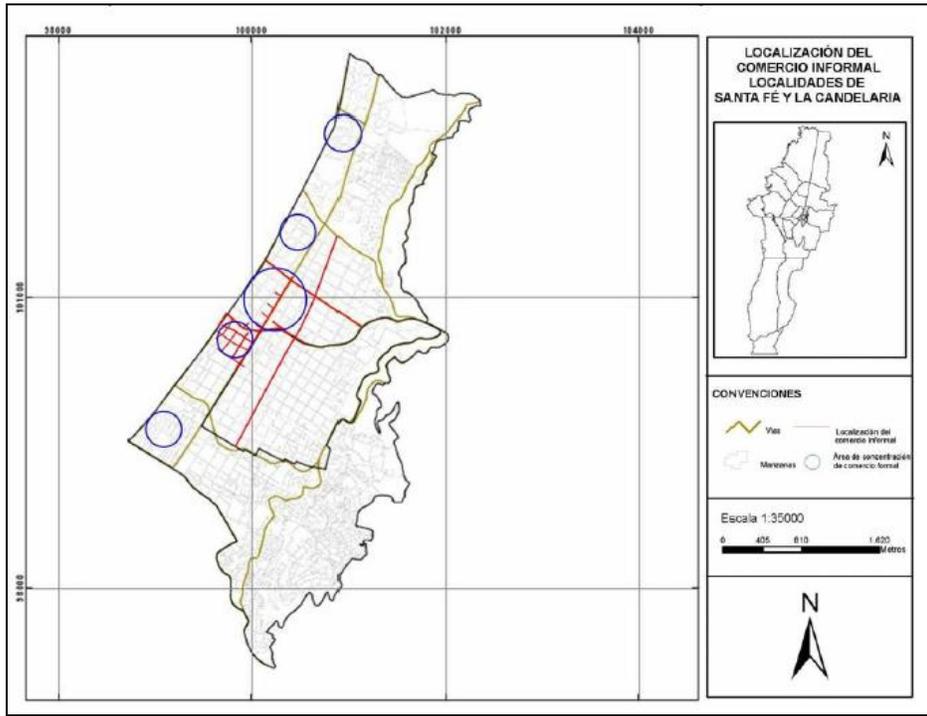


Fuente: Castro, Lorenzo & Colón (2007)

#### 4.3 LAS VENTAS INFORMALES Y LA POLÍTICA DEL DISTRITO

El plano 2 muestra las zonas de la localidad donde se han ubicado los vendedores informales a lo largo del tiempo: La calle 19 entre carreras 10a y 5ª, La Plaza de San Victorino, la carrera 7 entre calles 12 a 22 y la la Carrera 10ª entre calles 1 y 22.

## Plano 2. Localización del comercio informal en la Localidad de Santa Fe



*Fuente:* Galeano (2010). Adaptado del Plan de Ordenamiento de Bogotá

Los productos ofrecidos por los vendedores informales van desde alimentos hasta animales y artículos religiosos. El cuadro 7 muestra los productos a la venta y el porcentaje de participación de los productos, siendo los alimentos los bienes que más se comercializan con 18,8%, seguido de la Ropa y el Calzado con el 17,2% y los dulces y cigarrillos con el 13,2%.

**Cuadro 7. Productos de venta por el comercio informal en la Localidad de Santa Fe**

<b>Producto de venta</b>	<b>Participación %</b>
Alimentos	18,8
Dulces y Cigarrillos	13,2
Libros y periódicos	2,2
Misceláneos	8,6
Frutas y verduras	10,8
Lustrabotas	0,8
Flores	1,9
Ropa y Calzado	17,2
Animales	0,2
Mecánica	1,9
Lotería	0,4
Telefonía	0,8
Música	1,2
Artesanías	5,7
Juguetes	2,7
Afiches	0,3
Artistas	0,3
Gafas y Paraguas	1,1
Relojes	0,5
helados	1
Artículos religiosos	0,2
Fotógrafos	0,2
Otros	10

Fuente: Fondo de ventas Populares.

En la localidad de Santa Fe durante la administración Peñalosa se dieron los procesos más representativos en materia de recuperación del espacio público en el centro de la ciudad.

Dentro de las acciones de recuperación del espacio público en esta Localidad se encuentra el desalojo de vendedores informales dedicados a la venta de libros en la Avenida Jiménez, en el mes febrero de 1998, mediante el levantamiento de casetas construidas sobre la Carrera Décima y esta Avenida como se mostró en el capítulo anterior. Esta acción del gobierno local fue el inicio de una serie de desalojos llevados a cabo por la Administración, a las cuales se convocó a emprender acciones y operativos de recuperación y restitución del espacio público. En este contexto, se da un acuerdo entre la administración de Peñalosa y los comerciantes de San Victorino en el que se logró la firma de un documento de conciliación para desalojar este sector a cambio de una compensación económica.

Durante la segunda Administración de Mockus se implementaron proyectos de apoyo a los vendedores informales como las Ferias Temporales para que los vendedores informales utilicen el espacio público con el permiso de las autoridades. Dentro de las acciones que realizó esta administración a través del Fondo de Ventas de Populares se destacan las Ferias Temporales en la Carrera 7ª con Calle 26 donde se desarrollaron Ferias Temporales Artesanales en las cuales se comercializaron este tipo de productos con organización y el apoyo del distrito<sup>37</sup>. Adicionalmente durante el segundo semestre de 2002 se realizó la Feria Popular del Libro en el Parque Santander y la Plazoleta del Rosario con la participación de 464 comerciantes de libros de los proyectos de reubicación.

El cuadro 8 muestra proyectos adicionales que adelantó el FVP en la localidad desde el año 2003 como una estrategia para la formalización de las ventas informales. Estos proyectos se enfocan en el apoyo a librerías que recibieron un total de 375 soluciones cuya aceptación fue del 96%, es decir, que casi la

---

<sup>37</sup> Ver Informe de Gestión Fondo de Ventas Populares 2001-2003.

totalidad de la oferta del distrito fue aceptada por la población dedicada a la venta de libros. Otro foco de atención fueron los vendedores informales que se dedican al comercio de artículos misceláneos, pero que tuvo menor aceptación con un 41.4% de la ocupación. Lo anterior muestra la división de sectores dentro la población que se dedica al comercio informal. Mientras hay un sector que acepta los espacios de participación que abre la administración, hay otro sector que prefiere mantenerse en la informalidad.

Cuadro 8. Proyectos de reubicación FVP

Proyectos en funcionamiento		
Nombre del proyecto	Soluciones	Ocupación
Centro cultural del libro	209	209
Servilibros tercer milenio	100	100
centro libros siglo XXI	66	50
La Caseta Feria Popular Calle 12	74	46
la Caseta Feria Popular del Cahivache	60	40
La Caseta Feria Popular de la Capuchina	65	50
La Veracruz-Vivanderos-Sta Inés	129	0

Fuente: Informe de gestión 2001-2003 -Fondo de Ventas Populares

Uno de los antecedentes más importantes para el Centro en materia de recuperación de espacio público fue la puesta en marcha del “Pacto de cumplimiento para el uso regulado del espacio público de la Localidad de Santa Fe”, firmado entre los vendedores informales de la Localidad y la Administración Distrital en el año 2004 (Galeano, 2010). En este pacto donde se establecieron unos acuerdos de auto-regulación sobre el uso del espacio público por un

período de 6 meses, el cual se replicaría posteriormente en la Localidad de La Candelaria y en otros sectores de la ciudad, fijando en el Centro un antecedente de concertación entre diversos actores sociales.

Por otra parte, el Fondo de Ventas Populares diseñó estrategias de fortalecimiento empresarial como la implementación de proyectos de apoyo al emprendimiento (creación de unidades productivas), el cual establece el proceso de preparación, formulación del Plan de negocio en perspectiva y entrega de microcrédito, asistencia técnica y acompañamiento.

El programa de Quioscos de la Red de Prestación de Servicios a Usuarios del Espacio Público-REDEP tiene como finalidad apoyar a los vendedores informales mediante una alternativa comercial que consiste en la asignación de mobiliario urbano por autorizado por el distrito en el espacio público. Estos Quioscos están ubicados a lo largo de la carrera 7ª y la Avenida Jiménez, así como en esquinas en toda la localidad.

**Fotografía 5. Quiosco de la REDEP en la Carrera 7 con calle 22**



Fuente: [www.bogotá.gov.co](http://www.bogotá.gov.co)

En la localidad de Santa Fe la gestión del espacio público se realizó a comienzos de los años noventa mediante la implementación de proyectos contenidos en los planes distritales de desarrollo que principalmente se ejecutaron a lo largo de la Avenida Jiménez con la construcción del eje ambiental y en la recuperación de la Plaza de San Victorino acompañado de acciones de desalojo de vendedores informales. Posterior a estas acciones se implementaron las alternativas laborales señaladas siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional que fue presentada en el capítulo anterior; sin embargo las estrategias para la recuperación y preservación del espacio público se redujeron y en su lugar se adelantaron los programas y proyectos enfocados a esta población que se orientaban a mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales en Santa Fé. Este caso es un ejemplo en que la política de gestión del espacio público en relación con las ventas informales primero se implementó con proyectos de creación y recuperación de espacio público, para luego estar condicionada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en virtud de la protección del derecho al trabajo de los vendedores informales. La primacía de este derecho frente a la gestión del espacio público se hace evidente en la medida en que la localidad desde la administración de Garzón implementó medidas de atención a la población de vendedores informales que se orientaron a mejorar las condiciones laborales con las iniciativas mostradas anteriormente, dejando a un lado la preservación del espacio público que ha sido nuevamente ocupado por vendedores informales en la zonas recuperadas ver Anexos.

#### **4.4. LA EXPERIENCIA DE LIMA EN LA REUBICACIÓN DE VENTAS INFORMALES: UN CASO DE ESTUDIO PARA BOGOTÁ**

Las recomendaciones para adelantar una política que armonice adecuadamente la integridad del espacio público y la necesidad de empleo en podrían recoger la experiencia de Lima, Perú en el año 2000 para esta problemática<sup>38</sup>. Dicha experiencia se propuso como objetivo recuperar, reacondicionar y revitalizar los espacios públicos ocupados por los vendedores informales, mejorar las condiciones socio-económicas de los mismos mediante el fomento de la integración en la economía formal, y mejorar la calidad ambiental en el centro histórico. Lo cual no dista de la gestión adelantada en los años 90 por la administración distrital en Bogotá.

Posteriormente se agrupan los vendedores en asociaciones que contaban con representantes ante las autoridades locales, para posteriormente fijar zonas de reubicación con el apoyo del sector privado. Aquí la actitud abierta al diálogo fue determinante para aceptar las opciones que se planteaban, así como el respeto a la autoridad. Se reubicó a los vendedores informales en proyectos de microempresas, artesanías y libros de segunda mano, para iniciar la recuperación del centro de Lima con proyectos de renovación urbana, nuevos espacios públicos y mobiliarios.

Hasta el momento el proceso es muy similar al adelantado en Bogotá, salvo el papel activo de los empresarios peruanos que colaboraron con capital y

---

<sup>38</sup>Reubicación de la venta ambulante, experiencias con éxito para la recuperación del espacio público en Lima (Perú). Recuperado el 15 de noviembre de 2013 en: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp406.html>.

capacitación, a diferencia de Bogotá donde este rol se reduce a presionar al gobierno para que enfrente el problema.

La sostenibilidad del proyecto de Lima es lo que diferencia la experiencia Bogotá, debido a que en Bogotá aún no se ha fomentado la cultura empresarial que implica estar dentro de la formalidad que exige cumplir reglas como el pago de impuestos, llevar libros contables, el registro ante la cámara de comercio, y demás condiciones de la normatividad comercial en Colombia.

## 5. CONCLUSIONES

Esta investigación ha pretendido analizar las distintas políticas y estrategias de espacio público relacionadas con las ventas informales teniendo en cuenta la concepción de ciudad de cada administración distrital estudiada. Se reconocieron las políticas distritales de espacio público contenidas en los planes de desarrollo las cuales reflejaron las concepciones de ciudad de cada uno de los ex alcaldes de Bogotá. Mockus consideraba un modelo de ciudad que debía partir del fomento de una cultura ciudadana que modificara los hábitos y comportamientos de los ciudadanos teniendo como fundamento el respeto por lo público, el respeto por la norma y la autorregulación, razón por la cual su postura ante las ventas informales fue de cero tolerancia al uso del espacio público para el comercio informal.

Por su parte, Peñalosa concebía el espacio público de la ciudad como el lugar para lograr la inclusión social y mitigar las desigualdades de la sociedad. Su política para las ventas informales consistió en acciones de recuperación y desalojo de los espacios invadidos por ventas informales. Garzón por su parte consideraba al igual que Peñalosa que la ciudad debía ser inclusiva, pero de una forma distinta a la política de espacio público como generadora de integración ciudadana. En su lugar se preocupó por concertar acuerdos de reubicación con los vendedores informales y de fomentar alternativas de formalización de sus actividades, eliminando las acciones policivas de recuperación del espacio público, enfocándose en mejorar las condiciones laborales de los vendedores informales, al concebir el espacio público como escenario para adelantar actividades de beneficio particular el eje de su intervención fueron las garantías que debía dar el gobierno distrital a este segmento, dejando a un lado la preservación del espacio público tal y como lo visualizaban sus antecesores.

La Corte Constitucional fue un actor fundamental en la gestión de las administraciones puesto que condicionó a la jurisprudencia, cada vez más defensora de los derechos de los trabajadores informales, las acciones del Distrito para la defensa del espacio público y, en consecuencia, se ha tenido que conciliar el derecho al trabajo del que gozan todos los ciudadanos y el derecho al disfrute del espacio público, por mandato de la Corte Constitucional.

Los esfuerzos de los distintos gobiernos locales por regular el uso del espacio público para las ventas informales se pueden agrupar en centros comerciales, que para el caso de estudio se ubicó en el sector de San Victorino, Quioscos, donde se comercializan alimentos y bebidas, a lo largo de la carrera 7 y Avenida Jiménez y locales comerciales de libros de segunda mano.

Sin embargo, las administraciones públicas del período estudiado, tuvieron dificultad en regular las ventas informales en la ciudad, a pesar de los esfuerzos por proveer alternativas para la utilización del espacio público con fines comerciales. En consecuencia, en el trabajo de observación realizado se hizo evidente la coexistencia entre ventas informales no reguladas en el espacio público y las ventas en el espacio público reguladas por la administración distrital.

En esta investigación la postura que se toma frente al uso del espacio público por vendedores informales es que no se puede desconocer la realidad económica y social de la ciudad ante las opciones laborales restringidas, lo cual hace que quienes no cuentan con oportunidades de acceso a la educación y al empleo tengan que salir a las calles en busca de sustento; sin embargo, esto no debe ser una excusa para que los gobiernos distritales sean permisivos en la ocupación del espacio público. Si el gobierno local considera el espacio público como un escenario para que se adelanten actividades comerciales, en los procesos de planificación debe contemplarse la regulación en su totalidad. Esto significa que la planeación de la gestión del espacio público debe incluir una

regulación en los lugares donde se adelanten estas actividades, las horas destinadas para el comercio, que en este caso ya estaría formalizado, el número de personas laborando y el tipo de mercancías que se comercializan, con la presencia constante de las autoridades para garantizar el buen uso del espacio público. Lo anterior acompañado de campañas de autorregulación para que se respeten los acuerdos sin necesidad de la presencia de la fuerza pública.

En cuanto a la ciudadanía que continúa legitimando el comercio informal al no sancionarlo socialmente, y consumiendo la mercancía que se ofrece en las calles, es preciso señalar que hasta tanto no haya una cultura ciudadana que valore lo público como lugar de encuentro y aprendizaje social y como espacio en el que nos podemos ver como iguales, cualquier administración se verá imposibilitada para regular este fenómeno e incluirlo en la formalidad. Es fundamental el rol que juegan los ciudadanos que con su permisividad y consumo de mercancías en la calle han contribuido a que sea una actividad económica rentable para sectores desfavorecidos, pero que va en detrimento del bienestar general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor (2006). Espacio público: Encuentro de multitudes. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Arendt, Hannah (1993). La condición humana. Paidós: Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1997). ¿Qué es la política? Paidós: Barcelona.
- Augé, Marc (1994). Los No-lugares: Espacios del anonimato, Gedisa, Barcelona.
- Borja, Jordi (1998) Ciudadanía y Espacio Público. Revista del CLAD Reforma y democracia N° 12, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2000). Espacio público, ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa.
- \_\_\_\_\_ (2003). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2009). Balance del aprovechamiento económico del espacio público y las ventas callejeras: Bogotá: Legis. Recuperado el 2 de abril de 2013 de [http://www.ccb.org.co/documentos/4487\\_balance\\_del\\_aprovechamiento\\_economico\\_del\\_espacio\\_publico\\_y\\_las\\_ventas\\_callejeras\\_parte\\_1.pdf](http://www.ccb.org.co/documentos/4487_balance_del_aprovechamiento_economico_del_espacio_publico_y_las_ventas_callejeras_parte_1.pdf).
- Cámara de Comercio de Bogotá (2004). Informalidad empresarial en el Centro de Bogotá. Centro Habitat Urbano. Mimeo
- Carrión, Fernando. Conferencia Espacio público: punto de partida para la alteridad. FLACSO-Ecuador. Recuperado el 22 de febrero de: <http://www.bogotacapitaliberoamericanadelacultura.gov.co/descargas/Conferencia%20Fernando%20Carrion.pdf>.
- Castañeda, Alberto & Bañales, Jorge (2007). Hábitat y espacio público: el caso de los vendedores informales en el espacio público físico de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Castells, M. y Borja, J. (1998): Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus. Madrid
- Castro, Lorenzo & Colón Luis (2007). Bogotá el renacer de una ciudad: Bogotá. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

- DANE. Informalidad laboral para el total de las 13 áreas y total de cabeceras. (Abril-junio 2006), [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), 10 de julio de 2007.
- Delgado, Pilar. Et.al (2008). Espacio Público y Derecho a la Ciudad: La Política de Espacio Público Físico y la Venta Informal en Bogotá.
- De Soto, Hernando (1987). El Otro Sendero: La Revolución Informal. Bogotá: Oveja Negra
- Escovar, Alberto (2002). Guía de Bogotá: centro histórico. Bogotá: Gamma.
- Franco, Carolina (2008). El concepto de la ciudadanía en el espacio público: estudio de caso paseo peatonal Carabobo-Medellín. Trabajo de grado para optar al título de magíster en estudios urbano-regionales. Medellín: Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.
- Frick, Dieter (2011) Una Teoría del Urbanismo. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Galeano, Sonia (2010). Formas Sociales y Racionalidades Alternas en la Ordenación del Espacio Público: Experiencias Urbanas de Comercio Informal en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Trabajo de grado para optar al título de Mágister en estudios urbano-regionales
- Guerrero, María & Sarracino, Reinaldo (2003). La interpretación política de la Corte Constitucional Frente al Tema de los Vendedores Ambulantes. Bogotá: Universidad Javeriana-Trabajo de grado para optar al título de Abogado.
- Gehl, Jan (2011). Life Between Buildings. Using Public Space. Istanppers: Washington.
- Gómez, Carolina & Gabriel, Murillo (2005). Redefinición del espacio público eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Habermas, J. (1994): Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hernandez, Roberto. Et al. (2010). Metodología de la Investigación. Mexico: McGrawHill.

- Jacobs, Jane. (1973). Muerte y Vida de las Grandes Ciudades. Madrid: Península.
- Joseph, Isaac (1988) El Transeúnte y el Espacio Público Urbano Gedisa: Buenos Aires.
- Landínez, M. (2004). Las ventas ambulantes en: aproximaciones sociales y económicas. Bogotá: Pre-Til. Investigar para hacer ciudad.
- López, Hugo (1996). Ensayos sobre economía laboral colombiana. Empleos formales e informales, asalariados e independientes: un balance de los cambios acaecidos entre los ochenta y los noventa. Bogotá: Fonade.
- Martín Gerard & Cevallos, Miguel. (2004). Bogotá Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana, 1995-2003. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mockus, Antanas (2005). Políticas de redefinición del espacio público: construcción del sentido de lo público. En: Murillo, Gabriel & Gómez, Victoria. La redefinición del espacio público. Eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Murillo, Gabriel & Gómez, Victoria (2005). La redefinición del espacio público. Eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Páramo, Pablo & García, Mónica (2010). “La Dimensión Social del Espacio Público: Aportes para la Calidad de Vida”. Bogotá: USTA-UPEDAGÓGICA.
- Páramo, Pablo (2007). El significado de los lugares públicos para la gente de Bogotá. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Peñalosa Enrique (2003). La ciudad y la Igualdad. En: El Malpensante. N° 45 marzo 16-abril 30.
- Piedrahita, V (2003) “ A Livable City? Urbanization in Bogotá, Colombia” The Center for Migration and Development, CMD Working Paper # 03-10. May.

- Rawls John (2006). Liberalismo Político. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, Ricardo & Sánchez Fabio (2003). Ventas Callejeras Y Espacio Público Efectos Sobre El Comercio De Bogotá. Bogotá: Cede.
- Rojas, Ángela (2011). Ciudad y Políticas Públicas de Espacio Público. Trabajo de Grado para optar al título de Politóloga. Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá
- Rosales, Lucía (2003). La Economía Informal y su Organización en América Latina. Recuperado el 19 de septiembre de 2013 del sitio web: [http://www.globallabour.info/es/2009/03/la\\_economia\\_informal\\_y\\_su\\_orga.html](http://www.globallabour.info/es/2009/03/la_economia_informal_y_su_orga.html)
- Ruiz, Ramón (2004). Historia y Evolución del Pensamiento Científico. México: S.E
- Santos, Milton(1996). Metamorfosis del Espacio Habitado. Barcelona: Oikos-Tau.
- Salazar F., José (2003) ¿Qué hemos aprendido del espacio público? En: Bogotá y lo público. Editores Salazar Ferro, Camilo y Ruiz Cendales, Diana. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sahui, Alejandro (2002) Razón y espacio público. Arendt, Habermas y Rawls. En: Colección Construcción de lo público. México. Ediciones Coyoacán.
- Secretaría Distrital de Planeación (2009). Conociendo la localidad de Santa fe: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y Socioeconómicos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Stiglitz, Joseph (2000). La Economía del Sector Público. Antoni Bosch: Barcelona.
- Yorí, Carlos Mario. Ed (2007). Espacio Público y Formación de Ciudadanía. Bogotá: Universidad Javeriana:

## Normatividad

- Ley 9 de 1989: “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.
- Acuerdo 6 de 1998: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS”.
- Decreto 1504 de 1998: “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”
- Decreto 295 de 1995: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad”.
- Decreto 343 de 2002: “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995 - 1998 - Formar Ciudad”.
- Acuerdo 119 de 2004: "Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para bogotá d.c. 2004-2008 bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"
- Decreto 190 de 2004: "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003."
- Decreto 215 de 2005: “Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”
- Acuerdo 308 de 2008: Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR"
- Acuerdo 79 de 2003: "Por el cual se expide el código de policía de bogotá D.C."

## **Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

- Sentencia 772 de 2003.
- Sentencia 617 de 1995.
- Sentencia 115 de 1995.
- Sentencia SU-360 de 1999.

## ANEXOS

### Anexo 1. Espacio público invadido por ventas informales 2013 -Avenida Jiménez con Carrera 8



Fuente. Archivo personal

**Anexo 2. Libreros nuevamente en el espacio público. Calle 14 entre  
carreras 8 y 10**



Fuente. Archivo personal

### ANEXO 3. Utilización del espacio público no regulado 2013



Fuente. Archivo personal

#### ANEXO 4. Vendedores informales en la Plaza de San Victorino 2013



Fuente. Archivo personal

## ANEXO 5. Coexistencia entre el comercio formalizado por la Administración Distrital y las ventas informales



Fuente. Archivo personal