



Auto de cierre de investigación sumaria No.  
201850033309900027E de 2018



**AUTO DE CIERRE DE INVESTIGACIÓN SUMARIA POR  
UN POSIBLE INCUMPLIMIENTO DEL DISTRITO  
CAPITAL A LOS LINEAMIENTOS DADOS POR LA CORTE  
CONSTITUCIONAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL  
ESPACIO PÚBLICO**

**(201850033309900027E)**

De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, en concordancia con el artículo 7 del Acuerdo 207 de 2006.

**Bogotá D.C., junio de 2019**



## Contenido

1. Antecedentes y actuaciones .....	4
2. Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad.....	6
2.1 Marco legal que rige a la Secretaría Distrital de Gobierno .....	6
2.2 Marco legal que rige al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP. ....	7
2.3 Marco Legal que rige al IPES en materia de espacio público.....	8
2.4 La jurisprudencia constitucional en materia de recuperación del espacio público.	11
2.5 La Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional .....	15
2.6 El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional .....	20
2.7 Posibles incumplimientos de los lineamientos dados por la Corte Constitucional para la recuperación del espacio público en el Distrito Capital .....	21
3. Conclusiones.....	37
4. Recomendaciones .....	39
5. Referencias .....	42



## **Introducción**

Este documento presenta el resultado de la investigación ordenada para verificar si en la política de recuperación del espacio público en el Distrito Capital, se están cumpliendo los lineamientos dados por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-211 de 2017.

Con el fin de establecer si la conducta de los servidores públicos es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente por los hechos encontrados, la Veeduría Distrital inició la Investigación Sumaria No. 201850033309900027E a la Secretaría Distrital de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y al Instituto para la Economía Social-IPES.

El auto recoge la actuación adelantada de forma ordenada y sistemática, con el análisis del acopio probatorio, las conclusiones y recomendaciones que pretenden prevenir la ocurrencia del comportamiento identificado, conducir a una mejor gestión pública distrital y poner en conocimiento de las entidades investigadas las recomendaciones formuladas, con el fin de que se tomen los correctivos necesarios y se fijen unos plazos para su implementación.



## Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos

Radicado:	20185000008693
Expediente:	201850033309900027E
Entidades Investigadas:	Secretaría Distrital de Gobierno, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP e Instituto para la Economía Social-IPES.
Fecha de Radicación:	11 de julio de 2018

### 1. Antecedentes y actuaciones

El 11 de julio de 2018, mediante el memorando No. 20185000008693, el Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos, solicitó verificar si en la política de recuperación del espacio público se están cumpliendo los lineamientos de la Corte Constitucional.

La profesional asignada adelantó una verificación previa para determinar si procedía la apertura de Investigación Sumaria. En desarrollo de esta actuación se llevaron a cabo las siguientes acciones:

1.1. El 13 de julio de 2018 con radicado No.20185000080191 se ofició al Doctor Iván Casas Ruiz, Subsecretario de Gestión Local, de la Secretaria Distrital de Gobierno solicitándole información relacionada con el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas. El 13 de julio de 2018 con radicado No.20185000080201 se ofició al Doctor Pedro Alberto Ramírez Jaramillo, subdirector de Administración Inmobiliaria del Espacio Público, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público- DADEP, solicitándole información relacionada con el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas.

1.2. El 13 de julio de 2018 con radicado No.20185000080221 se ofició al Doctor Hernán Carrasquilla, subdirector de Gestión, Redes Sociales e Informalidad, del Instituto para la Economía Social-IPES, solicitándole información relacionada con el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas.

- 1.3. El 23 de julio de 2018, con el radicado No. 20182200060812, Iván Casas Ruiz, Subsecretario de Gestión Local, de la Secretaria Distrital de Gobierno, dio respuesta informando que remitió por competencia la solicitud al IPES y al DADEP.
- 1.4. El 24 de julio de 2018, con el radicado No.20182200061292, Luis Domingo Gómez Maldonado, Jefe Oficina Asesora Jurídica, del DADEP dio respuesta a la solicitud de información.
- 1.5. El 8 de agosto de 2018, con el radicado No.20182200065312, Hernán Carrasquilla Coral, Subdirector de Gestión, Redes Sociales e Informalidad del IPES dio respuesta a la solicitud de información.

Con fecha 13 de noviembre de 2018, la profesional asignada presentó el informe de la verificación previa, en el cual recomendó que:

Evaluadas las respuestas a la solicitud de información, se considera procedente ordenar la apertura de investigación sumaria con el fin de determinar la existencia y operación de los mecanismos de coordinación interinstitucional para dar cumplimiento al manejo y preservación del espacio público en consonancia con el cumplimiento y garantía de los derechos de los vendedores informales de conformidad con las normas vigentes y la sentencia C- 211 de 2017 (Victoria, 2018. P. 15).

Con fundamento en el informe de verificación previa, el Veedor Distrital Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos, mediante el Auto No. 20185000000370, del 19 de noviembre de 2018, ordenó la apertura de investigación sumaria.

La Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del Decreto Ley 1421 de 1993, tiene entre sus atribuciones legales, la de examinar e investigar las quejas y reclamos que le presenten o las situaciones que lleguen a su conocimiento, con el fin de esclarecer si la conducta de los funcionarios y trabajadores oficiales es contraria a la probidad, discriminatoria o abiertamente violatoria del ordenamiento jurídico vigente y al tenor del artículo 15 literal c del Acuerdo Distrital 24 de 1993, deberá adelantar de manera sumaria las investigaciones que se le ordenen.

En desarrollo de la investigación el funcionario comisionado, con el fin de verificar los hechos encontrados, adelantó las siguientes actuaciones:

- 1.6. El 19 de noviembre de 2018 con radicación 20185000000370, se elaboró el Auto que dio inicio a la investigación sumaria del Expediente 201850033309900027E.
- 1.7. El 23 de abril de 2019, se remitieron los oficios de presentación del investigador a las tres entidades investigadas.

1.8. El 02 de mayo de 2019 se practicó visita administrativa a la Secretaría Distrital de Gobierno.

1.9. El 07 de mayo de 2019 se realizó la visita administrativa al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. Esta entidad solicitó plazo para responder el cuestionario presentado razón por la cual la visita se culminó el 13 de mayo de 2019.

1.10. El 08 de mayo de 2019 se visitó el Instituto para la Economía-IPES, con el propósito de realizar la diligencia administrativa, no obstante, esta entidad solicitó suspender la visita con el fin de recopilar la información solicitada. La visita se continuó el 17 de mayo de 2019.

## **2. Análisis de los hechos frente a las normas vigentes y la probidad**

### **2.1 Marco legal que rige a la Secretaría Distrital de Gobierno**

El Decreto 411 de 2016 “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”, fijó las funciones de la Secretaría así:

La Secretaria Distrital de Gobierno es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles.

Además de las atribuciones generales establecidas para las Secretarías, la Secretaría Distrital de Gobierno para el cumplimiento del objeto general, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016 tiene las siguientes funciones básicas:

- a) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar el respeto de los derechos humanos y la convivencia pacífica en la ciudad.
- b) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local.
- c) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos encaminados a garantizar la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten, y en el control social a la gestión pública en el marco del Sistema Distrital de Participación.
- d) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas para la defensa del espacio público, y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital



- e) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes programas y proyectos dirigidos a la promoción, desarrollo y organización de las iniciativas y procesos ciudadanos solidarios para la atención de las poblaciones vulnerables desde la perspectiva de la garantía de derechos. (Decreto Distrital 411, 2016, art. 1).

## **2.2 Marco legal que rige al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP.**

El Acuerdo Distrital 018 de 1999 creó la Defensoría del Espacio Público, entidad organizada como Departamento Administrativo de la Administración Central del Distrito Capital. Ese Acuerdo le asignó como misión la de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá por medio de una eficaz defensa del Espacio Público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria.

De igual forma, le atribuyó como funciones, sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades, la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital; la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario Distrital.

**Artículo 4º.- Espacio Público.** Corresponde a la Defensoría del Espacio Público ejercer entre otras las siguientes funciones:

- a. Administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital.
- b. Formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público.
- c. Asesorar a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes.
- d. Actuar como centro de reflexión y acopio de experiencia sobre la protección, recuperación y administración del espacio público y preparar proyectos de Ley, Acuerdos o Decretos sobre la materia.
- e. Instaurar las acciones judiciales y administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones asignadas al Departamento.
- f. Organizar en coordinación con las autoridades competentes actividades tendientes a evitar que se ubiquen en el espacio público construcciones que afecten la seguridad, la salubridad de los transeúntes o impidan su disfrute.
- g. Promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos.
- h. Coordinar y promover con las autoridades distritales y locales actividades que promuevan el buen uso del espacio público y prevengan su deterioro.
- i. Promover en coordinación con otras entidades del Distrito, la creación de incentivos para quienes contribuyan de manera especial, a mantener, mejorar y ampliar el espacio público de la ciudad.

- j. Organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público.
- k. La Defensoría del Espacio Público asumirá las funciones y objetivos que le fueron conferidos al Taller Profesional del Espacio Público mediante el Decreto 324 de 1992. El Taller Profesional del Espacio Público, mantendrá las mismas funciones que le confiere el Decreto 1087 de 1997.
- l. Identificación de espacios en la ciudad que permitan la ubicación de vendedores en proceso de reubicación en zonas estratégicas que le permitan adelantar sus actividades.

**Parágrafo.-** Para la formulación de las políticas, planes y programas de qué trata el literal b) se debe buscar la conciliación proporcional y armónica del derecho al espacio público con el derecho al trabajo. (Concejo de Bogotá D.C., 1999, art. 4)

### 2.3 Marco Legal que rige al IPES en materia de espacio público.

El Acuerdo No. 257 de 2006, en el artículo 76, transformó el Fondo de Ventas Populares en el Instituto para la Economía Social – IPES, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Este mismo Acuerdo en el artículo 79, le asignó al IPES sus funciones:

De conformidad con lo establecido en el artículo anterior adicionase los Acuerdos 25 de 1972 y 04 de 1975 con las siguientes funciones:

- a. “Definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.
- b. Gestionar la consecución de recursos con entidades públicas, empresas privadas, fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales - ONGs nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de gestión de la entidad y fortalecer la ejecución de los programas y proyectos.
- c. Adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.
- d. Administrar las plazas de mercado en coordinación con la política de abastecimiento de alimentos.
- e. Adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.





f. Ejecutar programas y proyectos para el apoyo a microempresas, famiempresas, empresas asociativas, pequeña y mediana empresa e implementar el microcrédito” (Concejo de Bogotá D.C., 2006, art. 76)

Por su parte, el Acuerdo de Junta Directiva IPES No 005 de 2011 “Por el cual se modifica la Estructura Organizacional del Instituto para la Economía Social - IPES- y se dictan otras disposiciones”, definió el objeto y funciones del Instituto, así:

**Artículo 1°. OBJETO.** Corresponde al Instituto Para la Economía Social –IPES- Promover, coordinar y ejecutar las políticas, programas y proyectos de Desarrollo Económico del Distrito a través de diferentes estrategias en sectores sociales informales, encaminadas al fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, la formación del capital humano, el apoyo a proyectos productivos de la micro, pequeña y mediana empresa y la administración de las plazas de mercado, en coordinación con el plan de abastecimiento de alimentos, generando esquemas de mejoramiento de calidad de vida.

### **Artículo 3°. Dirección General.**

Son funciones del Despacho del Director General, las siguientes:

(...)

2. Formular estrategias, investigaciones, programas y proyectos para promover modelos económicos alternativos de intervención para los trabajadores informales que adelantan sus actividades en el espacio público, vendedores de plazas de mercado, los micros, pequeños y medianos empresarios.

(...)

4. Formular la política para adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.

(...)

6. Definir la estrategia y el diseño de programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital y las Alcaldías Locales, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

7. Formular la política y estrategias para adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público.

(...)

## **Artículo 6. Subdirección de Gestión y Redes Sociales e Informalidad**

Son funciones de la Subdirección de Gestión de Redes Sociales e Informalidad:

1. Establecer mecanismos de caracterización de las poblaciones objetivo del IPES de acuerdo con los criterios de identificación establecidos por las dependencias involucradas en la materia.
2. Definir el grado de vulnerabilidad de la población sujeto de atención del IPES y realizar el acompañamiento y atención psicosocial de la misma.
3. Definir las estrategias para la promoción y el fortalecimiento de las redes de colectivos sociales y de formas organizativas adecuadas y ajustadas a las características de los sectores informales, con el fin de que constituyan interlocutores y receptores válidos de los diferentes programas del IPES.
4. Promover alianzas estratégicas entre el IPES y las localidades a través de los Fondos de Desarrollo Local y facilitar la interlocución para la complementariedad de los programas entre el Instituto para la Economía Social -IPES y las mencionadas instancias.
5. Coordinar a los gestores misionales del Instituto para la Economía Social IPES- para que representen a la entidad en las diferentes instancias locales de gestión de conformidad con las políticas, enfoques y estrategias definidas, para la intervención de los trabajadores informales en las localidades.
6. Fijar directrices con las demás dependencias del IPES, para el fomento de los esquemas de concertación con todos los grupos poblacionales involucrados en la economía informal, con el fin de lograr el mejoramiento de condiciones ambientales, el ordenamiento del espacio público y la organización de la comunidad con fines sociales y productivos en las localidades del Distrito Capital.
7. Dirigir el desarrollo de programas de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos destinados a operaciones comerciales en el espacio público, con miras a su aprovechamiento económico regulado, de acuerdo con el planeamiento físico establecido por la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico.
8. Desarrollar alternativas para la aplicación de las políticas de generación de oportunidades y mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de la economía informal que desarrollan actividades en el espacio público.
9. Dirigir y orientar el diseño y la ejecución de planes, estrategias y acciones, en concordancia con los planes de desarrollo, el plan estratégico y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital y las Alcaldías Locales, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal, por medio del reordenamiento y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.
10. Gestionar y ofrecer los apoyos logísticos requeridos para el desarrollo operativo de las alternativas comerciales y de negocios propios de la Entidad.

11. Establecer el Reglamento de Operación Comercial -ROC, de los formatos de operación comercial de las actividades asociadas al espacio público, para su cumplimiento por parte de los usuarios o destinatarios del Instituto.

12. Identificar y proponer a la Dirección General, en coordinación con la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico espacios y/o zonas destinadas a la relocalización de grupos informales de acuerdo con los criterios y lineamientos del Plan Maestro de Espacio Público.

13. Aplicar los modelos de gestión de alternativas económicas de intervención en cada una de las localidades y gestionar los programas de ferias temporales y de temporada que realiza el Distrito Capital para la promoción y venta de bienes y servicios de la población sujeto de atención.

#### **Artículo 7. Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico.**

Son funciones de la Subdirección de Diseño y Análisis Estratégico:

1. Efectuar la evaluación y el seguimiento de las estrategias, los planes, programas y modelos de intervención adoptados, con el fin de medir su efectividad e impacto dentro de la población atendida y proponer correctivos y/o acciones de mejoramiento o fortalecimiento según el caso.

(...)

4. Asesorar en las relaciones de coordinación del IPES con las Entidades del orden Distrital y Nacional que tengan competencias sobre el espacio público, de conformidad con las políticas y estrategias fijadas por el gobierno Distrital.

5. Elaborar y diseñar el plan estratégico y de acción del IPES y orientar la implementación de los planes operativos, realizar su seguimiento y evaluar los resultados y proponer los ajustes necesarios para el logro de los objetivos propuestos. (Instituto Para la Economía Social - IPES, 2011).

#### **2.4 La jurisprudencia constitucional en materia de recuperación del espacio público.**

Desde la expedición de la Constitución de 1991, que dio lugar al Estado Social de Derecho y a la nueva concepción de los derechos humanos, donde el bienestar y la búsqueda de la realidad material de éstos es el fundamento, es extensa la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha producido sobre las acciones a emprender por las autoridades para la recuperación del espacio público y sobre las condiciones en que tal acción se debe ejecutar. Esto debido a que cuando el Estado interviene para recuperar el espacio público, que ha sido invadido de manera irregular por personas que se asientan allí para desarrollar actividades de comercio u otras similares de manera informal, en muchos casos, estas personas lo hacen porque su condición socioeconómica es precaria. Se presenta, entonces, una situación que obliga a moderar la acción del Estado, sin que esto signifique renunciar a ella, de tal manera que se cumplan la Constitución y la ley para garantizar el derecho colectivo al espacio y, a la vez, lograr que el derecho al trabajo, a la vida digna y otros derechos similares conexos, de

quienes lo utilizan por la vías de hecho, también sean garantizados. La situación lleva a la búsqueda de alternativas.

La misma Corte lo sostiene en cita de pie de página de la Sentencia C-211 de 2017, al afirmar que:

Más de un centenar de sentencias han sido proferidas para solucionar litigios que enfrentan el uso del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales. Entre las más emblemáticas se pueden consultar: T-508 de 1992, T-133 de 1995, T-398 de 1997, SU.360 de 1999, T-940 de 1999, T-772 de 2003, T-521 de 2004, T-1098 de 2008, T-264 de 2012, T-407 de 2012, T-204 de 2014, T-244 de 2012, T-231 de 2014, T-481 de 2014, T-334 de 2015 y T-607 de 2015. (Corte Constitucional, Sentencia C- 211, 2017, p.p. 43)

A través de todas estas sentencias, la Corte ha analizado ampliamente diversas situaciones en las que han entrado en conflicto el derecho constitucional al espacio público y el derecho al trabajo, de aquellos que, de manera informal, se ubican en él para desarrollar una actividad económica que les permita su sustento. A manera de ejemplo y para dilucidar la línea jurisprudencial desarrollada por la Corte en torno al tema, se hará referencia a algunas de estas sentencias. Una de ellas es la Sentencia T-372 de 1993, en la que al revisar una demanda de tutela contra un acto administrativo del alcalde de Neiva, que ordenó la reubicación y retiro de las casetas, puestos estacionarios, ventas ambulantes del sector de la Plazuela de San Pedro, por motivos de utilidad pública, la Corte señaló:

El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta. Pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares. Del libre ejercicio del derecho fundamental al trabajo depende la subsistencia de las familias de los vendedores ambulantes. Sin embargo, su ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. Se impone por lo tanto establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto, que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución y que permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de 'velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común', así como de 'propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar'. Cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes titulares de licencias o autorizaciones concedidas por el propio Estado, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichos vendedores ambulantes de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna (Corte Constitucional, Sentencia T-372,1993, p. 13).

Frente a un caso similar en Cúcuta, al revisar una sentencia de Tutela, la Corte recalcó que:

Son claras las facultades que asisten a la administración para procurar soluciones a los múltiples inconvenientes generados por la invasión del espacio público; pero lo que no se entiende es por qué se pretende solucionar un problema desencadenando otro quizá de más

amplias proporciones y consistente en la práctica privación de su fuente de ingresos a un determinado número de personas que de alguna forma habían acordado sus actuaciones a parámetros legalmente establecidos y que, como lo demuestra la petición por algunos de ellos elevada, buscaron acercarse a la autoridad en procura de un acuerdo o respuesta favorable obteniendo finalmente la expresión de una negativa absoluta que impide cualquier posibilidad de diálogo o entendimiento. En una situación como la planteada resulta posible proteger la integridad del espacio público y propender por su destinación al uso común y a la vez asegurar el derecho al trabajo evitando de paso las impredecibles repercusiones sociales que su desconocimiento podría acarrear. Se impone entonces, una fórmula de conciliación conforme a la cual la administración cumpla con su deber de proteger el espacio público preservando las zonas que considere críticas sin que ello signifique desconocimiento del derecho del trabajo (Corte Constitucional, Sentencia T – 091, 1994, p. 6).

Dada la trascendencia del tema y el gran número de tutelas que se interponían por vendedores informales, la Corte decidió unificar la jurisprudencia en la materia. Fue así como se expidió la Sentencia SU 360 de 1999, una de las más importantes que la Corte haya expedido sobre el tema. En esta sentencia se analizaron 36 solicitudes, instauradas por personas naturales que ejercían o habían ejercido el comercio informal en diversos lugares de Santafé de Bogotá, catalogados como espacio público. En aquella ocasión, dentro de las pruebas recaudadas por la Corte se encuentra un amplio pronunciamiento del Secretario de Gobierno del Distrito Capital, sobre la política de recuperación del espacio público en la ciudad y cómo se estaban asignando recursos en la búsqueda de una solución a la problemática

Para el desarrollo de esta política se ha diseñado una formula en la que el Distrito asume el 25% del valor comercial del inmueble y la persona paga el resto del valor comercial a través de una línea de crédito por el IFI. Adicionalmente, el Distrito asume parte de los intereses hasta el mínimo legal posible, que para un crédito de 6.5 millones de pesos asciende a la suma de un millón y medio aproximadamente. Así las cosas, por ejemplo en el sector de San Victorino, la política de reubicación tiene un valor aproximado de mil millones de pesos. Otros componentes de la política de fomento de la actividad de los vendedores ambulantes, consiste en la organización como tal de los vendedores ambulantes con programas de capacitación en empresas, relaciones humanas y otros. En ese orden de ideas, es claro que esta política global, ha sido avalada por el concejo, quien ha aprobado por medio de presupuesto una partida aproximada de 15 mil millones de pesos. Algunos Fondos de Desarrollo Local han dispuesto de recursos para compra de inmuebles, como es el caso de Fontibón. Esta política se convierte en práctica tomando en cuenta la petición de los vendedores ambulantes, entendida su labor como el ejercicio de la actividad del comercio (Corte Constitucional, Sentencia SU 360, 1999, p. 15).

Entre otros pronunciamientos, la Corte volvió a referirse al deber que tienen las autoridades de no sólo proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común sino, también, de garantizar la movilidad general en tales espacios. Por eso, son legítimas las actuaciones tendientes a protegerlo y las reglas creadas para preservarlo, sólo requieren ser razonables para no ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. Esto obliga a los ciudadanos a cumplir los mandatos constitucionales y legales que regulan el debido

aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales.

Frente a los operativos de recuperación del espacio público, en aquella ocasión, la Corte dijo:

Pero las autoridades no pueden apuntar a un solo objetivo de carácter policivo en el momento en que se deciden a cambiar las condiciones que han generado ellas mismas, para el ejercicio de una actividad o para la ocupación de zonas de uso público, porque ellas son, por mandato constitucional, también las responsables de las alternativas que en este sentido se puedan desplegar para darle solución a los problemas sociales de sus propias localidades. En ese sentido no pueden buscar culpables solo en los usurpadores del espacio público sino en su propia desidia en la búsqueda de recursos efectivos en la solución de problemas sociales. Sea cual fuere la responsabilidad, la actuación de las autoridades policivas tiene que ser razonable (Corte Constitucional, Sentencia SU 360, 1999, p. 30).

Para conciliar el interés general, expresado en el deber que tiene el Estado de conservar y preservar el espacio público, con el derecho al trabajo e igualdad de las personas que ejercen el comercio informal, la Corte adoptó el principio de confianza legítima, sobre el que el alto tribunal constitucional dijo:

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse (Corte Constitucional, Sentencia SU 360 de 1999, p. 33).

Sobre el mismo principio, más adelante la Corte precisa que:

Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa “ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general” (Corte Constitucional, Sentencia SU 360 de 1999, p. 34).

Este principio aplicado a la situación de los vendedores informales que ocupan el espacio público, se resuelve en que el Estado debe ofrecer al afectado, opciones bajo las cuales pueda seguir desarrollando una actividad económica de la cual derivar su sustento, tales como planes de reubicación. No obstante, sólo tendrán acceso a tales planes o programas aquellos vendedores informales que estuviesen ocupando el espacio público con anterioridad a la decisión de la administración de recuperar dicho espacio y que esa ocupación hubiese sido permitida de alguna manera por las autoridades. También ha señalado la Corte la realidad social en la que están inmersos los vendedores informales, realidad que pone de presente un alto desempleo, pobreza y unas condiciones de baja formación que no les permiten tener otra alternativa de ocupación productiva cierta. Por eso, cuando se desarrolla un operativo de

desalojo, se pone al vendedor informal en una situación de absoluto desempleo e indefensión. De ahí que las decisiones de la Corte Constitucional se hayan orientado a lograr un equilibrio entre el deber de preservar y garantizar el espacio público y el derecho al trabajo y al empleo de aquellos que se ven obligados a ocuparlo para desarrollar en él alguna actividad económica.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional continuó revisando sentencias de tutela que trataban casos en que por la acciones de recuperación de espacio público se veían afectados los vendedores informales. La línea jurisprudencial desarrollada es clara: la recuperación del espacio público no es una simple función de policía que consiste en desalojar por la fuerza a los vendedores informales. Un hecho así viola derechos fundamentales de estas personas. La administración, en un comienzo mediante expresas autorizaciones, permitió el uso del espacio público por vendedores informales y, posteriormente, por omisión de sus funciones o permisividad ha consentido que ellos se ubiquen en dicho espacio de manera temporal o permanente. El reconocimiento de los derechos de estos vendedores informales y su precaria condición social, económica y laboral, junto a la acción complaciente lleva a que se les deban ofrecer opciones que les permitan ganarse el sustento de manera digna.

Una de los más recientes pronunciamientos de la Corte en la materia, es la Sentencia C-211 de 2017, que constituye el objeto de esta investigación sumaria.

## **2.5 La Sentencia C-211 de 2017 de la Corte Constitucional**

En esta sentencia, que tuvo como Magistrado Ponente (E.), al Doctor Iván Humberto Escrucería Mayolo, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 140, numeral 4, parágrafos 2º (numeral 4) y 3º de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

La primera de las normas demandadas, el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, establece que es un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público ocupar el espacio público en violación de las normas vigentes.

La segunda norma demandada, el numeral 4 del Parágrafo 2º, prescribe que quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas y declara, en el numeral 4, la imposición de la multa general tipo 1. Esta multa consiste en el pago cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Por su parte, la tercera norma demandada, el Parágrafo 3º, dice que cuando el comportamiento de ocupación indebida del espacio público a que se refiere el numeral 4 del artículo 140, se realice dos (2) veces o más, se impondrá, además de la medida correctiva prevista en el parágrafo 2 (la multa general tipo 1), el decomiso o la destrucción del bien con que se incurra en tal ocupación.

Dentro del proceso de análisis de la norma demandada, la Corte hace un recuento de los pronunciamientos que ese tribunal ha hecho en materia de espacio público y tratamiento de los vendedores informales que lo invaden para desarrollar sus actividades de comercio. Sea oportuno precisar, que dentro del desarrollo de la presente investigación, sólo se hará alusión a las disposiciones jurisprudenciales enfocadas en el manejo y atención de las acciones de recuperación del espacio público, ocupado de manera irregular, por vendedores informales como líneas de política pública y como acciones específicas orientadas a solucionar la problemática concreta. No se tocarán temas como los conceptos de espacio público o las normas de policía, porque no son parte ni competen a la función de investigación sumaria a cargo de la Veeduría Distrital. Tampoco estará en consideración la argumentación del accionante ni el sentido del fallo de la Sentencia.

Siguiendo la línea jurisprudencial ya esbozada en sentencias anteriores, la Corte vuelve a exponer el mandato constitucional contenido en el artículo 82 de la Carta, sobre el deber que tienen el Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y porque este se destine al uso común, el cual debe estar por encima del interés particular. No obstante, también reconoce que existe una problemática social y económica, manifestada en el conflicto que enfrenta el derecho al espacio público, con el derecho al trabajo de los vendedores informales, lo que lleva a que exista el mandato constitucional de adoptar acciones afirmativas, una política pública inclusiva y programas de reubicación o alternativas de trabajo adecuados para estas personas. Resalta el alto tribunal que este problema tiene unas connotaciones especiales dada su magnitud, ya que las estadísticas oficiales muestran que más de la mitad de la fuerza de trabajo del país está en el sector informal. Así las cosas, no se puede decir que el control y recuperación del espacio público sea un problema de policía y que con operativos de desalojo pueda solucionarse.

Los postulados del Estado Social de Derecho establecidos en la Constitución deben concretarse en la protección de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y en la búsqueda de la igualdad material para todos. Es deber del Estado garantizar el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Es imperativo que las autoridades administrativas dirijan sus acciones a esa realización para que se cumpla el mandato constitucional de dar empleo a las personas y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.

Debido a las condiciones existentes en Colombia de alto desempleo, falta de oportunidades laborales y educativas, desplazamiento de las personas de las áreas rurales hacia las ciudades por motivos de violencia y una serie de desigualdades y carencias sociales que son históricas en nuestro país, las personas recurren a las ventas informales en el espacio público para sobrevivir. Dadas estas difíciles situaciones, se plantea así, el ya señalado conflicto: el deber constitucional de recuperar y preservar el espacio público para el uso común y el derecho de los vendedores informales a desarrollar allí actividades económicas que les permitan asegurar su sobrevivencia.



Es de resaltar la condición de personas en situación de vulnerabilidad que la Corte Constitucional ha dado a los vendedores informales, lo que les otorga unas condiciones de especial protección a través del ordenamiento jurídico. Sobre esto la Corte ha dicho que:

Generalmente las personas que se dedican al comercio informal ocupando el espacio público pertenecen a grupos vulnerables por falta de oportunidades académicas y laborales, muchos hacen parte de la población desplazada debido al conflicto armado interno que les obliga a abandonar áreas rurales para ubicarse en las urbes, a lo cual se suma el desempleo constante y, muchas veces, la falta de programas estatales para la inserción de las personas en la vida social y económica, de manera que puedan contar con la asistencia que ofrece el Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-211, 2017, p. 48).

En aras de solucionar el conflicto señalado, la Corte ha definido en esta Sentencia C- 211 de 2017 una serie lineamientos de política pública, de criterios y acciones que las autoridades administrativas deben implementar para lograr el equilibrio entre los derechos en pugna. A continuación se hace una relación o listado de algunos de estos linemientos contenidos en la Sentencia citada:

1. Los planes y programas de recuperación del espacio público adoptados por las autoridades, según lo ha establecido la Corte, deben cumplir determinados requisitos cuando los mismos afectan derechos de las personas que ejercen actividades de comercio informal en esas áreas. Los condicionamientos a esta clase de políticas públicas provienen de la incorporación del principio de igualdad material en la Constitución, del cual derivan dos deberes concretos y diferenciados del Estado: (i) debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”; y (ii) se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia.
2. Todo acto restrictivo implica para sus destinatarios efectos que pueden llegar a ser nocivos para sus derechos, de allí que los planes o programas diseñados por las autoridades deben asegurar que las medidas: (i) estén sometidas a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, y (ii) estén acompañadas de otras acciones que contrarresten los impactos negativos.

3. Cuando el grupo afectado con las medidas de protección del espacio público está integrado por vendedores informales, considerados como un sector social vulnerable debido a sus condiciones socio económicas, las autoridades deben prever medidas complementarias encaminadas a mitigar los efectos negativos de su decisión; de otra manera, las políticas de protección y recuperación de estas áreas devienen injustificables a la luz de lo dispuesto por el Constituyente.
4. Las autoridades sí tienen el deber y la potestad constitucionales de adelantar políticas, programas y medidas orientadas a recuperar y preservar el espacio público, pero las mismas: (i) se han de adelantar siguiendo el debido proceso y dándole a los afectados un trato digno, (ii) deben respetar la confianza legítima de los afectados, (iii) deben estar precedidas de una cuidadosa evaluación de la realidad sobre la cual habrán de tener efectos, con el seguimiento y la actualización necesarios para guardar correspondencia en su alcance y características con dicha realidad, con miras a asegurar el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales, y (iv) no se pueden adelantar en forma tal que se lesione desproporcionadamente el derecho al mínimo vital de los sectores más vulnerables y pobres de la población, ni de manera tal que se prive a quienes no cuentan con oportunidades económicas en el sector formal de los únicos medios lícitos de subsistencia que tienen a su disposición. Dadas las consecuencias de esta clase de políticas públicas, es deber de las autoridades acordar con los afectados las decisiones a adoptar, valiéndose para ello de mecanismos de concertación que garanticen el derecho a la participación de los vendedores informales; de esta manera, se protegen eficazmente sus derechos a la reubicación o alternativas de trabajo formal en condiciones dignas y con garantía del mínimo vital, al tiempo que se materializan y se hacen efectivos varios valores, principios y derechos previstos por el Constituyente, entre ellos, el de participación consagrado en el preámbulo y en los artículos 1º, 2º, 3º, 40-2, 95-5 y 103 del Estatuto Superior.
5. Las medidas a adoptar deben hacer parte de políticas públicas diseñadas y concertadas previamente para ser ejecutadas en forma coordinada con los estamentos e instituciones estatales que resulten pertinentes e idóneos para la reubicación de los vendedores informales o, según el caso, para brindarles la oportunidad de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarles ingresos aptos para atender sus necesidades en condiciones dignas.
6. Las medidas a adoptar, atendiendo al principio de legalidad y al de buena fe, también han de tener en cuenta el de confianza legítima en todos aquellos casos en que la Administración haya autorizado el ejercicio de actividades informales en áreas consideradas como de espacio público.
7. Las órdenes de policía destinadas a proteger la integridad del espacio público deben ser proferidas respetando los principios de confianza legítima, legalidad y debido

proceso; cuando se trate de aplicar a los ocupantes medidas correctivas tales como multas, decomisos o destrucción de bienes, las autoridades, en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, deberán considerar que se trata de un grupo social y económicamente vulnerable y, por tanto, tendrán que adelantar programas de reubicación u ofrecer alternativas de trabajo formal.

8. La recuperación del espacio público suele ser una medida que altera las condiciones económicas de los comerciantes informales que allí se encuentran. Frente a esta realidad la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas.
9. Las autoridades deben propender por la recuperación del espacio público y al mismo tiempo garantizar el derecho al trabajo de aquellos comerciantes informales que, actuando al amparo del principio de confianza legítima, se han ubicado en tales zonas. En estos casos los agentes estatales deben actuar mediante la implementación de políticas públicas de reubicación y formalización económica, valiéndose incluso de acciones afirmativas que busquen un fin constitucionalmente legítimo.
10. La obligación de proteger el espacio público no es absoluta cuando entra en confrontación con el derecho al trabajo, el mínimo vital y el principio de confianza legítima, entre otros, que amparan a los vendedores informales. Los programas de recuperación del espacio público deben llevarse a cabo sin afectar de manera desproporcionada los derechos mencionados, más aún cuando se trata de personas que se dedican a actividades no formales y que debido a su precaria situación económica se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.
11. La exequibilidad de estas medidas respecto a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad y amparados por el principio de la confianza legítima está condicionada a que su aplicación esté precedida de políticas públicas, planes y programas de reubicación o alternativas de trabajo formal de los vendedores informales, acompañada de la debida información sobre el lugar y las condiciones dentro de las cuales seguirán ejerciendo sus actividades.
12. La necesidad de estas medidas impone a las autoridades el deber de tener en cuenta la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en cuanto a los efectos de las mismas para que, dadas ciertas condiciones, se proteja a quienes se han dedicado a las ventas informales ya que hacen parte de un grupo vulnerable de la sociedad que goza de especial protección constitucional al que repentinamente le cambian las condiciones bajo las cuales ha ocupado el espacio público. Los integrantes de este sector de la población, cuando estén amparados por el principio de confianza legítima, no serán afectados con las medidas de multa, decomiso o destrucción del bien, hasta

tanto las autoridades competentes hayan ofrecido programas de reubicación o alternativas de trabajo formal.

13. La Corte reafirma sus precedentes en el sentido de reiterar que las medidas previstas en la norma demandada sólo podrán imponerse por las autoridades atendiendo estrictamente al principio de legalidad, siguiendo la reglas del debido proceso administrativo, con observancia plena de los principios de buena fe y confianza legítima, respetando los valores constitucionales que amparan la dignidad humana, el mínimo vital, el derecho a la vida y al trabajo en condiciones dignas. (Corte Constitucional, Sentencia C-211, 2017, p. 72).

Es de precisar que estos lineamientos son de cumplimiento inmediato por las autoridades administrativas. No son afirmaciones orientadoras, son decisiones del máximo tribunal constitucional que tienen un contenido y un fin claro y concreto.

## 2.6 El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Constitucional

Sobre la obligatoriedad de acatamiento de las decisiones de la Corte Constitucional o carácter vinculante de las mismas, ese tribunal ha dicho:

La Corte reitera en esta oportunidad que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia C-539, 2011, p. 25).

En síntesis, respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, se reitera aquí, que esta se fundamenta en (i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, “sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”; (ii) la diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo; y (iii) las características de *la ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto “la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-539, 2011, p. 37).

Queda claro, así, que las decisiones de la Corte Constitucional no sólo deben ser acatadas sino tener una pronta ejecución, porque son decisiones jurídicas tomadas por autoridades

competentes que entran a ser parte del ordenamiento jurídico vigente, tienen el valor de cosa juzgada constitucional e imponen el obligatorio cumplimiento para todas las autoridades.

## **2.7 Posibles incumplimientos de los lineamientos dados por la Corte Constitucional para la recuperación del espacio público en el Distrito Capital**

Con el fin de verificar el grado de cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-211 de 2017, se realizaron visitas administrativas a las tres entidades distritales de la administración central que tienen dentro de sus competencias la formulación de las políticas, planes y programas relacionados con la recuperación del espacio público y la atención de los vendedores informales que por tales acciones son afectados, la Secretaría Distrital de Gobierno, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público-DADEP y el Instituto para la Economía Social-IPES. El día 02 de mayo de 2019 se practicó visita administrativa a la Secretaría Distrital de Gobierno, el 07 de mayo de 2019 se realizó la visita administrativa al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, no obstante, la visita culminó el 13 de mayo ya que esta entidad solicitó plazo para responder el cuestionario presentado. El 08 de mayo de 2019 se llegó al Instituto para la Economía-IPES, pero la Entidad solicitó suspender la visita con el fin de recopilar la información solicitada. La visita se realizó, entonces, el 17 de mayo de 2019.

A cada entidad se le formuló un cuestionario sobre lo que, según sus competencias, le corresponde hacer frente al cumplimiento de la Sentencia y sobre acciones concretas que hubiere realizado para dicho cumplimiento. De igual forma, se solicitaron los documentos que probaran lo afirmado en las respuestas y todos aquellos que dieran cuenta de las acciones ejecutadas por cada entidad.

A partir de los documentos aportados por las entidades visitadas y de la información recogida en las visitas administrativas, se tiene lo siguiente:

### **En la Secretaría Distrital de Gobierno –SDG**

El artículo 1 del Decreto 411 de 2016, al definir la misión de la Secretaría Distrital de Gobierno, establece que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles.

La norma citada no deja dudas frente a que a la Secretaría Distrital de Gobierno le corresponde liderar y orientar la formulación de las políticas públicas que en el ámbito distrital y local aseguren la gobernabilidad, para que se garanticen los derechos humanos y constitucionales de los ciudadanos, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la

promoción de la paz y la cultura democrática y el uso del espacio público, entre otros derechos. Son estas, acciones que se alinean todas con las actividades de recuperación del espacio público ocupado por comerciantes informales y con los derechos de las personas inmersas en esta situación.

El logro de la gobernabilidad, entendida como un proceso permanente de concertación entre el gobierno y la ciudadanía, para construir acuerdos en los diversos temas de interés público, es fundamental porque permite el acatamiento y respeto de las normas y de las decisiones de las autoridades y fortalece la institucionalidad pública. Esto hace que el rol que debe cumplir la Secretaría Distrital de Gobierno en la materia que nos ocupa y que le es asignado por una norma jurídica, sea crucial ya que es la cabeza de todo el proceso de formulación de las políticas públicas en tales temas en el Distrito Capital.

Esto queda refrendado cuando se leen los literales que desarrollan el artículo 1 del mencionado Decreto 411 de 2016, donde se precisa que además de liderar y orientar la formulación de las políticas, también corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno coordinar su formulación lo mismo que la de los planes, programas y proyectos que sean necesarios para desarrollar y dar plena ejecución a tales políticas, mencionando expresamente temas como la participación de los habitantes en las decisiones que les afecten, la defensa del espacio público, la promoción, desarrollo y organización de las iniciativas y procesos ciudadanos solidarios para la atención de las poblaciones vulnerables, entre otros.

Lo anterior está en perfecta armonía con lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-11 de 2017, en cuanto allí se requiere que las autoridades formulen y pongan en ejecución políticas de recuperación del espacio público, desarrollando planes y programas para atender las poblaciones vulnerables que allí ejercen algún tipo de actividad económica de manera informal.

Sobre estos aspectos, en la visita administrativa, se formularon interrogantes a la Secretaría Distrital de Gobierno. Posterior a la visita administrativa, con el número 20192200042522 del 15 de mayo de 2019, se radicaron en la Veeduría Distrital los anexos o soportes de lo afirmado en la visita administrativa y se adjuntó un documento con respuestas complementarias al cuestionario formulado en la mencionada visita. Respecto de las acciones adelantadas por la Secretaría de Gobierno para dar cumplimiento a la Sentencia C-211 de 2017, se respondió:

La Secretaría Distrital de Gobierno ha orientado, liderado y coordinado la formulación de la Política Distrital de Espacio Público, por parte del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, que es la entidad técnica del sector gobierno de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo 257 de 2006 (Secretaría Distrital de Gobierno, Casas Ruíz-Subsecretario de Gestión Local, 2019, p. 1).

Según lo informado, no existe una política específica para la recuperación del espacio público en el Distrito Capital, que entre otras cosas, contemple la situación de los vendedores

informales. Existe la Política Pública de Espacio Público para el Distrito, que cubre o reglamenta los aspectos generales de intervención del espacio público en la Ciudad, la que está siendo actualizada, labor liderada por la Secretaría Distrital de Gobierno y ejecutada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, como entidad técnica del sector gobierno.

En los documentos anexos, soporte de las respuestas, se observan las estrategias de priorización de las zonas de espacio público a recuperar. Se aportó una presentación de la Estrategia Integral para la Sostenibilidad del Espacio Público en la que se exponen, el modelo de sostenibilidad, el marco regulatorio del aprovechamiento económico y los instrumentos de entrega de los espacios públicos. En la exposición del marco regulatorio se menciona que el nuevo marco regulatorio no incluirá el tema específico de los vendedores informales en el espacio público, teniendo en cuenta el origen de la demanda del Decreto Distrital 456 de 2013, demanda que fue fallada en primera instancia declarando la nulidad del Decreto por no haber tenido en cuenta a la comunidad de los vendedores informales en la formulación e implementación del marco y se encuentra en espera del fallo de segunda instancia.

Es de precisar que en las actuaciones preliminares realizadas por la Veeduría Distrital, que llevaron a dar apertura a la presente investigación sumaria, se requirió por escrito a la Subsecretaría de Gestión Local, dependencia de la Secretaría Distrital de Gobierno, sobre el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas. El Subsecretario de Gestión Local, Doctor Iván Casas Ruíz, mediante radicado No. 20182200060812 del 23 de julio de 2018, dio respuesta informando que:

He recibido su solicitud, por medio de la cual requiere información relacionada con el "diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas". Dicha petición debe ser respondida por las entidades del orden distrital con competencia para la misma según la normativa distrital (Decreto-Ley 1421 de 1993, Acuerdo 257 de 2006 y normas concordantes y complementarias). La mencionada normativa señala que las entidades encargadas de establecer políticas, programas y proyectos correspondientes al espacio público y a vendedores informales que ocupan irregularmente el espacio público son el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público — DADEP y el Instituto Para la Economía Social — IPES, respectivamente. Por esta razón, le he trasladado su solicitud tanto al DADEP como al IPES para que respondan directamente a su oficina. (Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Gestión Local - Iván Casas Ruiz, 2018, p. 1).

La pregunta formulada es precisa en cuanto a que se refiere al diseño e implementación de políticas públicas en materia de recuperación de espacio público, lo que como ya quedó

demostrado, es función asignada a la Secretaría Distrital de Gobierno en la medida en que lo corresponde liderar tales procesos. La respuesta brindada por el Subsecretario de Gestión Local desconoce las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno en la materia, porque las atribuye, exclusivamente, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP y el Instituto Para la Economía Social -IPES.

La Secretaría Distrital de Gobierno participa en operativos desde su coordinación hasta su ejecución, pero no son visibles acciones más amplias, enfocadas a la comprensión general y desde la perspectiva socioeconómica que envuelve al vendedor informal, que planteen una solución integral de la problemática, como líneas de acción para el diseño de planes y programas que pueden ser ejecutados por las demás entidades distritales.

En un documento anexo a la visita administrativa realizada a la SDG, denominado Soporte 4 Informe rendido DADEP, de una página de extensión, dice que la Política Pública Distrital de Espacio Público será adoptada a través de CONPES Distrital, proyecto que será desarrollado (diagnóstico y formulación) entre 2016 y 2018. Allí se señala que:

La Recuperación de espacio público integral se orienta entonces a reestablecer el uso del espacio público en condición inadecuada; las acciones a proponer en el marco de esta línea, están basadas en el principio de que dicha restitución deberá darse a través de la valoración integral de dos perspectivas del espacio público: en primer lugar, se entiende el espacio público como infraestructura, la cual se refiere al soporte físico espacial de las actividades para las cuales dicho espacio fue concebido, y en este aspecto se incluye tanto el espacio público natural como el construido; en segundo lugar, la perspectiva que a través del uso legítima y reconoce su función como escenario, en donde se debe promover el desarrollo de manera adecuada de las interacciones necesarias tanto para su uso, goce y disfrute, como para expresiones sociales, artísticas y culturales, sin distinción ni discriminación y en un espacio seguro y libre de violencias. Cabe resaltar que ambos aspectos incorporan necesidades básicas asociadas a la calidad tanto del espacio como del uso que de él hace la ciudadanía, en donde debe garantizarse la satisfacción de las necesidades diferenciales de la población según enfoque de derechos humanos, de género, diferencial y poblacional (Secretaria de Distrital de Gobierno, 201?, pag. 1).

Mas adelante, el documento Soporte 4 Informe rendido DADEP, refiriéndose a las actividades económicas en el espacio público, precisa que se entienden como una oportunidad de financiación y frente a esto plantea resultados orientados a implementar para la ciudad un modelo integral de aprovechamiento con el soporte físico espacial necesario, reconociendo que las ventas ambulantes o callejeras (conocidas como informales) objeto de aprovechamiento del espacio público pueden ser vistas desde una perspectiva socio económica, entendiendo que una parte de la población tiene esta actividad como única fuente de ingreso, dinámica en la que el espacio público aparece como escenario de manifestación pero no como origen de la actividad.

Lo anterior aunque es un reconocimiento de la importancia de la situación, se deja de lado al afirmar que debido a que el fenómeno del espacio público, visto desde las dos



perspectivas, requiere campos de acción y atención diferentes, la Política Pública a formular solo abordará la primer perspectiva, centrándose en el espacio público físico. Queda claro así, que la Política Pública Distrital de Espacio Público que se adoptará por el Distrito Capital no contemplará los usos, dinámicas ni hechos sociales que desarrollan en tal espacio.

Frente a la pregunta sobre la función de apoyo y fortalecimiento de la capacidad de gobierno de las alcaldías locales, relacionada con la Sentencia C-211 de 2017, la SDG afirmó que en el 2018 había enviado una comunicación a todas las Alcaldías Locales indicando que para los procedimientos de recuperación del espacio público se tenían que cumplir las normas legales como el Decreto 098 de 2004 y la jurisprudencia y citar al Ministerio Público para garantizar los derechos de los vendedores informales. Se aportó copia del memorando fechado el 07 de septiembre de 2018 dirigido a las Alcaldías Locales por la Subsecretaría de Gestión Local, el cual en uno de los puntos señala que: “El área debe haber sido caracterizada por el IPES teniendo en cuenta lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-22 de 2018 y demás jurisprudencia relevante” (Secretaría Distrital de Gobierno, Casas Ruíz- Subsecretario de Gestión Local, 2019, p. 1).

De otra parte, la SDG manifestó que si bien no le compete brindar la oferta social para mitigar el impacto social generado en los vendedores informales por la realización de los operativos de recuperación del espacio público, sí ha articulado acciones en los operativos, que se concretan en opciones para el desarrollo de actividades económicas de las personas desalojadas como los mercados temporales. No obstante, en reiteradas oportunidades las respuestas se enfocaron más en lo que competía a otras entidades distritales pero no en lo expresamente preguntado respecto de sus propias competencias en el tema.

### **En el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP**

El artículo 2 del Acuerdo 18 de 1999, determina que la misión del DADEP es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Santa Fe de Bogotá por medio de una eficaz defensa del Espacio Público, de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del Espacio Público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria. Esta misión, desarrollada a través de las funciones asignadas en los artículos 3 y 4 del citado Acuerdo, permite ver que el DADEP tiene una labor principal en la regulación, vigilancia y control del espacio público de la Ciudad, lo mismo que en el desarrollo de actividades que lleven a la apropiación ciudadana de tal espacio, a su defensa y conservación. Aquí son vitales los ejercicios que sobre cultura ciudadana del espacio público se emprendan.

En las materias mencionadas, también, le corresponde brindar asesoría a las demás entidades distritales, por lo cual se requiere una articulada labor.

Se evidenció en la visita administrativa practicada a esta entidad que las respuestas dadas al cuestionario formulado en torno al diseño y formulación de políticas públicas para tratar los problemas de ocupación del espacio público en el Distrito Capital, se enfocaron más en

resaltar cuáles eran las funciones del Instituto para la Economía Social-IPES como si todas las responsabilidades sobre el tema fueran de este Instituto. Sin embargo, como lo muestra el Acuerdo 018 de 1999, eso no es exactamente así. Como ejemplo, se cita la respuesta a la primera pregunta que se formuló, en la cual los funcionarios visitados respondieron lo siguiente:

**PREGUNTADO:** ¿Qué políticas públicas se han diseñado desde la Entidad tendientes a lograr una igualdad real y efectiva de los vendedores informales, a través de la implementación de medidas de carácter progresivo que no agraven la situación de la población más vulnerable (que contrarresten los impactos negativos), por las acciones de recuperación del espacio público? **CONTESTÓ:** La Reforma Administrativa adelantada por el Distrito Capital y contenida en el Acuerdo 257 de 2006, aprobado por el Concejo de Bogotá, establece la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital, en la cual, ente otras, se transformó el antiguo FONDO DE VENTAS POPULARES – FVP en el actual INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES -, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Entre las funciones a cargo del IPES, es importante resaltar, a propósito de los vendedores informales, que esa entidad distrital es la encargada de definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios. También se encarga de adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público, de conformidad con lo establecido en los literales a) y c) del artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006. En consecuencia, el IPES es la entidad distrital competente en el Distrito Capital de Bogotá para brindar las soluciones y alternativas a los vendedores informales que ha planteado la Honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia, incluidas las sentencias T – 772 de 2003, C – 211 de 2017, entre otras. Bajo este contexto, y puntualmente respecto del interrogante relacionado con las “políticas públicas (que) se han diseñado desde la Entidad tendientes a lograr una igualdad real y efectiva de los vendedores informales, a través de la implementación de medidas de carácter progresivo que no agraven la situación de la población más vulnerable (que contrarresten los impactos negativos), por las acciones de recuperación del espacio público”, se debe reiterar que, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público no es la entidad competente para establecer este tipo de políticas públicas, toda vez que las funciones de este Departamento Administrativo se fundamentan en: “fijar las políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá, así mismo se encarga de asesorar a las autoridades locales (léase las Alcaldías Locales, las Inspecciones de Policía, entre otros) en el ejercicio de las funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes (con fundamento en lo previsto por el artículo 4 literales b) y c) del Acuerdo 018 de 1999 aprobado por el Concejo de Bogotá)”. De acuerdo a lo anterior, y con ocasión a los operativos de recuperación del espacio público por indebida ocupación y/o aprovechamiento económico por vendedores informales, en apoyo a las Autoridades de Policía Distrital y Local, siempre que el Distrito Capital planea las intervenciones de recuperación de espacio público se procede conforme lo establecido expresamente en el Acuerdo 079 de 2003 (Código de

Policía de Bogotá), la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), en el Decreto Distrital 098 de 2004 y demás normas aplicables, y en tal medida, cada uno de los operativos adelantados en la Ciudad, está precedido de la debida gestión por parte del Instituto Para la Economía Social – IPES quien adelanta previamente labores de identificación y caracterización de los ocupantes de este Espacio Público, brindando las alternativas correspondientes a la población en situación de debilidad manifiesta y/o especial protección constitucional, tal y como consta en la documentación que reposa en el mencionado Instituto, y en todo caso puede ser ampliada por el mismo IPES a su solicitud. Actualmente, esta Defensoría no tiene reporte de acciones judiciales en su contra, que hagan referencia a alguna presunta vulneración de derechos fundamentales por esta Entidad, con ocasión de los operativos de recuperación del Espacio Público. En cada uno de estos operativos se cuenta con el acompañamiento de la Personería Local como garante del respeto integral de los derechos de las personas, el ordenamiento jurídico y los derechos humanos, organismo de control que asiste a los operativo de recuperación del espacio público y de las acciones posteriores adelantadas por la Administración Distrital para atender a los vendedores informales de cada uno de los sectores recuperados, y jornadas de atención y oferta institucional adelantadas por el IPES; igualmente, esta información puede ser ampliada por parte del IPES frente a su solicitud (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Pedro Alberto Ramírez Jaramillo, Subdirector de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Janneth Caicedo Casanova, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nelson Daniel Álvarez – Contratista de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Daniela Rosero Melo, contratista de la Oficina Asesora Jurídica, 2019, p. 1).

Es de aclarar que no sólo en la visita administrativa se brindaron respuestas como la antes cita. Idéntica situación, con términos iguales, se presentó en la respuesta allegada a la Veeduría Distrital con radicado 20182200061292 del 24 de julio de 2018, ante el requerimiento formulado por la Veeduría Distrital sobre el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación del espacio público causados a comerciantes informales, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas. En aquella ocasión el DADEP más que una respuesta, mediante el radicado No. 20182200061292 del 24 de julio de 2018, emitió un extenso concepto en el que dio a entender que esa no era función de la Entidad sino del IPES.

Si bien, al DADEP no le corresponde la oferta de actividades económicas alternativas para los vendedores informales que van a ser desalojados del espacio público, sí le corresponde la formulación de lineamientos de política pública y la expedición de la reglamentación en esa materia. Su condición de ente técnico en la materia lo faculta para tal propósito. No obstante, se reitera, las respuestas brindadas desconocen esta responsabilidad, tal como se aprecia en la siguiente respuesta:

Hechas estas precisiones, frente a este interrogante nos permitimos reiterar lo mencionado en la respuesta anterior: las políticas en materia de vendedores informales no corresponden a esta Defensoría del Espacio Público, toda vez que según su misionalidad corresponde al Instituto para Para la Economía Social – IPES definir, diseñar y ejecutar programas, dirigidos

a los sectores de la economía informal , y en general para brindar las soluciones y alternativas a los vendedores informales que plantea la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T - 772 de 2003, C – 211 de 2017 y demás jurisprudencia aplicable. Esta información puede ser ampliada por parte del IPES (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Pedro Alberto Ramírez Jaramillo, Subdirector de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Janneth Caicedo Casanova, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nelson Daniel Álvarez – Contratista de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Daniela Rosero Melo, contratista de la Oficina Asesora Jurídica, 2019, p. 4).

De acuerdo con las respuestas anteriores, se evidenció que la entidad respondió genéricamente a lo solicitado y no concretó cuál era su labor específica frente al tema. En acatamiento de la normatividad vigente, cada entidad debe responder por lo que es de su competencia y argumentar jurídicamente por qué alguna función puede o no ejercerla. En este caso, la Veeduría Distrital en ejercicio de su función preventiva, formuló una serie de interrogantes sobre el cumplimiento de ciertas labores, no solicitó un concepto. La cita y relación de la normatividad que regula el espacio público en lo nacional y lo distrital, no era lo solicitado.

De acuerdo con la información suministrada en la visita administrativa, no es visible en el DADEP la consideración y el desarrollo del componente social en el espacio público; este es concebido sólo desde su aspecto físico y en tal componente centra sus funciones. Las respuestas consignadas así lo prueban.

El artículo 2 del Acuerdo 018 de 1999 dice que el DADEP debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá D. C, por medio de una eficaz defensa del espacio público, tal mandato comprende, por ejemplo, la ejecución de toda una serie de actividades que lleven a que ese espacio público esté disponible para el uso común, para que prime el interés general. Sin embargo, esto no excluye el otro componente del espacio público, por el contrario, la Corte Constitucional ordenó incluir el tratamiento adecuado de la problemática conformada por la ocupación que vendedores informales hacen de ese espacio público. Porque el espacio público es un todo, integrado por el componente físico y el componente social.

El tratamiento de la problemática citada no quiere decir siempre oferta de soluciones económicas, las que ya se sabe hace el IPES. Comprende, también, el diseño e implementación de políticas públicas que orienten en el largo plazo la atención del problema, lo mismo que la propuesta de normas que contribuyan a esa defensa y conservación del espacio público, de tal manera que la oferta deje de ser una actividad coyuntural y aislada.

Frente a los operativos de recuperación del espacio público, el DADEP informó que hace acompañamiento en algunos de ellos, los cuales se llevan a cabo de acuerdo con lo estatuido en el Decreto 098 de 2004 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo

ocupan”, norma que buscó dar cumplimiento a la jurisprudencia constitucional a esa fecha y desarrolla el procedimiento a seguir en estos operativos. En estos, se cuenta con la presencia de la Personería Local para garantizar los derechos de las personas.

Dentro de la visita administrativa, se le formuló al DADEP la siguiente pregunta: ¿Qué políticas ha formulado y qué acciones ha desarrollado el DADEP para dar cumplimiento a la función señalada en el literal b) y en el Parágrafo del artículo 4, del Acuerdo 018 de 1999? El literal b) citado se refiere a la formulación de políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. Como se puede constatar en seguida, la respuesta consistió en una enumeración de la normatividad nacional y distrital sobre espacio público:

CONTESTÓ: Los lineamientos que rigen la política pública de espacio público en la ciudad de Bogotá D.C. se enmarcan en: i. La Política Nacional de Espacio Público en Colombia se encuentra contenida en el Documento CONPES No. 3718 de enero 31 de 2012, con base en la estrategia “Construir Ciudades Amables” de la Visión Colombia 2019, que planteó que para lograr una sociedad más justa y con mayores oportunidades sería de gran importancia la consolidación de un espacio público accesible, adecuado y suficiente para la totalidad de los ciudadanos. Adicionalmente, establece como objetivo específico la generación de instrumentos para la financiación y el aprovechamiento económico del espacio público. ii. El Decreto Distrital 190 de 2004 mediante el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad establece en el artículo 13 la política sobre recuperación y manejo del espacio público; iii. la política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico, bajo los siguientes principios que orientan el Plan Maestro de Espacio Público:

- a. El respeto por lo público.
- b. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
- c. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
- d. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
- e. Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.
- f. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.
- g. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.

h. Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad

i. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.

iv. El Decreto Distrital 215 de 2005 mediante el cual se adoptó el Plan Maestro del Espacio Público para el Distrito Capital de Bogotá, como un instrumento encaminado a regular la generación, el mantenimiento, la administración, financiamiento y manejo del espacio público en la ciudad. v. El Plan Distrital de Desarrollo contenido en el Acuerdo 645 de 2016 aprobado por el Concejo de Bogotá, contiene también varias políticas públicas en materia de espacio público. En cumplimiento del propósito del Pilar Democracia Urbana, a saber, “incrementar el espacio público, el espacio peatonal y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de Bogotá mediante la ejecución de programas orientados a materializar en acciones concretas el principio constitucional de igualdad de todos ante la ley, según el cual el interés general prima sobre el particular”. De otra parte, mediante el Decreto Distrital 552 de 2018 en el Distrito Capital de Bogotá se estableció el “Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio público en el Distrito Capital de Bogotá”, o la norma que lo modifique o sustituya. Existen múltiples instrumentos y herramientas para administrar el espacio público y en general el patrimonio inmobiliario distrital. Varios de esos instrumentos se encuentran previstos en el Decreto Distrital 552 de 2018 o la norma que la modifique o sustituya. El origen legal de la institución del aprovechamiento económico del espacio público en Colombia se encuentra en la Ley 9ª de 1989 – Ley de Reforma Urbana en su artículo 7º, norma que se encuentra vigente en la actualidad. Por su parte, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá / POT de Bogotá (contenido en el Decreto Distrital 190 de 2004) regula de manera preliminar la institución del aprovechamiento económico del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá en sus artículos 278 y 279, los cuales se encuentran vigentes. Tales normas del POT de Bogotá fueron desarrolladas en el Plan Maestro del Espacio Público – PMEP contenido en el Decreto Distrital 215 de 2005. A su vez, el artículo 16 del Plan Maestro del Espacio Público – PMEP define para Bogotá D.C. el aprovechamiento económico del espacio público así: “se entiende por aprovechamiento económico del espacio público, la realización de actividades con motivación económica de manera temporal, en los elementos constitutivos y complementarios del espacio público del Distrito Capital, previa autorización de la autoridad pública competente a través de los instrumentos de administración del espacio público”.

El 26 de septiembre de 2018 el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto Distrital 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”. Este es un instrumento cuyo origen se encuentra en el POT de Bogotá (incorporado en el Decreto Distrital 190 de 2004; específicamente en el párrafo 1º del artículo 278), y finalmente, fue reglamentado por la Secretaría Distrital de Gobierno y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP. PREGUNTADO: ¿Qué acciones ha adelantado el DADEP para el cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 4, literales a), g) y h), del Acuerdo 018 de 1999? En caso de haberse ejecutado acciones en ese sentido, ¿alguna desarrolló aspectos de la jurisprudencia constitucional sobre recuperación de espacio público y garantía de los derechos de los vendedores informales? CONTESTÓ: Con respecto a lo establecido en el



literal “a” del Art. 4 del Acuerdo Distrital 018 de 1999, el DADEP, dentro de su objeto misional tiene establecida la función de llevar a cabo la administración de los bienes de uso público y bienes fiscales del nivel central. Dicha función fue establecida en el Acuerdo 18 de 1999, en busca de optimizar el uso de los bienes inmuebles (públicos y fiscales) que hacen parte del nivel central. Dentro de los bienes administrados tenemos:

a. Bienes de Uso Público: Son aquellos de propiedad de la Nación o las entidades territoriales, cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Artículo 63 de la Constitución Política). Ejemplo Zonas de estacionamiento, zonas comunales.

b. Bienes fiscales: Son bienes inmuebles cuyo dominio pertenece a la República y cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes (Artículo 674 Código Civil), es decir, son susceptibles de ser utilizados por la administración de la misma manera que los particulares utilizan los bienes de su propiedad. Ejemplo: Edificio del Centro Administrativo Distrital.

c. Bienes del nivel central: De conformidad con el Artículo 22 del Acuerdo 257 de 2006 "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones", el Sector central de la Administración Central está integrado por los siguientes organismos:

- El Despacho del Alcalde o Alcaldesa Mayor;
- Los Consejos Superiores de la Administración Distrital;
- Las Secretarías de Despacho,
- Los Departamentos Administrativos y
- Las Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica.

Así las cosas, los bienes inmuebles cuyo dominio pertenece a la República que han sido adquiridos por entidades del nivel central, son considerados bienes del nivel central.

Bienes frente a los cuales se han contemplado las siguientes formas de administración: Administración directa: La administración directa de bienes, es ejercida por la Defensoría del Espacio Público y corresponde a aquellos bienes de uso público o fiscal, que no han sido entregados a terceros para su administración y por lo cual los gastos correspondientes a servicios, pólizas, vigilancia y otros gastos que surgen como parte de su mantenimiento, deben ser asumidos directamente con recursos de la entidad. Administración indirecta: Se conoce como administración indirecta a las acciones de cuidado, protección y mantenimiento que ejerce otra entidad pública o una organización privada con la cual se suscribió el respectivo contrato o documento de entrega del bien de uso público y/o fiscal del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital. Para entregar bienes de uso público en forma indirecta existen las siguientes figuras jurídicas:

a) Con el sector central de la administración se suscriben actas de entrega. Ejemplo: Hospitales, edificios en donde funcionan las entidades distritales (Actas de entrega: Documento por medio del cual se hace entrega gratuita del uso, goce y disfrute de bienes inmuebles de uso público y/o fiscales del nivel central, a las entidades distritales del sector central)

b) Con el sector descentralizado y otras entidades de naturaleza pública del orden nacional se suscriben convenios interadministrativos de comodato.

#### Convenios y contratos interadministrativos de comodato.

c) Con organizaciones sin ánimo de lucro se suscriben comodatos, contratos de arrendamiento, contratos de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacio público (CAMEP), autorizaciones de uso y convenios solidarios. Ejemplo: Salones comunales, zonas comunales, parqueaderos.

· Comodato: Contrato por medio del cual se hace entrega gratuita de un bien fiscal a una organización sin ánimo de lucro, para que ésta haga uso del bien para el desarrollo de actividades de interés público acordes con el Plan de Desarrollo Distrital, y finalizado el plazo de ejecución lo entregue en iguales o mejores condiciones a las recibidas.

· Contrato de arrendamiento: El Código Civil regula el contrato de arrendamiento, el precio y su determinación, así: “(...)

“Artículo 1973: El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado”.

“Artículo 1974: Cosas objeto de arrendamiento. Son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorpóreas, que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso. Puede arrendarse aún la cosa ajena, y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción”.

Artículo 1975: Precios del arrendamiento: El precio puede consistir ya en dinero; ya en frutos naturales de la cosa arrendada; y en este segundo caso puede fijarse una cantidad determinada o una cuota de los frutos de cada cosecha. (...).”

· Contrato de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico de espacio público (CAMEP): Documento por medio del cual se hace entrega de zonas de uso público (Estacionamientos), a organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro, para que previo cumplimiento de los requisitos exigidos en un proceso de selección de mínima cuantía, adelanten labores de administración, mantenimiento y aprovechamiento económico.

· Autorización de uso: Acto administrativo por medio del cual la entidad entrega la administración y el mantenimiento de un espacio público a un tercero, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 552 de 2018.



· Convenios solidarios: Documento por medio del cual se hace entrega del uso, administración y mantenimiento de salones comunales u otras zonas de uso público, a las Juntas de Acción comunal que manifiestan su interés en administrar dichos espacios (Ley 1551 de 2012).

Mediante estos instrumentos, y con procedimientos internos establecidos para cada uno, damos cumplimiento a nuestra obligación de administrar los bienes que hacen parte del espacio público distrital

Con respecto a lo establecido en los literales “g” y “h” del Art. 4 del Acuerdo Distrital 018 de 1999, para dar cumplimiento al uso adecuado del espacio público y de las acciones para coordinar y promover actividades que conlleven a un buen uso y a evitar su deterioro, se vienen desarrollando bajo programas como: “Guardianes del espacio público” quienes nos apoyan en tareas logísticas en terreno, adelantan acciones pedagógicas y de sensibilización, para evitar una nueva ocupación del espacio público e informar a la ciudadanía el uso adecuado del espacio público; adicionalmente, mediante acciones de sostenibilidad que involucran fundamentalmente la corresponsabilidad de la ciudadanía en general y de actores privados, mediante acciones tendientes a embellecer y resaltar cada uno de estos espacios públicos, lo que nos ha permitido que estos predios tengan una mayor acogida, mejorando su iluminación, su aseo, su seguridad, restaurando o cambiando el mobiliario que los compone para luego a través de eventos temporales organizados por el Distrito se les devuelvan a la ciudadanía para que se apropien de estos espacios, hagan uso y un debido aprovechamiento de cada uno de estos bienes de uso público, para así tener una Bogotá Mejor Para Todos (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Pedro Alberto Ramírez Jaramillo, Subdirector de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Janneth Caicedo Casanova, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nelson Daniel Álvarez – Contratista de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Daniela Rosero Melo, contratista de la Oficina Asesora Jurídica, 2019, p. 5).

En el mismo sentido anterior, se formularon otras preguntas sobre el cumplimiento de algunas funciones legales que tenían relación con el acatamiento de la Sentencia C-211 de 2017. La respuesta tuvo características similares en cuanto a que no tuvieron la concreción esperada. En algunos casos hubo negativa a que los temas fueran de su competencia y en otros la respuesta se diluyó en la citación de normas. Tal fue el caso de la pregunta que se ilustra enseguida:

**PREGUNTADO:** ¿Desde la promulgación de la Sentencia C-211 de 2017 (el 5 de abril de 2017), el DADEP ha estructurado planes o programas para la recuperación del espacio público en cuya formulación o diseño hayan participado representantes de los vendedores informales? **CONTESTÓ:** Para responde el interrogante formulado, debe precisarse que desde el Acto de creación del Departamento Administrativo, de conformidad con las normas que regulan sus funciones y atribuciones, en el marco de los procesos de recuperación del espacio público, el DADEP es una entidad de apoyo técnico, jurídico y logístico para que tales procesos sean eficaces, eficientes y se logre la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, tal como lo ordena el artículo 82 de la Constitución Política de 1991. Los procedimientos de recuperación del espacio público frente a

vendedores informales o las diligencias de sostenibilidad del espacio público frente a vendedores informales son adelantados por las Alcaldías Locales (en cada una de sus jurisdicciones), los Inspectores de Policía (en cada una de sus jurisdicciones) y la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG, de acuerdo con sus competencias. Se recuerda que el DADEP NO realiza procedimientos de recuperación del espacio público específicamente frente a vendedores informales pues, no tiene dentro de sus funciones realizar procedimientos de recuperación del espacio público cuando la conducta contraria a la convivencia ciudadana la constituye las ventas informales en el espacio público. Sin embargo, esta entidad sí se encarga de fijar las políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público en el Distrito Capital de Bogotá, con fundamento en las políticas públicas y normas vigentes (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Pedro Alberto Ramírez Jaramillo, Subdirector de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Janneth Caicedo Casanova, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Nelson Daniel Álvarez – Contratista de la Subdirección de Administración Inmobiliaria y Espacio Público, Daniela Rosero Melo, contratista de la Oficina Asesora Jurídica, 2019, p. 11).

Como se puede leer en la respuesta brindada, allí hay dos elementos a resaltar, por una parte, en el artículo 2 del Acuerdo 018 de 1999 se lee que corresponde al DADEP estimular la participación comunitaria, aspecto que buscaba desarrollar el interrogante planteado. Por otra parte, en esta respuesta el DADEP reconoce que le corresponde fijar políticas en materia de defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público. Sin embargo, cuando se interrogó frente a la formulación de estas políticas de acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional, no se informó que esto se hubiera hecho.

Frente al interrogante sobre el desarrollo de actividades para difundir en las Alcaldías Locales u otras entidades distritales la jurisprudencia constitucional y la Sentencia C-211 de 2017, en cumplimiento de sus funciones legales de organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público, el DADEP informó que había adelantado un programa de capacitación sobre espacio público, Código Nacional de Policía y sobre la citada sentencia. De igual forma, que tal ejercicio se desarrollaba a través de los diferentes conceptos que sobre espacio público emitía. A este respecto, se suministraron soportes que lo demuestran.

Finalmente, el DADEP está encargado de actualizar la Política Pública Distrital de Espacio Público – PPDEP, política que es parte de las estrategias propuestas dentro del pilar de Democracia Urbana del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” (2016-2020), específicamente como parte integral del “Programa Espacio Público, Derecho de Todos”. El DADEP informó que en desarrollo de esta estrategia, ya realizó el proceso de diagnóstico, agenda pública y formulación de esta Política pública según la guía metodológica de la Secretaría Distrital de Planeación. A la fecha, esta Secretaría ha aprobado el documento diagnóstico, dando viabilidad a la entrega del documento CONPES con su respectivo plan de acción, el cuál fue aprobado en Comité Sectorial de Gobierno; según esto, los respectivos documentos serán entregados a la Secretaría Distrital de Planeación para continuar con el proceso.

No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta lo afirmado en el documento suministrado por la Secretaría Distrital de Gobierno, sobre las dos perspectivas del espacio público, la que lo concibe como infraestructura, que incluye tanto el espacio público natural como el construido y la perspectiva que a través del uso legitima y reconoce su función como escenario, en donde se debe promover el desarrollo de manera adecuada de las interacciones necesarias tanto para su uso, goce y disfrute, como para expresiones sociales, artísticas y culturales, sin distinción ni discriminación y en un espacio seguro y libre de violencias. No obstante, según lo informado por esta secretaría, la Política Pública Distrital de Espacio Público que se encuentra en proceso de actualización, sólo abordará la primera perspectiva.

### **En el Instituto para la Economía Social-IPES**

De acuerdo con la normatividad que lo rige, el IPES es una entidad ejecutora de las políticas, programas y proyectos de desarrollo económico del Distrito para lograr el fortalecimiento de las competencias productivas, empresariales y comerciales, entre otros beneficios. En desarrollo de su objeto social el IPES tiene como una de las poblaciones focalizada, los trabajadores de la economía informal, dentro de los cuales están los vendedores informales que ocupan el espacio público, para los cuales, mediante diversas estrategias debe otorgar alternativas para formar capital humano, posibilitar el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios.

Sobre los anteriores temas se formuló un cuestionario al IPES en la visita administrativa practicada el día 17 de mayo del presente año. Respecto de las estrategias desarrolladas para dar cumplimiento a la Sentencia C-2112 de 2017, el IPES señaló que su intervención es previa a las medidas de preservación y recuperación del espacio público que está a cargo de las Alcaldías Locales, de conformidad al Decreto 98 de 2004, las cuales están supeditadas a la oferta de alternativas productivas a los vendedores informales, consistentes en ferias institucionales, quioscos, puntos comerciales, puntos de encuentro, formación, empleabilidad, emprendimiento y fortalecimiento y Emprendimiento Social. Por otra parte, la aceptación de las ofertas institucionales es un acto unilateral, voluntario, autónomo y potestativo por parte de los vendedores informales, sin que el IPES tenga la competencia o prerrogativa para conminar u obligar al sector de la economía informal que desarrolla sus actividades en el espacio público, a aceptar o ingresar a los programas del portafolio de servicios ofertado por el IPES

Respecto de los estudios detallados, cuidadosos, empíricos y sensibles de la realidad social, que la Corte precisó se deben realizar tanto a los grupos de ocupantes del espacio público, como de cada integrante de los mismos, el IPES informó que:

Considerando que la Corte constitucional mediante Sentencia C-211-17, exhorto la implementación de acciones afirmativas o de diferenciación positiva y la evaluación de las condiciones de vulnerabilidad para los vendedores en “situación de debilidad manifiesta o sujetos de especial protección constitucional; estableció la metodología para evaluar el grado de vulnerabilidad de los vendedores informales que ocupan el espacio público por medio de

la Resolución 070 de 2018. La cual a su vez consta de un documento estratégico anexo que establece dicha metodología (DE - 034). El alcance de dicho documento es determinar “La metodología para evaluar el grado de vulnerabilidad del vendedor informal que ocupa el espacio público, permitiendo determinar la condición y situación de vulnerabilidad del vendedor informal y su núcleo familiar, que se encuentra inscrito en el Registro Individual del Vendedor Informal - RIVI y/o caracterizado por la entidad en la herramienta Misional – HEMI. (Instituto para la Economía Social, Jiménez Bedoya-Abogado Subdirección de Redes Sociales e Informalidad, 2019, p. 2).

Sobre los mecanismos de concertación que garanticen el derecho a la participación de los vendedores informales que ocupan el espacio público, el IPES hizo una exposición de los diferentes escenarios donde hace presencia para tratar con instituciones y comunidad los temas relacionados con el espacio público, ciudadanía y vendedores informales. De igual manera, sobre el principio de confianza legítima, el Instituto hizo una exposición clara de los criterios que aplican para reconocer los beneficiarios de dicho principio y de aquellas condiciones en que el mismo no puede ser aplicable.

También informó que se expidió la Resolución No. 070 del 16 de marzo 2018, mediante la cual se establece la metodología para evaluar el grado de vulnerabilidad de los vendedores informales que ocupan el espacio público, para cumplir los parámetros fijados por la Corte Constitucional en sentencia C-211 de 2017. Esto con el propósito de evaluar la condición y situación de vulnerabilidad de los vendedores informales que ocupan el espacio público, y establecer un orden de elegibilidad a los programas ofertados por el IPES. Esta resolución estableció una metodología que permite evaluar el conjunto de condiciones sociales, económicas y protección constitucional de los sujetos de atención. En el mismo sentido, se estableció un procedimiento para identificar, caracterizar y registrar la población sujeto de atención con el objetivo de consolidar una base de datos de los usuarios y hacer un direccionamiento adecuado de estos a los diferentes programas destinados a generar alternativas productivas para la economía informal, el cual es aplicado en las jornadas de intervención en el espacio público; en las instalaciones de este Instituto en la dependencia de atención al usuario, para cumplir requerimientos judiciales; y en las ferias de servicios Institucionales.

La información suministrada por el Instituto mostró las estrategias y las ofertas concretas, creadas para atender la población que como producto de los operativos de recuperación del espacio público serán afectados. De igual forma, puso de presente acciones concretas que se han emprendido en cumplimiento de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-21 de 2017.

### 3. Conclusiones

#### **Por el presunto incumplimientos de los lineamientos dados por la Corte Constitucional para la recuperación del espacio público en el Distrito Capital**

A partir de la información recabada se estableció que a las entidades del sector central competentes en temas de espacio público, les corresponde el diseño de políticas, planes y programas tendientes a desarrollar la normatividad vigente y la dirección y coordinación de las actividades que sean necesarias para dar cumplimiento a la misma, todo en función de la protección, conservación y recuperación del espacio público. El IPES, además, es el encargado de la oferta institucional para que las personas desalojadas puedan tener una opción laboral. Por su parte, las alcaldías locales son las responsables de la ejecución de las medidas que lleven a materializar las acciones de protección, conservación y recuperación del espacio público. Todo esto tiene como consecuencia que si estas entidades no trabajan conjuntamente y de acuerdo a sus competencias, la intervención del Distrito será descoordinada y poco efectiva. No se puede descargar en el IPES toda la responsabilidad de la atención de los vendedores informales.

No hay un claro cumplimiento de los lineamientos dados por la Corte Constitucional para la recuperación del espacio público en el Distrito Capital. Hay acciones aisladas, centradas en el IPES, porque se ha entendido que con la sola oferta de reubicación o acciones similares se están cumpliendo esos lineamientos. La Corte expresamente exigió el establecimiento de políticas públicas que permitan atender el problema de manera integral, es decir, diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan a la situación que padecen las personas desalojadas. Esto claramente no se evidencia en la política pública.

Tanto en la Secretaría Distrital de Gobierno como en el DADEP, es muy tangencial o secundario el tratamiento que se hace de la ocupación del espacio público por vendedores informales y de las medidas a tomar para su recuperación, distintas a los operativos policiales. Si bien se mencionan actividades que pueden apuntar a este propósito, las mismas son enunciadas de manera genérica y sin que se entienda que revisten alguna importancia o tienen cierta prioridad.

En concreto, la Secretaría Distrital de Gobierno, que de acuerdo con el Decreto 411 de 2016, debe orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento, entre otras materias, del uso del espacio público, no está cumpliendo tal función. Esto quedó demostrado cuando trasladó, argumentando falta de competencia, la solicitud de información sobre el cumplimiento de la Sentencia C-211 de 2017 elevada por la Veeduría Distrital y con lo afirmado en la visita administrativa, donde fue evidente la inexistencia de acciones concretas en este sentido. No aportó ningún documento o evidencia que demostrara el cumplimiento de esta función.

El DADEP está incumpliendo las funciones señaladas en el artículo 4 del Acuerdo Distrital 018 de 1999, concretamente, las que se refieren a formular las políticas, planes y programas distritales relacionados con la defensa, inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público, en cuanto al deber de promover en coordinación con las autoridades competentes un espacio público adecuado para todos, con organizar y adelantar campañas cívicas y educativas para defender, recuperar, proteger y controlar el espacio público. El DADEP se concibe sólo como un ente técnico, lo que lo ha llevado a tratar el espacio público como un cuerpo físico, dejando de lado el componente social de dicho espacio y la fijación de políticas públicas que desarrollen ese componente. Una enfoque del espacio público así pierde de vista que el espacio público es el soporte de las actividades humanas, activas o pasivas, para eso está hecho y por lo mismo, esa dimensión debe ser tenida en cuenta siempre para una comprensión cabal y uso adecuado de dicho bien público.

El IPES está cumpliendo las funciones asignadas por el Acuerdo Distrital No. 257 de 2006 y por el Acuerdo de Junta Directiva IPES No 005 de 2011, en tanto que se encarga de manera adecuada del censo y la caracterización de la población que ocupa el espacio público, lo mismo que de diseñar y hacer las ofertas institucionales que correspondan, para atender a las personas que resultan afectadas por los operativos de recuperación del espacio público. Sus procedimientos están debidamente reglamentados.

No se evidencia articulación entre las entidades encargadas de atender la problemática. Hay acciones conjuntas pero estas obedecen más a situaciones coyunturales u ocasionales pero un trabajo sistemático de reconocimiento del problema y de aporte conjunto desde sus competencias no se pudo observar. Por el contrario, es evidente la desarticulación institucional en el tema, las acciones aisladas y la no plena comprensión de las competencias que le corresponden a cada entidad. No se tiene en cuenta que la suma de esas competencias conforman el todo, que es la acción del Distrito Capital en el manejo y preservación del espacio público para el interés general, con respeto de los derechos y garantías de quienes por algunas circunstancias se han visto obligados a ocuparlo de manera irregular para obtener su sustento.

Hay debilidad en el tratamiento del componente de derechos y acciones para garantizarlos en la planeación y ejecución de los operativos por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno y por parte del DADEP.

Dado que la problemática existe desde mucho tiempo atrás en el espacio público y que la Sentencia C-22 de 2017 se expide para su cabal y pronta atención, se exige que todas las entidades con competencia en la materia, es decir DADEP y SEGOB aporten desde su misión para la comprensión real del problema y la propuesta de soluciones que acaten lo ordenado por las autoridades judiciales.

El Decreto 098 de 2004 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo

ocupan”, es una norma que requiere actualización para que contemple los nuevos lineamientos y desarrollos dados por la Corte Constitucional.

Los operativos de recuperación del espacio público son planeados y ejecutados de manera consistente. El procedimiento desarrollado se ajusta a las normas vigentes. No obstante, dado que su ejecución es exclusiva de las alcaldías locales, se requiere no sólo del permanente acompañamiento de las demás entidades distritales competentes en materia de espacio público, sino de lineamientos claros y concretos sobre los actores involucrados, sus derechos y los procesos y procedimientos a ejecutar, estos últimos que deben ir desde las entidades del sector central acatando la normatividad y la jurisprudencia expedida al respecto. También, es indispensable una perfecta coordinación de todas las acciones a desarrollar que debe provenir, igualmente, desde las entidades del sector central.

Como conclusión final y dado el poco cumplimiento a las sentencias en favor de la recuperación del espacio público y buscando proteger siempre los derechos de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad, las entidades distritales deben tener en cuenta lo contemplado en el artículo 13 de nuestra constitución, que señala "(...) Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."

Lo dicho puede sintetizarse a partir de lo expuesto en la sentencia T-772 de 2003 de la corte constitucional, donde se estableció que "(...) se derivan dos clases de deberes diferenciables para el Estado: (i) por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas encaminadas a lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, dando así cumplimiento a sus obligaciones internacionales y constitucionales de lucha contra la pobreza y progresiva satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado "cláusula de erradicación de las injusticias presentes"-; y (ii) por otra, se debe abstener de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a generar más pobreza de la que actualmente agobia al país, y agraven la situación de exclusión o marginación de determinados sectores de la sociedad, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones económicas precarias; mucho más si, como consecuencia de tales políticas, programas o medidas, se acaba por empeorar la situación material de quienes ya están en circunstancias extremas de subsistencia (...)"

#### **4. Recomendaciones**

##### **De tipo Administrativo:**

1. Solicitar a la Secretaría Distrital de Gobierno, que en cumplimiento de lo señalado en el artículo 1° del Decreto 411 de 2016, lidere un esquema conjunto con responsabilidades individuales para cada entidad, es decir DADEP, IPES y SEGOB, que defina claramente un plan de trabajo que contemple metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo, con destino al cumplimiento de los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-211 de 2017, con acciones concretas, medibles y verificables, definiendo los responsables de su ejecución y los tiempos para su cumplimiento, el cual deberá ser entregado a la Veeduría Distrital, contemplando acciones afirmativas en favor de la población vulnerable que pueda resultar afectada por la recuperación del espacio público.
2. Solicitar a la tres entidades competentes, DADEP, IPES y SEGOB, dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional, formulando una Política Pública Distrital de Espacio Público que contenga las dos perspectivas o componentes del espacio público identificados, vale decir, tanto la perspectiva de infraestructura, que incluye tanto el espacio público natural como el construido, como la perspectiva que a través del uso legítimo reconoce su función como escenario, en donde se debe promover el desarrollo de manera adecuada de las interacciones necesarias tanto para su uso, goce y disfrute, como para expresiones sociales, artísticas y culturales, sin distinción ni discriminación y en un espacio seguro y libre de violencias.
3. Solicitar a la Secretaría Distrital de Gobierno y al DADEP, realizar los estudios necesarios para determinar la factibilidad de actualizar el Decreto 098 de 2004, de tal manera que la nueva norma contenga los últimos desarrollos jurídicos, jurisprudenciales y sociales en cuanto a recuperación del espacio público y atención de los vendedores informales.
4. Solicitar a la Secretaría Distrital de Gobierno y al DADEP, evaluar la viabilidad y conveniencia de modificar el Decreto Distrital 456 de 2013, incluyendo, entre otras cosas, la participación de la comunidad e informar a la Veeduría Distrital de los resultados de la evaluación.
5. Solicitar a la Secretaría Distrital de Gobierno, que informe, las acciones adelantadas tales como la emisión de directivas, circulares y la realización de talleres, que permitan a las entidades distritales tener clara la función y competencias de cada una de ellas. Igualmente enviar el plan que contenga metas e indicadores de cumplimiento y fechas para su desarrollo de las acciones a desarrollar durante el presente año.
6. Solicitar al DADEP que informe los aportes realizados de conformidad con sus funciones legales definidas en los Acuerdos Nos. 257 de 2006 y 018 de 1999, particularmente en lo referente a la asesoría brindada a las autoridades locales en el ejercicio de funciones relacionadas con el espacio público, así como en la difusión y aplicación de las normas correspondientes, especialmente lo tocante a la





jurisprudencia constitucional en materia de recuperación del espacio público. De igual forma, lo concerniente a la coordinación realizada con las autoridades competentes y las acciones adelantadas para el logro de un espacio público adecuado para todos y la ejecución de actividades que promuevan el correcto uso del espacio público.

En mérito de lo anterior, la Veedora Distrital Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos ( e ), con base en las facultades legales contenidas en el artículo 7 del Acuerdo 207 de marzo 17 de 2006, en concordancia con el artículo 16 del Acuerdo 24 de 1993,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Oficiar a la Secretaría Distrital de Gobierno, al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Instituto para la Economía Social, para dar a conocer el auto de cierre, resultado de la investigación sumaria adelantada.

**SEGUNDO:** Oficiar a los Jefes de Control Interno de la Secretaría Distrital Gobierno, del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y al Instituto para la Economía Social, para dar a conocer las recomendaciones contenidas en el auto de cierre de la investigación sumaria adelantada y para que en el ámbito de su competencia legal coordinen la consolidación de la respuesta a las recomendaciones que darán esas Entidades a la Veeduría Distrital.

**TERCERO:** Remitir el expediente al área de Seguimiento de la Veeduría Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos, con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.

**CUARTO:** Cerrar las presentes diligencias.

**CÚMPLASE:**

Bogotá, D.C., 10 de junio de 2019

**DIANA DE LA ROSA A. VICTORIA BONILLA**  
Veedora Delegada para la Atención de Quejas y Reclamos (e)

Elaboró:	Freddy Castañeda Triana	
Revisó:	Diana Victoria / Jorge Galindo	



## 5. Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (12 de abril de 2004). Decreto 098 de 2004 “Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan”. Bogotá D.C., Registro Distrital No. 3078.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (30 de septiembre de 2016). Decreto 411 de 2016. Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno. Bogotá D.C., Registro Distrital No. 5925.
- Colombia, Congreso de la República (2016, 29 de julio), Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016, Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1994, 3 de marzo), Sentencia No. T-091, M. P. Herrera Vergara, H., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1993, 3 de septiembre), Sentencia No. T – 372, M. P. Arango Mejía, J., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1994, 3 de marzo), Sentencia No. T – 091, M. P. Herrera Vergara, H., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (1999, 19 de mayo), Sentencia SU 360, M. P. Martínez Caballero, A., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (2011, 6 de julio), Sentencia C-539, M. P. Vargas Silva, L. E., Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional (2017, 6 de abril), Sentencia C-211, M P. Escrucería Mayolo, I. H., Bogotá.
- Concejo de Bogotá D.C. (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006. Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. Bogotá D.C.: Registro Distrital 3662.
- Concejo de Bogotá D.C. (31 de julio de 1999). Acuerdo 018 de 1999. Por el cual se crea la Defensoría del Espacio Público. Bogotá D.C.



Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público DADEP - Luis Domingo Gómez Maldonado. (24 de julio de 2018). Radicado No. 20182200061292. Expediente radicado No. 201850033309900027E de la Veeduría. Bogotá D.C.

Instituto Para la Economía Social - IPES. (20 de junio de 2011). Acuerdo 5 de 2011. Por el cual se modifica la Estructura Organizacional del Instituto para la Economía Social - IPES- y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.

Instituto para la Economía Social IPES - Hernán Carrasquilla Coral. (8 de agosto de 2018). Radicado No. 20182200065312. Respuesta Rad. IPES No. 00110-812-008088. Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno, Subsecretaría de Gestión Local - Iván Casas Ruiz. (23 de julio de 2018). Radicado No. 20182200060812. Solicitud de información. Bogotá D.C.

Victoria, D. (2018). Informe sobre presuntas irregularidades en cumplimiento de la sentencia de recuperación de espacio público C - 211 de 2017. Bogotá: Veeduría Distrital.