

**Aprovechamiento económico del espacio público en Bogotá:  
estudio del Decreto 456 de 2013<sup>1</sup>**

**Autor: Jaime Andrés Chaves Sánchez**

**Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública**

**Tutora: Luisa Fernanda Tovar**

**Correo-e: [jandres.chaves@javeriana.edu.co](mailto:jandres.chaves@javeriana.edu.co)  
Celular: 3003242406**

**Fecha de Entrega: 12 de Julio de 2019**

---

<sup>1</sup> Resultado de una investigación aplicada, al Decreto 456 de 2013 de la ciudad de Bogotá durante su vigencia (Octubre de 2013 a Septiembre de 2018)

## **1. Resumen**

El estudio aborda especialmente el aprovechamiento económico del espacio público, por parte de la administración distrital, tratándole de dar una mirada desde los vendedores informales, a pesar de la falta de información oficial. Esta evaluación de política pública comprende un periodo de estudio desde octubre de 2013 hasta septiembre de 2018, por lo cual será una evaluación de resultados. Sus métodos de recolección y consolidación de la información correspondieron a información primaria emitida por cada una de las entidades que tenían relación con el Decreto 456 de 2013 y entrevistas semiestructuradas. Mediante estas entrevistas se reconoció como obstáculo principal la falta de difusión de la normatividad, la cultura de informalidad presente en los vendedores, y la falta del compromiso gubernamental para implementar el contenido del decreto; este hallazgo coincide con lo recopilado en la información primaria entregada por cada una de las entidades. Se concluye faltó voluntad política para la implementación del decreto, que existen grandes oportunidades de mejora tanto para la situación de los vendedores informales como para aumentar el recaudo por parte del distrito. Así mismo, el artículo da cuenta de la falta de coordinación interinstitucional y de las complejidades de implementar una política abierta y articulada.

### **Abstract**

In this study, we mainly approached the economic use of public space by the district administration, trying to take a look from the informal vendor's perspective which was a little difficult due to the lack of official information about the aforementioned. This public policy evaluation includes a study period from October 2013 to September 2018; its gathering methodology and consolidation corresponded to the primary information issued by each of the entities that had to do with Decree 456 of 2013 and semi-structured interviews. Through semi-structured

interviews was determined that, the main obstacle was the lack of promulgation of the regulations, the culture of informality present in the vendors, and the lack of government commitment to implement the content of the decree. This finding coincides with what was compiled in the primary information delivered by each of the entities. It is concluded that the government lacked the will to implement each and every one of the articles to give a true approach towards the informal sellers. Likewise, the article reports the lack of inter-institutional coordination and the complexities of implementing an open and disorderly policy.

## **2. Palabras Clave**

Espacio Público, aprovechamiento económico, vendedores informales, gestión pública.

### **Key Words**

Public space, economic use, street vendors, public management.

## **3. Introducción**

De acuerdo con Jane Jacobs, divulgadora científica y teórica del urbanismo, "la intrincada mezcla de usos diversos (urbanos) en las ciudades no son una forma de caos. Por el contrario, representan una forma compleja y altamente desarrollada de orden" (Jacobs, 2011, p. 222) .Es en esta compleja red del orden es que se enmarcan las ventas ambulantes.

Estas ventas ambulantes, como ocupación del espacio público:

han existido por cientos de años y se encuentra en cada país y ciudades principales alrededor del mundo. Los vendedores informales agregan vitalidad al paisaje urbano y contribuyen a la actividad económica y la provisión de servicios, pero muchos observadores también los asocian con la congestión, los riesgos de salud y seguridad y la evasión de impuestos y la venta de mercancías de mala calidad (Bromley, 2000, p.1).

La ciudad de Bogotá no ha sido ajena a este fenómeno y administración tras administración se ha pensado en cómo darle manejo y sacarle provecho de algún modo a esta situación. Es en este contexto en donde emerge el Decreto 456 de 2013 "Por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá."

Surge entonces la necesidad de analizar el impacto económico que ha tenido el Decreto 456 de 2013 en las finanzas distritales y en la mitigación de la problemática de vendedores informales en la ciudad de Bogotá toda vez que la mencionada norma pretendía por una parte: generar, organizar y concentrar fuentes de financiación que contribuyeran a la producción, ampliación, mantenimiento y conservación del espacio público y por el otro prevenir o eliminar la ocupación y utilización indebida del espacio público.

Con ese objetivo en mente, es preciso: Cuantificar los recursos obtenidos por el distrito a raíz de la entrada en vigencia del Decreto 456 de 2013 especialmente los provenientes de vendedores informales, determinar la cantidad de licencias de uso de espacio público a partir del Decreto 456 de 2013 entregadas a vendedores informales, determinar los impactos que ha tenido el decreto 456 de 2013 en los vendedores informales e identificar lineamientos en términos de política pública para mejorar el aprovechamiento económico del espacio público para contribuir a mejorar los ingresos del distrito y hacer frente a la problemática de los vendedores informales en Bogotá.

Para lograr lo anterior, el presente artículo estará dividido en cuatro partes. Una primera, en la que se entrará a estudiar el marco teórico sobre el cual se basa esta investigación y que tendrá fundamentalmente los conceptos de aprovechamiento económico y espacio público; una segunda, en la cual se abordará la metodología con la cual se recolectó la información; una tercera, en la que se analiza y discute los resultados obtenidos de la recolección de información y, una

cuarta donde se plantean las conclusiones y recomendaciones en materia de política pública.

#### **4. Marco teórico**

El marco teórico que se va a utilizar en el presente artículo dialoga con los siguientes conceptos. Por un lado espacio público, toda vez que es en este lugar donde toman cuerpo las ventas informales. Por otro lado, la noción de aprovechamiento económico, desde una mirada de la institución y de extraer provecho a las dinámicas que día tras día ocurren en las calles bogotanas para beneficio del Distrito. Finalmente, se aborda la gestión pública, en lo referente a finanzas y gestión del presupuesto.

#### **4.1 Espacio Público**

Este concepto es tal vez el más importante de la investigación para lo cual se harán esfuerzos importantes para entender desde el punto de vista teórico y jurídico colombiano los alcances de este concepto, a saber:

##### **4.1.1 Punto de Vista Teórico**

Desde el punto de vista teórico se encuentra que el Espacio Público ha tenido diversas miradas como “el escenario donde se condensa la vida urbana” (Burbano, 2014, p.187) o “el ordenador de las prácticas colectivas e individuales que expresa procesos de apropiación y se entrelaza con el modo de vida de las personas y sus diferentes formas de interacción social, mediante las cuales se exhiben las prácticas sociales que logran identificar y cohesionar los grupos culturales” ((Burbano, 2014, p.187) Citando a Licon, 2007).

Por su parte, Alarcón (2009) lo asume como el lugar donde se precisa la responsabilidad ciudadana, esta es una definición más cercana a la pedagogía urbana.

Sin embargo, Jordi Borja plantea una gran disertación en torno a las diversas perspectivas del Espacio Público:

“No es un espacio protector ni protegido. En unos casos no ha sido pensado para dar seguridad sino para ciertas funciones como circular o estacionar, o es sencillamente un espacio residual entre edificios y vías. En otros casos ha sido ocupado por las clases peligrosas de la sociedad: inmigrados, pobres o marginados.” (Borja, 1998, p.1)

Desde esta perspectiva surge la noción de espacio público ocupado, como el lugar para las clases peligrosas para los pobres y los inmigrados. Y si bien en Colombia se tuvo una concepción similar a esta<sup>2</sup>, se ha presentado un cambio en la perspectiva, y ahora se entiende que todos, incluidos las personas con muy bajos ingresos tienen derecho al uso del espacio público, puesto que es de allí obtienen sus recursos a través de las ventas informales como se verá más adelante cuando se haga referencia a la sentencia C-211 de 2011.

El mismo Borja, aborda el Espacio Público desde un punto de vista jurídico como: “un espacio sometido a una regulación específica por parte de la Administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades” (Borja, 1998, p.2).

Es así como se puede entender por espacio público, el conjunto de inmuebles públicos y de elementos arquitectónicos y naturales, de los inmuebles privados que se caracterizan físicamente por su accesibilidad para la satisfacción de necesidades

---

<sup>2</sup> Incluso este mismo año, la ex Primera Dama de Colombia, Nohra Puyana de Pastrana dio una declaración recogida por (Revista Semana, 2019) en este sentido: “Estoy de acuerdo y los felicito por todo lo que han hecho en el sur (de Bogotá refiriéndose a la construcción de parques), que se necesita. No hay nada más difícil para una persona de escasos recursos que estar sin plan un sábado y un domingo. ¿Adónde voy? No hay dónde ir. Muchos de nosotros tenemos la posibilidad de ir a nuestros clubes”

colectivas presentándose desde una perspectiva multifuncional de goce y ejercicio de los derechos donde interactúan diferentes actores.

#### **4.1.2 Punto de Vista Jurídico**

En cuanto al punto de vista jurídico hay que analizar la constitución, leyes, decretos y sentencias, que nos dan la concepción que en Colombia se tiene del espacio público, por lo cual es pertinente examinar esto de una manera cronológica.

En este orden de ideas, es fundamental nombrar la Ley 9 de 1989, en especial el “capítulo II Del espacio Público” específicamente el artículo 5o, donde menciona “Entiéndase 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” (Ley 9 de 1989, 1989).

Y seguir con la Constitución Política de 1991, que es el principal hito que en materia de normatividad, se tiene en el país en especial el artículo 82, que reza: “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” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Siguiendo, es importante observar el Decreto 1504 de 1998 “Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial”. En este Decreto se aborda la integridad del espacio público, su destinación al uso común así como su prevalencia sobre el interés particular. En esta norma también se encuentran los elementos constitutivos del espacio público, elementos complementarios, así como su manejo y la presencia que debe tener en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Además, es pertinente traer a colación importante mencionar la Sentencia 5504 de fecha 23 de marzo de 2000 del Consejo de Estado en su Sala Plena Contencioso Administrativa, Sección Primera, ya que establece que: “es competencia del Concejo Distrital la reglamentación del espacio público. ” y menciona que:

El Concejo Distrital está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 313 constitucional, dentro de cuyo concepto se cuenta el espacio público, que ha sido definido por el artículo 5o de la Ley 9a de 1989. (Consejo de Estado Sentencia 5504, 2000)

De la anterior Sentencia, también vale la pena resaltar que establece que el numeral 6 de los artículos 12 y 69 (Donde se habla del cobro de derechos por el uso del espacio público) del Decreto Ley 1421 de 1993 no es incompatible con el artículo 82<sup>3</sup> de la Constitución Política, ya que entiende que el deber del Estado de velar por la destinación al uso común de los bienes integrantes del espacio público no impone, de una parte, que dicho uso sea necesariamente gratuito.

Así mismo, es interesante resaltar como el Consejo de Estado (Sentencia 5504, 2000) estableció tanto el cobro como el acceso de las personas al espacio público, tal como sucede con: el parqueo de automóviles en el espacio público, o la utilización de la playa en concesión por los empresarios turísticos, o la concesión de parques, o el cobro de peajes por la utilización de vías públicas. La destinación al uso común del espacio público puede ser reglamentada por la autoridad, pues esa reglamentación constituye un mecanismo para la protección de su integridad, de manera que dicho uso común puede, bajo ciertas circunstancias, ser limitado.

---

<sup>3</sup> Este artículo reza: 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.



De otra parte, como lo indica el inciso segundo del artículo 82 constitucional, la idea de la no gratuidad no es extraña a las regulaciones sobre utilización del suelo y esto se puede observar en el acuerdo número 09 de abril de 1997, reglamentación emitida por el Concejo de Bogotá en la materia y, de otra parte, las Juntas Administradoras Locales sí pueden ser delegatarias de las funciones del Concejo Distrital, de acuerdo con lo previsto en el numeral 5 del artículo 318 constitucional.

En correspondencia con esas previsiones constitucionales, los artículos 12 y 69, numerales 6, del Decreto Ley 1421 de 1993 le otorgaron al Concejo de Bogotá la facultad de determinar los sistemas y métodos con base en los cuales las Juntas Administradoras Locales (JAL) podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para la realización de actos culturales, deportivos recreacionales o de mercados temporales (Decreto Ley 1421 de 1993, 1993).

Finalmente, desde el punto de vista normativo, es pertinente tener presente el Conpes 3718 del 31 de enero de 2012 que estipula la Política Nacional de Espacio Público, la cual plantea cuatro ejes problemáticos frente a: financiamiento, creación uso y aprovechamiento económico, a saber:

- i) dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; ii) imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; iii) debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales, y; iv) falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público. (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

## **4.2 El Aprovechamiento Económico en Bogotá**

Cuando se habla del aprovechamiento económico del espacio público específicamente en la ciudad de Bogotá es pertinente poner de manifiesto diversos elementos legales bajo los cuales se ha enmarcado esta práctica.

Es pertinente entonces nombrar en el caso específico bogotano, el Decreto ley 1421 de 1993, Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, norma que estipula la estructura, funcionamiento y administración de la ciudad. En cuanto al aprovechamiento económico se debe revisar el artículo 12 que dictamina dentro de las atribuciones del Concejo de Bogotá, en el numeral 6, reza: “Determinar los sistemas y métodos con base en los cuales las juntas administradoras locales podrán establecer el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales, de conformidad con lo previsto en este estatuto”. Y en este mismo Decreto examinar los artículos 38, numeral 16, artículo 69 numeral 6 y artículo 86, numeral 7 que se refieren a las competencias de Alcaldes Locales y Juntas Administradoras Locales en materia de uso del espacio público y del cobro por su aprovechamiento económico.

A partir de la arqueología legislativa, también es pertinente nombrar el Decreto 343 de 2002, “Por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital” este decreto se expidió en el gobierno de Antanas Mockus y tuvo un corto articulado (10 artículos) y una corta duración luego de la expedición de otro decreto de esta misma administración.

En este marco surge el Decreto 463 de 2003, el cual, mediante 26 artículos, responsabiliza a tres entidades como encargadas de administrar el espacio público, así: Instituto de Desarrollo Urbano, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Por su parte, en la administración de Luis Eduardo Garzón fue expedido el Decreto 419 de 2006 “Por el cual se reglamentan las zonas de transición de aprovechamientos autorizados en el Distrito Capital” quien consideraba dichas zonas como los espacios señalados por los alcaldes locales de manera temporal, para la realización de actividades comerciales por parte de las asociaciones u organizaciones de vendedores informales.

El siguiente gobierno distrital de Samuel Moreno a través del Decreto 450 de 2009 se introduce un cambio menor mediante un artículo que modifica la temporalidad de las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados.

En 2013 se expidió el Decreto 456 “Por el cual se adopta el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá”. En razón a este decreto se establecen manuales específicos de aprovechamiento económico del Espacio Público del IDRD o el “Protocolo institucional para el aprovechamiento económico del espacio público modalidad de corto plazo en la actividad de mercado temporal” expedido por la Secretaría de Desarrollo Económico.

Actualmente se encuentra vigente el Decreto 552 de 2018 “Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones.” Si bien esta es la última normatividad en la materia dado que se expidió el 26 de septiembre de 2018 aún es muy reciente para evaluar o comparar con el antiguo decreto que estaba rigiendo.

Además, es preciso observar la sentencia C-211 de 2011 de la Corte Constitucional acerca del numeral 4 (Ocupación del espacio público en violación de las normas vigentes) y los párrafos 2 (numeral 4) y 3 del artículo 140 que precisa como “comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público” de

la Ley 1801 de 2016, código nacional de Policía en la que la Corte declaró exequible los numerales y párrafos citados, en el entendido que:

Cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima<sup>4</sup>, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos a la dignidad humana, mínimo vital y trabajo (Sentencia C-211Corte Constitucional, 2017).

Finalmente, es pertinente mencionar que, en el presente artículo, el aprovechamiento económico va a estar enfocado en el cobro de derechos por concepto de uso del espacio público para realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales, tratando de darle un énfasis y buscar los aportes realizados por los vendedores informales, hacia el Distrito.

### **4.3 Finanzas y Gestión del Presupuesto**

En cuanto a conceptos de finanzas y gestión del presupuesto, se tratará de profundizar los distintos conceptos de ingresos distritales; por otra parte, se trabajará en lo relacionado con el proceso de toma de decisiones públicas a nivel territorial en específico con lo relacionado con el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas locales.

---

<sup>4</sup> Según la mencionada sentencia, “para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”.

En los ingresos distritales se abordarán los conceptos de ingresos ordinarios, ingresos tributarios, no tributarios y tasas de acuerdo a lo expuesto por (Restrepo, 2003):

**Ingresos Ordinarios:** Aquellos que con cierta regularidad ingresan al patrimonio público. Entre los que se pueden clasificar las rentas de dominio público, las tasas, los ingresos parafiscales y los impuestos.

**Ingresos Tributarios y no Tributarios:** De acuerdo con la terminología que utiliza el presupuesto nacional, los ingresos públicos se clasifican en tributarios y no tributarios. Los primeros incluyen el producto de los impuestos, al paso que los ingresos no tributarios incluyen las llamadas tasas y multas, las rentas de origen contractual y los fondos especiales. El presupuesto también incluye los llamados recursos de crédito, que se dividen en crédito interno y crédito externo.

**Tasa:** es el precio pagado por el usuario de un servicio público no industrial en contrapartida de las prestaciones o ventajas que él recibe de ese servicio: así, el envío de la correspondencia es una tasa postal, los derechos de inscripción pagados por los estudiantes en la enseñanza superior son las tasas.

Conceptos como estos, ayudarán a dar un marco general con el cual se pueda entender cómo se les cobra a las personas por hacer uso del espacio público y a qué parte del presupuesto distrital se destina.

En el marco amplio de las Finanzas y Gestión del Presupuesto es importante tener claro cómo puede hacerse el recaudo de los recursos y por otro, cómo las contribuciones realizadas generan a la vez unos recursos para gastos y para la inversión necesaria para el crecimiento de la ciudad.

No obstante, de los conceptos de Hacienda Pública no sólo se abordaran los conceptos planteados por Restrepo (2003), sino que también se estudiará la propuesta de Stiglitz (2000) en lo referente a los conceptos de impuestos regionales

y locales sobre el capital con lo que se pretenderá entender cómo cobros por uso de espacio pueden generar desplazamientos a zonas de no cobro o que tienen cobros menores pensando con esto que las contribuciones sobre el uso del espacio público pueden ocasionar que se disminuyan los vendedores informales.

#### 4.4 Metodología

La investigación corresponde a una investigación aplicada consistente en la Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos (3P) (Torres & Vega, 2018) que se aplicó al decreto 456 de 2013 que es el marco regulatorio de aprovechamiento económico de espacio público en la ciudad de Bogotá. Por el período de tiempo seleccionado será una evaluación de resultados. Esta investigación usó dos métodos de recolección de información. Por un lado, utilización de fuentes primarias a través, tanto de documentos oficiales emitidos por las entidades encargadas del espacio público gestionados a través de trece derechos de petición y, por otro lado, se realizaron cuatro entrevistas semi estructuradas.

Para la elaboración de los derechos de petición inicialmente se analizó el Decreto 456 de 2013 dando cuenta que existen tres tipos de roles fundamentales en cuanto al aprovechamiento económico del espacio público, a saber:

- **Administrador del espacio público:** entidades públicas encargadas de ejercer las funciones de administración del espacio público de Bogotá, Distrito Capital de conformidad a las facultades que les otorgan las normas vigentes (según el artículo 6.4).
- **Gestor de espacio público:** son entidades distritales que gestionan ante las entidades administradoras las actividades y eventos, que, relacionados con su misionalidad, implican aprovechamiento económico del espacio público por particulares (según el artículo 6.12).
- **Creador de Instrumentos:** entidades encargadas de crear instrumentos en los que se definan funciones de las entidades distritales, programas,

proyectos en los que se refiere a tributos u otros valores relacionados con el espacio público y su administración (Según el artículo 18).

Con estos perfiles en mente, se elaboró el siguiente cuadro:

**Tabla 1. Roles de los Actores institucionales espacio público Bogotá**

	Actor	Art. 9. Administrador Espacio Público	Art. 11 Gestor	Art. 18 Instrumentos
1	Secretaría Distrital de Ambiente	X	X	
2	Instituto Distrital de Recreación y Deporte	X	X	
3	Instituto de Desarrollo Urbano	X	X	
4	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	X	X	
5	Alcaldías Locales	X	X	
6	Secretaría Distrital de Movilidad	X	X	
7	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico		X	
8	Instituto para la Economía Social		X	
9	Alcaldía Mayor			X
10	Concejo de Bogotá			X

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 456 de 2013

A partir de la comprensión de los roles y funciones de las entidades, se realizaron preguntas específicas a cada una de las entidades tanto administradoras como gestoras del espacio público para comprender mejor su papel en la implementación del Decreto 456, recursos recaudados enviando en total 25 comunicaciones (derechos de petición) entre las que se encuentran reiteraciones a la solicitud de la información. Las preguntas de forma general se pueden ver en el Anexo 1.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, se realizaron cuatro entrevistas a actores clave dentro del proceso de la implementación de la política pública de aprovechamiento económico del espacio público, entre los meses de junio y julio de 2019, así:

- Funcionario de alto nivel del IPES (1).
- Líder vendedor informal (1).

- Vendedor informal de a pie (2).

Las entrevistas semiestructuradas contaron con tres categorías de abordaje concordantes con los enfoques del estudio:

- Conocimiento del decreto 456 de 2013
- Aprovechamiento económico del espacio público
- Oportunidades de mejora del decreto.

Así mismo, este artículo trabaja lo relacionado con el proceso de toma de decisiones públicas a nivel territorial en específico en lo relacionado con el diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas locales puesto que el Decreto 456 de 2013 es justamente una Política Pública Territorial.

Y en cuanto a esto es preciso abordar a autores como Bardach (1998) con los ocho pasos para el análisis de políticas públicas los cuales son: Definición del problema, Obtención de información, Construcción de alternativas, Selección de criterios, Proyección de los resultados, Confrontación de costos, Decida y cuente su historia.

De lo anterior es importante el tema de obtención de la información y de la construcción de alternativas ya que de cierto modo, en la implementación de esta política pública también se requiere hacer una recolección exhaustiva de información que incluya estudios similares al respecto e información primaria a través de entrevistas.

En cuanto a la construcción de alternativas, se debe tener en cuenta que el decreto 456 de 2013 reportó cierto nivel de avances, pero que es bueno que como sociedad y desde la academia se reflexione si esta es la mejor alternativa o si por el contrario se pueden plantear aspectos a tener en cuenta para que nuevas reglamentaciones puedan recaudar más recursos del espacio público a través de una normatividad más simple y una implementación más efectivas.



Otro de los referentes en el tema de políticas públicas es Salazar, (2009) quien aborda la evaluación desde distintas ópticas examinando las clases de evaluación, niveles de evaluación, las diferencias entre evaluación y análisis y la efectividad de las políticas públicas.

Es importante mencionar que, de las distintas clases de evaluación existentes, se utilizará la referente a los resultados, a través de la recolección de información primaria y tratando de acercarnos un poco a la de percepción de los actores a través de las entrevistas semiestructuradas.

## **5. Resultados y discusión**

La presentación de los resultados se realizará en dos niveles. En primer lugar, se da cuenta de la información recolectada a través de las fuentes primarias de investigación y que dan cuenta de las respuestas emitidas por el IPES, Secretaría de Hacienda Distrital, IDARTES, Instituto de Recreación y Deporte, Instituto de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Económico y Defensoría del Espacio Público. En segundo lugar, se presentarán los resultados de las entrevistas realizadas a los actores clave.

### **5.1 Fuentes Primarias de Información**

Primero, es pertinente anotar que la información pública en cuanto a la implementación del decreto 456 de 2013 es poca, incompleta y en muchos casos desactualizada y la información solicitada mediante los derecho de petición da cuenta que si bien para 2013 fue un decreto polémico en el cual la administración de Gustavo Petro tenía puestas sus esperanzas, en palabras de la entonces Defensora del Espacio Público Blanca Inés Durán “*esta vez la normativa no fracasará en organizar a los vendedores informales, como sucedió en las medidas anteriores*” (Revista Semana, 2013), fue una política que se quedó a medio implementar y no logró los impactos esperados.

Pero, ¿cuáles eran los impactos esperados? para esto es preciso observar los considerandos del Decreto 456 de 2013 y extraer los siguientes:

- a. Plantear soluciones viables para disminuir los índices de ocupación indebida del espacio público por el ejercicio de la actividad de ventas informales.
- b. Crear unas zonas de aprovechamiento económico reguladas, en los términos del artículo 18 del Decreto Distrital 215 de 2005, para que de esta forma se organice el espacio público, garantizando el derecho a la libre locomoción.
- c. Obtener retribución por la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal.
- d. Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público en Bogotá.

Se empezará a abordar punto a punto los impactos esperados, en cuanto a plantear soluciones viables para disminuir los índices de ocupación indebida del espacio público por el ejercicio de la actividad de ventas informales. Para esto es pertinente aclarar que según el decreto 456 de 2013 “la política de atención a la población de vendedores informales está en cabeza del IPES, y tiene como objetivo la inclusión de las personas en procesos de formalización que arrojen como resultado una disminución progresiva de los índices de ocupación indebida del espacio público. Para el desarrollo de este propósito el Distrito regula la creación de las ZAERT (Subrayado en el texto).”

En cuanto a las Zonas de Aprovechamiento Económico Reguladas Temporalmente – ZAERT, las cuales el Instituto para la Economía Social tenía a cargo como entidad gestora de las actividades comerciales que la población de vendedores informales desarrollaba en las mismas, de conformidad a lo establecido en el Decreto 456 de 2013, se puede decir que fueron legalmente creadas mediante resolución 627 del 30 de diciembre de 2014 del IPES.

Sin embargo, al solicitar la información por escrito al IPES, este declaró en cuanto a la implementación de las ZAERT que *“en este sentido, esta entidad instaló unas carpas de forma transitoria como único proyecto piloto para dicho fin, en la plazoleta del sector de las Aguas, acorde a los parámetros que fijó el Decreto 456 de 2013. No obstante, una vez revisados los archivos de la entidad no se encontraron documentos que soporten la suscripción de contratos con los usuarios que ocupan este sitio.”* (Instituto Para la Economía Social, 2019)

Por lo anterior, se puede observar que, si bien las Zonas de Aprovechamiento económico quedaron garantizadas en el decreto, su implementación no pasó de un proyecto piloto del cual la administración distrital no tiene registros sobre su aprovechamiento, ni en términos económicos ni prácticos, toda vez que nadie las usó.

Así mismo, el IPES al ser preguntado por el número de vendedores informales inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales -RIVI-, entendiéndolo como el "registro" que ordenó el fallo 2589 de 2012 de la Sección Primera del H. Consejo de Estado (2 de febrero, M.P. María Claudia Rojas Lasso), en el cual se le ordenó a la Alcaldía Mayor “que, por conducto de las Alcaldías Locales competentes, realice un registro de vendedores informales”, suministró la siguiente información:

Tabla 2. Registro Inscritos en el RIVI 2001 - 2019

Año	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	Total	%
Usaquen	0	0	0	144	168	124	69	29	5	0	23	26	2	12	2	1	0	0	0	605	1,14%
Chapinero	4	0	0	1.634	337	160	44	22	24	9	2	4	0	2	3	157	353	250	29	3.034	5,72%
Santa Fé	75	0	0	4.958	3.447	16	52	2	6	12	4	0	659	476	1	114	307	72	10	10.211	19,25%
San Cristobal	9	1	0	1.734	321	233	102	72	866	3	1	1	8	11	100	18	74	16	3	3.573	6,74%
Usme	0	0	0	653	159	368	192	12	26	1	0	0	1	314	189	21	25	33	0	1.994	3,76%
Tunjuelito	0	0	1	111	422	265	56	35	27	0	2	6	124	6	2	0	2	11	1	1.071	2,02%
Bosa	0	0	0	513	583	543	126	152	10	2	0	1	1	0	0	3	0	0	0	1.935	3,65%
Kennedy	19	1	0	1.036	474	1.021	521	62	9	15	139	86	604	168	157	9	15	249	49	4.636	8,74%
Fontibón	7	0	1	427	165	174	213	25	29	0	0	0	108	0	42	8	5	1	3	1.208	2,28%
Engativa	1	0	0	443	167	137	141	142	46	17	13	74	447	869	39	4	39	126	45	2.752	5,19%
Suba	0	0	0	825	220	322	112	1	2	3	0	0	0	0	1.060	2	16	317	13	2.893	5,45%
Barrios Unidos	0	0	0	147	233	49	30	26	0	0	1	2	184	66	0	8	2	60	10	818	1,54%
Teusaquillo	1	0	0	520	204	102	77	4	2	0	49	26	0	0	760	12	37	26	0	1.820	3,43%
Los Mártires	2	0	0	640	903	1.304	252	178	2	0	2	21	0	0	48	32	62	8	0	3.455	6,51%
Antonio Nariño	117	0	0	769	274	19	18	24	19	1	1	7	8	1	2	36	69	20	0	1.385	2,61%
Puente Aranda	24	0	0	488	228	158	59	56	1.005	0	3	0	10	1	47	589	161	27	13	2.869	5,41%
Candelaria	3	0	0	758	517	1	18	1	0	4	27	136	15	16	7	72	135	28	10	1.748	3,30%
Rafael Uribe Uribe	1	0	0	330	85	415	189	48	7	0	0	0	0	1	0	0	54	33	30	1.193	2,25%
Ciudad Bolívar	2	0	0	790	286	308	203	52	0	1	0	6	0	823	0	21	2	0	17	2.511	4,73%
Sumapáz	0	0	0	1	0	0	0	0	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0,04%
No definida	2.961	0	0	160	146	12	23	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3.305	6,23%
<b>Total</b>	<b>3.226</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17.081</b>	<b>9.339</b>	<b>5.731</b>	<b>2.497</b>	<b>945</b>	<b>2.103</b>	<b>68</b>	<b>267</b>	<b>396</b>	<b>2.171</b>	<b>2.766</b>	<b>2.459</b>	<b>1.108</b>	<b>1.358</b>	<b>1.277</b>	<b>233</b>	<b>53.035</b>	
<b>%</b>	<b>6,08%</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>32,21%</b>	<b>17,61%</b>	<b>10,81%</b>	<b>4,71%</b>	<b>1,78%</b>	<b>3,97%</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,75%</b>	<b>4,09%</b>	<b>5,22%</b>	<b>4,64%</b>	<b>2,09%</b>	<b>2,56%</b>	<b>2,41%</b>	<b>0,44%</b>		

Fuente: Ipes

Sin embargo, como se puede constatar el RIVI es un registro acumulativo, con el cual los vendedores informales pueden acceder a la oferta institucional que incluye cursos en diversas áreas y posibilidades de acceder a los espacios que tiene el IPES. El problema de este registro es que según el procedimiento de inscripción es el mismo vendedor informal el que en nombre propio y por escrito hace su solicitud frente a la Alcaldía Local correspondiente, esta le contesta y si tiene concepto positivo pasa al Instituto para su caracterización final, por lo cual no es un dato exacto de los vendedores informales que hay en la ciudad, sino de aquellos que voluntariamente han registrado sus datos.

Sin embargo, pese a la limitación que tiene este registro sí nos muestra varias cosas interesantes que se analizarán en las distintas administraciones de Bogotá, y los respectivos decretos que regían en el momento.

La primera ola de registros se dio durante la administración de Antanas Mockus (2001-2003) tuvo un optimismo limitado apenas llegando a los 3.228 inscritos, lo que representa el 6,1% del total de referenciados; con la administración de Lucho Garzón (2004-2007) este registro tuvo su mayor dinamismo (su mandato se dio entre el Decreto 463 de 2003, y el Decreto 419 de 2006) alcanzando los 34.648 registros, el 65,3% de todos los vendedores informales caracterizados en 19 años de vigencia del mismo; después, con la llegada de Samuel Moreno (2008-2011) el registro bajó su dinamismo con 946 inscritos el 1,8% del total (Decretos 419 de 2006 y Decreto 450 de 2009 ); finalmente, en la administración de Gustavo Petro (2012-2015) con su decreto 456 de 2013, el registro de vendedores informales volvió a recuperar su dinamismo con 7.796 inscritos el 14,7% del total de los vendedores informales a día de hoy.

De lo anterior y por la naturaleza del registro no se puede determinar certeramente que durante la administración de Gustavo Petro hubo un aumento neto de vendedores informales, simplemente que hubo un aumento en su registro, es por esto que hay que contrastar los datos del aumento de registros en el RIVI con los de consignaciones realizadas a las distintas entidades para que cruzadas con los datos de RIVI se pueda determinar si los vendedores informales fueron más caracterizados pero si a su vez la ciudad fue retribuida económicamente con este incremento de vendedores informales.

Ahora bien, en términos de obtener retribución por la autorización para acceder al uso temporal de bienes y servicios de propiedad estatal la pregunta orientadora que se les realizó a las entidades fue “según el decreto 456 de 2013, cuantas consignaciones por uso temporal de espacio público se dieron debido al

mencionado decreto desde su promulgación y hasta su derogación, por qué valor, discriminado por localidad, mes y año<sup>5</sup>”.

De la anterior pregunta es importante anotar que, si bien hubo reportes de retribución económica por el uso del espacio público, esta no fue ni de la magnitud ni de las personas esperadas. Esta pregunta la contestaron 7 de las 12 entidades interrogadas.

En este punto, se entrará a examinar los datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP). Este departamento realizó durante la vigencia del Decreto 456 de 2013, la liquidación proporcional por el aprovechamiento económico del espacio público, de acuerdo a los factores que le competen según el delineamiento de retribución y la fórmula de la también derogada Resolución 116 de 2015 “Por la cual se adopta el protocolo interinstitucional para el aprovechamiento económico del Espacio Público de Bogotá D.C., en modalidad de corto plazo y se deroga la resolución 234 de 2014” (Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público, 2019), y entregaron los siguientes datos consolidados.

**Tabla 3. Ingresos aprovechamiento económico espacio público DADEP**

<b>Año</b>	<b>Pago</b>
<b>2014</b>	\$2.767.733.294
<b>2015</b>	\$3.998.766.620
<b>2016</b>	\$6.362.338.969
<b>2017</b>	\$6.334.778.647
<b>2018</b>	\$3.016.533.930
<b>Total</b>	\$19.712.418.166

Fuente: DADEP, construcción propia.

<sup>5</sup> Esta es una pregunta general que se les realizó a las distintas entidades en los derechos de petición que se les enviaron. Sin embargo, hubo pequeñas variaciones en la pregunta según el artículo que hacía referencia a la entidad.

De los anteriores datos es importante analizar que si bien el decreto fue emanado el 11 de octubre de 2013 el DADEP empezó a implementarlo hasta 2014. Por otro lado, es interesante constatar cómo entre 2014 y 2016 tuvo un aumento sostenido primero del 44,5%, luego del 59,1% pasando de \$2.768 millones en 2014 a \$6.362 en 2016. Sin embargo, para los años 2017 y 2018 se observa una reducción del 0,5 y del 52,4% respectivamente.

Esta gran variación, sobre todo para 2018, se justifica porque en este año no se encuentra los ingresos de la empresa Eucol S.A., empresa que realiza los mobiliarios de piezas exteriores de publicidad en los paraderos de buses de Bogotá, que en el período 2014 – 2017 reportó los siguientes ingresos para el distrito, así: 2014, \$2.760 millones; 2015, \$3.973 millones; 2016, \$5.810 millones y, 2017, \$4.110 millones, lo que año tras año fue en promedio el 88,8% de los ingresos reportados por el DADEP.

Así mismo, es importante anotar que la Defensoría del Espacio Público de Bogotá en el período 2016-2018, apenas reporta un ingreso de una persona natural por el uso del espacio público, pero esta persona no hace parte de la base de datos del RIVI - Registro Individual de Vendedores Informales de Bogotá-.

**Tabla 4. Tipo de organización que efectuó consignaciones al Dadep**

<b>Año</b>	<b>Persona Natural</b>	<b>Organización Cívica</b>	<b>Comercial</b>	<b>Consignaciones</b>
<b>2014</b>	0	0	3	3
<b>2015</b>	1	1	4	6
<b>2016</b>	0	5	10	15
<b>2017</b>	0	3	12	15
<b>2018</b>	0	5	15	20
<b>Total</b>	1	14	44	59

Fuente: DADEP, construcción propia

La anterior tabla fue construida a partir de las consignaciones reportadas por el DADEP, y relaciona la cantidad de consignaciones realizadas durante el período

en estudio y el tipo de persona u organización que la realizó. De los 59 registros de ingresos presentados por el Dadep también es importante mencionar que 18 de estos hacen parte de las retribuciones CAMEP -“Contrato de Administración , Mantenimiento y Aprovechamiento Económico”- que en la práctica son espacios de aprovechamiento económico, tipo parqueadero, dados en administración a alguna organización cívica o jurídica-. Así mismo, se resalta que otros 32 registros pertenezcan a la Plazoleta de los Alfiles del centro comercial Gran estación representando el 54,2% de los registros de ingresos económicos del espacio público reportados por el DADEP que combinados con los registros de los CAMEP alcanzan el 84,8% de los registros realizados por ingresos por parte del DADEP, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Tabla 5. Tipo de evento de Aprovechamiento Económico del Espacio Público reportado por Dadep**

Tipo de Evento	Total
Camep	18
Plaza de los alfiles	32
Filmaciones (PUFA)	5
Concesión Mobiliario Urbano	4
Total	59

Fuente: Dadep, elaboración propia

Por otra parte, al preguntar por las localidades donde fue aprovechado el espacio público, el Dadep reporta que el 64,4% de los casos fue Teusaquillo y el 11,9% en Usaquén lo que explicaría el 76,3% del aprovechamiento económico del espacio público realizado en la ciudad, como se puede apreciar en la siguiente tabla:



**Tabla 6. Localidad en la que se ejerció Aprovechamiento Económico del Espacio Público según Dadep**

Localidad	Total
Teusaquillo	38
Barrios Unidos	4
Chapinero	2
Puente Aranda	3
Usaquén	7
Tunjuelito	1
Todas	4
<b>Total</b>	<b>59</b>

Fuente: Dadep, elaboración propia

Sin embargo, cuando se hace la pregunta al Instituto Distrital de Artes – IDARTES, en su calidad de entidad Gestora del Espacio Público respecto a las consignaciones realizadas por el aprovechamiento económico del espacio público por filmaciones audiovisuales en la vigencia del Decreto 456 de 2013, dan cuenta de “las consignaciones realizadas desde el mes de octubre de 2015 hasta diciembre de 2018 por concepto de aprovechamiento económico del espacio público por filmaciones audiovisuales, discriminadas por entidad, mes y año” (Instituto Distrital de las Artes, 2019). Los resultados a septiembre de 2018, son los siguientes:

**Tabla 7. Aportes recaudados por Aprovechamiento Económico del Espacio Público Idartes**

Año	Total
2015	\$65.072.009
2016	\$876.449.439
2017	\$1.394.021.304
2018	\$1.767.866.070
<b>Total</b>	<b>\$4.103.408.822</b>

Fuente: Idartes, construcción propia

En este período IDARTES reportó un total de 5.802 consignaciones por un total de \$4.103 millones de pesos por el concepto del “Permiso unificado para filmaciones audiovisuales” (PUFA), con un crecimiento sostenido desde que iniciaron el reporte por este tipo de aprovechamiento del espacio público pasando en 2015 de \$65 millones a \$1.767 millones en 2018 (sin contar con los meses de octubre a diciembre de 2018 en los cuales no estaba en vigencia el decreto).

Para resaltar, de la información suministrada por IDARTES, comparada con los datos reportados por el Dadep se presentan inconsistencias, toda vez que el Dadep sólo reportó 5 eventos de PUFA en 2018 e IDARTES tiene 14 reportes de este tipo de eventos por parte del DADEP desde 2016 y sólo coinciden en 2 de los eventos. El total de consignaciones realizadas a IDARTES por las entidades administradoras del espacio público se pueden constatar a continuación:

**Tabla 8. Consignaciones realizadas según entidad administradora del espacio público a Idartes**

Entidad Administradora	Consignaciones	Recursos entidad Administradora	Recursos Entidad Gestora	Total
DADEP	14	\$2.152.859	\$860.189	\$3.013.048
IDRD	923	\$182.433.265	\$77.052.618	\$259.485.883
IDU	4812	\$1.036.614.779	\$2.797.883.337	\$3.834.498.116
SGOB	4	\$0	\$109.050	\$109.050
Otros	63	\$824.332	\$5.478.393	\$6.302.725
Total	5802	\$1.222.025.235	\$2.881.383.587	\$4.103.408.822

Fuente: Idartes, elaboración propia

De lo anterior, se puede observar en primer lugar que la multiplicidad de entidades gestoras y administradoras dificultan la trazabilidad de los recursos, haciendo confuso su lectura y seguimiento. Por otra parte que, los espacios administrados por el IDU fueron los que generaron mayor cantidad de consignaciones para el Distrito en el período de estudio por el tema de trabajos de

filmación de obras audiovisuales que implican elementos del espacio público ya que obtuvo un total del 82,9% de las consignaciones realizadas durante el período y un 93,4% de los recursos, lo que se explica en parte debido a que el IDU tenía a su administración: Plazas y plazoletas, vías peatonales, alamedas, red de andenes, zonas de control ambiental, separadores, retrocesos y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y vías, zonas bajas de los puentes vehiculares y peatonales, y zonas de estacionamiento en subsuelo. Por su parte, el IDRDR con la administración de grandes escenarios y la red general de parques reporta el 15,9% de las consignaciones y el 6,3% de los recursos.

En cuanto al IDU los recursos obtenidos en el período de 2014 a 2018 por el aprovechamiento económico del espacio público fueron del orden de \$3.917 millones de pesos como se puede observar a continuación:

**Tabla 9. Recursos por aprovechamiento económico del espacio público, según Actividad**

ACTIVIDAD	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018	VALOR RECAUDADO
CAMPAMENTOS DE OBRA	\$37.298.039	\$689.084.077	\$541.549.466	\$508.178.863	\$479.863.090	\$2.255.973.535
OCUPACIONES DE OBRA	\$0	\$0	\$0	\$325.564.429	\$334.416.162	\$659.980.591
CORTO PLAZO (ACTIVACIONES DE MARCA)	\$58.287.123	\$356.812.754	\$240.806.123	\$290.819.963	\$55.294.162	\$1.002.020.125
<b>TOTAL</b>	\$95.585.162	\$1.045.896.831	\$782.355.589	\$1.124.563.255	\$869.573.414	\$3.917.974.251

Fuente: IDU, construcción propia

En relación con los recursos reportados por el IDU, la gran mayoría son fruto del aprovechamiento económico propio de su misionalidad: ejecutar obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de Bogotá, reportando por los campamentos de obra y ocupaciones de obra el 74,4% de los recursos recaudados durante 2014 a 2018. Sin embargo, el ítem de corto plazo, consistente en las activaciones de marca<sup>6</sup> representó \$1.002 millones de pesos durante el período en estudio con 98 eventos.

<sup>6</sup> Las activaciones de marca, son una estrategia de marketing que permite al consumidor tener una experiencia “bajo la línea”, a través de formas no masivas y una interacción directa, mediante una plataforma creativa que promociona al producto o a la marca.

Nuevamente, entre el IDU e IDARTES se presentan inconsistencias en la información ya que el IDU entre sus recursos provenientes del aprovechamiento económico del espacio público no da cuenta de los obtenidos por las actividades fílmicas que IDARTES reportó con anterioridad en 4.812 consignaciones.

En cuanto a los recursos reportados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), desde la promulgación del Decreto 456 de 2013 hasta su derogación como gestor de actividades deportivas y recreativas en parque y escenarios en la respuesta dada, aclara que no suscribió contratos para el aprovechamiento económico, sino que otorgó autorizaciones para el aprovechamiento económico mediante permisos, de acuerdo con el Manual de Aprovechamiento Económico del IDRD (Instituto Distrital de Recreación y Deporte, 2019) y estos, dan cuenta de un total de \$3.702 millones de pesos como se puede observar a continuación:

**Tabla 10. Recursos IDRD aprovechamiento económico del espacio público 2013-2018.**

<b>Año</b>	<b>Total</b>
<b>2013</b>	\$191.703.200
<b>2014</b>	\$450.094.760
<b>2015</b>	\$689.468.810
<b>2016</b>	\$859.904.661
<b>2017</b>	\$865.063.142
<b>2018</b>	\$645.618.247
<b>Total</b>	\$3.701.852.820

Fuente: IDRD, construcción propia

En la anterior tabla, se puede evidenciar que luego de entrada en vigencia el decreto, las autorizaciones para el aprovechamiento económico por parte del IDRD registraron una tendencia al alza durante los primeros cinco años reportados pasando de \$192 millones de pesos en 2013 a \$865 millones en 2017 con una disminución en 2018 del 25,4% pero que puede ser explicada ya que en este año

no se entregó el reporte normal de 12 meses, sino que sólo se dieron datos hasta el 25 de septiembre fecha en la cual entró en vigencia el decreto 552 de 2018.

La siguiente tabla da cuenta de las consignaciones realizadas por localidad:

**Tabla 11. Consignaciones por aprovechamiento económico del espacio público según localidad de origen al IDR**

Localidad	Consignaciones
Chapinero	1
Puente Aranda	1
Santa Fé	3
Tunjuelito	2
Suba - Teusaquillo	3
Teusaquillo	81
Total	91

Fuente: IDR, construcción propia

En cuanto a las localidades en los que se realizaron los eventos por los cuales se hicieron las consignaciones, vuelve a ser Teusaquillo la localidad donde más se realizan eventos de aprovechamiento económico del espacio público llevándose entre el 89% y el 92,3% de las consignaciones realizadas durante todo el período. Y de los eventos de aprovechamiento de espacio público por parte del IDR en el período en mención aparecen unas empresas que fueron las que más hicieron uso de estos permisos, como se presenta en la tabla a continuación:

**Tabla 12. Permisos para aprovechamiento económico del espacio público por organización período 2013-2018, IDR**

Usuario	Permisos
Federación Colombiana de Atletismo	14
Asociación Correcaminos de Colombia	8
Ergofitness S.A.S.	18
Estrategia Atlética Organización Deportiva	13
Fundación Matamoros	5
Grupo Go Latinoamerica S.A.S. THE COLOR RUN	3
Universidad La Gran Colombia	3
Otros	27
Total	91

Fuente: IDR, construcción propia

Como se puede observar, en el caso del IDR, las mayores personas que aprovechan económicamente el espacio público son entidades de derecho privado a marketing, promoción, apoyo, organización y ejecución de programas, eventos o actividades deportivas, desarrollados directamente o por un tercero.

En cuanto a la información suministrada por la Secretaría de Desarrollo Económico, entidad que tiene en su misionalidad la formulación, gestión y ejecución de políticas de desarrollo económico, orientadas a fortalecer la competitividad, el desarrollo empresarial, el empleo, la economía rural y el abastecimiento alimentario, a través del diseño e implementación de estrategias efectivas que conlleven a la generación y mejora de ingresos de las personas, las empresas y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad en general (Secretaría de Desarrollo Económico, 2017), la siguiente fue la información reportada:

**Tabla 13. Recursos reportados por la SDE**

AÑO	TOTAL
2017	\$7.852.352
2018	\$103.479.750
TOTAL	\$111.332.102

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico, elaboración propia

La anterior información es fruto de 8 consignaciones 3 en 2017 y 5 en 2018 repartiéndose en 6 eventos en Usaquén y 2 en Chapinero, todas las consignaciones tienen como cuenta de consignación “IDU/Tesorería” por lo cual es difícil de establecer si estos recursos ya fueron reportados por el mismo Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), a su vez, según artículo 11 del decreto 456 de 2013 era competencia de la SDE los mercados temporales.

En desarrollo de este artículo fue expedida la resolución 788 de 2017 por parte de la Secretaría Distrital de desarrollo Económico, con la cual se adoptó el protocolo institucional para el aprovechamiento económico del espacio público modalidad de corto plazo en la actividad de mercado temporal. Entendiendo el mercado temporal como el Decreto 456 de 2013 mencionaba como: mercados destinados a la comercialización de bienes y servicios que promuevan la competitividad de actividades comerciales de floricultores, fruticultores, artesanos, anticuarios, tecnológicas, librerías, productores de objetos artísticos y literarios.

Finalmente, se abordará la Secretaría Distrital de Hacienda (SHD). A esta Secretaría se le preguntó “¿En razón al artículo 32 del decreto 456 de 2013, ¿cuántas consignaciones se recibieron por el aprovechamiento económico del espacio público?, ¿por qué valores?, discriminado por mes y año desde la entrada en vigor del decreto hasta su derogación, y agrupados por entidad administradora a que fue consignado.” Toda vez que según el mencionado artículo “El monto que establezca la retribución bajo el factor mantenimiento incremental del espacio público, será consignada en la Dirección Distrital de Tesorería para las entidades administradoras del nivel central”.

En la respuesta dada por Secretaría de Hacienda Distrital, entidad donde se ubica la Dirección Distrital de Tesorería se reportaron datos dispersos del aplicativo financiero – de Operación y Gestión de Tesorería (OPGET) -- con los recaudos legalizados con el concepto de Aprovechamiento Económico del Espacio Público

(Derecho de Petición) para el período 2013 a septiembre de 2018, por una suma que asciende a los \$6.149 millones de pesos.

En este caso dada la dispersión de los datos no fue posible examinar los ingresos año a año por aprovechamiento económico del espacio público y sólo se puede observar que en 202 de los 220 registros reportados por la SHD el DADEP aparece como entidad destino de los recursos y en los otros 18 casos aparece la SHD como entidad origen.

En resumen, se puede decir que el espacio público bogotano es aprovechado económicamente por el distrito capital, mostrando ingresos altos, dispersos, sin consolidación alguna de los reportes por parte de las entidades del distrito y que no es fácilmente sumable ni trazable debido a los diversos formatos en que se reporta la información.

La siguiente tabla muestra los ingresos reportados por cada una de las entidades que reportaron información numérica para este artículo:

**Tabla 14. Ingresos reportados según Decreto 456 de 2013 por entidad**

Entidad	Ingresos Decreto
Secretaría de Hacienda Distrital	\$6.148.919.366
Idartes	\$4.103.408.822
Instituto de Recreación y Deporte	\$3.701.852.820
Instituto de Desarrollo Urbano	\$3.917.974.251
Secretaría de Desarrollo Económico	\$111.332.102
Defensoría del Espacio Público -Dadep-	\$19.712.418.166

Fuente: Entidades, construcción propia

Por otra parte, si bien son importantes los ingresos para el distrito, estos no son significativos si se compara con el presupuesto anual de la ciudad, ya que en el mejor de los casos no llega a ser ni el 0,05 % del presupuesto de la ciudad. Como se observa a continuación, el presupuesto mínimo de la ciudad durante la vigencia del Decreto fue de \$13,6 billones de pesos:



**Tabla 15. Presupuesto de Bogotá durante la vigencia del Decreto 456 de 2013**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto en billones de pesos</b>
2013	13,6
2014	14,7
2015	17,3
2016	16,7
2017	18,8
2018	20,8

Fuente: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co), elaboración propia

Sin embargo, pese a las cifras significativas o no, ninguna de las entidades reportó ingresos provenientes de los vendedores informales de la ciudad, que se hubieran podido originar de las ZAERT administradas por el IPES; o de alguna de las plazas y plazoletas, vías peatonales, alamedas, red de andenes administrados por el IDU; o de algún parque o escenario administrado por el IDRD, que si bien no les quitarían su situación de venta informal, sí los llevarían a estar más cerca de la legalidad y a aportar recursos para el mejoramiento de la ciudad. Los recursos vienen de empresas formales, pero ninguna de las grandes aprovechadoras del espacio público que se encuentran día tras día como: Quala (Dueña de las marcas Vive100 y Bon Ice), El Tiempo, El Espectador, Publimetro, Q'hubo, ADN Virgin Mobile, Avantel, ETB, Comcel S.A. (Claro), Tigo, Cocheros, Paisa Wings, La Burrada o Rancheros.

## **5.2 En diálogo con los actores**

Si bien los datos oficiales recogidos a partir de la información solicitada a las entidades tienen el valor de ofrecer un panorama amplio de cómo ven las entidades los avances en materia de una política pública son las personas, de carne y hueso las que le dan vida, sufren o disfrutan sus bondades por lo que se entrevistó a cinco personas, una alta funcionario del IPES que nos diera la perspectiva de la institucionalidad, un líder de los vendedores informales que por lo general suelen

estar actualizados de las grandes apuestas de la administración y dos vendedores informales un colombiano y otro venezolano.

### 5.2.1 IPES

Se entrevistó a una profesional universitaria con más de 7 años de trabajo en el IPES, empezó hablando del decreto 456 de 2013, y ante el comentario provocador de que los vendedores informales no quisieron aprovechar el tema de las ZAERT, inmediatamente respondió *“no es que no quisieran aprovechar las ZAERT, el tema es un tema de voluntad política y de asignación de recursos. El 456 decía que el que tenía que ver con esas ZAERT era el IPES no le daba potestad a ninguna otra institución, pero el IPES en cabeza de sus directores, gerentes, que tuvo una montonera, un desfile, no hizo nada.”* (comunicación personal, junio, 2019)

En cuanto al desfile de gerentes Norma se refiere a lo que pasó durante la administración de Gustavo Petro en la cual el IPES tuvo como gerentes en propiedad a: Jorge Eliécer Racero (26/01/2012–4/07/2012), Jorge Reinel Pulecio Yate (05/07/2012 - 05/11/2013), Luis Ernesto Cortés Moreno (06/11/2013 - 31/01/2014), Freddy Camilo Gómez Castro (24/02/2015 – Fin mandato). Además, en los intervalos se registraron varios encargados. De esto Norma refiere que por esta inestabilidad administrativa, *“incluso se le hacían contratos a 15 días a las personas lo que no deja implementar ninguna estrategia.”* (comunicación personal, junio, 2019)

Prosigue la funcionaria hablando acerca de las Zonas de Aprovechamiento Económico, *“tal como estaban concebido era una excelente idea, les fomentaba la organización, regulaba la ocupación del espacio público y adicional a eso era una gran oportunidad. Faltó Voluntad política en la medida en que se dieran más recursos para ese tipo de programas tendríamos muchos más, se podrían fomentar más formatos, si se hubiesen asignados los recursos para implementar esas ZAERT seguramente ya tendríamos varios sitios posicionados, recorridos para el turista, le*

*dio miedo implementarlo, yo que estuve cerquita del asunto les dio físico miedo”.*  
(comunicación personal, junio, 2019)

Cuando se le pregunta acerca de la identificación de los vendedores informales la funcionaria explica: *“para hacer su trabajo misional el IPES tiene unas herramientas, tiene un proceso que se llama identificación y caracterización y utiliza el formato FO-213, los funcionarios van por las calles preguntando y el vendedor que quiera da la información y registra la información, el que no, no. En eso se tienen más de 80.000 vendedores. Pero hay unos programas que el IPES pide que las personas estén en el RIVI, pero siempre se tiene que diligenciar el formato FO - 203, cada Alcaldía tiene sus herramientas para hacerlo, no es un proceso uniforme”.*  
(comunicación personal, junio, 2019).

En este punto, la funcionaria se refiere al citado proceso para ser incluidos en el RIVI que es un registro de vendedores informales más actualizado. Sin embargo, tanto el procedimiento del RIVI por voluntad del vendedor informal que se acerca a solicitarlo a su Alcaldía Local, como el de registro voluntario de vendedor por vendedor, proporciona una gran zona gris en la que el universo de vendedores informales se tiene como un asunto de voluntad más no un censo estricto, por lo que se puede suponer que el universo no son ni los 53.000 registrados oficialmente en el RIVI, ni los más de 81.597 reconocidos con el formato FO-213, sino que puede haber un subregistro, como lo estimó la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2018 del DANE, que establece la existencia de 176.000 vendedores informales en la ciudad (Personería de Bogotá, 2019).

Ante la frase provocadora: *“Uno de los objetivos del decreto 456 de 2013 era reducir el número de vendedores informales”*, la funcionaria del IPES sin titubeos contesta: *“reducir el número de vendedores informales ese no es un objetivo cumplible ya que es un tema estructural, en la medida en que el sector formal no pueda o no absorba la mano de obra. Por ejemplo, ahora con el tema de los venezolanos, eso disparó la venta informal al 100%. ¿Por qué el venezolano que*

*más hace? ¡Todo lo que le exigen para poder para tener un empleo!” (comunicación personal, junio, 2019).*

Y prosigue la funcionaria: *“Pero eso de la venta informal, tratar de que eso no exista, ¡eso es imposible!”* Cuando se le contra pregunta: *“Y, ¿reducirlo?”* ella responde y genera una interesante reflexión: *Se debería hacer un tema como se esta haciendo ahora con esta administración recuperación del espacio público y para eso necesitaría un policía por cada vendedor informal. Igual las alternativas para vendedores informales tienen las limitaciones que tiene el sector formal para absorber la mano de obra, es muy reduccionista. Así como no se puede decir que se va a acabar el desempleo tampoco se puede decir que se va a acabar la venta informal. Además, porque eso alrededor no es sólo el vendedor informal que está con su chaza sino es toda la ilegalidad que está en Colombia, el microtráfico, el contrabando, qué es lo que distribuyen los vendedores informales en su mayoría es contrabando porque a ellos nadie les pide factura en la calle, ¿quién hace eso?”* (comunicación personal, junio, 2019).

En cuanto al ser preguntada por la contratación de venezolanos para ser vendedores informales por los vendedores informales principales. La funcionaria responde: *“sí eso ya venía ocurriendo, aunque no hubiera ese fenómeno de migración que hay ahora sucedía con gente de los mismos vendedores informales. Por ejemplo, yo ya había posicionado el lugar, tenía tres y cuatro puestos y contrataba gente para que me atendieran, así es como se crearon lo que denominan las mafias del espacio público”.* (comunicación personal, junio, 2019).

En cuanto a las dificultades de la implementación del 456 de 2013. Se le preguntó a la funcionaria si había alguna dificultad con las grandes empresas que ocupan el espacio público. *“Esa es una de las grandes barreras que hay ahorita para que las alternativas para el vendedor informal, el que en verdad necesita, el vulnerable que es el objeto de atención del IPES, porque este vendedor que se compromete a pagar \$90.000 pero alrededor tiene todos esos de esas*

*multinacionales que nadie les cobra, que nadie los molesta, nadie le pone cuidado en el sentido de ¿esto cómo funciona?, la regulación y están todos los otros vendedores porque no está la capacidad para cambiar el mobiliario a todos y a ponerlos a todos a pagar los 90.000 con el mismo tipo de mobiliario entonces esto se está convirtiendo en un problema de tipo social ya que todos empiezan a pelar por el uso de ese espacio.” (comunicación personal, junio, 2019).*

*Es por simple lógica si los dos estamos acá y no nos molesta la policía, pero yo si debo pagar y usted no, es bien complejo ese uso, todo lo que confluye en el espacio. (comunicación personal, junio, 2019).*

En cuanto a oportunidades de mejora de la regulación sobre aprovechamiento económico del espacio público, la funcionaria menciona: “el 456 hacía referencia a un único formato que eran las ZAERT y no daban más opciones este (refiriéndose al 552 de 2018) lo que dijo fue uso y aprovechamiento del espacio público abrió el abanico para decir cualquier formato es viable obviamente pasando por taller del espacio público, ver los impactos ambientales, todos eso. Además, que hay otra cosa, el 456 estaba amarrado al POT que está próximo a cambiar y el 552 de alguna manera trató de adaptarse al nuevo POT con sus usos de suelos, entonces también va a impactar la dinámica la venta informal.”

¿Una ventanilla única de trámites ayudaría? “Para todo lo que tiene que ver con el espacio público, porque cada administradora, el IDU, el IDR, (con tres tipos de parques) Alcaldías, DADEP, porque son los dueños de predios, porque hay unos privados de uso público, porque eso tienen una clasificación que aún no la han podido digerir, esa dispersión para mi yo la veo como una de las causas por las que no se concretan acciones que sean efectivas por ejemplo: para los vendedores informales, por ejemplo para el artista callejero, por ejemplo para las multinacionales que utilizan el espacio público mal, de un forma informal y ellos son los que más aprovechan el espacio público.” (comunicación personal, junio, 2019).

*“Sería una opción, digamos que las cosas funcionarían a mi modo de ver si con esa ventanilla única, pero lo que tendría que haber detrás es un marco una regulación que enmarque cada uno de los actores del espacio público, que se haga el trámite en una única ventanilla pero que todos paguen algo que ni el 456 ni el 552 tienen planteado. Así mismo, habría que generar un nuevo Conpes de espacio público ya que todo eso no se ha modificado ni cambiado ni nada y las dinámicas desde que fue expedido son diferentes.”* (comunicación personal, junio, 2019).

En resumen, la funcionaria plantea una unificación de trámites, algo más transparente y menos disperso que lo que existía con el decreto 456 de 2013 y que aún permanece con el 552 de 2018 y unos cobros reales y eficientes a los distintos aprovechadores del espacio público, incluyendo a las multinacionales o grandes empresas.

### **5.2.2 Opinión de líder de los vendedores informales**

En este caso se entrevistó a Jeimy Rocío vendedora informal de la localidad de Suba con cerca de 40 años y 20 en el espacio público. Es reconocida como líder de los vendedores informales toda vez que es la secretaria de una asociación que agrupa a cerca de 120 vendedores informales en la zona de La Gaitana, hace cerca de 15 años.

En cuanto al conocimiento del Decreto 456 de 2013 Jeimy manifiesta que *“no lo socializaron a fondo el Decreto, sin embargo, en esa época no hubo ningún tipo de represalia de la policía, no nos perseguían ni nada. Desde la Alcaldía Local nos dijeron que debíamos tener carné, ser uniformes tener el mismo tipo de mobiliario y nosotros lo hicimos. Pasamos tres proyectos, uno para pasarnos a la formalidad, otro para estar uniformes en el espacio público y otro para poder acceder a beneficios de pensión.”* Nosotros miramos las distancias con los CAI, con la iglesia, pasamos un buen proyecto sobre la avenida 127 sin embargo hay muchas cosas

que dejan en *stand by* y se quedan en el olvido”. (comunicación personal, julio, 2019).

A la contra pregunta si les han ofrecido alternativas de trabajo Jeimy responde: *“Si han llamado por oportunidades de trabajo, pero no nos vamos a ir a ganar un sueldo mínimo, ni a trabajar unas horas, nosotros pasamos un proyecto para que las personas que están en nuestro grupo, los adultos mayores, tuvieran algo mejor, que nos ayudaran con media pensión para el adulto mayor.”* (comunicación personal, julio, 2019).

En cuanto a las problemáticas del espacio público ella dice *“Sí vimos que en la avenida ciudad de Cali con Suba hicieron un operativo de recuperación del espacio público, a unos los sacaron por droga, otros por prostitución, otros por desalojar el espacio en sí; sin embargo, yo no he vivido eso en carne propia, nuestro sector ha sido muy privilegiado, sólo estamos los que queremos trabajar, además, uno de los problemas que no se toca es el de los vendedores formales que se proyectan sobre el espacio público, mientras nosotros tratamos de tener cierto tiempo de uniformidad a ellos no les importan y sacan muchas cosas grandes y lo hacen más esparcido”*. (comunicación personal, julio, 2019).

A lo pregunta si estaría dispuestos a pagar algo por el uso del espacio público Jeimy responde: *“Más de uno pagaría si le dicen que pueden trabajar tranquilos, a nosotros el IPES nos ofreció una alternativa, pero había muy pocos módulos y tocaban por sorteo. Nosotros queremos avanzar, no queremos quedarnos en la calle hasta viejitos, nosotros buscamos alternativas y las proponemos, pero ellos (el gobierno) nunca hacen nada.”* (comunicación personal, julio, 2019).

Jeimy continúa, *“lo único que hace falta para aprovechar económicamente el espacio público es organización, alguien que esté en cabeza del programa que diga que empieza esto y termina esto, que haga gestión y que se vayan viendo los*

*resultados, en el papel todo se ve bonito, pero si uno no hace nada para hacerlo realidad no se logran los objetivos". (comunicación personal, julio, 2019)*

### **5.2.3 Los pequeños también cuentan: la opinión de los vendedores informales**

Ana Isabel, venezolana con 41 años y 3 hijos que llegó a Bogotá hace 3 años dos de los cuales ha estado como vendedora informal trabajando entre un carro de Cocheros y con un puesto de arepas ambos ubicados en la localidad de Usaquén, en ninguno de los dos como dueña, sino trabajando para los demás por \$35.000 pesos diarios, un plato de comida y sobre todo un trato digno "*Sólo he tenido la fortuna de conocer buenos colombianos*" llegó huyendo de la crisis de su país donde era radio operadora de una empresa de taxis.

Ella no sabe de decretos, ni mucho menos de la implementación de estos. Nunca se ha encontrado con un funcionario distrital, no le han realizado caracterización y obviamente nunca le han ofrecido la capacitación de la que habla el Decreto con "el fin mejorar los ingresos familiares, permitiéndoles de esta forma salir del espacio público (art. 21)" Su acercamiento a la institucionalidad ha sido a través de la Policía Nacional.

Sin embargo, el tratamiento no ha sido igual. Por un lado, "*la policía era bien estresante respecto a uno vendedor ambulante, al espacio público, cuando estábamos en la 151 era una guerra en contra de cocheros como tal porque el dueño de cocheros se negaba a pagar impuestos. La policía nos decía si tus montas aquí un puesto de hamburguesa tu puedes decirnos que eres una madre soltera, que con esto tu pagas arriendo, que tu pagas tus servicios, que con esto tu le das de comer a tu niño, que tu debes trabajar con algo y uno no te dice nada, pero Cocheros es una empresa que no quiere pagar impuestos y debería pagar locales, no es como*



*un carro normal de hamburguesas sin nombre.*” (Comunicación personal, junio, 2019)

Lo anterior, refleja en parte la mirada que la administración distrital tiene sobre las grandes marcas y las personas que hacen uso de ellas para aprovecharse del espacio público sin dejarle retribución a la ciudad:

“De acuerdo con Nadime Yaver, directora de la Defensoría del Espacio Público, quienes adquieren estas franquicias no están en condición de vulnerabilidad y por lo tanto no se transgrede su derecho a trabajar. Se ha identificado que el valor de una de estas franquicias puede ascender a los \$14'500.000, lo cual desvirtúa de plano que se trate de personas en condición vulnerable, objeto de especial protección constitucional. Lo que aquí ocurre es más bien un negocio lucrativo, sustentado especialmente en el aprovechamiento económico ilegal del espacio público”, señala la funcionaria.” (Portafolio, 2019)

Para el caso de la calle 151 mencionado por la entrevistada, la Policía intentó cobrar un soborno: *“Decían que para que no nos molestaran les debíamos dar hamburguesas y trataban de pedir las con todo, hasta con tocineta. Sin embargo, yo les decía que hablaran con las dueñas, que a mi me descontaban del salario lo que ellos pedían y al parecer no era un caso aislado, toda vez que en Paisa Wings los policías salían con un “paquete de alitas en cada cambio de turno.”* (comunicación personal, junio, 2019).

En cambio, la forma de proceder de la Policía con el puesto de arepas fue diferente. *“Con las arepas no nos han molestado, solo un día cercano a las 5:00 P.M. por un evento que iba a haber sólo nos dijeron que nos corriéramos a la parada, que nos moviéramos de esquina, pero de resto no.”* (comunicación personal, junio, 2019).

En cuanto al aprovechamiento económico del espacio público Ana Isabel manifiesta que no está enterada de alguna forma de legalizarse. Afirma que no le gusta pagarle ni a líderes, uno de los cuales le estaba cobrando cinco millones de pesos por su estadía vitalicia en un punto de la ciudad, ni a policías porque no le parece justo que haya que darle dinero por usa una placa.

Sin embargo, manifiesta que a ella le gustaría que hubiera alguna manera fácil de poderse regularizar, de que la policía no la molestara haciendo cumplimiento de deberes básicos de limpieza del sitio y tomar cursos constantes de manipulación de alimentos, manejo de incendios y similares. Incluso manifiesta que estaría dispuesta a pagarle al Distrito, a nadie más, una tarifa cerca a los \$100 mil pesos mensuales con tal de poder acceder al trabajo y que esta tarifa fuera igual en toda la ciudad, que no dependiera del estrato en el cual estuviera ubicado el negocio.

Por su parte, Israel Zamudio, vendedor informal colombiano de 62 años de la localidad de Fontibón, con cuarenta años en esta condición manifiesta que *“El distrito les ha ofrecido oportunidades, pero no son viables porque no son en espacios que la gente frecuente mientras que donde estoy actualmente estoy posicionado”*. A su vez manifiesta no conocer los Decretos expedidos por las distintas administraciones y según él con los distintos alcaldes mayores *“me ha ido igual porque en la zona donde estoy no molestan nada en cambio allá en el centro (de Fontibón) si molestan porque es zona recuperada.”* (comunicación personal, junio, 2019)

En el tema de zonas recuperadas Israel hace referencia a las resoluciones que expide el DADEP que son de obligatorio cumplimiento para la policía y la administración pública que luego de un proceso de socialización, sensibilización y ofrecimiento de oportunidades a los vendedores informales en un espacio geográfico específico están autorizados a usar la fuerza para mantener la zona sin vendedores informales.

En cuanto a las oportunidades de mejora propone *“crear soluciones en el mismo espacio público de manera más organizada, pero en zonas donde pase mucha gente. Uno reconoce que está haciendo estorbo, ya que el andén es de la gente, pero necesita la venta.”*

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

A pesar de que en su momento el Decreto 456 de 2013 se planteó como la solución al problema de vendedores informales en la ciudad de Bogotá, entre el papel y la realidad hubo un gran abismo. El número de vendedores informales en la ciudad continuó aumentando y no se observó un cambio certero en las ocupaciones del espacio público que estos hicieron. Más que una solución para los vendedores informales el Decreto 456 de 2013 fue una oportunidad para el Distrito para reglamentar el uso del espacio público que dejó grandes beneficios en términos económicos para la administración distrital.

Es de reconocer que con la entrada en vigor de este decreto sí se recolectaron recursos, sin embargo, la estructura del mismo decreto y los múltiples responsables del mismo no facilitó la consolidación de la información, lo que hace que sus impactos no sean fácilmente cuantificables, los giros o consignaciones sean difícilmente trazables y en general la eficiencia del mismo sea cuestionable.

Ahora bien, en el tema de recaudo por el aprovechamiento económico del espacio público sería importante para próximos estudios tratar de analizar otros períodos que contemplaran normas como los Decretos Distritales 463 de 2003, 419 de 2006, 450 de 2009 o el 552 de 2018 para hacer un comparativo, porque según la información reportada, los ingresos por aprovechamiento del espacio público ya venían siendo contabilizados y a pesar de la derogación del Decreto 456 de 2013 continuaron llegando a la administración distrital.

De igual forma, es importante mencionar que las personas retribuyen al distrito capital mediante el pago de la tarifa de aprovechamiento económico no son muchos. La mayoría son un grupo de empresas que tiene el conocimiento de cómo hacerlo y tienen la robustez jurídica para desarrollarlo.

Así mismo, el aprovechamiento del espacio público no se da en todas las localidades con la misma intensidad, localidades como Teusaquillo y Usaquén denotan una mayor cantidad de eventos en los cuales se aprovecha el espacio público y se paga por ello. Sin embargo, están lejos de ser las localidades donde se ubica el mayor número de vendedores informales registrados en el RIVI como lo son Santa Fe con 10.211, Kennedy con 4.636 o San Cristóbal con 3.573 vendedores informales.

Existen grandes compañías que se aprovechan del espacio público de la ciudad como las empresas de periódicos, telefonía móvil y servicios complementarios o las grandes empresas de producción y venta de alimentos que pese a que son altamente visibles en el espacio público no le retribuyen a la ciudad de la misma manera. Hilando un poco lo que decía la funcionaria del IPES tal vez una de las peores prácticas y más perjudiciales para la administración de Bogotá, no sólo por que no pagan y no aportan recursos al distrito, sino porque además indirectamente estimulan la cultura del no pago en los vendedores informales y desestimulan a los vendedores que se quieren pasar a las alternativas legales ofrecidas por el Distrito y de bajo coste.

En cuanto a las reflexiones sobre la falta de difusión de las normas de aprovechamiento económico del espacio público, es importante analizar que en los reportes realizados por las distintas entidades que tenían a su cargo de uno u otro modo el espacio público no se encontraron muchas personas naturales. De lo anterior, se puede pensar que la falta de mayor aprovechamiento económico del espacio público se debe a procesos difíciles, tecnicismos que pueden ser más fácilmente sorteados por empresas, más no por personas naturales y que por lo

tanto si bien el Decreto 456 de 2013 aporta recursos a la ciudad, no es en la magnitud que podría ser toda vez que tiene un universo de más de 50.000 personas potenciales. Sólo por el hecho de una normatividad confusa, no se establecieron procedimientos claros y por ende la ciudad siguió conviviendo con un problema, sin posibilidad de mitigación por sí mismo, además de no poder generar recursos para atenderlo.

Simplemente, escuchando las voces de las personas surge una importante idea de un cobro mensual, o incluso anual que pudiese ser pagado por cada una de las personas que hace uso del espacio público y que no sería extraña en el contexto mundial si se tiene en cuenta las experiencias de New York, Chicago o Santiago de Chile.

En el caso de New York a través de las vías oficiales, los permisos para el aprovechamiento económico del espacio público valen alrededor de U\$200 dólares (Hester, 2016) y en el mercado negro llegan a valer 6.000 dólares cifras que en el escenario legal representan para la ciudad 800,000 dólares de ganancia por uso del espacio público al año.

El caso de Chicago es un tanto diferente ya que no hay un límite de licencias fijo y hay varias modalidades de licencias para la venta móvil de alimentos que van desde los 275 dólares a los 1.000 dólares por cada dos años dependiendo de distintas categorías existentes, a saber: Dispensador de Alimentos Móvil, Alimentos Previamente Empacados y Cocinados U\$700; Camión Móvil de Comida, Cocción o Preparación de los Alimentos en el Vehículo U\$1000; Venta Móvil de Postres Congelados, no Motorizada, U\$275; Venta Móvil de Postres Congelados, Motorizada (2 o 3 Ruedas) U\$275, Vendedor de Productos Perecederos, U\$275 (City of Chicago, 2018). Un punto importante por anotar en este caso, es que el único sector comercial o actividad regulado para la “venta móvil” en Chicago es el de los alimentos.

Por su parte, en Chile, existen autorizaciones sanitarias para vendedores ambulantes de alimentos de bajo riesgo la cual se otorga para una comuna en específico, tiene un costo cercano a los U\$15 y es de carácter indefinido (Instituto de Provisión Social, 2018).

Así mismo, es importante señalar que con la excusa del Decreto 456 de 2013 y de los “vendedores informales”, se pudo constatar que las entidades tienen poca memoria institucional fruto de una alta rotación de funcionarios (incluso en una misma administración cambian numerosas veces de directivos) y que muchas veces para poderse acercar a los datos es necesario hacer uso reiterado de los derechos de petición, toda vez que de primera mano no conceden la información. En esta misma línea, es importante mencionar que no siempre la información de las entidades es confiable, ya que no es pareja, los datos contrastados no armonizan unos con otros. Además, que la Secretaría de Hacienda como la institución encargada, no tiene registrados todos los ingresos, se evidencia desorden y falta de coordinación y no se obtuvo la información exacta sobre cuántos recursos son, ni los conceptos exactos de dichos recursos.

El Decreto 456 de 2013 de manera evidente no pudo mitigar efectivamente el problema de vendedores informales. Los datos oficiales sólo demuestran el mayor número de vendedores informales, año tras año. Por lo anterior, futuras reglamentaciones deberían tener en cuenta elementos como unificación de trámites, cobros a todos y cada uno de los actores y sobre todo voluntad política para llevar los planes a buen término.

En cuanto a la unificación de trámites, algo que puede proyectarse como una posible solución es una ventanilla única para permisos, (la actual administración ya está probando algo parecido con el Permiso Unificado para Filmaciones Audiovisuales -PUFA-) reflejando una solución transversal a cualquier solicitud de aprovechamiento económico del espacio público, que podría estar en cabeza del DADEP como entidad líder en materia del espacio público o ser un Centro

Administrativo Distrital Especializado en Espacio Público, similar a los CADE, donde la personas jurídicas y naturales pudieran acercarse y acceder a una información veras y completa de todos los requisitos y la oferta distrital en materia de espacio público.

La unificación de trámites también hace referencia a una centralidad de recursos, una sola entidad que podría ser Secretaría de Hacienda Distrital, cuya misión es gestionar recursos y distribuirlos entre los sectores de la Administración Distrital, para cumplir con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, y así poder hacer una correcta trazabilidad de estos. Esta centralidad de acciones, daría una imagen clara para los vendedores informales y soluciones reales para los ciudadanos sería lo que produciría esto, contando además con más recursos para invertir en el espacio público cambiando la percepción de los ciudadanos al considerar que no están sacrificando tanto y que por el contrario se están encontrando con mejoras paisajísticas y de fondo que mejorarían su calidad de vida.

Finalmente, se debe resaltar que, en la implementación y correcto desarrollo de cualquier política pública, o acción del Estado siempre será fundamental la voluntad política. Para el caso del Decreto 456 de 2013, se tenían concebidas buenas ideas que no llegaron a materializarse, debido a la ausencia de reuniones de seguimiento como lo indicaron las mismas instituciones, así como la falta de mediciones que nunca se realizaron. Por lo tanto, una indispensable conjugación para llevar adelante un proyecto exitoso de aprovechamiento económico del espacio público incluiría una gran dosis de voluntad política y gestión decidida para alcanzar las metas. En aras de este proceso electoral que se acerca, cabe estar atentos a la forma en que él o la siguiente alcalde/alcaldesa abordará la problemática, un gran desafío que se tiene que afrontar como ciudad.

## **7. Bibliografía**

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (4th ed.). México: Centro de Investigación y Docencia

Económica.

- Borja, J. (1998). Ciudadanía y espacio público. *Urbanitats*, 7.
- Bromley, R. (2000). Street vending and public policy: A global review. *International Journal of Sociology and Social Policy*.  
<https://doi.org/10.1108/01443330010789052>
- Burbano, A. (2014). La investigación sobre el espacio público en Colombia: su importancia para la gestión urbana. *Territorios*, 31, 185–205.  
<https://doi.org/dx.doi.org/10.12804/territ31.2014.08>
- City of Chicago. (2018). Licencias Comerciales: ¿Qué Necesito? Retrieved October 28, 2018, from [https://www.cityofchicago.org/city/en/depts/bacp/sbc-es/business\\_licensing.html#Food](https://www.cityofchicago.org/city/en/depts/bacp/sbc-es/business_licensing.html#Food)
- Consejo de Estado Sentencia 5504. (2000). Sentencia 5504 de 2000. Bogotá.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Decreto Ley 1421 de 1993. (1993). Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Presidencia de la República.
- Departamento Administrativo de Defensoría del Espacio Público. (2019). *DADEP 20194000080802 y 20194000078082, SDG 20194210312112*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). CONPES 3718 de 2012 - Política Nacional de Espacio Público. Bogotá.
- Hester, J. L. (2016). *Holding Down the Hot Dog Cart Amid New York's Street Food Wars*. New York. Retrieved from <https://www.citylab.com/life/2016/07/street-vendor-protests-new-york-food-carts/492869/www.citylab.com>
- Instituto de Provisión Social. (2018). ChileAtiende - Autorización sanitaria para vendedores ambulantes de alimentos. Retrieved November 7, 2018, from <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/16578-autorizacion-sanitaria-para-vendedores-ambulantes-de-alimentos>
- Instituto Distrital de las Artes. (2019). *Derecho de Petición SDQS 757422019*. Bogotá.
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte. (2019). *Oficio Radicado Secretaría de Gobierno 2019-421-031211-2 del 10 de abril de 2019. Radicado IDR*



- 20192100145022 del 12 de abril de 2019. *Solicitud de Información Decreto 456 de 2013*. Bogotá.
- Instituto Para la Economía Social. (2019). *Derecho de petición SDQS 7574220109 del 3 de abril de 2019*. Bogotá.
- Jacobs, J. (2011). *Muerte y Vida de Las Grandes Ciudades*. Navarra, España.
- Ley 9 de 1989. (1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá.
- Personería de Bogotá. (2019). No hay política para los vendedores informales. Retrieved July 4, 2019, from <https://www.personeriabogota.gov.co/sala-de-prensa/notas-de-prensa/item/446-no-hay-politica-para-los-vendedores-informales>
- Portafolio. (2019). Las ilegales franquicias callejeras que desestabilizan comercio formal. *Portafolio*. Retrieved from <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/las-ilegales-franquicias-callejeras-529042>
- Restrepo, J. C. (2003). *Hacienda Pública* (6 edición). Bogotá: Universidad Externado.
- Revista Semana. (2013). El polémico decreto de Petro. *Revista Semana*. Retrieved from <https://www.semana.com/nacion/articulo/decreto-espacio-publico-petro-bogota/361303-3>
- Revista Semana. (2019). El polémico argumento de la exprimera dama Nohra Puyana de Pastrana para oponerse a proyecto en el parque El Japón. Retrieved July 7, 2019, from <https://www.semana.com/nacion/articulo/nosotros-tenemos-nuestros-clubes-el-polemico-argumento-de-nohra-puyana-de-pastrana-para-oponerse-a-proyecto-en-el-parque-el-japon/599739>
- Salazar, C. (2009). *La evaluación y el análisis de políticas públicas*. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/46563973\\_La\\_evaluacion\\_y\\_el\\_analisis\\_de\\_politicas\\_publicas](https://www.researchgate.net/publication/46563973_La_evaluacion_y_el_analisis_de_politicas_publicas)
- Secretaría de Desarrollo Económico. (2017). *Misión*. Retrieved from <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/transparencia/organizacion#mision>

- Sentencia C-211Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-211 de 2017. Bogotá. Retrieved from <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-211-17.htm>
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economfa del sector publico*. Alcalá. Retrieved from <http://www.antonibosch.com>
- Torres, A., & Vega, A. (2018). *Tipologías de investigación aplicada Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública*. Bogotá D.C.

## ANEXO 1

### Preguntas tipo a las entidades

1. Según el párrafo 2 del artículo 9 del mencionado decreto por favor remitir el Manual de Aprovechamiento Económico para las Localidades.
2. En razón al artículo 27 del decreto 456 de 2013, en el Sistema Único de Información de Aprovechamiento Económico del Espacio Público de la ciudad (SUIAEEP). Cuantos espacios susceptibles de aprovechamiento económico fueron reportados por las entidades gestoras y administradoras divididos por localidad.
3. De acuerdo al artículo 34 por favor remitir las evaluaciones realizadas en el marco del presente decreto y en especial en lo que tiene que ver con el numeral a del artículo 5 en cuanto a la prevención o eliminación la ocupación y utilización indebida del espacio público.
4. De conformidad con el artículo 36 del decreto 456 de 2013, cuantos aprovechadores del espacio público quedaron registrados en Bogotá y cuántos de ellos generaron incumplimientos a los contratos para el aprovechamiento económico y por qué montos.
5. En razón al artículo 11 del mencionado decreto cuantas: actividades que impliquen mobiliario urbano permanente, actividades de estacionamiento en espacio público producto de zonas de cesión, eventos publicitarios realizados en elementos de espacio público bajo su administración se realizaron desde su promulgación hasta su derogación, discriminado pormes, año, localidad y valor.
6. En razón a los literales d y e del artículo 11.1 del Decreto 456 de 2013 y en el entendido de Entidades Gestoras del espacio público, cuantos contratos se suscribieron desde su promulgación y hasta su derogación, discriminado por localidad, mes, año y valor de contrato.
7. Cuantos vendedores informarles se tienen registrados para los períodos 2013 a 2018 discriminados por localidad, grado de afectación al espacio público como lo consagra el decreto 098 de 2004 (vendedores informales estacionarios, semiestacionarios, ambulantes), en atención a la periodicidad

- con que realizan su actividad comercial (vendedores informales permanentes, periódicos, ocasionales o de temporada)
8. Cuantos vendedores informales tomaron procesos de capacitación durante los años 2013 a 2018 discriminados por localidad de origen.
  9. Cuantas Asociaciones y Organizaciones de Vendedores Informales de Bogotá D.C. se tienen registradas para los años de 2013 a 2018, discriminadas por localidad con número de asociados.
  10. En atención a los numerales 2 y 7 del artículo 3 del acuerdo 5 de 2011 sírvase mencionar las estrategias, investigaciones, programas y proyectos para promover modelos económicos alternativos de intervención para los trabajadores informales que adelantan sus actividades en el espacio público, así como las estrategias para adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público desde enero de 2013 a diciembre de 2018.
  11. De acuerdo al artículo 21 del decreto 456 de 2013 relacione: índices de ocupación indebida de uso del espacio público discriminado por localidad de los años 2013 a 2018, la reglamentación de las ZAERT, su delimitación, cantidad de personas que desarrollaron su actividad económica en las ZAERT discriminada por año y zona.
  12. En relación al artículo 24 del decreto 456 de 2013, sírvase enviar los cronogramas semestrales de eventos desde su promulgación hasta su derogación.
  13. Según el párrafo 2 del artículo 9 del decreto 456 de 2013, cuantas autorizaciones de uso temporal de espacio público se dieron en razón de mencionado decreto en las 20 alcaldías locales desde su promulgación y su derogación, por qué valor, discriminando por localidad, mes y año.
  14. En razón al artículo 32 del decreto 456 de 2013, cuantas consignaciones se realizaron por el aprovechamiento económico del espacio público, por qué valores, discriminado por mes y año desde la entrada en vigencia del decreto hasta su derogación, y agrupados por entidad administradora a que fue consignado.