



El futuro
es de todos

Mininterior



El empleo
es de todos

Mintrabajo

POLÍTICA PÚBLICA DE VENDEDORES INFORMALES

DOCUMENTO EN VALIDACIÓN







Presidente de la República

Iván Duque Márquez

Vicepresidente de la República

Marta Lucía Ramírez

Ministra del Interior

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministro del Trabajo

Ángel Custodio Cabrera Báez

Director del Departamento Nacional de Planeación

Luis Alberto Rodríguez

Publicado

por el Gobierno de Colombia

Ministerio del Interior

Ministra

Alicia Victoria Arango Olmos

Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos

Carlos Alberto Baena López

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación

Edna Paola Najar Rodríguez

Dirección de Derechos Humanos

Ricardo Arias Macías

Directora para la Democracia, Participación Ciudadana

y Acción Comunal

Hilda Gutiérrez

Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías

Fernando Aguirre Tejada

Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas,

Raizales y Palenqueras

Judith Rosina Salazar Andrade

Equipo Técnico

María Gladys Valero Vivas, Nidia Duque, Karen Vega, Cristian Chaparro,

Carlos Valdivieso, Camila Rodríguez, Carlos Ordoñez, Juan Carlos

Sierra, Luz María Wills, Diana Izquierdo Jhon Alexander Jiménez

Triviño, Bibiana Tangarife Carvajal, Kristie Andrea Peñaloza Herrera

Ministerio del Trabajo

Ministro

Ángel Custodio Cabrera Báez

Viceministro de Empleo y Pensiones

Andrés Felipe Uribe Medina

Directora de la Dirección de Generación y Protección del Empleo

y Subsidio Familiar

Martha Liliana Agudelo Valencia

Subdirector de Formalización y Protección del Empleo

Diego Fernando Rubio

Equipo Técnico

Iván Horacio Felipe Zapata Cuervo, Carlos Enrique Noya Ballen, Mabel

Ximena Castillo Quijano, Dayi Merlen Sedano González

Departamento Nacional de Planeación

Director

Luis Alberto Rodríguez

Directora de Desarrollo Social

Laura Milena Pabón

Subdirector de Empleo y Seguridad

Cesar Augusto Merchán Hernández

Equipo Técnico

Luis Alexander Rojas Guevara

Diseño y diagramación: Sandra Liliana Álvarez Silva

Enlace a la versión digital, al momento de la publicación:

Bogotá D.C., Colombia, 2020



Contenido

	Introducción	7
1.	Marco De Referencia	9
1.1.	Antecedentes	9
1.2.	Marco Normativo	14
1.3.	Marco Conceptual	23
1.4.	Análisis del contexto	26
2.	Enfoques de la política pública de vendedores informales	35
2.1.	Derechos Humanos	36
2.2.	Poblacional – diferencial	37
3.	Metodología para la formulación de la Política Pública	40
4.	Diagnóstico Situacional	46
4.1	Resultados a partir de la información de distritos y municipios.	46
4.2	Resultados a partir de la información de organizaciones y asociaciones de vendedores informales.	49
4.3	Retos de la Política Pública	51
5.	Objetivos de la Política Pública	52
6.	Ejes, estrategias, líneas de acción y financiación	54
6.1.	Eje 1: Reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en espacio público	54
6.2.	Eje 2: Disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público	56
6.3.	Eje 3: Aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales.	57
6.4.	Financiación	58
7.	Seguimiento y evaluación	59
8.	Referencias	60
8.1.	Normatividad	60
8.2.	Jurisprudencia	61
8.3.	Otros Recursos	61

Listado de tablas

- Tabla 1.** Porcentaje de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas entre 2017-2019.
- Tabla 2.** Porcentaje de ocupados informales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas entre 2017-2019.
- Tabla 3.** Avances en planes, programas y proyectos a nivel nacional
- Tabla 4.** Normatividad y fundamentos jurídicos

Listado de figuras

- Figura 1.** Funciones Nación-Entes Territoriales.
- Figura 2.** Empleo no registrado y empleo asalariado formal 2003-2012 en Argentina.
- Figura 3** Enfoques en el ciclo de la política pública.
- Figura 4.** Fases del ciclo de política pública.
- Figura 5.** Elementos de la matriz de mapa de actores.
- Figura 6.** Mapa general de actores.
- Figura 7.** Esquema explicativo de matriz para la identificación de actores.
- Figura 8.** Esquema de mapa de actores.
- Figura 9.** Instrumento para recolección de información de distritos municipios.

Introducción

En Colombia, aproximadamente el 75% de la población vive en centros urbanos, proporción que se estima, aumentará al 85% en el año 2050. Esto significa que, en las próximas cuatro décadas, cerca de 20 millones de personas, llegarán a las ciudades, generando una mayor demanda en términos de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales e introduciendo significativas presiones sobre el mercado laboral urbano, tanto formal como informal¹.

Esta realidad, sumada a la persistente desigualdad en términos de distribución de ingresos, la alta incidencia de la informalidad que llega al 60.6% a nivel nacional en 2019² y el cuentapropismo, han conducido a que muchas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad social y económica, se vean obligadas a buscar su sustento y el de sus familias a través de las ventas informales en el espacio público.

Este fenómeno que es observable en la mayoría de las ciudades colombianas, ha creado importantes fricciones, entre el derecho al trabajo y al mínimo vital y el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público, conceptos todos, consagrados y protegidos ampliamente en la Constitución Política, la jurisprudencia y la Ley y, por consiguiente, razón fundamental, para establecer mecanismos que permitan conciliar tales derechos en procura de garantizar mejores condiciones, para quienes ejercen el trabajo de manera informal en el espacio público.

Dado lo anterior, este documento relaciona los esfuerzos precedentes para el establecimiento y adopción de la política pública para los vendedores informales en Colombia y presenta los resultados del proceso de construcción de la misma, conjuntamente entre los Ministerios del Trabajo y del Interior, las organizaciones de vendedores informales, la sociedad civil, la academia y los sectores privados; en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, específicamente con su eje II denominado Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.

Dicho proceso se da, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1988 de 2019 que estableció los lineamientos generales para la formulación de la política pública de los vendedores informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público y la Resolución 1213 de 2020 que reglamentó los plazos y la metodología para la elaboración de dicha política y aportó algunos referentes teóricos y elementos técnicos, para orientar el desarrollo del Ciclo de la Política Pública.

Por lo anterior, el presente documento que contiene los elementos de la Política Pública de Vendedores Informales se presenta en siete (7) capítulos. En el primer capítulo se exponen los marcos de referencia donde se contemplan los antecedentes nacionales e internacionales, el marco conceptual y el marco normativo; en el segundo capítulo, se abordan los di-

ferentes enfoques de la política pública; en el tercer capítulo, se hace un diagnóstico de la situación de los vendedores informales en el territorio nacional; en el cuarto capítulo, se definen los objetivos de la política pública; en el quinto capítulo, se presentan los ejes, estrategias y líneas de acción orientadas y definidas tras la participación de los diferentes actores; para definir en el sexto capítulo, las herramientas para gestión nacional y territorial de la política pública; y finalmente, en el séptimo capítulo, establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación que completan el ciclo de la política pública de vendedores informales.

Finalmente es importante señalar que este proceso de formulación de la política pública se da, en buena parte, en medio de la situación de Emergencia social, económica y ecológica debido a la pandemia por el COVID-19, que, por un lado, está ratificando las vulnerabilidades del sector de los vendedores informales, y por ende, la apremiante necesidad de incidir de forma determinante en su situación socioeconómica generando cada vez mayores niveles de estabilidad y mejores mecanismos de protección para sus derechos, y por otro, introduciendo importantes restricciones en términos de movilidad y aislamientos que conducen a que el proceso de construcción de este instrumento de política pública deba basarse en el uso de innovadoras estrategias de participación y validación basadas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC.

¹Departamento Nacional de Planeación - DNP. Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. 2014.

²Tomado de:

<http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Porcentaje+de+ocupados+que+no+contribuyen+a+pensi%F3n&ind=109>



1

Marco de referencia



1.1 Antecedentes

El fenómeno de ventas informales en el espacio público se abordará, en principio, desde dos ámbitos; el primero, el del ser humano en todas sus dimensiones y las razones asociadas a su participación en este tipo de actividad; y el segundo, desde las instituciones y las causas que explican la ocupación del espacio público.

De acuerdo con varios estudios, las razones personales para recurrir a las ventas informales pasan por argumentos tales como: económicos, considerando la venta informal como una fuente de ingresos que les permite vivir, y no necesariamente implica grandes inversiones o gastos; que combinada con los argumentos de oportunidad (espacio y tiempo) encuentran en el espacio público la libertad de trabajar los días y por la cantidad de horas que desean, recibiendo diariamente dinero por ello (Moyano Díaz, Castillo Guevara and Lizana Lizana 2008) y, tienen la facilidad de movilizarse y hacer más visible la oferta de productos en lugares y temporadas con mayor demanda y alta circulación de posibles compradores, nacionales o extranjeros, considerando igualmente la afluencia turística.

Encontramos argumentos generacionales, donde a través de los años los padres les han enseñado a sus hijos el manejo de la venta informal, identificando actividades, productos y puntos de ubicación que permiten una proximidad física de las personas que diaria o periódicamente confluyen en un mismo lugar, dando la posibilidad de establecer contactos y una relación de ayuda material e instrumental, apoyo social y emocional e intereses comunes (Botero and Herrera 2008) entre vendedores y compradores.

Igualmente se pueden identificar argumentos educativos: la falta de educación o tecnificación en sus quehaceres, no les permite a las personas entrar a competir en otros renglones del mercado laboral formal; del que se desprenden argumentos laborales como la falta de oportunidades, especialmente, para los jóvenes, las madres cabeza de familia o los adultos mayores (Moncada Gómez and Ordóñez Argote 2018), que por limitaciones de experiencia, tiempo o edad, les complica poner en práctica sus capacidades y habilidades personales para otro tipo de trabajo.

Además, por razones mucho más profundas dentro de nuestro contexto colombiano, el conflicto interno y la violencia, que datan de más de 50 años, han aumentado el fenómeno del desplazamiento interno (ACNUR, 2020). A la percepción de que en los centros urbanos hay mayores y mejores oportunidades para suplir las necesidades básicas, se suma la percepción de una mayor presencia del Estado, aunada a más instituciones que brindan garantías especialmente a la seguridad y al acceso a los servicios. Sin embargo, no hay que desconocer las motivaciones de las personas provenientes de otros países para ubicarse en nuestro territorio, que en el fenómeno de migración aluden al pasado, a las fronteras y al idioma en común, como hechos que facilitan el desarrollo de sus proyectos de vida, que identificamos como argumentos territoriales.

Por otra parte, encontramos que las falencias institucionales guardan una relación directa con las motivaciones personales y las razones antes expuestas de carácter económico, de oportunidad, generacional, edu-

cativas, laborales y territoriales, que pueden ser identificadas como causas de las ventas informales en el espacio público a nivel nacional.

En primera medida, existe una muy baja fuente de información de las características de los vendedores informales, que permita la identificación socioeconómica y de sus necesidades, y así, plantear programas, planes y proyectos que garanticen el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas.

Las falencias en temas de oportunidad están relacionadas con la ausencia o debilidad en las políticas de planeación de los entes territoriales, al no disponer de criterios ni procedimientos suficientes para validar la eficiencia y la eficacia de las decisiones de inversión, y así, contemplen estrategias de aprovechamiento del espacio público, programas de reubicación y presupuesto para infraestructura, que tengan por objeto brindar espacios comerciales destinados a acoger a los vendedores informales, que les proporcionen un espacio fijo para realizar sus ventas, y en cierta medida, garantice la afluencia de compradores. Esto permite al comerciante ahorrar en tiempo y en dinero de arriendos locativos, y transitar mejor hacia la formalización, asumiendo obligaciones y eliminando tramitologías y cargas impositivas como el registro mercantil, industria y comercio, e IVA (De Soto 1986).

En temas generacionales, podemos identificar la necesidad de que el Estado plantee mejores condiciones que garanticen al vendedor informal en espacio público, el fácil acceso al microcrédito, crédito y acompañamiento a proyectos pro-



ductivos y de emprendimiento, que otorguen un capital semilla o un colchón económico; y permita a esos vendedores y a las personas económicamente dependientes de esa actividad, romper con la trampa de la pobreza (el ciclo permanente de la baja renta, bajo ahorro, baja inversión, baja productividad). Así como, proveer financiamiento a emprendedores con pocos recursos y excluidos del sistema financiero es clave para la generación de desarrollo económico y social, mitigando la pobreza y sus consecuencias (Banco de la República 2019).

En materia educativa, es preciso hacer énfasis en, que pese a los importantes avances en la cobertura educativa durante los últimos años (la cobertura neta en educación media pasó de 62% a 72%, en superior de 34% a 52% durante el período 2005-2018), sólo se cuenta con

un 32% de estudiantes en programas técnicos-tecnológicos (ANIF 2020) y aún persisten dificultades para acceder a una educación de alto nivel y poca oferta institucional en diferentes partes del país, lo que limita que las personas que se dedican a las ventas informales tengan conocimientos tecnificados y capacitación en otras artes u oficios.

Quizás, son las falencias laborales a las que se atañen con más regularidad las causas de las ventas informales. Por años se ha discutido la dificultad que tiene el sector público para garantizar al derecho al trabajo, diversificar las fuentes de empleo especialmente en el sector agrario, los altos índices de desempleo³ (Fuente de Información Laboral en Colombia - FILCO 2020), los bajos salarios e ingresos que no permiten contratos laborales formales,

ni la afiliación a un sistema de salud y pensión. De acuerdo con cálculos de SAMPL-Grupo de Información Laboral, de los ocupados por actividad económica y afiliación a pensiones promedio 2019 y tomando como fuente la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, los sectores económicos que más registran informales son: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; alojamiento y servicios de comida; y actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, dentro de los cuales, sólo el 0,80%, 0,90% y 1,65% respectivamente, cuentan con una pensión.

Igualmente, es preocupante el panorama del sector privado pues las micro, pequeñas y medianas empresas – MiPymes representan el 96% del tejido empresarial, aportan 40% al PIB, y generan más de 17 millones de empleos (ACOPI, 2019); y debido a la alta carga impositiva, inflexibilidad en los sueldos, y a la emergencia sanitaria por el COVID-19, muchas de esas MiPymes se han acogido a procesos de liquidación (Supersociedades, 2020), afectando aún más la oferta laboral en el país.

Para finalizar, las falencias territoriales abren el debate que hay entre los derechos de las personas vendedoras informales y el espacio público; pues es preciso decir que, en materia de descentralización y entes territoriales, son los encargados de diseñar e implementar las políticas públicas de planeación de la ciudad durante el tiempo de sus mandatos, concertando con su población los problemas prioritarios y diferentes estrategias para avanzar sobre los mismos (DNP 2015).

³A nivel nacional para el mes de abril 2020, la tasa de desempleo se ubicó en 19,8%, aumentando en 9,5 puntos porcentuales en relación con el mismo mes del año anterior. El aumento del desempleo se produce en un contexto donde la oferta y la demanda registran una disminución de 10,4 y 14,2 p.p. respectivamente debido a la emergencia por el COVID.

De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá – CCB (2005), el espacio público se delimita en función de la satisfacción de las demandas colectivas por urbanismo, entendidas éstas como la movilidad, el comercio, la seguridad, el esparcimiento y la expresión colectiva. Está conformado por bienes no excluyentes (no existe la posibilidad de excluir a ningún consumidor de la utilización del bien), que presentan varias particularidades: no pueden producirse a pequeña escala, es decir, a la medida de cada consumidor individual; el uso del bien genera efectos de consumo sobre más de un individuo y origina un potencial de satisfacciones que excede las necesidades de un individuo particular; y presentan acceso indiscriminado y en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos.

El libre acceso a estos recursos implica que no puede cobrarse por su utilización y explica el problema de sobreutilización o congestión, que es el fenómeno que se presenta en los andenes al tope de su capacidad, los parques que conforman el paisaje o la plazoleta de un centro comercial (CCB – Cámara de Bogotá 2005).

De otro lado, la Cámara de comercio de Bogotá explica que existe una gran dificultad para establecer una jerarquía entre los derechos colectivos o sociales que debe garantizar el Estado, según lo que dispone el orden constitucional, lo que genera un problema de priorización de cuáles son los bienes que se deben producir de manera prioritaria; abordar las necesidades de los vendedores informales en espacio público y sus derechos tales como al trabajo en condiciones dignas.

Además, son los alcaldes los jefes de policía, quienes tienen el deber de propender por la garantía del uso y disfrute de los espacios públicos y la libre circulación, encontrando problemas como el bajo número del pie de fuerza para desplegar a lo largo del territorio municipal, y hacer frente a todas las problemáticas, además, de la presencia de vendedores informales en el espacio público.

Y las ventas informales están asociadas a situaciones que irrumpen con la seguridad ciudadana, valga decir: hurtos, invasión y fealdad del espacio público, expendio de sustancias psicoactivas, contaminación visual y auditiva, piratería y contrabando, y evasión de impuestos de industria y comercio (Gómez Camargo, 2012). Sin embargo, no puede desconocerse que, los vendedores informales también se ven afectados directamente por estos fenómenos, siendo víctimas de la extorsión o el cobro de rentas ilegales por el uso y

aprovechamiento del espacio público e incluso, aprovechando su vulnerabilidad para instrumentalizarlos e integrarlos como eslabones en la cadena de suministro o comercialización de actividades ilegales como la piratería y el contrabando, entre otras.

En ese sentido, el Banco de la República (2019) advierte que “en muchas ocasiones estas personas tienen que recurrir a créditos informales o agiotistas, al no tener otras opciones, situación que acentúa aún más la condición de vulnerabilidad de esta población, pues se ven expuestos a condiciones de financiamiento en contra de su bienestar”.

Como una lectura de la informalidad empresarial y laboral en general, y no cifras específicas de los vendedores informales, se encuentra la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de conformidad con la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. De acuerdo a esta, en mayo de 2020 la proporción de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas⁴ fue 46,1%, para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas⁵ fue 46,8%, proporciones similares a mayo de 2019 que fueron 46,7% y 47,9% (DANE, 2020).

Lo que se traduce en que, a mayo de 2020 la población ocupada informal en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue de 3.870 miles de personas. Para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas fue 4.300 miles de personas.



⁴Incluye: Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

⁵Incluye: 13 ciudades y áreas metropolitanas más Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.

Adicionalmente y de acuerdo con las cifras del DANE, en 13 ciudades y áreas metropolitanas, para los años 2017, 2018 y 2019, se tiene:

Tabla 1

Porcentaje de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas entre 2017-2019.

AÑO/PERIODO	Dic – Feb	Sept – Nov	Jul – Sept	Mar – May	Ene – Mar
2017	47,0%	47,4%	47,7%	47,7%	47,3%
2018	45,9%	46,9%	46,8%	47,4%	47,3%
2019	46,7%	46,2%	45,7%	46,9%	45,6%

Tomado de la Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE – Históricos desde el año 2017⁶.

En cuanto a 23 ciudades y áreas metropolitanas, para los años 2017, 2018 y 2019, se tiene:

Tabla 2

Porcentaje de ocupados informales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas entre 2017-2019.

AÑO/PERIODO	Dic – Feb	Sept – Nov	Jul – Sept	Mar – May	Ene – Mar
2017	48,2%	48,5%	48,7%	48,7%	48,5%
2018	47,3%	48,1%	48,0%	48,5%	48,4%
2019	47,9%	47,2%	46,9%	48,1%	47,0%

Tomado de la Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE – Históricos desde el año 2017⁷.

De lo anterior se puede observar que, el porcentaje de ocupados informales entre 2017 a 2019, se mantiene entre el 45% al 48%, tanto en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, como en las 23 ciudades y áreas metropolitanas.

Esto evidencia que las actividades informales se han constituido en una alternativa propia al problema de desempleo estructural, y su expansión ha sido explicada por diferentes factores como: barreras financieras, baja calificación en experiencia o dificultad para trabajar en condiciones dignas.

Es el caso de los vendedores informales, quienes laboran en una actividad individualizada, en la calle, con costos de oportunidad reducidos y sin la garantía de un mínimo vital; que pese a aquello que los identifica, hacen parte de un sector muy heterogéneo debido a su dispersión de horarios de trabajo, dinámica de la actividad económica informal y diversa regulación, que dificultan la recolección de información estadística actualizada y permanente de la actividad comercial en el espacio público.

En estas circunstancias, no es posible planificar o llevar a cabo actividades de desarrollo económico y social sin contar con datos precisos y detallados acerca de la magnitud, la distribución y la composición de la población vendedora informal.

En esa medida, el tamaño y dinamismo de las ventas informales en el espacio público están determinados por la capacidad de la economía urbana de generar alternativas al desempleo y por la capacidad institucional de regular eficiente y apropiadamente el uso económico del espacio público, reconociendo que eliminarlas son un imposible social, económico y cultural. (IPES, 2020)

Pero esta problemática no sólo preocupa a nivel nacional. El trabajo informal en Colombia y el mundo cada día va en aumento, lo que está unido con la ocupación de los espacios públicos, para lo cual, organizaciones internacionales han destinado recursos para apoyar a los gobiernos y reducir la informalidad, o en su defecto, mejorar en lo posible las condiciones laborales de aquellos que no encuentran un espacio en el sector formal, por la falta de oportunidades, formación académica, falta de empleo, entre otras.

El trabajo con fines lucrativos en espacios públicos en la mayoría de los casos es informal y opera fuera de la ley, sin permisos ni locaciones. Los trabajadores informales se enfrentan con muchas restricciones para realizar su actividad económica. No tienen acceso a la infraestructura de servicios de energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y mucho menos, servicios bancarios.

⁶Medición de empleo informal y seguridad social. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>

⁷Medición de empleo informal y seguridad social. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicosinformalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>



En el mercado informal en el espacio público no sólo confluyen vendedores, sino también los compradores, que por razones de precio, de disponibilidad de los productos en las cercanías, le dan sustento a las ventas informales y a los lugares donde se desarrollan. Sin embargo, también una parte de la sociedad suele estigmatizar a los trabajadores informales como competencia desleal, delincuentes y, hasta un obstáculo para el desarrollo del comercio oficial. Razones por las cuales, los vendedores informales en espacio público enfrentan problemas con las autoridades locales, y a veces, deben hasta recurrir al soborno para seguir comercializando sus servicios y productos, y así, evitar ser multados, desalojados o entregar sus bienes.

Para reglamentar el trabajo informal, especialmente el que se lleva a cabo en espacios públicos, recomiendan tener en cuenta el desplazamiento de esta población la cual se moviliza de acuerdo a los eventos locales, situación climatológica, época del año, y el mismo movimiento de sus potenciales clientes, en las ciudades en las que se encuentran.

Uno de los mayores problemas en torno a la regulación de ésta economía, es la correspondiente al empleo y ocupación de los espacios públicos, ya que estos oficialmente están para usarse sin exclusividad de un grupo de personas específico y mucho menos de actividad comercial. No hay una solución estándar aplicable para todos los casos y como ya se mencionó anteriormente, las políticas deberán estar contextualizadas para cada caso local.

Es necesario entonces, asegurar jurídicamente el uso de los espacios públicos por parte de los tra-

bajadores informales, con el objetivo de otorgarles estabilidad. El acceso a beneficios bancarios, formación, entre otros, podrían ser auxilios sin aplicación para los trabajadores informales, si la ley no les otorga el derecho a comercializar en los espacios públicos.

Según la Organización Mundial Del Trabajo (OIT), las leyes no deben buscar excluir a los trabajadores informales de los lugares públicos, ni establecer que sus actividades comerciales son ilegales, sino por el contrario, definir y poner en marcha procedimientos para que obtengan los permisos para llevar a cabo sus servicios, y que dichas leyes sean conocidas y aplicadas por los diferentes actores, incluidas por supuesto, las autoridades locales. Adicionalmente, es requerido estimular la agrupación y organización de estos grupos informales, que puedan propiciar adecuadamente la reglamentación requerida para desarrollar su actividad económica, que esté adaptada, no sólo a sus necesidades, sino también a las de cada país.

Así las cosas, identificando la necesidad de velar por armonizar la protección del espacio público con el derecho a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales, así como procurar la inclusión en el mercado laboral y económico de esta población vulnerable y disminuir el impacto negativo de la ejecución de políticas públicas que buscan la recuperación del espacio público, fue aprobada la Ley 1988 de 2019, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de vendedores informales en espacio público.

1.2. Marco Normativo

1.2.1. Disposiciones Constitucionales

En cuanto a la presente política pública, se identifica que existe una tensión entre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y el derecho al espacio público. Colombia, desde la Constitución Política de 1991, desarrolla los deberes de las autoridades de luchar por superar las desigualdades sociales estableciendo acciones afirmativas, promoviendo la protección y garantía de los derechos fundamentales y la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas, que logren la protección de estos derechos.

De esta manera el Estado tiene como finalidad, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad (Preámbulo), promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y asegurar la convivencia pacífica (Artículo 2), por lo cual promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, protegiendo a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (Artículo 13).

Así también, bajo los preceptos constitucionales, toda persona tiene derecho a escoger profesión u oficio (Artículo 26), un trabajo en condiciones dignas y justas, siendo el trabajo un derecho y una obligación social de especial protección del Estado, en todas sus modalidades (Artículo 25), propendiendo el Estado por la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración mínima vital y móvil y la estabilidad en el

empleo (Artículo 53), la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (Artículo 54), y el pleno empleo a los recursos humanos para asegurar de manera progresiva, que todas las personas tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, en particular las de menores ingresos (Artículo 334).

El trabajo como derecho, implica una regulación fundada en la libertad que consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona, dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía. Además, el derecho al trabajo es un derecho fundamental, siendo los derechos fundamentales inherentes al ser humano, a su esencia, a su naturaleza e inalienables y sin los cuales éste no podría subsistir (Sentencia C-593/14, 2014).

De otro lado, con el fin de promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica, en la Constitución Política se establece que es deber del Estado, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (Artículo 82) y que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional (Artículo 24).

En otras palabras, el Estado tiene el deber constitucional de velar tanto por los derechos a la dignidad humana, al trabajo y mínimo vital de los vendedores informales, así como por el interés general, que se concreta en el deber de conservar y pre-

servar el espacio público, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional, “la resolución de la anterior controversia constitucional no se resuelve a partir de jerarquización de principios, sino, por el contrario, a partir de un ejercicio de armonización y ponderación entre estos dos principios constitucionales” (Sentencia T-243/19, 2019).

Adicional a lo anterior, existen otros derechos y deberes constitucionales, que confluyen cuando se trata de los derechos al trabajo de los vendedores informales y del espacio público, que también han sido reconocidos jurisprudencialmente. En ese sentido, se puede hacer mención de: Por un lado, el derecho al mínimo vital, a la protección social o a la seguridad social y a la asistencia social, a la educación, a la igualdad, al debido proceso y a la confianza legítima. De otro lado, a la convivencia y seguridad ciudadana.

En cuanto al derecho al mínimo vital o subsistencia, este se desprende de la aplicación de tratados internacionales y los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad, el trabajo y la seguridad social. Este derecho busca las garantías de unas condiciones materiales mínimas, sin las cuales las personas no pueden asegurar autónomamente su subsistencia (Sentencia T-510 de 2016, 2016), lo cual significa que el Estado está obligado a generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad, esto incluye la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y un ingreso mínimo de subsistencia (Quintero, et al., 2017).

Para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional, como se verá más adelante, protege el de-

recho al mínimo vital de esta población, lo que supone que las autoridades, deberán crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que integre alternativas de reubicación adecuadas (Sentencia T-067/17, 2017).

En cuanto a la protección social, esta se refiere al conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida, en especial de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y al trabajo (Sentencia C-834/07, 2007) y la seguridad social, es un servicio público y un derecho irrenunciable de toda persona (Artículo 48, Constitución Política, 1991).

De acuerdo con el Protocolo de San Salvador, se consagra que este derecho implica la protección contra las consecuencias de la vejez, de la incapacidad que imposibilite física o mentalmente, para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa, en caso de muerte del beneficiario, atención médica, el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto (Artículo 9). Además, subsidio al empleo, subsidio familiar en dinero, recursos para el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, subsidios por parte del subsidio familiar (Ley 789, 2002).

Frente al derecho a la educación, es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social, con el que se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, a la técnica y los demás bienes y valores culturales, formando en el respeto de los derechos humanos, la paz, democracia, en la práctica del trabajo (Artículo 67. Cons-

titución Política, 1991), siendo obligación del estado ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran (Artículo 54. Constitución Política, 1991).

Ahora, en cuanto al derecho a la igualdad, la Constitución expresa que todas las personas recibirán la misma protección y trato sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, pero que además, debe el estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados, protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en debilidad manifiesta (Artículo 13, 1991).

Para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de un grupo de especial protección, que obedece a que se encuentran en especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, por ello deben desplegarse acciones afirmativas (Sentencia T-243/19, 2019).

Además, no sólo se trata de población vendedora informal, sino también otra población con especial protección como lo son personas de la tercera edad, personas con discapacidad física o cognitiva, mujeres, población desplazada, minorías étnicas, madres cabeza de familia y menores de edad (Sentencia T-067, 2017).

Aunado a lo anterior, debe reconocerse que, de acuerdo con los derechos de los niños, la Constitución Política establece que son sus derechos, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimen-

tación equilibrada, tener una familia, el cuidado y amor, la educación, la recreación, la libre expresión. Además, serán protegidos contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos y gozarán de los demás derechos consagrados en la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Colombia (Artículo 44, 1991).

En este sentido y de acuerdo con los Convenios 138⁸ de 1973 y 182⁹ de 1999 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, los estados que ratifiquen los mismos, se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo, así como también prohíba y elimine las peores formas de trabajo infantil¹⁰.

Según la Organización internacional Del Trabajo no todas las tareas realizadas por los niños son trabajo infantil, de acuerdo con esta organización, la participación de los niños o adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal, ni interfieren con su escolarización, se considera positiva¹¹ (OIT, 2020). El trabajo infantil es todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial, su dignidad, siendo perjudicial para su desarrollo físico y psicológico, interfiere con su escolarización, les priva la posibilidad de asistir a clases, les obliga a abandonar la escuela de forma prematura o les exige combinar estudio con trabajo pesado que insume mucho tiempo (OIT, 2020).

Entre otros derechos reconocidos para los vendedores informales, también se encuentra el debido proceso, el cual debe mediar en todas las actuaciones administrativas de recupe-

ración del espacio público, pues no puede la autoridad actuar de improvisto y sin haber dado aviso previo suficiente, si se ha tolerado una conducta abierta, permanente, pacífica y continua (Sentencia T-067, 2017), lo que en la jurisprudencia constitucional se ha conocido como el respeto al principio de la confianza legítima, basado en el principio de buena fe.

En otras palabras, “las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima”.

No obstante, lo anterior, no puede desconocerse que los esfuerzos del Estado y autoridades también deben estar encaminados a asegurar la convivencia y la seguridad ciudadana, pues se establece como sus fines esenciales, “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Artículo 2. Constitución Política, 1991).

Entendida la convivencia como la coexistencia pacífica y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico (Ministerio de Defensa, 2019) y la seguridad ciudadana, como el conjunto de acciones integrales que buscan proteger de manera efectiva a las personas de los delitos y comportamientos que afectan su integridad física y material, así como el miedo a la inseguridad, en el marco del Estado Social de Derecho (Ministerio de Defensa, 2019.p.21).

Como lo expresó la Corte Constitucional, el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público; es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor del respeto de estas áreas y de esta manera evitar que sufran menoscabo en los aspectos fi-

sico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, para que la comunidad pueda desarrollar actividades lúdicas, recreacionales e incluso para valerse de ellas con el fin de transportarse empleando las zonas habilitadas para este propósito, -peatones y ciclistas-, en aras de una convivencia pacífica (Sentencia C-211/17, 2017).



⁸Convenio sobre la edad mínima, en vigor en Colombia desde el 2 de febrero de 2001.

⁹Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, en vigor en Colombia desde el 28 de enero de 2005.

¹⁰Según el Convenio 182, las peores formas de trabajo infantil abarca: Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

¹¹Por ejemplo, la ayuda a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo, pues son actividades provechosas para el desarrollo y bienestar de la familia, les da calificaciones y experiencia y se preparan para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta.

1.2.2. Disposiciones Jurisprudenciales

En consideración a lo anterior, de acuerdo con las sentencias de la Corte Constitucional, como se observan sus extractos en el anexo al presente documento, se puede concluir que esta tensión entre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas de los vendedores informales y, el espacio público debe armonizarse, pues el trabajo informal y ambulante es una forma de obtener el sustento económico que es legal y las personas que lo ejercen gozan de protección constitucional cuando se encuentran en condición de vulnerabilidad (Sentencia T-067/17, 2017).

Es así como para la Corte, no es posible afectar los derechos de quienes desempeñan ventas informales, dado que se trata de un grupo, social y económicamente vulnerable (Sentencia C-489/19, 2019), en tal caso, 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 la situación que padecen las personas desalojadas (Sentencia C-211/17, 2017 y Sentencia T-067/17, 2017).

Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y a su vez, deben velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: El respeto a la dignidad humana, solidaridad con las personas en estado de indefensión o de vulnerabilidad, igualdad de trato, mediante acciones afirmativas; el debido proceso administrativo para las actividades de policía (Sentencia T-481/14, 2014), la observancia del principio de buena fe, relacionado

con la confianza legítima¹⁰ y la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas (Sentencia C-211/17, 2017), pues no se pueden imponer cargas desmedidas a quienes derivan su sustento de las ventas informales, bajo el amparo del derecho del trabajo (Sentencia T-895/10, 2010).

En ese sentido, son obligaciones de las autoridades locales, en relación con la protección del espacio público y la armonización del derecho al trabajo de los vendedores informales, los siguientes:

- Realizar censos y estudios de impacto previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas (Sentencia C-489/19, 2019).
- Incorporar en los planes de recuperación, alternativas económicas a favor de quienes dependen del comercio informal para su sustento diario.
- En operativos de recuperación del espacio público, las autoridades no pueden incurrir en conductas que violen el derecho al debido proceso, la dignidad de las personas y menoscabando la propiedad (Sentencia T-607/15, 2015) o dando lugar a la destrucción del bien (Sentencia C-211/17).
- Deben ofrecer alternativas económicas, laborales o de reubicación dentro de los programas de regulación del trabajo informal (Sentencia T-607/17, 2017; T-067/17, 2017 y SU-601A/99, 1999).
- Brindar oportunidades de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarles ingresos aptos para atender sus necesidades (Sentencia T-772/03, 2003).

1.2.3. Disposiciones Legales.

En relación con lo anterior, y acorde con los esfuerzos del Estado para garantizar los derechos de los vendedores informales y armonizar su deber de proteger el espacio público, se promulgó la Ley 1988 de 2019, por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones.

En consecuencia, la política pública constituye el “conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos, programas y proyectos, que orientarán las acciones del Estado, con el fin de disminuir el impacto negativo que trae la ejecución de las políticas públicas de recuperación del espacio público” (Artículo 2), la cual contará con cinco (5) fases: (i) alistamiento institucional, (ii) elaboración de la agenda pública, (iii) formulación y reglamentación, (iv) implementación y (v) evaluación (Resolución 1213, 2020).

A continuación, se presentan los lineamientos contenidos en la Ley 1988 de 2019, a través de los cuales deberá formularse la política pública, con su respectivo análisis normativo:

1.2.3.1. Establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de esta población, y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, implementando alternativas de trabajo formal para vendedores ambulantes y fomentar proyectos productivos.

Como se expresaba en líneas anteriores, la garantía del mínimo vital implica generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad, esto incluye la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y

un ingreso mínimo de subsistencia (Quintero, et al., 2017).

De otro lado, las alternativas de trabajo formal consisten en procesos de formalización que representen ingresos dignos y protección social para el trabajador y su familia, respetando la legislación aplicable que conlleve a una mejor calidad de vida, progreso social y económico (Ministerio del Trabajo, 2020). Esto significa que, existen dos vías para la formalización: La empleabilidad de un lado, y el emprendimiento o generación de empresa, de otro lado.

Para ello, la legislación colombiana ha dispuesto de diversos mecanismos e instrumentos, como son:

- El Servicio Público de Empleo, que tiene como función esencial la mejor organización del mercado de trabajo, en el que se ayudará a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas (Ley 1636, 2013 y Decreto 2852, 2013) y mecanismos o programas como la Ruta de Empleabilidad (Sector Trabajo, 2019).
- La Red Nacional de Formalización Laboral (Decreto 567, 2014).
- La focalización de programas de desarrollo empresarial, a través de programas de microcrédito y crédito, el apoyo técnico y financiero, capacitación asistencia técnica y asesoría especializada, fortalecimiento de relaciones Universidad-Empresa-Estado, mejorar la ocupabilidad, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra las etapas para su inserción

social y laboral (Artículo 3. Ley 1429, 2010).

- Progresividad en el pago de obligaciones tributarias y para fiscales.
- Descuentos en el pago de impuestos.
- Simplificación de trámites laborales y comerciales.
- Reglamentación de microcréditos a través del sector financiero (Artículo 182. Ley 1955, 2019).
- Fomento al desarrollo de cadenas productivas entre empresarios Mipymes y Organizaciones Solidarias (Ley 1955, 2019), acceso a recursos del Fondo Nacional de Garantías de la Mipymes con el FOMYPIME (Ley 905, 2004).
- Promoción del desarrollo de micro, pequeña y mediana empresa (Ley 905, 2004).
- Acceso a recursos para proyectos de incubadoras, asociadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Ley 334, 1996).
- Reactivación empresarial y reestructuración con apoyo de los entes territoriales (Ley 550, 1999).
- Programa de Banca de las Oportunidades, administrado por Bancoldex, con el fin de promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, microempresarios, pequeña y mediana empresa y emprendedores (Banca de las Oportunidades, s.f.)
- Funcionamiento del Fondo Empezar para la financiación de iniciativas empresariales (Decreto 934, 2003).
- Fortalecimiento de la Red Nacional y Red Regional para el Emprendimiento, educación para el fomento del emprendimiento, actividades de promoción como macrorruedas de negocios e

inversión y creación de nuevas empresas (Ley 1014, 2006).

- Fortalecimiento y medidas para la creación de empresa joven (Ley 1780, 2016).
- Fortalecimiento a través del Programa Colombia Productiva (Artículo 163, Ley 1955, 2019), el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de economía solidaria (Artículo 164) y de desarrollo de economía naranja (Artículo 179).
- Expansión de oportunidades a través del estímulo al emprendimiento, formalización del trabajo y actividades económicas (Artículo 3. Ley 1955, 2019) e inclusión laboral (Artículo 195).

Frente a lo anterior es importante señalar que, si bien estas disposiciones tienen una orientación a la formalización, ya sea laboral o empresarial, mediante el acceso al empleo, a través de la contratación laboral o la formalización empresarial, a través de la potencialización de micro, pequeñas y medianas empresas, el avance regulatorio es limitado en materia de emprendimiento de subsistencia o de unidades productivas, relacionadas con los vendedores informales, significando esto que existe un importante reto que abordar y barreras sociales, económicas y legales que superar.

También para establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de la población vendedora informal y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, no se puede olvidar ni ser ajeno al fenómeno migratorio que ha tenido el país, como se identificó en los antecedentes de esta política pública.

En ese sentido, se estableció el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual tiene una vigencia máxima de dos años a

partir su expedición, permite acceder a la oferta del Estado en términos de educación y salud, y autoriza a ejercer cualquier actividad económica legal. También mediante el Decreto 542 de 2018 la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) para la caracterización de esta población, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de empleo puso a disposición de 22.000 colombianos retornados, 200 empleos temporales (Conpes 3950, 2018). Además, en el 2018, el Ministerio del Trabajo construyó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC).

En el 2020 se crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización como un esfuerzo para disminuir la informalidad laboral y permitir el acceso al trabajo de los venezolanos en situación migratoria irregular en condiciones de aseguramiento (Decreto 117, 2020).

De igual forma en el Conpes 3950 de 2018, “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela” se recomendó lo siguiente:

- Al Ministerio del Trabajo, diseñar y aplicar cursos en normatividad laboral para migrantes regulares e irregulares e implementar el RUTEC.
- Al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), certificar el aprendizaje y experiencia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, capacitar con programas de formación complementaria a la población retornada y migrantes, sensibilizar y entrenar a través de los Centros de Desarrollo Empresarial para la estructuración de sus ideas de negocios.
- A la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad y brindar la orientación ocupacional necesaria.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre la ruta de afiliación para los migrantes y retornados.

1.2.3.2. Desarrollar programas de capacitación a vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Como se expresó, existe el deber constitucional del Estado de brindar la capacitación y formación técnica y para el trabajo a todo aquel que lo requiera. En ese sentido, la formación para el trabajo es el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las perso-

nas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva (Decreto 2020, 2006).

Este tipo de formación se ofrece con el objetivo de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, con el fin de obtener certificados de aptitud ocupacional (Decreto 4904, 2009), promoviendo el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y competencias laborales específicas.



1.2.3.3. Reglamentar el funcionamiento de espacios o Locales Comerciales de Interés Social (LCIS), para promover la inclusión social y mejorar condiciones de vida de vendedores informales.

El espacio público se entiende como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de inmuebles privados, destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes (Artículo 5. Ley 9, 1989, adicionado Ley 388, 1997) y es deber del Estado velar por la protección de la integridad de este y su destinación al uso común, el cual prevalecerá sobre el interés particular (Artículo 2.2.2.3.1.1. Decreto 1077, 2017).

Por ello, los municipios y distritos podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo y mantenimiento del espacio público, que cumplirán con funciones como las de

elaborar el inventario del espacio público, definir políticas y estrategias, articular con otras entidades, la gestión del espacio público o definir criterios de intervención (Artículo 2.2.3.3.2). Además, deben establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio para determinar escenarios de uso y ocupación, orientar la localización de infraestructura física-social que permitan aprovechar las ventajas competitivas regionales (Artículo 29. Ley 1454, 2011).

Estas funciones de los entes territoriales fueron recordadas en el Conpes 3718 de 2012, en el que se sugirió consolidar los expedientes municipales en sistemas de información y seguimiento al espacio público (p.27), esto es, consolidar herramientas de información para inventariar y



gestionar el espacio público (p.12) que permitan ejercer el control urbano (p.13) y la intervención, mediante instrumentos y mecanismos para la regulación del aprovechamiento económico del espacio público (p.16). También son funciones del alcalde, dictar dentro del área de su competencia los reglamentos de policía local, necesario para el cumplimiento de las normas superiores (Artículo 29. Ley 1551, 2012).

De igual manera es importante incluir en el ordenamiento territorial y organización del espacio público, que este cuente con condiciones de salubridad e higiene, es decir, se incluyan conexiones al sistema de acueducto y alcantarillado (Artículos 165 y 166 Ley 9, 1979), fontanería y conexiones con redes públicas (Ley 9, 1979 y Ley 142, 1994) y como ocurrió en la Acción Popular 25-000-23-15-000-200516, reconocer la necesidad de una red de baños públicos sin registra-

doras a la entrada de estos sitios, con el fin de garantizar la salubridad pública.

Así también, será obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público, prestar el servicio de baño a niños, mujeres en evidente estado de embarazo, adultos de la tercera edad y personas en situación de discapacidad, cuando estos lo soliciten, sin importar que sean o no clientes, siendo potestad de dichos establecimientos el cobro por este servicio, de acuerdo con lo regulado por los entes territoriales (Artículo 88 Ley 1801, 2016). Esto en virtud de la promoción y especial protección de estas personas, pues por su condición física o mental se encuentran en debilidad manifiesta (Sentencia C-329/19, 2019).

De otro lado, y de acuerdo con la Ley 9 de 1979 y la Resolución 604 de 1993, se dispusieron las condiciones sanitarias de las ventas de alimentos en la vía pública como lo son la capacitación del manipulador-vendedor, las condiciones del puesto de venta, preparación y servido de alimentos, requisitos en el transporte de estos alimentos, permisos y control; lo que será relevante al momento del ejercicio de la actividad por parte de los vendedores informales.

1.2.3.4. Experiencia internacional de aplicación de las políticas para el aprovechamiento y mejoramiento de los espacios públicos, dirigida por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Establecer acciones de control y seguimiento que permitan evidenciar la evolución de la situación socioeconómica de la población, para la toma de decisiones, desarrollar un sistema de registro e inscripción de los vendedores informales, que permita caracterizarlos, que se actualice permanentemente y concertado con las asociaciones de venteros, promover la carnetización de los vendedores informales para facilitar su identificación en el espacio público e impulsar investigaciones o estudios sobre los vendedores informales, a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios.

La carnetización se trata de una herramienta de identificación y registro, dispuesta por la Ley 1988 de 2019 y como se observará en los antecedentes a nivel nacional, se ha utilizado como un mecanismo para identificación, planeación territorial y para la caracterización de la población vendedora informal. De igual manera ocurre con los sistemas de registro implementados en diferentes entes territoriales, para obtener datos que permitan realizar el seguimiento adecuado.

Esta disponibilidad de información, aunada al estudio de las condiciones de esta población, son fundamentales para la toma de decisiones pertinentes y oportunas.

1.2.3.5. Disponer de espacios seguros para las actividades que realizan los vendedores informales.

Sobre la seguridad y convivencia, en el Código de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, se incluyó que un comportamiento contrario al cuidado e integridad del espacio público es ocuparlo en violación de las normas vigentes (Artículo 140 núm. 4) y promover o facilitar el uso de este violando normas y jurisprudencia constitucional vigente (Artículo 140 núm.6).

Sin embargo, de acuerdo con los últimos desarrollos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha establecido que no es una conducta contraria, el adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales (Sentencia C-489/19, 2019).

Lo anterior debido a que “la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en la protección constitucional del derecho al trabajo especialmente de las personas que se dedican a las ventas informales. Tras comprender que el trabajo es un vehículo de acceso a la ciudadanía social, en tanto permite que las personas, a través del ingreso que deriva de sus labores, se provea de alimentación, vivienda, estudio, recreación, entre otros, la Corte ha señalado que, en principio, no es posible limitar su ejercicio cuando este se realiza en escenarios no formales; para ello además se ha prevalido de los principios de buena fe y de confianza legítima cuando las autoridades han permitido que se ocupen los espacios públicos en la realización de ese tipo de actividades” (Sentencia C-489/19, 2019).

En el análisis constitucional se demandaron las expresiones “promover o facilitar”, pues se daba a entender que las autoridades de policía tenían la facultad de sancionar a las personas que acuden a mercados informales, ambulantes, ubicados en el espacio público, a adquirir productos que allí se comercian. No obstante, el Estado tiene el deber de velar por la integridad del espacio público, pero encuentra límites en los derechos fundamentales de las personas que, amparadas en el principio de buena fe, se han dedicado a las actividades informales en zonas de espacio público y el comprador tampoco puede soportar los efectos lesivos e injustificados.

1.2.3.6 Posibilitar la vinculación de vendedores informales con ingresos inferiores a un salario

mínimo mensual vigente a los diferentes mecanismos de protección social.

Frente a los vendedores informales se debe reconocer que pueden surgir dos escenarios, el primero de ellos en el cual devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) o que, devenguen ingresos iguales o superiores al SMLMV.

En el primer caso, mediante el Decreto 2616 de 2013, se extendió la garantía de la seguridad social a aquellos trabajadores dependientes que laboran por periodos inferiores a un mes y con un Ingreso Base de Cotización (IBC) inferior al salario mínimo (Decreto 2616, 2013). Igualmente, y con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, se da una transición, en la cual se establece que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente, deberán vincularse al Piso de Protección Social, compuesto por: El Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS como mecanismo de protección en la vejez y el Seguro Inclusivo que ampara los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por este modelo de aseguramiento (Artículo 193. Ley 1955, 2019).

Adicionalmente, los vendedores informales pueden reconocerse como independientes, que podrán devengar ingresos inferiores, iguales o superiores al SMLMV. Para el caso de quienes devenguen ingresos inferiores al SMLMV será aplicable el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, anteriormente mencionado.

Para quienes devenguen ingresos iguales o superiores al SMLMV, la norma determina que los independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado – IVA, imputando costos y deducciones causados por la actividad (Artículo 244. Ley 1955, 2019).

1.2.3.7 Competencias Nación - Entidades Territoriales

Una vez revisados los fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y legales de esta política pública, se presenta a continuación, las competencias del nivel Nacional y de los entes territoriales en la formulación, implementación, ejecución y seguimiento de la política pública:

Figura 1

Funciones Nación-Entes Territoriales



Nota: Construcción a partir de la Constitución Política, 1991, Ley 136, 1994, Ley 1551 de 2012 y la información disponible en <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=re&main=1&id=1&dat=6#d1>

1.3. Marco Conceptual

Bajo el marco de la Ley 1888 de 2019 y la Resolución 1213 de 2020, se definen los siguientes conceptos:

- **Vendedor informal:** personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia.
- **Vendedores Informales Ambulantes:** Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.
- **Vendedores Informales Semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en

un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

- **Vendedores Informales Estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido para la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.
- **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.
- **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o



temporadas escolares o de fin de año.

- **Temporalidad:** La expresión temporal para efectos de la presente ley se refiere al término de implementación de las políticas de reubicación o formalización a iniciativa de los entes responsables, bajo ninguna circunstancia se podrá interpretar la expresión temporal como un plazo perentorio impuesto por la administración a los vendedores informales.

En atención al grado de periodicidad con que realizan su actividad comercial, los vendedores informales se clasifican en:

i) Vendedores Informales Permanentes. Realizan por regla general su actividad todos los días de la semana a lo largo del día.

ii) Vendedores Informales Periódicos. Realizan su actividad en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día.

iii) Vendedores Ocasionales o de Temporada. Realizan su actividad en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades o eventos como conmemoraciones del día del padre, la madre, las temporadas escolares y navideñas.

- **Política pública:** son reflejo de los ideales y anhelos de la so-

ciudad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son sólo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2013).

- **Ciclo de política pública:** representación con la cual, de una manera pedagógica y secuencial, se integran las fases por las que atraviesa una política pública. Esta representación resulta útil al ubicar los diferentes momentos por los que la sociedad y un Estado pasan, para configurar una política pública en cualquier área.

- **Sistema de actores:** proceso de formulación de la política pública involucra un conjunto de actores que sobrepasa a las personas que integran los gobiernos.

Igualmente se definen otros conceptos intrínsecos a la política pública de vendedores in-

formales, con base en lo referenciado por el IPES (2019):

- **Alternativa comercial:** son los espacios públicos o privados que son ofrecidos a los vendedores informales que ocupan ilegalmente el espacio público, con el objetivo de ubicarlos en los equipamientos de la entidad. Algunas de estas alternativas son: locales en puntos comerciales, REDEP (Quioscos y Puntos de Encuentro) y Ferias Institucionales y de temporada.

- **Asociatividad:** es un mecanismo de cooperación entre productores, sean personas naturales o empresas micro, pequeñas y medianas, en donde cada unidad productiva participante, manteniendo su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con los otros participantes para la búsqueda del objetivo común que determina la asociación.

- **Bienes de uso público:** aquellos inmuebles que, siendo de dominio de la Nación, una entidad territorial o de particulares, están destinados al uso de los habitantes. Para efectos catastrales se incluyen las calles, vías, plazas, parques públicos, zonas verdes, zonas duras, playas, entre otros.

- **Crédito:** Cantidad de dinero, que alguien debe a una persona natural o jurídica o entidad bancaria, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar.
- **Economía informal:** nombre que se le da a un gran número de actividades que están catalogadas dentro del sector informal de la economía. Generalmente, este tipo de actividades no cumplen con ciertas características económicas y administrativas propias de una economía formal (por ejemplo, no utilizan tecnologías complejas ni formas avanzadas de producción, no tienen una división del trabajo establecida, no están constituidas jurídicamente como las empresas modernas, y tienen distintos tipos de relaciones laborales al mismo tiempo).
- **Espacio público:** conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. El espacio público es el lugar que hace posible el encuentro cotidiano entre personas, quienes mediante su acción crean su propia historia y cultura.
- **Emprendedor:** persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.
- **Emprendimiento:** manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.
- **Emprendimiento social:** programa diseñado para personas de la tercera edad y población en condición de discapacidad, con el fin de mejorar su calidad de vida.
- **Empresa asociativa:** organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa.
- **Entornos:** espacio donde el individuo interactúa con el colectivo, esto es, los espacios de encuentro o espacio público. Este espacio público está constituido “por el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”. Se pueden distinguir dos tipos de espacio público: 1. Los recintos colectivos, como parques, plazas, estadios, etc.; y 2. las áreas de circulación, vehicular y peatonal, donde se asientan los vendedores y otras actividades productivas, haciendo un uso económico de ese espacio. Y es que en términos económicos el espacio público, al igual que todos los bienes, posee ciertos atributos y ciertas externalidades que pueden generar fuentes de aprovechamiento económico.
- **Hábitat:** constituye el referente simbólico y social en que se localiza el ser humano de una manera multidimensional. Además de los elementos que componen la interioridad de la vivienda, el hábitat involucra los elementos propios de los entornos próximos y remotos. (ONU, 2015)
- **Puntos comerciales:** espacios comerciales ubicados estratégicamente, en donde los vendedores informales que ingresan a este servicio realizan sus actividades comerciales en módulos, locales, cafeterías y espacios que conforman esta alternativa comercial; permitiendo así, la generación de ingresos, fortalecimiento económico y productivo del usuario para hacer viable su ejercicio comercial y la inserción en el mercado.



1.4. Análisis del contexto

Pese a la flexibilidad del sector de los vendedores informales, determinada por factores de tipo estacional, el cambio de productos, las diferentes estrategias de ventas y la alta movilidad (IPES, 2020), se ha podido avanzar en el abordaje de las ventas informales en diferentes ciudades colombianas y se cuentan con experiencias internacionales.

1.4.1. Contexto Nacional

Es necesario destacar igualmente que, previo a la expedición de la Ley 1988 de 2019, ya existían avances en planes, programas y proyectos a nivel nacional, que a continuación se relacionan:

Tabla 3

Avances en planes, programas y proyectos a nivel nacional.

MUNICIPIO	AVANCES
Bogotá D.C.	• Promover y fomentar el fortalecimiento productivo y empresarial de los vendedores informales, de sus familias y de las unidades de negocios. • Desarrollo de redes empresariales para promover el emprendimiento, la innovación y la ampliación del valor agregado. • Apoyo y asistencia técnica a las unidades de negocio para ampliación y diversificación de los productos comercializados. • Implementación de herramientas de e-commerce para la ampliación de mercados. • Articulación del sistema educativo a nivel de educación básica, complementaria y formación para el trabajo con el sistema productivo. • Ampliación de oportunidades de acceso al financiamiento. • Fortalecimiento de oportunidades de reubicación. • Construcción un protocolo de atención integral para la protección social del vendedor informal, en conjunto con diecisiete entidades del orden distrital y nacional (IPES, 2020).
Santiago de Cali	Se adoptó mediante el Acuerdo 0424 de 2017, la Política Pública de Regulación y organización de ventas informales en el espacio público, mediante la cual se determinó: Elaborar un registro de identificación, ubicación y actividad que desarrollan los vendedores informales (Artículo 3) y carnetización, realizar la caracterización socioeconómica, verificar y actualizar los permisos otorgados para la ocupación de espacio público, fortalecer las inversiones sociales y económicas, desarrollar medidas pedagógicas y jurídicas, definir lugares donde se pueden ubicar los vendedores informales, implementar la recuperación del espacio público mediante operativos de inspección, vigilancia y control, realizar campañas educativas con entidades.
Medellín	En el municipio de Medellín, mediante el Acuerdo 42 de 2014 se adoptó la Política Pública para los Venteros Informales y sus familias, en la cual se determinó que son deberes y responsabilidades de los venteros informales: Ejercer la labor de acuerdo con lo establecido por la ley, mantener el espacio público limpio y ordenado, portar el carnet que lo iden-

MUNICIPIO	AVANCES
Medellín	tifica, divulgar la venta de sus productos de acuerdo con los estándares sobre ruido, dar cumplimiento a las disposiciones sanitarias, no expender productos que violen las normas de derechos de autor, ni sustancias psicoactivas. Adicionalmente, los objetivos de esta política son los de generar instrumentos para la formalización social, generación de programas de salud, protección social, recreación, seguridad y vivienda; articulación de los diferentes niveles de educación superior y el acceso a la educación básica primaria, media y secundaria y de promoción de la asociatividad.
Bucaramanga	A través del Decreto 0089 de 209 se adoptó el estudio del Plan Maestro de Espacio Público, en el que se determinaron las zonas susceptibles de aprovechamiento económico con acceso a servicios públicos.
Barranquilla ¹²	Mediante el Decreto 012 de 2014 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2032 en el que se incluyó como objetivo del sistema de espacio público, generar una base normativa que permita el aprovechamiento económico del espacio público como un mecanismo de gestión y financiación para su administración, mantenimiento y generación. Además, se prohíben las áreas para vendedores en los parques, pues deberán acogerse a los programas de mercados satélites. En el año de 2016, mediante el Decreto 0941 se adoptó en la estructura orgánica de la Alcaldía Distrital, la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, con el fin de regular el uso, la ocupación y disposición del suelo y la generación y defensa del espacio público. Esta Secretaría desde el año de su conformación y a la fecha ha avanzado en diferentes programas de recuperación del espacio público, una de ellas “El Centro es tuyo”, en el que se contó con un proyecto de reubicación y formalización de vendedores estacionarios y la construcción del Gran Mercado Público (Gran Bazar).
Ibagué	En Ibagué, a partir del Decreto 280 de 2008 se prohibieron las ventas en el espacio público y se regularon transitoriamente las existentes. Mediante este acto administrativo se adoptó el Registro Único de Vendedores Informales RUVI, mecanismos de reubicación que cumplen con el principio de la confianza legítima y la prohibición de instalación de nuevas casetas en el espacio público. Adicionalmente, este municipio ha adelantado procesos para la caracterización de la población vendedora informal.
Tunja	En el municipio de Tunja, en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año de 2014 se preparó la línea base socioeconómica de los vendedores informales, en la que se realizó la caracterización de 594 vendedores informales del municipio, en el que se recomendó una ruta de intervención en la que el municipio debía “reconocer que las ventas callejeras son una realidad

¹²Mehttp://www.barranquillacomovamos.co/bcv/images/PDF/como_vamos_en_espacio_publico_2008-2013.pdf

MUNICIPIO	AVANCES
Tunja	• social, económica y cultural de las ciudades colombianas” (2014. pp.42-45), potencializando las condiciones de empleabilidad y relocalización comercial, a través de: • La creación de un negocio propio, asociados al comercio de bienes y servicios, mediante la capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización. • Enganche laboral, dirigido a los vendedores con mayor probabilidad de inserción laboral en el sector formal, con el apoyo de aliados importantes como el SENA y el Servicio Público de Empleo. • Relocalización, mediante puntos de venta localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado, espacios regulados en plazas de mercado, y relocalización comercial.
Manizales	Mediante el Acuerdo 443-99, se reglamentaron las ventas informales, con el cual se buscaba definir las condiciones apropiadas para la realización de estas ventas y contando con el bienestar de la comunidad, seguridad y salubridad, a través del establecimiento de horarios para la realización de estas ventas, autorización para el ejercicio de actividad, se establece la realización de un estudio socioeconómico de diagnóstico, se establece que se podrán realizar convenios para el desarrollo del sistema de seguridad social de los vendedores informales, establecerá formas y sistemas de participación comunitaria y un marco de prohibiciones y sanciones.
Pereira	Mediante el Acuerdo 63 de 2006 se autorizó al Alcalde para disponer y destinar bienes inmuebles de propiedad del municipio para la Reubicación y Organización de los Vendedores Informales, para compensar a los vendedores, otorgar créditos a los beneficiarios, a través del Fondo de la Esperanza.
Pasto	Mediante el Decreto 0064 del 6 de marzo de 2019, se implementó el plan de reubicación y/o reconversión laboral de los vendedores ambulantes del sector carretas de tracción humana y se recupera el espacio público, mediante la adopción de alternativas de reubicación, sujetas a planes de negocio, esto es ingreso a un puesto en plazas de mercado de conformidad con el reglamento interno establecido, la constitución de micro-negocios de emprendimiento y constitución de mercados móviles. Adicionalmente, estas alternativas cuentan con componentes de trabajo, apoyo económico, capacitación, permanencia y seguimiento.
El Rosal	Mediante el Decreto 064 de 2013 se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan, en este se destaca: el registro del vendedor informal, la expedición de permisos transitorios para ventas informales, carnetización, se determina un único lugar donde pueden desarrollar la actividad, así como horarios, se

MUNICIPIO	AVANCES
El Rosal	establece un impuesto o tarifa por el uso del espacio público y medidas cuando hay ocupación de espacios recuperados. Además, se establecen garantías para el vendedor informal en las que las autoridades de policía no podrán suspender las actividades con registro y carnet, ni retener transitoriamente a los vendedores o sus bienes.
Sopó	Mediante el Decreto 004 de 2016 por medio de la cual se reglamenta el ejercicio del oficio del vendedor ambulante o estacionario, se determinó que para el ejercicio de este oficio debía contarse con la autorización de la Secretaría de Gobierno, se expedirá un permiso por núcleo familiar, se establece un procedimiento para las sanciones por incumplimiento de estas normas.
Zipaquirá	Mediante el Decreto 171 de 2018 se ordena la preservación de los espacios públicos que se encuentran ocupados por los vendedores informales, para lo cual se ordena la preservación de diferentes sectores en el municipio.
Tibabosa	Mediante el Decreto 11 de 2019 se creó en Tibabosa el Comité Técnico de Trabajo para la elaboración y aprobación del estudio socio económico para la reubicación de los vendedores informales del municipio, en el que participan el Alcalde Municipal o su delegado, el Secretario de Desarrollo Agropecuario y Medio Ambiente, Secretaria de Cultura Juventud y Deporte, Secretaría de Planeación Municipal, Secretaría de Gobierno y Secretaria de Acción Social, Hacienda, Obras Públicas, Almacenista municipal, profesional asesor y defensa jurídica.
Tauramena	Mediante el Decreto 003 de 2009 se determinó que para el ejercicio de esta actividad es necesario contar con la autorización de la Secretaria de Gobierno, así también se establece el procedimiento para dicha autorización, lo relativo a las sanciones, ubicación y forma para el ejercicio de la actividad.
Granada, Meta	A través del Decreto 147 de 2017 por medio del cual se regula el uso y ocupación del espacio público con el objetivo de informar sobre los alcances del Plan de Reubicación, informar sobre el marco legal, administrativo y organizativo, interlocución institucional con las organizaciones y personas ocupantes del espacio público, identificar las necesidades de capacitación, talleres y preparar los vendedores para un mejor desempeño ocupacional y empresarial, gestionar programas de formación y capacitación para el desarrollo de alternativas

De lo anterior se puede concluir que en los municipios analizados, existe un avance frente a la intervención del espacio público y los vendedores informales, en los que se resaltan: Implementación de sistemas información o herramientas de identificación como lo es la carnetización, progra-

mas de registro y autorización para el ejercicio de la actividad, programas de acceso a la educación y a la seguridad social, de formalización laboral o acceso al empleo y de formalización empresarial, programas de reubicación y asistencia técnica.

1.4.2. Contexto Internacional

Este diagnóstico internacional muestra el ejemplo de algunos países, en los que la aplicación de las políticas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para reducir el trabajo informal, ha mostrado resultados eficaces, especialmente a través de la regularización de dichas actividades. De la misma forma, se presentan algunos casos exitosos de países apoyados por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que, aprovechando el respaldo y estímulo que le da esta organización a las acciones locales a favor del desarrollo, han generado programas que no solo benefician al sector informal, sino también, permiten un mejor aprovechamiento de los espacios públicos.

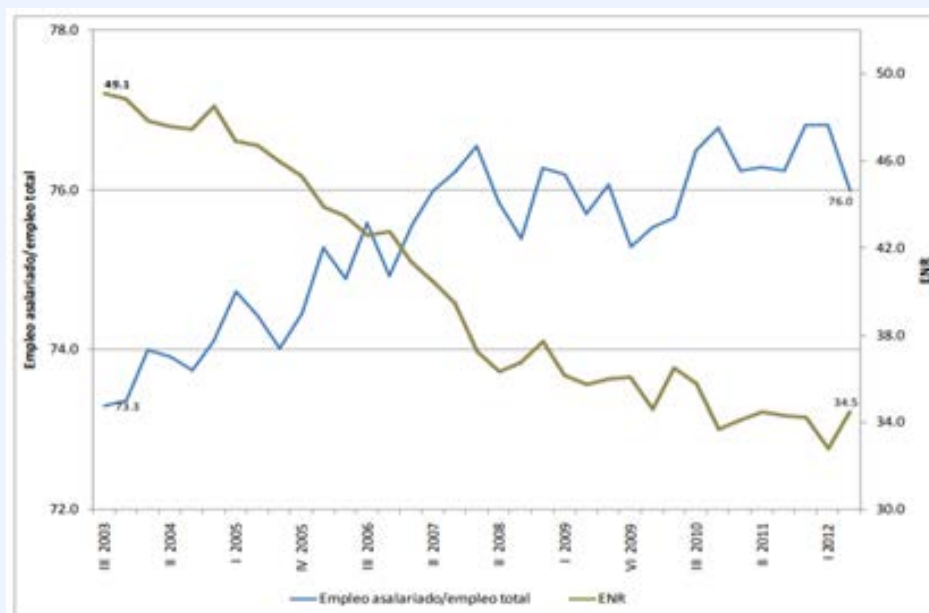
A continuación, se presentarán algunos casos de implementación de la experiencia internacional

para la construcción de políticas que benefician al desarrollo comercial, artes u oficios en espacio público.

1.4.2.1. Argentina: Estrategia Gubernamental De Empleo y Trabajo

En un breve período de tiempo, luego de la crisis de 2001-2002, Argentina experimentó una importante caída de la informalidad en el empleo asalariado. El indicador de informalidad laboral se refiere al empleo que no realiza contribuciones a la seguridad social –también denominado “empleo no registrado” (ENR)– el cual experimentó una declinación de 15 puntos porcentuales, desde el 49% hasta el 34%. (Fabio Bertranou, Luis Casanova, Marianela Sarabia Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013, págs. 1-8)

Figura 2. Empleo No Registrado y Empleo Asalariado Formal 2003-2012 en Argentina



Entre las lecciones extraídas de este proceso en Argentina, figuran las siguientes: (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 71)

- La estrategia para la transición hacia la formalidad debería integrarse en el centro de la estrategia gubernamental de empleo y trabajo, y no ser un proyecto independiente.
- La disminución de la informalidad se estableció como prioridad y desafío importante.
- La estrategia empleada era coherente con el marco de políticas públicas y las alianzas sociales fomentadas.

- La aplicación debería vigilarse y evaluarse periódicamente.

1.4.2.2. Brasil: Desempeño Macroeconómico

Mientras que en 2010 la crisis internacional provocó un fuerte aumento del desempleo en varios países, en Brasil se observó un aumento de 7,5% del PIB y el índice promedio de desempleo metropolitano cayó a 6,7%, porcentaje significativamente menor que el observado en el año de mayor impacto de la crisis (8,1% en 2009). Esto refleja un crecimiento notorio del ritmo de generación de empleos en 2010: 2,9% en áreas metropolitanas.

Durante 2011, el índice promedio anual de desempleo metropolitano retrocedió aún más y se ubicó en 6%, mientras que la ocupación aumentó 1,3%. La caída del desempleo entre 2004 y 2011 benefició a todos los grupos: hombres, mujeres, población mayor de 50 años, sostenes de familia, jóvenes, otros integrantes de la familia. Sin embargo, los hombres de 25 años o más resultaron los más favorecidos. Así, la situación se modificó sustancialmente: de un desempleo explosivo y generalizado en 2002 se pasó a reducidos índices de desempleo, con pleno empleo en varios segmentos y regiones, y un progresivo faltante de profesionales de varias especialidades durante el periodo 2010-2011. (Dos Santos, Anselmo Luis & Krein, José Dari, 2012)

Este fenómeno puede atribuirse a varias razones, entre estas:

- El desempeño macroeconómico durante la década de 2000 favoreció el aumento del número de puestos de trabajo formales. Los analistas han sugerido que hay una relación positiva importante entre los movimientos del tipo de cambio real y el desempleo.
- En 1996 el Gobierno instituyó un nuevo sistema de exención y simplificación tributaria para microempresas y pequeñas empresas, conocido como Ley Simples.
- Las tendencias demográficas han registrado una disminución de las tasas de fertilidad y un aumento del número de jóvenes que tuvieron acceso al sistema educativo.
- Mejor inspección del trabajo debido a los cambios en la estructura de incentivos y a nuevos métodos destinados a cumplir las metas de inspección.

• Algunos segmentos de la economía informal, en particular los trabajadores domésticos, registraron un aumento notable de los niveles de formalización durante la década de 1990 a pesar de su tradicional exclusión de la legislación laboral.

1.4.2.3. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 175)

El municipio de Durban en Sudáfrica suele mencionarse como un ejemplo de buena práctica, aunque según algunos, se trata más bien de un ejemplo de la lucha permanente que afrontan los trabajadores informales. El Sindicato de Mujeres Trabajadoras por cuenta propia, que se estableció en 1994, y la Junta de gestión de comercio informal, que comenzó a funcionar en 1995, realizaron actividades de promoción y negociación con las autoridades locales de Durban a fin de lograr infraestructura para los trabajadores informales. Gracias a estas actividades se tuvo en cuenta a los trabajadores informales en la planificación urbana. En 2001, se adoptó una reconocida política sobre la economía informal de Durban, inspirada en varios proyectos piloto. En esta se formuló una serie de sugerencias para mejorar la venta ambulante, por ejemplo, en relación con el registro (la simplificación del proceso de registro y la reducción de su costo), la asignación de sitios (los propios interesados negocian los criterios para la asignación de sitios, que luego deciden los funcionarios), y gastos de explotación (deberían establecerse honorarios diferenciados y transparentes según el lugar, el tamaño y los servicios prestados; el pago debería simplificarse). Asimismo, la política estableció los principios marco para el reglamento.

De acuerdo al reglamento de la “Política sobre la economía informal de Durban” (EThekweni Unicity Municipality, 2001, pág. 42), los principios rectores de la formulación de reglamentos y normas, para todos los trabajadores informales deberían:

- En la medida de lo posible, ser aplicables a toda la zona de gobierno local y no solo a la zona central de las ciudades.
- Traducirse al idioma local, incluidos los dialectos indígenas y campesinos. (En este caso específico de Durban se hizo al idioma zulú).
- Redactarse teniendo debidamente en cuenta el género.
- Divulgarse ampliamente en un formato de fácil lectura.
- Darse a conocer por todos los medios de prensa populares.

1.4.2.4. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 176)

En Dar es-Salaam (Tanzania) desde principios de la década de 1990 se ha otorgado licencias a los trabajadores informales que los autorizan a trabajar. Se han normalizado los estantes y las mesas y se han adoptado directrices que establecen un marco para la gestión de la venta ambulante. Se persuadió al concejo municipal para que adoptara un enfoque consultivo que contribuyó en gran medida a la aplicación del plan y resolvió muchos problemas como la delincuencia y la limpieza en la vía pública.

1.4.2.5. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 176)

En la India en 1989 el Tribunal Supremo confirmó que los trabajadores informales tenían derecho a vender y que las calles no “tenían exclusivamente por objeto el tránsito”. En 2004 se adoptó una Política nacional sobre trabajadores informales que

reflejó el cambio de la prohibición a la reglamentación de la venta ambulante. Tiene por objeto legalizar la venta ambulante mediante el establecimiento de zonas de venta autorizadas, la aprobación de reglamentación que impone el pago de aranceles, y no un número limitado de licencias, la promoción de la organización de trabajadores informales y la aplicación de mecanismos de participación, entre otras iniciativas.

Durante la década de 1990, numerosas industrias cerraron en la India. Sin alternativas, muchos trabajadores despedidos y migrantes rurales se unieron a la economía informal como vendedores ambulantes. Junto con su número, se incrementaron también las humillaciones, las confiscaciones y los desalojos de que eran objeto. Fue imperioso entonces formular políticas apropiadas y promulgar leyes para su protección social. La Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI), hizo posible transformarse en una fuerza de lucha. (Arbind Singh / Sachin Kumar, 2017)

1.4.2.6. (Organización Internacional del Trabajo, 2013, pág. 177)

Una de las claves del éxito es el diálogo entre los administradores y los trabajadores informales. Los administradores deben dar un lugar legítimo a los trabajadores informales, como los ilustran estos dos ejemplos de buenas prácticas:

En el primer caso, una persona ganó una concesión del ministerio encargado de la zona, para la gestión de un mercado privado. El mercado está bien organizado y gestionado, lo cual beneficia a todas las partes

participantes. El propietario recorre el mercado todos los días y está atento a los problemas de los trabajadores informales.

En el segundo caso, el mercado está en una urbanización que pertenece a una empresa privada. Esta última organiza y gestiona el mercado. Se cobra un alquiler alto y se mantienen normas de higiene, orden y seguridad elevadas. Al principio, los trabajadores informales se resistían al cambio de ubicación, pero gradualmente, a medida que aumentaron las ventas y los administradores lograron persuadir a los trabajadores informales, se completó la reubicación y el mercado prosperó. Gracias a la renovación realizada por la empresa, el mercado ahora tiene una buena infraestructura, incluidos baños y un estacionamiento, lo cual ha contribuido al aumento del número de clientes y, en consecuencia, de los ingresos de los trabajadores informales, que ahora también están dispuestos a pagar alquileres más altos.

1.4.2.7.¹⁴ (Kyoko Kusakabe - OIT Bangkok, 2006)

A continuación, se mencionan algunos ejemplos exitosos de proyectos respaldados por la CGLU, en los que se combinan el aprovechamiento del espacio público y el apoyo a los vendedores informales:

1.4.2.7.1. (Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales CGLU, 2016, pág. 19)

Este proyecto se creó en 2013 y hoy es un punto de encuentro para artistas y empresarios de la clase creativa. Es el resultado de la colaboración con ONG apoyadas por los gobiernos locales. Se organizan regular-

mente varias actividades, como la iniciativa de piano reciclado en asociación con el proyecto “Piano Livre”, donde se instalaron 10 pianos. En este proyecto la creatividad no se limita a las galerías de arte privadas, ya que los vecinos organizan eventos para que las artes salgan a la calle, a las plazas y a las fachadas.

1.4.2.7.2. (The W.K. Kellogg Foundation, 2003)

En colaboración con las Fundaciones Ford y W.K Kellogg, el Proyecto para el Espacio Público inició en 2002 un programa de financiación nacional en torno a mercados públicos y agricultores en comunidades de ingresos bajos y moderados. Cuarenta mercados en 22 estados recibieron fondos y sus esfuerzos mostraron que, a través de pequeñas cantidades de fondos, los mercados podrían impulsar la sostenibilidad de los proveedores y la administración, lo que resultaría en mayores ventas en el mercado y mayores ingresos operativos del mercado. Todos apoyan la idea de que los mercados públicos diversifican su base de proveedores y clientes, apoyan proyectos de desarrollo juvenil, brindan un mayor acceso a alimentos saludables y sirven como lugares de transformación para que sus comunidades se reúnan.

1.4.2.7.3. Chefchaouen: El souk (UCLG, 2014)

La ciudad de Chefchaouen en Marruecos, se centra en las interacciones entre las zonas rurales y urbanas como componentes de un territorio integrado. El “souk” de Chefchaouen es un punto de fusión de los vínculos urbano-rurales desde un punto de vista eco-

¹⁴La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es ser el portavoz y defensor de la autonomía local democrática y promover sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante toda la comunidad internacional. Su objetivo es fortalecer el papel de los gobiernos locales como uno de los pilares del sistema internacional de toma de decisiones; estimular las acciones locales a favor del desarrollo; promover gobiernos locales, regionales y asociaciones nacionales de gobiernos locales representativas, fuertes y eficaces; y favorecer la innovación al servicio de la gobernanza local. Disponible en <https://www.uclg.org/en>.

nómico, social y espacial. Los productos del mercado provienen de áreas rurales cercanas a la ciudad (pequeños productores, especialmente mujeres) y áreas rurales en otras regiones (mayoristas). Este mercado está cerca del centro histórico, llamado “Medina” y es el lugar para actividades a pequeña escala que generan dinámica social y económica y fortalecen la cohesión social.

1.4.2.8. Los Trabajadores Informales Frente Al COVID-19

1.4.2.8.1. Vulnerabilidad De Los Trabajadores Informales Ante El COVID-19.

En encuesta realizada el 15 de mayo de 2020 por el organismo Innovations for Poverty Action (IPA) en colaboración técnica con el DNP, acerca de las repercusiones que ha tenido el confinamiento como consecuencia de la pandemia del COVID-19 en Colombia, sobre diversos sectores, incluido el de los vendedores informales, se obtuvieron entre otros, los siguientes resultados:

Frente a la protección social y la resiliencia financiera, se halló que: Más de la mitad indican no poder acceder a \$1.000.000 para pagar una emergencia, las mujeres y trabajadores informales son menos probables de poder acceder a estos fondos de emergencia, el 68% de los encuestados dicen que han tenido que agotar sus ahorros, pedir dinero que no pueden devolver o abstenerse del pago de una deuda requerida para pagar los gastos necesarios desde febrero del 2020; más de un tercio de los encuestados dicen que han tenido que limitar el tamaño de las porciones en las comidas más de tres veces en la última semana y alrededor del 40% de

los encuestados dicen que redujeron su número de comidas en la última semana (1 de mayo hasta el 7 de mayo), los hogares con niños en edad escolar son más probables que otros de reportar que han tenido que reducir el tamaño de sus porciones y el número de comidas en la última semana, el 30% de los encuestados han recibido nuevas transferencias del gobierno en los últimos 30 días (8 de abril hasta el 7 de mayo).

Frente a la actividad económica y el empleo se encontró que el 49% de los hogares que reportan haber trabajado en febrero aún están trabajando (1 de mayo hasta el 7 de mayo), los hombres son más probables que las mujeres de trabajar una o más horas en febrero y en la última semana (1 de mayo hasta el 7 de mayo), mientras que el 49% de los trabajadores con contratos formales reportan haber trabajado en los últimos 7 días, sólo el 26% de los informales reportan lo mismo. De los hogares que aún están trabajando, 20% ganó menos y 15% trabajo menos horas en la última semana (1 de mayo hasta el 7 de mayo), el 44% de los lugares de trabajo de los encuestados están actualmente abiertos, el 49% de los hogares que trabajan en agricultura tuvieron que modificar su trabajo debido a las restricciones relacionadas con COVID 19, enfrentando principalmente desafíos de transporte y venta de la cosecha.

1.4.2.8.2. La propuesta de la ONU para proteger los trabajadores vulnerables de la economía informal.

La aparición del COVID-19 en el mundo, ha generado que la economía mundial caiga en una recesión sin precedentes. La ONU a través de su informe

“Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19”, entrega una propuesta global para la recuperación de la economía y el empleo, especialmente para aquellos sectores como el informal, que ante una situación de crisis como la se enfrenta, se ve afectada en mayor proporción (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2020, págs. 20-21)

La crisis podría provocar una reducción de 195 millones de trabajadores a tiempo completo, tan solo en el segundo trimestre de 2020¹⁵. Por consiguiente, esta pandemia es también una crisis de empleo y de subsistencia que amenaza en mayor proporción a los trabajadores informales.

La mayoría de los trabajadores vulnerables se encuentran en la economía informal que constituye el 60 % de la mano de obra mundial, quienes carecen de acceso a la protección social o tienen un acceso limitado a ella, y tampoco tienen la seguridad económica necesaria para hacer uso de permisos por enfermedad, recibir tratamiento si es necesario o hacer frente a un confinamiento¹⁶. En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) pone al servicio de los países del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo, asesoramiento para la aplicación de políticas integradas, en busca de proteger a los trabajadores informales vulnerables, a través de (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2020, pág. 26) Transferencias monetarias y en especie a los trabajadores de la economía informal y a los trabajadores autónomos, incluidos los empleados domésticos y los trabajadores ocasionales, basándose

¹⁵https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740877/lang--it/index.htm

¹⁶Menos de dos tercios de todos los países cuentan con un plan de seguridad y/o asistencia social que proporcione prestaciones por enfermedad. <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=40>

en los sistemas de protección social existentes cuando sea posible, garantía de la prestación de servicios de atención sanitaria e información a los grupos que no están debidamente integrados en los servicios establecidos, incluidos los trabajadores migrantes y los refugiados.

Adicionalmente, propone seguridad social para grupos vulnerables, acceso a servicios de atención a los trabajadores que deban seguir trabajando durante el período de confinamiento, apoyo a los trabajadores informales jóvenes que se encuentren en una situación difícil, incluidas las medidas para garantizar la continuidad del aprendizaje, prevención de la discriminación, la exclusión y la violencia en el sector informal, cuando se acentúan las vulnerabilidades, inclusión de esos grupos destinatarios a los planes de protección social, de modo que puedan mitigarse la interrupción de los ingresos y el aumento de la carga que supone el cuidado de los niños y las niñas.

De lo anterior se puede concluir que, del ejercicio y práctica internacional, se pueden incluir los

aprendizajes, que permitan mejorar la situación y condiciones de vida de los vendedores informales. Así las cosas se destaca: La transición hacia la formalidad, en la estrategia empleo y trabajo, revisión del desempeño macroeconómico, sistemas de exención y simplificación tributaria para micro y pequeñas empresas, programas de acceso al sistema educativo, fortalecimiento a la inspección de trabajo, fortalecimiento de las organizaciones sociales y sindicales quienes son fundamentales para el diálogo, negociación y promoción de beneficios para sus asociados o afiliados; cambio de prohibición a reglamentación, diálogo, zonas de ventas autorizadas y de interacción urbana-rural.

Igualmente es importante que tanto a nivel nacional, como a nivel territorial se integren estrategias, para mitigar los efectos causados por la pandemia del COVID-19 en esta población.

2

Enfoques de la política pública de vendedores informales



En el marco de la presente Política Pública para los vendedores informales los enfoques que a continuación se presentan pretenden dirigir la atención hacia la mejor comprensión de realidades, situaciones y necesidades específicas relacionadas con este importante sector de la sociedad con miras a proporcionar soluciones pertinentes por parte del estado, la sociedad civil y todos aquellos actores involucrados en su construcción.

Teniendo en cuenta la visión que plantea la Ley 1988/2020 en su artículo 1, se incluyen a continuación dos tipos de en-

foques, el de Derechos Humanos y el enfoque diferencial por considerar que en el caso de los vendedores informales son los que más importancia revisten sin detrimento de otras miradas que puedan desarrollarse en el curso de la implementación del ciclo de la política pública.

Lo anterior se ve reforzado por elementos jurisprudenciales tales como la Sentencia T-067 de 2017 en la cual se plantea con claridad como la población vendedora informal está integrada también por personas que dada su condición de vulnerabilidad es considerada sujeto de protección especial

como lo son las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad física o cognitiva, mujeres, población desplazada, minorías étnicas, madres cabeza de familia y menores de edad.

Como se plantea en la Guía para la formulación, e implementación de políticas públicas del Distrito Capital: “El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades”¹⁷.

Figura 3. Enfoques en el ciclo de la política pública.



Nota: Elaboración propia.

¹⁷Tomado de: <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectoriales/guia-de-politica-publica>

Los enfoques aquí incluidos, se integran y complementan mutuamente en el ciclo de la política pública de vendedores informales desde la mirada sistémica y deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de cada una de sus fases o etapas.

2.1. Derechos Humanos

La política pública para los vendedores informales es una herramienta para el desarrollo de soluciones a la situación de precariedad de este sector y apunta a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas hacia condiciones de igualdad y equidad. Para ello, desde la perspectiva de los derechos humanos se debe tener en cuenta las diversas formas de pensar, actuar y relacionarse entre quienes conforman este sector y de ellos con los demás habitantes del entorno socio-demográfico. Este enfoque supone un tratamiento igualitario para todos los integrantes del sector, en el sentido que nadie debe tener menores oportunidades que los demás. De esta manera, la aplicación del enfoque debe cumplir con los siguientes preceptos:

Igualdad: fundamento de los derechos humanos que nos permite reflexionar desde las dimensiones, del “igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad” (García, 2008, p.39)¹⁸. Así como a partir de la universalidad e inalienabilidad; invisibilidad; interdependencia y la interrelación; en el marco de la rendición de cuentas y el estado de derechos (ONU, 2003).

Equidad: busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar

las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Es así como en las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas.

Garantía de derechos: La política pública permite que las personas sean vistas y tratadas en su dimensión ciudadana, y por lo tanto puedan exigir de forma individual y colectiva, la garantía, el ejercicio y el cumplimiento de esos derechos.

En este sentido, se toma como criterio común para entender el enfoque de derechos humanos las directrices de programación plasmadas en la declaración “Hacia un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo” (ONU, 2003). Teniendo en cuenta esta guía el desarrollo de la política pública para vendedores informales debe contemplar:

- **Evaluación y análisis:** con el fin de identificar las demandas de derechos humanos de los vendedores informales y las correspondientes obligaciones de derechos humanos de los titulares de deberes, y las causas estructurales de la no-realización de los derechos.
- Los programas deben evaluar la capacidad de los vendedores

informales para reclamar sus derechos, y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

En este sentido, la política pública apunta a que:

- Los vendedores informales sean reconocidos como sujetos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo. No como sujetos pasivos dedicados a la actividad comercial.
- El derecho a la participación activa debe ser un objetivo de los vendedores informales y el estado debe velar por facilitar el cumplimiento de este derecho.
- Tanto los resultados como los procesos son monitoreados y evaluados.
- Los diversos instrumentos de análisis que se diseñen para atenderlos deben incluir a todas las personas y grupos que manifiesten su interés.
- Las estrategias y líneas de acción de la política pública deben apuntar a reducir la disparidad frente a otros sectores sociales.
- Los planes, programas y proyectos que se diseñen deben estar centrados en las personas y buscar el favorecimiento de aquellos grupos excluidos y marginados.
- Los programas que se desarrollen deben ser objeto de la rendición pública de cuentas.

¹⁸T. García Prince, E. (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

2.2. Poblacional – diferencial

Bajo este enfoque se busca la identificación y caracterización de las particularidades y especificidades existentes dentro del sector de los vendedores informales con miras a que las distintas estrategias y líneas de acción que se diseñen coadyuven a la superación de situaciones de exclusión y discriminación. Esta identificación debe hacerse tanto en el ámbito individual como colectivo para avanzar hacia un perfil de tipo social y cultural en el sector y también para entender las interseccionalidades que pueden existir y que deben ser tenidas en cuenta en el conjunto de la política pública. El objetivo de este enfoque es lograr que todas las personas tengan el goce efectivo de derechos y que el estado llegue a ellos con diversas formas de acción y de atención.

Con base en la recolección y análisis de información proveniente de fuentes primarias y secundarias realizada durante el proceso de formulación se han identificado para este enfoque tres tipos de poblaciones dentro del sector de los vendedores informales hacia las cuales debe dirigirse la política pública con estrategias y acciones, ellas son:

2.2.1. Género

La implementación de la política pública para los vendedores informales, con base en el enfoque de género (Bareiro, 2016)¹⁹, desarrollará en sus diferentes estrategias y líneas de acción los siguientes objetivos:

- **La equidad o igualdad de oportunidades:** su objetivo es reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, en el ámbito público y en el ámbito privado. Para esto parte de las acciones pro-

puestas se encaminan hacia la autonomía política y económica de las mujeres.

- **Políticas antipobreza:** se dirigen a mujeres pobres para satisfacer sus necesidades básicas y promover su rol productivo.

- **Empoderamiento:** se encaminan a promover e incrementar el desarrollo de capacidades de las mujeres para su participación en el ámbito público.

- **Transversalidad de género:** se trata del proceso por medio del cual se valoran los impactos del actuar del Estado (políticas públicas, legislación, normatividad, planes, programas, proyectos, etc.), en cualquier área y todos sus niveles, para mujeres y hombres, teniendo en cuenta sus diferentes interseccionalidades o posiciones (orientación sexual, etnia, edad, clase, procedencia urbana o rural, etc.). Con el fin de que tanto mujeres como hombres se beneficien de forma igualitaria. El objetivo es el logro de la igualdad de género.

2.2.2. Discapacidad

Según la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se busca garantizar y asegurar el “ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando

toda la forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”.

En función de lo anterior, la política pública de vendedores informales desarrollará como parte de sus líneas de acción acciones hacia este sector que les faciliten el derecho de hacer parte del sector sin ser objeto de ningún tipo de discriminación ni exclusión.

2.2.3. Condiciones especiales de protección

Teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en compromisos nacionales e internacionales respecto a la protección de grupos poblacionales específicos, el desarrollo de la política pública para vendedores informales adopta para su implementación un enfoque a través del cual, en el ámbito de lo local permita identificar dichos grupos y frente a ellos, se adapten las líneas de acción de acuerdo con las particulares necesidades de dichas poblaciones; entre ellas, víctimas del conflicto armado, minorías étnicas, población en situación de desplazamiento, etc.

2.2.3.1. Ciclo de vida

Este enfoque hace referencia a las diferencias que puede demandar la implementación de la política pública según la etapa de desarrollo en la cual se encuentra la persona, desde la perspectiva del Ciclo Vital. Los ciclos vitales se definen, en términos generales, como: Primera infancia (desde la gestación hasta los 6 años); Niñez (desde los 6 años hasta los 12); Adolescencia (desde los 12 hasta a 18 años); Juventud (desde los 19 años hasta los 25); Adultez

¹⁹Bareiro, L. (2016). Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). Recuperado de: <http://prigepp.org>



(desde los 26 años hasta los 65); Vejez (desde los 65 años en adelante). En este sentido y, según la información de contexto analizada, se debe hacer énfasis particular en:

2.2.3.1.1. Adulto mayor

La política pública buscará analizar su situación dentro del sector de los vendedores informales y específicamente que características reviste desde el punto de vista biológico, psicológico, emocional y social para determinar posibles situaciones de exclusión o discriminación existentes. Lo que se persigue en este caso es formular acciones que lleven al pleno ejercicio de sus derechos atendiendo las capacidades y potencialidades propias de su edad.

2.2.3.1.2. Infancia y adolescencia

Teniendo en cuenta que dentro del sector de vendedores informales existe una situación frecuente en la cual es común ver a padres y madres

acompañados de sus hijos menores, los cuales terminan siendo instrumentalizados en la actividad comercial ejerciéndola de manera directa o en labores de apoyo a la misma, la política pública se planteará como parte de sus estrategias incidir en forma determinante para que estos infantes sean objeto de acciones tendientes a reubicarlos en los espacios educativos que les correspondan o a su núcleo de protección familiar y a velar porque tengan una garantía completa de sus derechos.

2.2.3.1.3. Juventud

Teniendo en cuenta que dentro del sector de vendedores informales existe un importante número de jóvenes en el ejercicio directo de la actividad, la política pública formulará acciones concretas que permitan el fortalecimiento de capacidades para que esta población encuentre, según sus vocaciones, otras rutas de generación de ingresos.





3

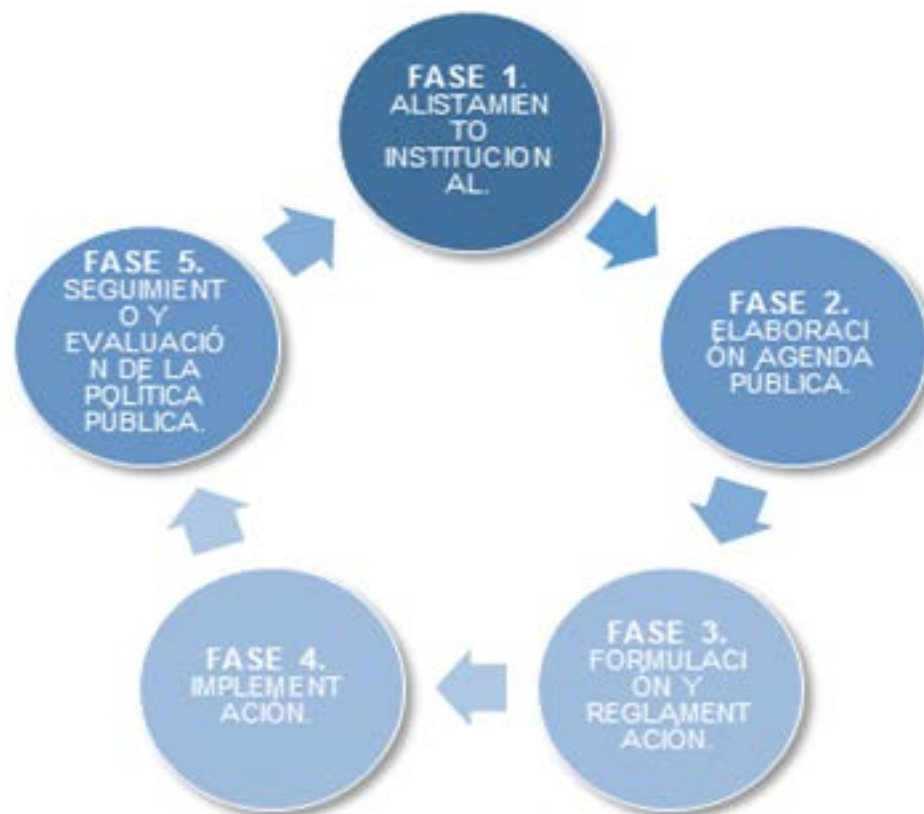
Metodología para la for- mulación de la Política Pública

La política pública de Vendedores Informales, se formula en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 1988 de 2019, que tiene por objeto garantizar los derechos a la dignidad humana, el mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

En aras a dar cumplimiento a dicho mandato, en el año 2020, el Ministerio del Trabajo expide la

resolución 1213, que precisa la reglamentación de los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública; especificando que en dicho proceso se abordarían cinco fases i) alistamiento institucional, ii) elaboración de la agenda pública, iii) formulación y reglamentación, iv) implementación y v) seguimiento y evaluación, conforme se observa en la siguiente imagen:

Figura 4. Fases del ciclo de política pública.



Nota: Tomado de la resolución 1213 del 2020 del Ministerio de Trabajo.

La **Fase 1** corresponde al alistamiento institucional, la cual comprende la articulación entre las entidades definidas en la ley 1988 del 2019 como responsables de la elaboración, formulación e implementación, así como del seguimiento técnico a la elaboración, formulación y ejecución de la política pública.

Como parte de la primera fase del ciclo de la política pública, se esquematiza el sistema de actores involucrados en las diferentes etapas del proceso, y de acuerdo con su competencia se hace una clasificación por incidencia e interés, lo cual

permite identificar su aporte bien sea en una o varias fases del proceso.

Como herramienta principal para la identificación de los actores participantes, se aplica la técnica de Mapa de actores dispuesta por el Ministerio del Interior en su instrumento llamado Tabla de actores involucrados, articulado con los lineamientos para las buenas prácticas en la identificación de actores establecidos por el Project Management Institute en su PMBOK (Project Management Body of Knowledge); delimitando los siguientes elementos para su abordaje:

Figura 5. Elementos de la Matriz de Mapa de Actores.

ELEMENTOS DE LA MATRIZ DE MAPA DE ACTORES	
ACTORES	Aquellas instituciones, individuos, comunidades y organizaciones que se ven afectados por el fenómeno, que lo causan, que pueden estar interesados en la solución o que, en el marco de sus competencias, deben involucrarse en la situación
RELACIÓN CON LA SITUACIÓN	Horizontal - en caso de que el vínculo con la situación problema no esté determinado normativa o legalmente Vertical - en cuyo caso esté determinado normativo o legalmente con la situación.
ROL	Bien sea beneficiario o cooperante de la política pública
NIVEL DE INCIDENCIA	Alta: Cuando el actor tiene relación directa con el fenómeno. Media: Cuando el actor tiene incidencia en el fenómeno, pero no se ve afectado por este o viceversa. Bajo: Cuando el actor no tiene relación con el fenómeno, pero lo conoce
NIVEL DE INTERÉS	Alta: Cuando el actor tiene relación directa con el fenómeno. Media: Cuando el actor tiene incidencia en el fenómeno, pero no se ve afectado por este o viceversa. Bajo: Cuando el actor no tiene relación con el fenómeno, pero lo conoce
EXPECTATIVAS	Refiriéndose al interés del actor frente a la solución de la problemática
POSIBLES CONTRIBUCIONES	Refiriéndose al aporte del actor en la formulación de la política pública.

Nota: Elaboración propia, basada en la matriz de Mapa de Actores.

Esquemáticamente los actores identificados se agrupan en 6 categorías, según se presenta a continuación:

Figura 6

Mapa general de actores.



Nota: Creación Propia, basada en la Matriz de Mapa de Actores.

Una vez establecido el mapeo general de actores, se da paso al desarrollo de la **Fase 2: Elaboración de la agenda pública**, que tiene como propósito reconocer las situaciones problema de las ventas informales en Colombia y los actores determinantes para la formulación y adopción de la presente política pública.

Para dar respuesta a esta etapa, en un primer momento se amplía el mapa de actores presentado en la fase anterior, logrando identificar aquellos que son fundamentales en las diferentes etapas del proceso, teniendo como criterio de selección principal, la clasificación de incidencia e interés.

Figura 7 Esquema explicativo de Matriz para la identificación de actores.



Fuente: Elaboración propia con base en Matriz de mapa de actores.

Y de manera particular, se presentan los siguientes actores:

Figura 8

Esquema de Mapa de Actores.



Nota: Elaboración propia con base en Matriz de mapa de actores.

Dentro de los actores identificados se definen, preliminarmente, los siguientes grupos para la recopilación de información base para el diagnóstico situacional: i) universidades, grupos de investigación y centros de investigación, ii) municipios y distritos, iii) organizaciones, asociaciones y/o representantes de vendedores informales y iv) vendedores informales.

Paralelamente, se desarrolla la construcción del Marco Referencial, entendiéndose como la aproximación legal y conceptual para la formulación de la política pública. Como metodología/estrategia principal para la construcción de este componente de la política pública, se recurre a reglamentación Nacional e Internacional, incluyendo entre otros la Constitución Política de Colombia, sentencias emitidas por la Corte Constitucional, leyes y decretos Nacionales y documentos propios de diferentes carteras Ministeriales.

Presentados los elementos anteriores, se realiza la construcción del Diagnóstico Situacional, bajo una concepción integradora y participativa

de las diferentes concepciones de la realidad de las ventas informales en Colombia mediante el análisis de la información recolectada en las Alcaldías, las agremiaciones y la información de estudios adelantados por las diferentes Universidades y Centros de investigación. La metodología con la cual se construye el diagnóstico situacional en el marco de la política pública de vendedores informales es la Metodología de Marco Lógico para obtener los elementos que sustentan la construcción del árbol de problemas y la posterior estructuración del árbol de objetivos y la formulación de los ejes, las diferentes estrategias y sus respectivas líneas de acción. Para la recolección de información primaria se utilizaron los siguientes mecanismos:

Se diseñaron y aplicaron 2 instrumentos de recolección de información:

a. Un instrumento dirigido a Municipios o Distritos seleccionados, para esta etapa de construcción, según criterios de priorización. El instrumento se segmentó en 6 subcategorías:

Figura 9 Instrumento para recolección de información de distritos y municipios.



Nota: Elaboración propia.

b. Un (1) instrumento dirigido a Asociaciones, Agremiaciones, Sindicatos, Cooperativas y representantes de Vendedores Informales en Colombia, reportadas por los entes territoriales en el retorno de la información del instrumento de recolección que se les aplicó, otras que reposaban en las bases de datos de las carteras ministeriales participantes, y por último, otras que una vez expedida la ley 1888 del 2019, presentaron solicitudes de inclusión en el proceso de la formulación de la política pública.

Una vez se tiene la información brindada por los entes territoriales y las agremiaciones de Vendedores Informales, se procede a tabular dicha información y acto seguido, se desarrolla un ejercicio de análisis que permite la construcción del Diagnóstico situacional, resumido de forma esquemática en el árbol de problemas.

Una vez concluido el proceso de análisis de la información, y formulado el diagnóstico situacional, se procede a desarrollar

la **Fase 3: Formulación y reglamentación** que se construye sobre los resultados obtenidos de la fase 2. El propósito de esta fase es identificar con precisión y de forma conjunta las estrategias de abordaje de las problemáticas y necesidades que han sido identificadas previamente, así mismo, determinar los mecanismos que permitirán financiar estas estrategias.

De esta forma, se construye el árbol de objetivos y, a partir de esta representación esquemática, se formulan los ejes, estrategias y líneas de ac-

ción de la política pública de vendedores informales en espacio público. Dicho diseño recopila los lineamientos para la **Fase 4: Implementación**, etapa posterior a la elaboración del presente documento, en la cual se materializará la política pública dirigiendo sus esfuerzos a dar respuesta a la situación problemática identifica.

En este documento se esbozan igualmente, los principios y elementos orientadores para la **Fase 5: Seguimiento y Evaluación**, tal como lo dispone el artículo 6 de la Ley 1988 del 2019.



4 Diagnóstico Situacional

4.1. Resultados a partir de la información de distritos y municipios

Del instrumento aplicado a los entes territoriales, enviado a 122 municipios y ciudades priorizadas bajo los criterios descritos en el capítulo anterior, el 40% envió respuesta a las preguntas y solicitudes de información, siendo importante destacar la composición heterogénea en las categorías municipales permitiendo conocer las condiciones en que se desarrolla la venta informal en ciudades de categoría especial como Bogotá en su condición de Distrito Capital, ciudades capitales como Cali, Medellín, Leticia, Cartagena, Pereira, Tunja, Yopal, Pasto, Ibagué, Riohacha, Arauca, Florencia y Bucaramanga, algunas de ellas de primera y segunda categoría, y 35 municipios más de categorías inferiores, esta heterogeneidad se traduce en la capacidad financiera, administrativa y de gestión que tiene cada ente territorial para atender al fenómeno de la venta informal. Situación que se observa en los resultados de análisis del instrumento, estas capacidades se hacen evidentes en la posibilidad robusta o escasa de identificar, atender y proteger a las personas que ejercen actividades económicas en espacio público, algunas de ellas con una alta vulnerabilidad.

Con el instrumento se hace un análisis inductivo deductivo, que permite la recolección de información territorial desde seis perspectivas: 1. Reglamentación de uso del espacio público; 2. Regulación de la actividad de venta informal; 3. formas de organización de los vendedores informales; 4. investigaciones y

estudios sobre las ventas informales en espacio público; 5. Herramientas de registro, caracterización y carnetización; y 6. existencia de espacios o locales de interés social.

En cuanto a la Reglamentación de uso del espacio público (1), el propósito de disponer de esta información es identificar los instrumentos de planeamiento urbano, de política o de regulación usados para definir las condiciones de uso y aprovechamiento del espacio público; identificación de la institucionalidad territorial a cargo de la implementación de la política, atención y seguimiento al ejercicio de las actividades económicas de venta informal en el espacio público. Como resultado del análisis de la información obtenida se observa que el 85,72% de los municipios identificó los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT - EOT)²⁰ como el instrumentos de planeación y orientación sobre los usos del suelo y transformación urbana, el 57% relacionó tener algún acto administrativo (acuerdo - decreto) adicional para la regulación del espacio público, y en el 53,06% de los territorios consultados es la Secretaría de Gobierno, seguida por la Secretaría de Planeación y la Dirección Administrativa de Espacio Público cada una con un 6,12% de participación, como las entidades encargadas de la atención y seguimiento del fenómeno de las ventas informales en su territorio.

El siguiente segmento de la encuesta (2.) a entes territoriales, buscaba identificar los meca-

nismos de control y regulación de la actividad de venta informal en el espacio público, tales como actos administrativos, planes y programas cuyo desarrollo esté enfocado en garantizar el derecho a la dignidad humana, el mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público de los vendedores informales. Cabe anotar que los mecanismos de control citados fueron tan diversos como los territorios analizados; sin embargo, más de un tercio (34%) hace referencia al uso de medidas persuasivas-restrictivas con acompañamiento policial, como uno de los más utilizados.

Adicionalmente, de los 49 municipios analizados, el 42,86% dice no tener actos administrativos sobre la materia, y casi el 60% no cuenta con un plan o programa que propenda por la garantía de derechos a los vendedores informales en el espacio público de sus municipios.

En el tercer segmento se identificaron las formas de organización y asociación de los vendedores informales presentes en cada territorio y el proceso de registro de las formas asociativas de las mismas, obteniendo como resultado que en el 54% de los territorios existe una o más formas asociativas (agremiaciones, asociaciones, cooperativas y sindicatos), aunque llama la atención que el 30% señala que los vendedores informales en el espacio público son independientes a cualquier forma de asociación.

El 59% de los municipios encuestados no tiene registro de las formas asociativas identi-

²⁰De acuerdo con la población de cada municipio, la Ley 388 de 1997 definió el tipo de plan que se debe desarrollar:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Municipios con más de 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): Municipios con menos de 30.000 habitantes.

cadass; sin embargo, el 41% restante ha identificado entre 1 y 10, o más de 10 formas asociativas en territorios, situación que es directamente proporcional al tamaño de la ciudad y su número de habitantes.

En el cuarto segmento se analizó la existencia o no de investigaciones y estudios previos de caracterización, registro, contemplando dificultades, alternativas, retos y desafíos; la participación de otros actores, y el presupuesto destinado para la atención de las situaciones asociadas a la actividad de venta informal en espacio público; para seguidamente conocer las alternativas y propuestas planteadas desde el punto de vista de las administraciones locales. Sólo el 20% de los municipios manifiesta contar con algún tipo de investigación respecto a las ventas informales en espacio público.

Entre las principales dificultades planteadas por los municipios o distritos para la atención de la población vinculada al ejercicio de actividades de ventas informales en el espacio público se tiene: Para el 22% es la falta de infraestructura física, y seguidos por falta de regulación y de presupuesto, ambos con una participación del 18%. Igualmente, aunque en menor proporción, señalan que la condición de población flotante sin caracterizar, los efectos del COVID-19, desorden de vendedores informales, la afectación del espacio público, falta de autoridad de la policía, diferencias en la interpretación normativa, desempleo y falta de organización del sector informal, son dificultades que se presentan en los entes territoriales alrededor de la actividad económica ejercida por vendedores informales.

Ante estas situaciones, los municipios sugieren una serie de

alternativas que hagan frente a la problemática, dentro de las cuales se encuentra, según orden de prioridad: ubicación de vendedores fuera del espacio público, caracterización de los vendedores, reglamentación de actividades del sector informal, disponibilidad presupuestal, programas de asociatividad, entre otras.

Así mismo, dentro de los principales retos y desafíos en la organización y regulación de las ventas informales en el espacio público en los Municipios, sumado el impacto socio económico derivado por el COVID-19, los entes territoriales señalan: cumplimiento de las normas de bioseguridad, reubicación de vendedores en nuevos espacios, conformación de asociaciones, vulnerabilidad de vendedores, caracterización de vendedores informales, pérdida de empleos en sector formal, y apoyo humanitario a los vendedores ambulantes.

El 71% de los municipios manifiesta no contar con otros actores territoriales como entidades e instituciones públicas y/o privadas, ONG, asociaciones, academia y tercer sector que pudieran colaborar con la implementación de la política de los vendedores informales. Situación que se hace aún más compleja al evidenciar que el 43% de los municipios no tiene presupuesto asignado en el cuatrienio para atender el fenómeno de las ventas informales, el 27% cuenta con un presupuesto de veinte millones de pesos colombianos (\$20.000.000), el 20% tiene una asignación entre cien y quinientos millones de pesos colombianos (\$100.000.000 - \$500.000.000) y el 10% cuenta con recursos mayores a ese rango, recursos proporcionales al número de habitantes y categoría municipal.

En cuanto a alternativas y/o programas planeados para atender el fenómeno de las actividades económicas asociadas a Ventas Informales se encuentra que dentro de las opciones planteadas sugieren: empleabilidad, formación/acciones de capacitación, emprendimiento, fortalecimiento de unidades productivas, crédito, reubicación en puntos comerciales, mobiliario en el espacio público para comercializar, construcción de galerías, reconversión económica, fortalecimiento de unidades productivas, recuperación del espacio público; entendiendo que con un abanico más amplio de opciones para acceder a ellas, con mayor facilidad se darán alternativas de solución para resolver las problemáticas que puedan tener los vendedores informales en el espacio público de sus municipios. En ese sentido, el 55% considera ofrecer tres o más opciones y dentro de ellas se da relevancia a los programas de emprendimiento, reubicación en puntos comerciales, programas de empleabilidad y fortalecimiento de unidades productivas; sin embargo, se desestima al crédito como una opción verdaderamente significativa.

Tratando de ampliar el contexto sobre la alternativa planteada en cuanto a ofrecer formación o capacitación para atender problemáticas asociadas al ejercicio de las actividades de ventas informales en espacio público, la siguiente pregunta buscaba medir los énfasis temáticos que ofrece la oferta institucional, hacia donde están dirigidos las acciones de capacitación en cada municipio, encontrando que guardan relación directa con las opciones planteadas en la pregunta anterior, es decir, con: emprendimiento, formación para el trabajo, fortalecimiento a unidades productivas;

y se incluyen temas como manejo de tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, formación técnica o tecnológica, dirigidas al cierre de brechas tecnológicas y educativas a las que se enfrentan los vendedores informales en el espacio público.

De acuerdo con los datos retornados acerca del número de vendedores informales que se han acogido a programas de formación/capacitación en los entes territoriales analizados, se puede decir que la mitad (50%) no tiene datos al respecto, el 33% de los municipios tiene contabilizados entre 1 y 100, el 10% entre 1000 a 10000 y el 7% entre 100 a 1000 vendedores informales que se ha acogido a algún programa de formación.

Al final del cuarto segmento de investigaciones sobre las ventas informales se buscaba analizar la categorización aplicada por los municipios y distritos para conocer los programas o proyectos para vendedores informales, dejando claro que el 18% de estos, no cuentan con programas o proyectos; pero en los que si existen, la categorización está dada: por grupos de edad (29%), por capacidades especiales (16%), por género (14%), por pertenencia étnica (89%), por líneas de productos (8%) y por grupos en estado de vulnerabilidad (3%).

El quinto segmento buscaba indagar en las herramientas de registro, caracterización y carnetización con las que cuentan los municipios. Para ello, en primera medida se pidió describir las variables que son tenidas en cuenta para el registro e identificación de los vendedores informales en cada territorio, encontrando que el 33% priorizan las variables de lugar donde se desarrollan las ventas y el tiempo que lleva el vendedor ubicado en el espacio público. El 29% se basa sólo en el lugar donde se llevan a cabo las ventas informales (si se considera como espacio público o no), el 13% sólo considera el tiempo, y el 18% consideran otras variables adicionales como grado de vulnerabilidad y procedencia de los vendedores informales, información relacionada con la actividad que desarrolla el vendedor y solicitudes de permisos temporales para trabajar en el espacio público; adicional a un 6% que no registra vendedores informales en sus municipios.

Igualmente, el instrumento indaga sobre la última fecha de actualización del registro de vendedores informales, encontrando que el 60% ya cuenta con algún tipo de registro, de los cuales el 17% tiene datos actualizados del primer semestre de 2020, el 19% tienen datos del año 2019, y el 23% consolidaron el registro entre los años 2016

y 2018. Además, el 2% tiene información de hace más de 5 años, el 21% está en proceso de construir la herramienta y el 17% no cuenta con registro de los vendedores informales en el espacio público.

Aunado a lo anterior, surgió la inquietud de conocer si los municipios tienen alguna herramienta de caracterización que detalle aspectos como componentes sociodemográficos y económicos de las ventas informales en el espacio público, a lo que los municipios respondieron mayoritariamente que no (73%). Situación similar se presenta con la carnetización, como una herramienta de identificación para los vendedores informales en el espacio público. Para ello se analizaron las respuestas acerca de cuál es la entidad responsable de la carnetización, señalando que en el 52% de los territorios son las Secretarías de Gobierno, aunque el 8% dice ser una tarea que corresponde a las mismas organizaciones de vendedores informales y el 31% manifiesta no contar con la herramienta de carnetización.

En cuanto a la frecuencia de identificación de vendedores informales, el 25% de los municipios muestra que se hace continuamente en el espacio público o con la entrega de permisos temporales de trabajo en espacio público, otro 25% relaciona que es una tarea que se desarrolla anualmente, y otros con espacios temporales de cada dos años (2%), o cada cuatro años, como período de mandato (6%), y el 40% reporta no tener ninguna frecuencia.

Por último, el segmento seis estaba enfocado a recolectar información acerca de la existencia de espacios o locales de interés social en los diferentes municipios del territorio nacional. En ese sentido, de los 49 municipios de la muestra, 27 manifestaron no tener espacios alternativos para acoger a los vendedores informales, 21 municipios cuentan con espacios para acoger a los vendedores informales, dentro de ellos: plazas de mercado, locales, pasajes, centros comerciales, bazares populares y módulos ubicados en andenes, como alternativas para ubicar a los vendedores y reorganizar el espacio público en sus municipios; sin embargo, el alcance y cobertura lograda en muy pocos casos, permite beneficiar a más de 200 personas vendedoras informales.

En cuanto a los mecanismos tenidos en cuenta para la asignación de los espacios o locales de interés social en el territorio de sus jurisdicciones, se incluye: regulación en el territorio, vulnerabilidad, antigüedad en el espacio público, sorteo, principio de confianza legítima, ser oriundo o residente, registro local, o arrendamiento.

4.2. Resultados a partir de la información de organizaciones y asociaciones de vendedores informales

Del instrumento elaborado para las organizaciones de vendedores informales, se enviaron 124 solicitudes de diligenciamiento, obteniéndose un retorno de 48 organizaciones. Se estructuró en ejes que permitieran un desarrollo y entendimiento de las necesidades e identificación de cada una de ellas.

La primera parte del cuestionario fue establecida para identificar datos de las organizaciones que diligenciaron el formulario o la organización a la cual pertenece el vendedor informal que diligenció el cuestionario, de la cual se puede inferir que el 83% de las personas que diligenciaron el cuestionario lo realizaron como representantes de alguna organización y el 16.67% lo realizó a nombre propio; sin embargo, el 54.76% de estos últimos pertenecen alguna organización que representa sus intereses.

Las principales ciudades sedes a las que pertenecen estas organizaciones son: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Manizales, Cali, Neiva, Santa Marta, Meta, Pereira, Ibagué y Armenia. Entre las diferentes formas asociativas se identifica que el 54.76% son asociaciones, el 9.52% son cooperativas, el 2.38% son agremiaciones, el 19.05% son sindicatos, 9.52% son independientes. Estas formas asociativas están formalmente constituidas en un 86%. No obstante, la mayoría de ellas asocia un número menor a 100 vendedores informales.

En el segundo eje de verificación de la encuesta se establecieron los puntos principales a analizar para entender el estado de los vendedores informales en el espacio público. Entre éstas, fueron señaladas como una de las principales dificultades, el ingreso promedio de los vendedores informales ya que el 31% recibe menos de un salario mínimo legal vigente y sólo el 16% recibe un salario mínimo legal vigente.

Según las organizaciones y los vendedores informales, otros de los grandes problemas identificados corresponden con la dificultad para acceder a programas de aprovechamiento del espacio público como casetas, centros comerciales populares, etc.; la insuficiente regulación que permita el uso o aprovechamiento del espacio público por parte de los vendedores informales. Igualmente, citan la aplicación de programas de reubicación en zonas de baja afluencia de personas (clientes) o con problemas de acceso como insuficientes

rutas de transporte público; los desalojos o decomisos por parte de las administraciones distritales, municipales y de la fuerza pública.

Igualmente identifican problemas de inseguridad en las zonas en las cuales desarrollan las actividades los vendedores informales, baja oferta de programas de emprendimiento dirigido a vendedores informales, de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano dirigidos a los vendedores informales, baja cobertura de afiliación al sistema de salud, pensión y riesgos laborales, relacionadas también con condiciones inadecuadas de salud en el puesto de trabajo y baja cobertura de los programas de asistencia social (familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, discapacidad, etc.); así como, barreras de acceso a capital semilla o de trabajo e imposibilidad de identificación de los vendedores informales legalizados.

De acuerdo con las organizaciones que participaron en la muestra, existen otras dificultades que les preocupan y establecen como prioridad a tratar, que son: la falta de oportunidades laborales, la falta de compromiso por parte de las administraciones para recuperar espacios de las zonas económicas, y la falta de regulación en los temas referentes de la tecnología, artesanías y cultura en el espacio público.

Dentro de las principales causas de estos problemas identificados por las organizaciones de vendedores informales en el espacio público se indica que: en un 16% se debe a la deficiencia en programas y proyectos que favorezcan a los vendedores informales, un 16% establece que se debe al insuficiente acceso a la seguridad social, un 15% manifiesta que se debe a la baja oferta de programas de formación/capacitación que mejoren la productividad; otro 15% manifiesta que se debe a la baja disponibilidad de mecanismos de concertación entre autoridades y vendedores informales para el uso del espacio público, seguidamente, un 14%, señala como causas al fenómeno de las ventas informales el insuficiente acceso a la seguridad social; y un 14% manifiesta que es debido a la baja reglamentación que permita hacer uso adecuado del espacio público para trabajar.

Como parte activa del desarrollo de la formalidad de los vendedores informales, las organiza-

ciones indicaron tres iniciativas que ellos creen con mayor relevancia para mejorar la situación de los vendedores informales siendo éstas: la capacitación, como la más importante, ya que consideran que, si pueden crecer capacitándose, pueden desarrollar más formas de ingreso y en esa medida, podrán salir de la informalidad. La segunda es la reubicación y establecer unos impuestos acordes al lugar donde sean reubicados; y su tercera iniciativa propone incluir unas mesas de concertación que permita a vendedores informales y autoridades locales, espacios de dialogo y llegar a acuerdos.

El instrumento permitió a las organizaciones indicar las alternativas de formación o capacitación que consideran que atienden las necesidades de los vendedores informales, señalando que: el 32 % está interesado en capacitación sobre emprendimiento, el 26% establece el fortalecimiento a unidades productivas, el 22% en formación técnica o tecnológica, y el 20 % en formación para el trabajo (en oficios específicos).

El instrumento también buscaba medir el conocimiento que tienen las organizaciones sobre los programas o proyectos que están dirigidos hacia los vendedores informales, y las respuestas arro-

jan como resultado que sólo el 21% tiene conocimiento sobre estos programas y el 79% no ha tenido ningún tipo de acercamiento a programa o proyecto alguno; y sólo el 5% ha sido beneficiado con algún tipo de ayuda de estos programas o proyectos. En cuanto a herramientas de identificación y de caracterización de los vendedores informales, las organizaciones señalaron que el 52% conoce de alguna herramienta de identificación y el 48 % no ha tenido acceso a esta; y de esa población que conoce o identifica algún tipo de herramienta, el 75% establece al censo y carnetización como su principal herramienta de verificación.

Por último, las organizaciones también indicaron su preocupación por los efectos que ha tenido el COVID19 sobre los vendedores informales en espacio público, indicando que se han visto muy afectados en el desarrollo de sus ventas, un 33% manifiesta no haber recibido ninguna ayuda por parte del gobierno, el 31% registra que debido a la situación de la pandemia sus ingresos disminuyeron, y un 21% relaciona como efecto, la cantidad de migrantes que ahora se encuentra en el espacio público, compitiendo o desplazando a vendedores informales que llevaban más tiempo ubicados en esos mismo espacios.

4.3. Retos de la Política Pública

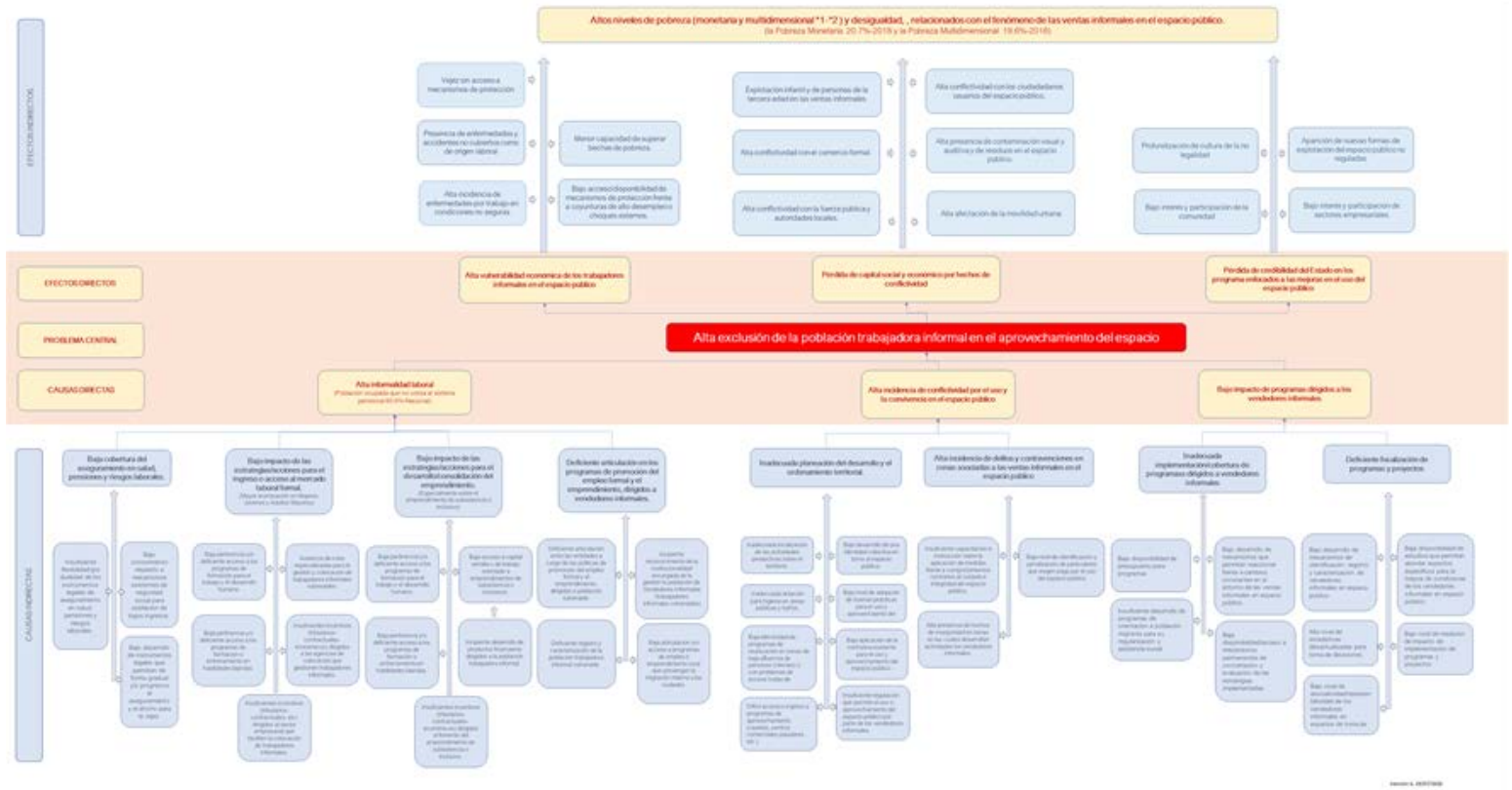


A partir de la información analizada aplicando la metodología de árbol de problemas, se identificaron como principales retos de la Política Pública de Vendedores Informales, los siguientes:

- La alta vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público.
- La pérdida de capital social y económico por hechos de conflictividad, y
- La pérdida de credibilidad del Estado en los programas enfocados a las mejoras en el uso del espacio público.

El detalle del análisis causa efecto, se observa en la siguiente figura:

Figura 10 Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia con base en diagnóstico situacional.





5

Objetivos de la Política Pública

La Política Pública de Vendedores Informales, tendrá como finalidad, la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad, relacionados con el fenómeno de las ventas informales en el espacio público. Un objetivo superior, que guarda concordancia con los compromisos trazados en la agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en términos de superación de estos dos (2) fenómenos que impactan negativamente en la calidad de vida de los colombianos, especialmente de la población pobre y vulnerable y de forma particular en la población vendedora informal del país.

En igual sentido, se traza como propósito de corto y mediano plazo, mejorar las condiciones para la inclusión en condiciones dignas de la población trabajadora informal en el aprovechamiento del espacio público. Un propósito que reconoce la necesidad de conciliar dos derechos funda-

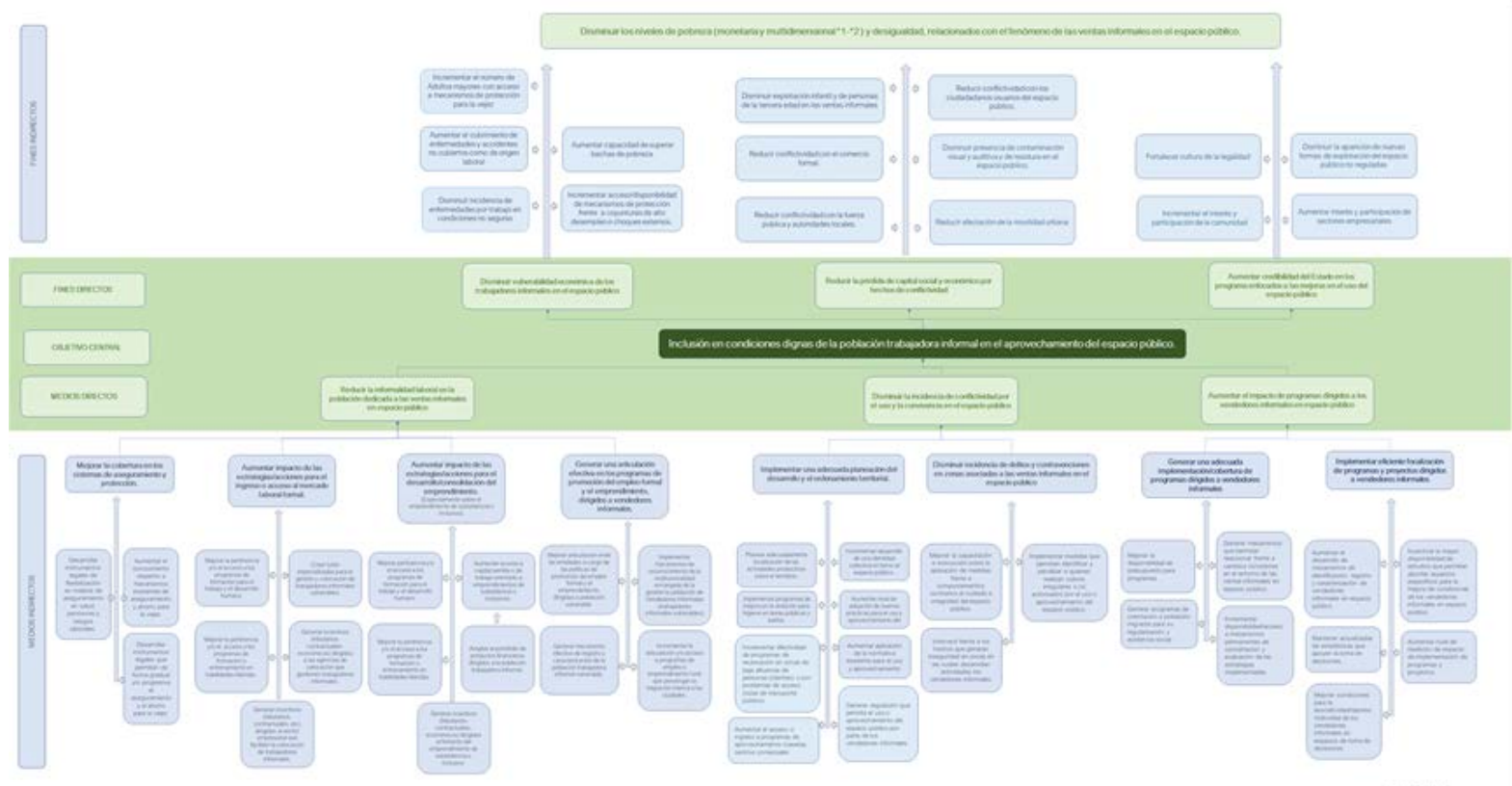
mentales en constante conflicto, por un lado, el derecho al trabajo y al mínimo vital, y por otro, el derecho al gozo del espacio público.

Para el logro de este objetivo de corto y mediano plazo, se definen como objetivos específicos, los siguientes:

- Disminuir vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público.
- Reducir la pérdida de capital social y económico por hechos de conflictividad.
- Aumentar credibilidad del Estado en los programas enfocados a las mejoras en el uso del espacio público.

Finalmente, es importante anotar que, la definición de los objetivos de la política pública, se desarrolló a través del árbol de objetivos, el cual, se presenta seguidamente:

Figura 11 Árbol de Objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en árbol de problemas.



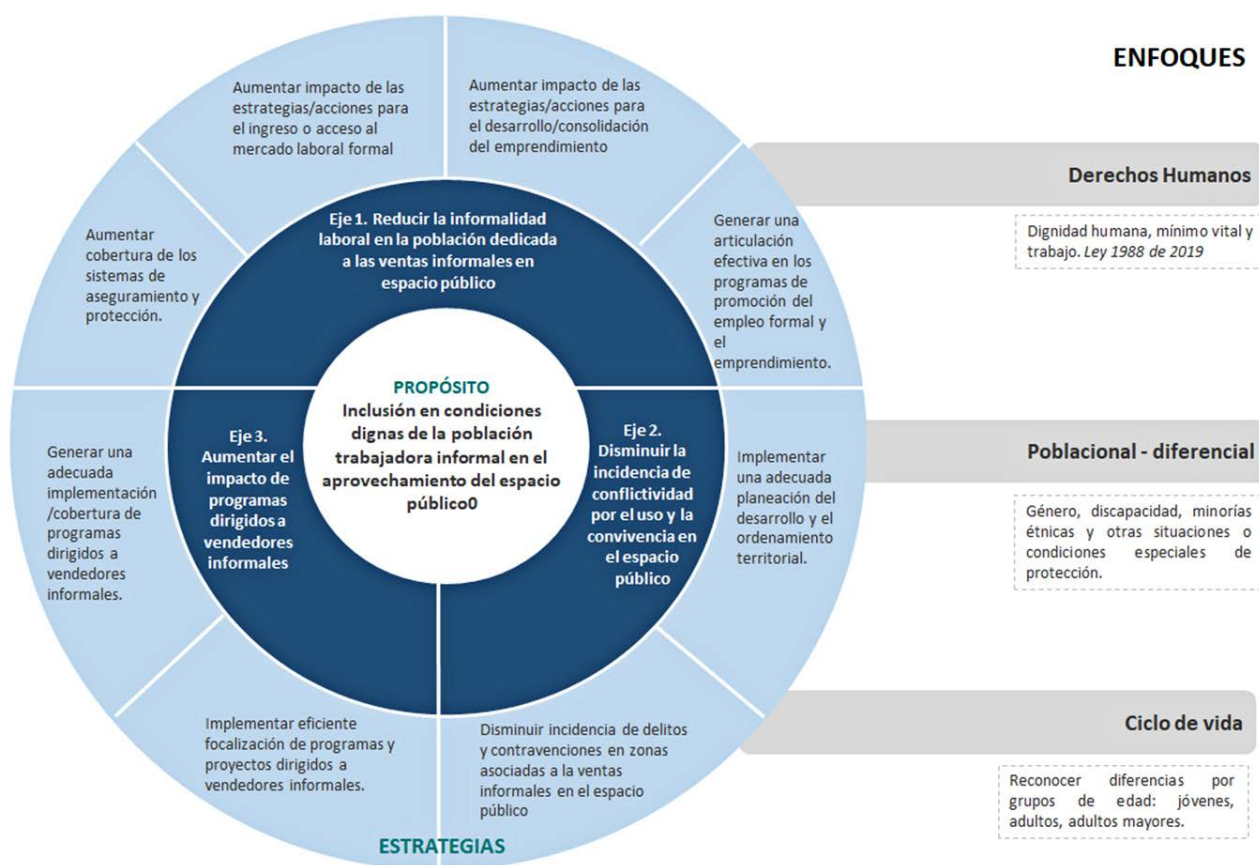
6

Ejes, estrategias, líneas de acción y financiación

De acuerdo con la estructura plasmada en el árbol de objetivos y los elementos definidos en el capítulo 2, respecto a los enfoques de la política pública de vendedores informales, se definieron:

- 3 Ejes de política, correspondientes a los medios directos identificados.
- 8 Estrategias, correspondientes a las categorías que agrupan los medios indirectos.

Figura 9 Propósito, Ejes, Estrategias y Enfoques de la Política Pública



Nota: Elaboración propia.

De forma complementaria, los medios indirectos desagregados sirvieron de insumo para definir las líneas de acción propuestas en la política pública de vendedores informales del espacio público, que se presentarán de forma matricial, junto con la definición de los principales indicadores que darían cuenta de su adecuada implementación y serían la base para el seguimiento y monitoreo.

Es importante resaltar que, en lógica de cadena de valor, el cumplimiento de las líneas de acción, permitirá el logro de las estrategias y, de forma secuencial y agregada, el cumplimiento de las estrategias permitirá dar cuenta del logro del propósito de la política pública de vendedores informales en el espacio público.

6.1. Eje 1: Reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en espacio público

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
1.1	Mejorar la cobertura en los sistemas de aseguramiento y protección.	1.1.A Número de vendedores informales afiliados al Sistema General de Seguridad Social en: - Salud. - Pensiones. - Riesgos Laborales. 1.1.B Número de vendedores informales afiliados a piso de protección social.	1.1.1	Desarrollar instrumentos legales de flexibilización en materia de aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales.	Número de instrumentos legales de flexibilización en materia de afiliación y/o pago de seguridad social.
			1.1.2	Desarrollar instrumentos legales que permitan de forma gradual y/o progresiva el aseguramiento y el ahorro para la vejez.	Número de instrumentos legales que creen o desarrollen instrumentos de aseguramiento gradual o progresivo.
			1.1.3	Aumentar el conocimiento respecto a mecanismos existentes de aseguramiento y ahorro para la vejez.	Número de vendedores informales sensibilizados o capacitados.
1.2	Aumentar impacto de las estrategias/acciones para el ingreso o acceso al mercado laboral formal.	1.2.A Número de vendedores informales registrados colocados a través de las agencias de empleo públicas o privadas.	1.2.1	Mejorar la pertinencia y/o el acceso a los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.	Número de vendedores informales matriculados en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.
			1.2.2	Mejorar la pertinencia y/o el acceso a los programas de formación o entrenamiento en habilidades blandas.	Número de vendedores informales capacitados en habilidades blandas.
			1.2.3	Crear rutas especializadas para la gestión y colocación de trabajadores informales vulnerables.	Número de rutas especializadas creadas por el Servicio Público de Empleo para la gestión y colocación de Vendedores Informales.
			1.2.4	Generar incentivos (tributarios-contractuales, etc.) dirigidos al sector empresarial que faciliten la colocación de trabajadores informales vulnerables.	Número de vendedores informales integrados a rutas especializadas y colocados a través de ofertas del sector empresarial.
			1.2.5	Generar incentivos (tributarios-contractuales-económicos) dirigidos a las agencias de colocación que gestionen trabajadores informales vulnerables.	Número de vendedores informales integrados a rutas especializadas y colocados a través de agencias de empleo públicas o privadas.
1.3	Aumentar impacto de las estrategias/acciones para el desarrollo/consolidación del emprendimiento.	1.3.A Número de vendedores informales registrados vinculados a programas de emprendimiento.	1.3.1	Mejorar la pertinencia y/o el acceso a los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.	Número de vendedores informales vinculados a programas de emprendimiento y matriculados en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.
			1.3.2	Mejorar la pertinencia y/o el acceso a los programas de formación o entrenamiento en habilidades blandas.	Número de vendedores informales vinculados a programas de emprendimiento y capacitados en habilidades blandas.

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
			1.3.3	Aumentar acceso a capital semilla o de trabajo orientado a emprendimientos de subsistencia o inclusivos.	Número de vendedores informales vinculados a programas de emprendimiento y beneficiarios de programas de capital semilla o capital de trabajo.
			1.3.4	Ampliar el portafolio de productos financieros dirigidos a la población trabajadora informal.	Número de vendedores informales vinculados a programas de emprendimiento y bancarizados.
			1.3.5	Generar incentivos (tributarios-contractuales-económicos) dirigidos al fomento del emprendimiento de subsistencia o inclusivo.	Número de nuevos emprendimientos de subsistencia o inclusivos creados por vendedores informales.
1.4	Generar una articulación efectiva en los programas de promoción del empleo formal y el emprendimiento, dirigidos a vendedores informales.	1.4.A Número de vendedores informales registrados con seguimiento socioeconómico.	1.4.1	Mejorar la articulación entre las entidades a cargo de las políticas de promoción del empleo formal y el emprendimiento, dirigidas a vendedores informales.	Número de sesiones de seguimiento o articulación de las entidades responsables de la implementación de la política pública.
			1.4.2	Generar mecanismos efectivos de registro y caracterización de la población trabajadora informal.	Número de vendedores informales registrados.
			1.4.3	Implementar mecanismos de reconocimiento de la institucionalidad encargada de la gestión de la población de Vendedores Informales.	Número de personas (actores estratégicos) sensibilizados o capacitados.
			1.4.4	Incrementar la articulación y/o acceso a programas de empleo o emprendimiento rural que prevengan la migración interna a las ciudades.	Número de vendedores informales o población vulnerable rural vinculados a programas o proyectos de empleo y emprendimiento rural.

6.2.

Eje 2: Disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
			2.1.1	Planear adecuadamente la localización de las actividades productivas sobre el territorio.	Número de zonas susceptibles de aprovechamiento económico, identificadas e incluirlas en los POT, PBOT o EOT.
			2.1.2	Implementar programas de mejora en la dotación para higiene en áreas públicas y baños.	Número de programas concertados con los vendedores informales e implementados.
			2.1.3	Aumentar aplicación de la normativa existente para el uso y aprovechamiento del espacio público.	Expedición de actos administrativos que armonicen la normatividad nacional y local del espacio público con la política pública de vendedores informales.

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
2.1	Implementar una adecuada planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial.	2.1.A Número de POT, PBOT o EOT con estrategias de uso y aprovechamiento del espacio público definidas para vendedores informales.	2.1.4	Aumentar nivel de adopción de buenas prácticas para el uso y aprovechamiento del espacio público.	Número de buenas prácticas identificadas e incorporadas en los actos administrativos que armonicen la normatividad nacional y local del espacio público con la política pública de vendedores informales.
			2.1.5	Incrementar desarrollo de una identidad colectiva en torno al espacio público.	Número de personas (actores estratégicos) sensibilizados o capacitados.
			2.1.6	Incrementar efectividad de programas de reubicación en zonas de baja afluencia de personas (clientes) o con problemas de acceso (rutas de transporte público).	Número de vendedores informales reubicados que permanecen por más de 6 meses en las zonas o espacios destinados para tales fines.
			2.1.7	Generar regulación que permita el uso o aprovechamiento del espacio público por parte de los vendedores informales.	Expedición de actos administrativos que armonicen la normatividad nacional y local del espacio público con la política pública de vendedores informales.
			2.1.8	Aumentar el acceso o ingreso a programas de aprovechamiento (casetas, centros comerciales populares, etc.)	Número de vendedores informales vinculados a programas o estrategias de aprovechamiento del espacio público (casetas, centros comerciales populares, etc.)
2.2	Disminuir incidencia de delitos y contravenciones en zonas asociadas a las ventas informales en el espacio público	2.2.A Número de comparendos impuestos a vendedores informales.	2.2.1	Mejorar la capacitación e instrucción sobre la aplicación de medidas frente a comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.	Número de policías y funcionarios públicos sensibilizados o capacitados en aplicación del Código de Policía.
			2.2.2	Intervenir frente a los hechos que generan inseguridad en zonas en las cuales desarrollan actividades los vendedores informales.	Número de campañas de convivencia y seguridad desarrolladas en zonas con presencia de vendedores informales.
			2.2.3	Implementar medidas que permitan identificar y penalizar a quienes realizan cobros irregulares o no autorizados por el uso o aprovechamiento del espacio público.	Creación e implementación de canal de recaudo de pago por uso del espacio público y Línea amiga al ciudadano de denuncia contra la corrupción.

6.3. Eje 3: Aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
Generar una adecuada implementación/cobertura de programas dirigidos a vendedores informales.		Número de vendedores informales vinculados a programas de asistencia social.	3.1.1	Generar mecanismos que permitan reaccionar frente a cambios constantes en el entorno de las ventas informales en espacio público.	Implementación de observatorio o sistemas de seguimiento.

ESTRATEGIAS		INDICADORES DE PRODUCTO	LINEAS DE ACCIÓN		PRINCIPAL INDICADOR DE GESTIÓN
3.1	Generar una adecuada implementación/coertura de programas dirigidos a vendedores informales.	Número de vendedores informales vinculados a programas de asistencia social.	3.1.2	Incrementar disponibilidad/acceso a mecanismos permanentes de concertación y evaluación de las estrategias.	Número de mecanismos de concertación y evaluación de estrategias implementados
			3.1.3	Generar programas de orientación a población migrante para su regularización y asistencia social.	Número de vendedores informales regularizados.
			3.1.4	Mejorar la disponibilidad de presupuesto para programas.	Recursos apropiados para la implementación y seguimiento de la política pública.
3.2	Implementar eficiente focalización de programas y proyectos dirigidos a vendedores informales.	Número de vendedores informales vinculados a programas desarrollados por las autoridades locales.	3.2.1	Aumentar el desarrollo de mecanismos de identificación, registro y caracterización de vendedores informales en espacio público.	Sistema de registro y caracterización adoptado.
			3.2.2	Mantener actualizadas las estadísticas que apoyen la toma de decisiones.	Informes sobre avance de la política pública publicados.
			3.2.3	Mejorar condiciones para la asociatividad/representatividad de los vendedores informales en espacios de toma de decisiones.	Emprendimientos asociativos conformados por vendedores informales.
			3.2.4	Incentivar la mayor disponibilidad de estudios que permitan abordar aspectos específicos para la mejora de condiciones de los vendedores informales en espacio público.	Número de estudios realizados por la academia o grupos de investigación reconocidos por Colciencias.
			3.2.5	Aumentar nivel de medición de impacto de implementación de programas y proyectos.	Mecanismo de medición de impacto de implementación de programas y proyectos adoptado.

6.4. Financiación

La Política Pública de Vendedores Informales, podrá ser financiada con recursos de las siguientes fuentes:

- Recursos del presupuesto general de la nación (PGN).
- Recursos del sistema general de participaciones (SGP).
- Recursos del sistema general de regalías (SGR).
- Recursos propios de las entidades territoriales.
- Recursos de cooperación internacional.



7

Seguimiento y evaluación

En el diseño metodológico reglamentado en la Resolución 1213 de 2020, se establece que el ciclo de la política pública de los vendedores informales concluye con la fase 5, seguimiento y evaluación, la cual, se adelantará de forma continua por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que desarrollará los instrumentos necesarios para establecer los avances frente a cada uno de los indicadores que fueron integrados en el capítulo 6 – Ejes, Estrategias, Líneas de acción y financiación.

En ese sentido, y con el fin de lograr un ejercicio actualizado y constante, se establece la necesidad de desarrollar un seguimiento anualizado, que dé respuesta a los indicadores de gestión de cada línea de acción y la respectiva publicación de los resultados alcanzados en cada territorio.

Finalmente, para garantizar que todos los actores que intervienen en las diferentes fases del ciclo de política pública, puedan adelantar el respectivo seguimiento y control social, las autoridades locales, en el marco de los informes de rendición de cuentas (Ley 1757 de 2015), presentarán los logros y desafíos que trae consigo, la implementación de la Política Pública de Vendedores Informales.





8 Referencias

8.1. Normatividad

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). Resolución 217A III de 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Asamblea General. (1966, 16 de diciembre). Resolución 2200 A (XXI). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Congreso de la República. (1989, 11 de enero). Ley 9 de 1989. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 6 de julio). Constitución Política de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr015.html

Congreso de la República. (1997, 18 de julio). Ley 388 de 1997. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Asamblea General Organización de los Estados Americanos. (2007, 5 de junio). AG/RES.2262 (XXX-VII-O/07). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5829.pdf>

Congreso de la República. (2011, 29 de junio). Ley 1454 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2012, 31 de enero). Conpes 3718 Política Nacional de Espacio Público. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3718.pdf>

Congreso de la República. (2012, 6 de julio). Ley 1551 de 2012. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. <http://www.minvivienda.gov.co/NormativaInstitucional/1077%20-%202015.pdf>

Congreso de la República. (2016, 29 de julio). Ley 1801 de 2016. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

Colombia. (2017, 18 de agosto). Proyecto de Ley 100/17 Cámara. Gaceta No. 706 de 2017.

Colombia. (2017, 23 de octubre). Proyecto de Ley 100/17 Cámara. Gaceta No. 958 de 2017.

Colombia. (2019, 24 de mayo de 2019). Proyecto de Ley 269/19 Senado. Gaceta No. 402 de 2019.

Congreso de la República. (2019, 2 de agosto). Ley 1988 de 2019. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201988%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 12 de marzo). Resolución 385 de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 13 de marzo). Resolución 407 de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 17 de marzo). Resolución 450 de 2020.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 26 de marzo). Resolución 844 de 2020.

Ministerio del Trabajo. (2020, 23 de junio). Resolución 1213 de 2020.

<https://www.mintrabajo.gov.co/documentos/20147/45087/Resolucion+1213.PDF/5b9b1f1a-812c-e853-6dc2-0337c11fe-65b?t=1593032958203>

8.2. Jurisprudencia

Corte Constitucional (1999, 18 de agosto). Sentencia SU-601A/99 (Vladimiro Naranjo Mesa, M.P.)

Corte Constitucional (2003, 4 de septiembre). Sentencia T-772/03 (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.)

Corte Constitucional (2010, 11 de noviembre). Sentencia T-895/10 (Nilson Pinilla Pinilla, M.P.)

Corte Constitucional (2014, 9 de julio). Sentencia T-481/14 (María Victoria Calle Correa, M.P.)

Corte Constitucional (2016, 12 de diciembre). Sentencia T-692/16 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.)

Corte Constitucional (2015, 21 de septiembre). Sentencia T-607/15 (Jorge Iván Palacio Palacio, M.P.)

Corte Constitucional (2017, 27 de abril). Sentencia T-257/17

(Antonio José Lizarazo Ocampo, M.P.)

Corte Constitucional (2017, 5 de abril). Sentencia C-211/17 (Iván Humberto Escruera Mayolo, M.P.)

Corte Constitucional (2017, 3 de febrero). Sentencia T-067/17 (Aguiles Arrieta Gómez, M.P.)

Corte Constitucional (2019, 22 de octubre). Sentencia C-489/19 (Alberto Rojas Ríos, M.P.)

8.3. Otros Recursos

Organización Integral del Trabajo OIT. (1944). Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

EThekweni Unicity Municipality. (2001). Durban's Informal Economy Policy. Consultado el 13 de Julio de 2020. [http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20)

Organización Internacional del Trabajo OIT. (2002). Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal. Consultado el 14 de julio de 2020. <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

The W.K. Kellogg Foundation. (2003). Public Markets & Community-Based Food Systems - Making Them Work in Lower-Income Neighborhoods. Consultado el 17 de Julio de 2020. https://s3.amazonaws.com/aws-website-ppsimimages-na05y/pdf/kellogg_report.pdf

Kusakabe, K y OIT Bangkok. (2006). Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia.

Otsuki, K. y Arce, A. (2007). Brazil: a desk review of the National School Feeding Programme. Consultado el 17 de Julio de 2020. https://securenutrition.org/sites/default/files/resources/attachment/english/WFP_brazil-a-desk-review-of-the-national-school-feeding-programme_2007-july.pdf

Dos Santos, A. y Krein, J. (2012). La formalización del trabajo en Brasil. El crecimiento económico y los efectos de las políticas laborales. Nueva Sociedad. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/la-formalizacion-del-trabajo-en-brasil-el-crecimiento-economico-y-los-efectos-de-las-politicas-laborales/>

Bertranou, F., L. Casanova y Sarabia, M. Oficina de País de la OIT para la Argentina. (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012.

Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Consultado el 24 de julio de 2020. de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/file/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d-6c8a14907a5a9c.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2013). La economía informal y el trabajo decente. Una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). Línea de base socioeconómica de los vendedores informales de Tunja. Consultado el 13 de julio de 2020.

UCLG. (2014). Fortalecimiento del desarrollo económico local a través de políticas urbano-rurales.

ONU. (2015). Hábitat y pobreza. Obtenido de Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Organización Internacional del Trabajo. (2015). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal - Informe centésima cuarta reunión. Consultado el 14 de julio de 2020. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204

Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales CGLU. (2016). Marco de Políticas de Espacio Público de y para Gobiernos locales. Consultado el 12 de julio de 2020. https://www.uclg.org/sites/default/files/public_space_policy_framework.pdf

Secretaría Distrital de Planeación - SDP. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas de Distrito. <http://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/politicas-sectores/guia-de-politica-publica>

ANIF. (2017) Reducción del efectivo y tamaño de la economía subterránea en Colombia. <https://www.anif.com.co/sites/default/files/investigaciones/anif-asobancaria-efectivo0517.pdf>

Singh A. y Kumar S. (2017). La situación de los vendedores ambulantes en la India: una historia de visibilidad invisible. Nueva Sociedad. Obtenido de <https://nuso.org/media/articles/files/ca1475b5-a67e-4ffb-abed-b014cb44a4bd.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (2018). Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico.

Instituto para la Economía Social IPES. (2019, 30 de noviembre). Las Ventas Informales en el espacio público en Bogotá Soluciones y desafíos. Consultado el 13 de julio de 2020. http://www.ipes.gov.co/Libro_Digital_Economia_Informal/Las_Ventas_Informales_en_el%20Espacio_Publico_en_Bogota.pdf

DANE. (2020, 30 de junio). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Consultado el 13 de julio de 2020. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_20.pdf

IPES. (abril de 2020). Avances en la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales en el espacio público físico en la ciudad de Bogotá. (LEY 1988 DE 2019).

Organización de las Naciones Unidas ONU. (2020). Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19. Obtenido de <https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-covid-19>



El futuro
es de todos

Mininterior



El empleo
es de todos

Mintrabajo

POLÍTICA PÚBLICA DE VENDEDORES INFORMALES

DOCUMENTO EN VALIDACIÓN

