CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL "TRANSVERSAL"

EFECTIVIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y REUBICACIÓN DE POBLACIÓN VULNERABLE EN ACTIVIDADES COMERCIALES PRODUCTIVAS, DURANTE LOS ÚLTIMOS TRES (3) PLANES DE DESARROLLO DISTRITALES

PERÍODO AUDITADO 2001-2009

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO - SDG
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO – DADEP
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL – FDL
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA - EAAB

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2010
CICLO I

DIRECCIÓN SECTOR HACIENDA, DESARROLLO ECONÓMICO, INDUSTRIA Y TURISMO

MAYO DE 2010

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL "TRANSVERSAL"

EFECTIVIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y REUBICACIÓN DE POBLACIÓN VULNERABLE EN ACTIVIDADES COMERCIALES PRODUCTIVAS, DURANTE LOS ÚLTIMOS TRES (3) PLANES DE DESARROLLO DISTRITALES

Contralor de Bogotá	Miguel Ángel Moralesrussi Russi
Contralor Auxiliar	Víctor Manuel Armella Velásquez
Director Sectorial	Mónica Certáin Palma
Subdirector de Fiscalización Desarrollo Económico Industria y Turismo	José Fernando Bocanegra García
Subdirector de Fiscalización Hacienda	Flaminio Chaparro Alba
Asesor	Luís Ignácio Cruz Castro
Equipo de Auditoría	Judith T. Barajas Duarte Ligia Medina Pinzón Edgar Antonio Ruiz Soste Oscar Gustavo Vargas Jiménez Gabriel Hernán Méndez Camacho Armando Rodríguez Ángel Ana Victoria Díaz Garzón

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTENIDO

1 DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL 4
2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA 21
2.1 EVALUACIÓN AL PLAN DE MEJORAMIENTO-IPES 21
2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO-IPES 24
2.3 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL 29
2.4 EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO 29
2.5 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS 29
Secretaría Distrital de Gobierno.....30
Fondos de Desarrollo Local F.D.L.....58
- Hallazgos Administrativos FDL.....72
Fondo de Ventas Pop. FVP/ Instituto para la Economía Soc. IPES... 98
- Hallazgos Administrivos IPES..... 130
Empresa de Acueducto y Alcantarillado..... 157
- Hallazgos Administrativos EAAB..... 165
Departamento Administrativo de Espacio Público DADEP..... 173
3 ANEXO 178

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

1 DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL

Doctor
ARMANDO ALJURE ULLOA
Director General
Instituto para la Economía Social – IPES
Ciudad

Doctor
JORGE ENRIQUE PIZANO CALLEJAS
Gerente General
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogota – EAAB
Ciudad

Doctor
ANDRES RESTREPO
Secretario
Secretaría Distrital de Gobierno - SDG
Ciudad

Doctor
IVAN ERNESTO ROJAS GUZMAN (E)
Director General
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal *"Efectividad en la Política Pública de Recuperación del Espacio Público y reubicación de población vulnerable en Actividades Comerciales y Productivas, durante los últimos tres (3) Planes de Desarrollo Distritales (2001-2009)"*, al Instituto para la Economía Social – IPES, Secretaría Distrital de Gobierno - SDG, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, Fondos de Desarrollo Local – FDL (11 localidades), y Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión, por los períodos comprendidos entre las vigencias 2001 a 2009.

Es responsabilidad de las administraciones el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por las administraciones de las entidades, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de Auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el informe. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de las entidades, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno para el caso especifico del Instituto para la Economía Social - IPES.

Concepto sobre la gestión y los resultados:

La Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal, se adelantó en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2010, ciclo I, y el objetivo general del Memorando de Encargo de Auditoría: *" Determinar la efectividad en la política de recuperación del espacio público en el Distrito Capital, y de la estrategia de reubicación de la población vulnerable en actividades comerciales formales, en el marco de los Planes de Desarrollo de las tres (3) últimas administraciones distritales años 2001-2009, tendientes a la regularización del uso del espacio público, generando desarrollo económico y social para los vendedores informales que desarrollan sus actividades ocupando el espacio público".* *La evaluación* incluye la gestión de los sujetos de control a cargo de las Direcciones Sectoriales de la Contraloría de Bogotá, así:

- Sector Hacienda Desarrollo Económico Industria y Turismo con el Instituto para la Economía Social – IPES.
- Sector Gobierno con la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG.
- Sector Control Urbano con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP
- Sector Control Social y Desarrollo Local con los Fondos de Desarrollo Local – FDL.
- Sector Servicios Públicos con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB.

Evaluación que se fundamentó en el examen de los componentes básicos de integralidad: Plan de Desarrollo y Balance Social, Presupuesto, Gestión y

Resultados, componentes aplicados a los sujetos de control anteriormente citados. **La evaluación de los componentes de Plan de Mejoramiento y Sistema de Control Interno se adelantó solamente al Instituto para la Economía Social – IPES.** Respecto de la información remitida por los sujetos de control en la cuenta, se establece que el análisis se sustentó en la información que fue requerida y suministrada directamente por las entidades y analizada por la Contraloría de Bogotá, así como los estudios e informes de entidades distritales o nacionales, como también los informes y estudios de la Contraloría de Bogotá, sobre la materia, obteniéndose los siguientes resultados:

De acuerdo con el seguimiento realizado, a 9 acciones correctivas suscritas por el Instituto para la Economía Social - IPES, como producto de las observaciones comunicadas en el Control de Advertencia del 14 de julio de 2009 *"Función de Advertencia Plazas de Mercado del D. C."* y el Pronunciamiento del 22 de diciembre e Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular, vigencia 2008, relacionadas con el tema *"Reubicación de vendedores informales en quioscos, centros comerciales y recuperación del espacio público" ,* se observó un rango de desempeño de 0.77 puntos, correspondiente al 38,5% de ineficiencia en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, porcentaje sustentado en el bajo avance de cumplimiento de las acciones correctivas.

La evaluación al Sistema de Control Interno se realizó a la Oficina Asesora de Planeación, Subdirección de Gestión y Redes Sociales, y Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, dependencias del Instituto para la Economía Social – IPES, arrojando una calificación de 2.8 ubicándola en un rango regular y nivel de riesgo mediano.

El concepto de espacio público, ligado al desarrollo urbanístico de la ciudad, inicia con la fundación de la ciudad, al prever la disposición de calles, caminos y plazas; dentro del trazado del naciente municipio. De ahí que todo el territorio donde se encuentra constituida la ciudad, se considera espacio de uso público, algunos por personas privadas y otros por entidades públicas. A medida del crecimiento urbano, se emitieron normas de regulación en las cuales el espacio público, aunque como mecanismo de ordenamiento del suelo, formó parte importante de las mismas.

Se menciona en el Documento Técnico del Plan Maestro de Espacio Público, que una de las primeras normas de urbanismo, fue el Acuerdo 10 de 1902, el cual reglamentó las construcciones, la apertura de calles y la urbanización de terrenos. Posteriormente, mediante Acuerdo 6 de 1914, se reglamentó las urbanizaciones, es decir, la adecuación de terrenos para la edificación. En 1917, mediante Acuerdo 15, se crea la Junta de Obras públicas Municipales, la cual se encargó

de regular la aplicación de las normas. Pero es en 1923, cuando se empieza a estructurar una normatividad urbana para controlar el crecimiento de la construcción y el uso del suelo en la ciudad. A partir de la Ley 9 de 1989, se inicia todo un desarrollo filosófico y normativo sobre urbanismo y espacio público, hasta culminar con el Plan Maestro de Espacio Público.

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

Además, puntualiza los elementos que constituyen el espacio público construido como son: las vías peatonales y andenes que hacen parte de las vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construcciones. También, en el artículo 13, se esboza los lineamientos y principios generales que han de regir la política pública de recuperación y manejo del espacio público que debe contener el Plan Maestro de Espacio Público - PMEP: *"La política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico..."*

En cumplimiento del Decreto 190 de 2004 y como culminación de todo el proceso normativo y de planeación y acción en materia urbanística y de espacio público, finalmente se expide el Plan Maestro de Espacio Público -PMEP, mediante Decreto 215 de 2005, el cual, en el artículo 3 *"concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital*". Se expide siguiendo el mandato constitucional de Estado Social de Derecho y en consecuencia, le corresponde velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular. Establece en el Artículo 6, las políticas públicas generales de espacio público: *Política de Gestión, Política de Cubrimiento y Accesibilidad y Política de Calidad,* las cuales interactúan de manera transversal, desde los aspectos administrativos, sociales y económicos,

hasta la definición de proyectos y programas en los que se sustentan las acciones del espacio público.

De la misma manera que fue evolucionando el desarrollo urbanístico de la ciudad y su componente de espacio público, que se tradujo en la diversidad de normas legales tanto nacionales como distritales, así mismo, las propuestas de gobierno para la Alcaldía de Bogotá, también incluían programas y acciones en materia de espacio público que posteriormente fueron plasmadas en los respectivos Planes de Desarrollo Económico del Distrito Capital, entre otros se citan:

El Plan de Desarrollo 2001 - 2004 *"BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado"*, de la segunda administración de Mockus, fija como uno de los valores que guían la ejecución del Plan, el respeto por las personas, la ley y lo público. Además, como una de las estrategias del objetivo de "Cultura Ciudadana", se plateaba, *"Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos"*. En el Plan, se hace referencia al espacio público en varios objetivos, programas y proyectos, pero es en el objetivo "Ambiente", cuya estrategia de *"Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público",* se ejecutó el programa *"Bogotá bella, construida y natural",* el cual pretendía: *"Ampliar la oferta de espacio público natural y construido, adecuadamente arborizado y con cuerpos de agua de buena calidad. Se dará atención especial a la recuperación de los cerros y a la vigilancia de la estructura ecológica principal y al sistema de espacio público*". La meta que se planteó fue la de conseguir 600 hectáreas adicionales de espacio público natural y construido recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o mejorado, mediante la ejecución de los proyectos prioritarios: Ampliación y mejoramiento del espacio público construido y del espacio público natural.

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

En el Eje urbano regional se tuvo como estrategia el *"Aumento y consolidación del Sistema de Espacio Público a través de acciones relacionadas con su construcción, sostenibilidad, defensa, pertenencia, disfrute y uso, teniendo en cuenta las prioridades de inversión y aprovechamiento, así como el Plan Maestro de Espacio Público",* ejecutándose para tal propósito el programa "Red de centralidades distritales", el cual pretendía favorecer el desarrollo equilibrado de los centros de mayor impacto social

mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la informalidad y la construcción de puntos de encuentro. Se tuvo como meta principal la de Integrar el transporte masivo con el espacio público. En el programa Inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial del Eje de reconciliación, pretendió la *"Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad con énfasis en los vendedores ambulantes".* En esta administración se expidieron importantes decretos vigentes en la actualidad, como el Decreto 190 de 2004 y 215 de 2005 o PMEP.

El Plan de Desarrollo 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", de la actual administración de Samuel Moreno Rojas, se incluyó su propuesta de gobierno que consistía en: *"El espacio público pertenece al ciudadano y como tal, no puede ser privatizado. Las soluciones a la invasión permanente de estas zonas serán integrales y con visión social, dando participación a los actores involucrados para que sean sostenibles",* plasmada en el objetivo Derecho a la Ciudad, mediante la estrategia de *"Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales",* además de proponerse a recuperar 50 Has. de humedales, incrementar a 4,2 m^2 el espacio público por habitante, recuperar 238.600 m^2 de espacio público y atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial.

De los planes de desarrollo, desde la administración de Jaime Castro hasta la actual, se evidencia que se han presentado dos periodos en cuanto a la construcción y ejecución de la política de espacio público. El primero, desde Jaime Castro hasta la última administración de Antanas Mockus, caracterizado por el énfasis primordial a la construcción de infraestructura en el espacio público, así como la generación y utilización del mismo, bajo la concepción de cultura ciudadana y el cumplimiento voluntario de normas, en el entendido, que invertir en espacio público, mejora la imagen de la ciudad y se torna más competitiva, para la inversión tanto nacional como extranjera. Así mismo, en cumplimiento de la legislación nacional, se construyó el camino normativo para la formulación de la política sobre espacio público.

El segundo período se inicia con la Sentencia 772 de septiembre de 2003, de la Corte Constitucional, estrenada en la administración de Luis Eduardo Garzón, período caracterizado por el enfoque hacia las personas, específicamente hacia los derechos de los ciudadanos. Es precisamente la Sentencia de la Corte Constitucional, producto de la acción de Tutela interpuesta por una persona, quien derivaba su sustento del oficio de vendedor ambulante de productos comestibles, desde hacía más de 8 años en la ciudad, contra el Grupo de Espacio Público de la Policía Metropolitana de Bogotá, la que obligó a la administración de Garzón a realizar cambios en las normas sobre espacio público, ventas ambulantes y

acomodarlas al nuevo mandato, en el sentido de velar por la recuperación del espacio público y ofrecer soluciones económicas a los vendedores ambulantes para garantizar su sustento.

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

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

La ocupación indebida del espacio público, se ha presentado a lo largo de la historia de Bogotá y muchas otras ciudades del mundo en desarrollo, invadiendo de manera desordenada y sin control, áreas como: andenes, plazas, parques, calles, alamedas, rondas hídricas, humedales y avenidas, entre otros espacios públicos, lo que ha generado problemáticas obligando a la expedición de normas y a la formulación de políticas públicas para tratar de mitigar los efectos del uso

indebido de los bienes de uso público. La ocupación del espacio público por la economía informal, ha generado entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, piratería de derechos de autor, afectación al comercio formal, comercialización de productos de deficiente calidad, trabajo de menores y la afectación del derecho de disfrute del espacio público.

El espacio público no solamente es invadido por los vendedores ambulantes, sino también por otras actividades de la economía informal y de aprovechamiento privado, como entre otros: talleres, vitrinas y mercancía del comercio formal, estacionamientos, letreros y publicidad, antenas, viviendas en rondas hídricas, montallantas, lavaderos de vehículos y hasta la utilización del espacio público como dormitorio de indigentes.

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

A pesar del avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes y sobre el aprovechamiento económico del mismo, la administración no ha sido contundente en su aplicación por cuanto espacios que se habían recuperado, actualmente se encuentran invadidos; así mismo, los pactos suscritos no se están cumpliendo y la gestión de los Alcaldes Locales no ha sido eficiente en la recuperación de espacio público invadido por ventas callejeras y el uso indebido de antejardines, entre otras. No se observa una política coordinada, coherente y sistemática, bajo una perspectiva empresarial, con el propósito de lograr la generación de importantes ingresos para el Distrito, por concepto de contratos de explotación económica del espacio público.

Es evidente que la ciudad se encuentra en una encrucijada estructural, por cuanto el sólo esfuerzo del distrito, sin la participación decidida del Gobierno Nacional, la ocupación del espacio público de manera desordenada y anárquica, se convierte en un círculo vicioso. Las políticas y las actuaciones que se han realizado hasta el momento obedecen a medidas que siguen resolviendo los efectos más no las causas, que no se logran resolver por cuanto ellas son de orden macroeconómico, como el desempleo, el subempleo, la informalidad, el desplazamiento, la pobreza e indigencia y las migraciones a la ciudad, entre otras causas; esto aunado a los fallos y sentencias que obligan a la ciudad a asumir cargas que sobre la materia no le corresponden conlleva a que no pueda cumplir ni económica ni jurídicamente.

En materia de recuperación de espacio público invadido y en especial en lo relacionado con la problemática de vendedores ambulantes en el Sector de Localidades, el Distrito no cuenta con una política pública definida y estructurada que garantice la continuidad en las acciones públicas de recuperación de espacio público invadido, motivo por el cual, por lo general, aquellos espacios que han sido recuperados y en los cuales se han realizado inversiones en reubicación de vendedores, son objeto de nuevas ocupaciones, sin que se evidencie acciones concretas tendientes a mantener desocupados dichos espacios y a proteger la inversión pública realizada.

No existe coherencia ni continuidad en las acciones públicas efectuadas entre uno y otro plan de desarrollo, ni al interior de cada uno de ellos, y por el contrario, éstas se encuentra fragmentadas, pues la inversión pública no está debidamente monitoreada; por ello los resultados actuales no han tenido el efecto esperado y no se ha atendido en debida forma el problema socialmente relevante que se intenta solucionar.

A nivel presupuestal, se observa que el cumplimiento de las metas formuladas es bajo, pues existen localidades que a pesar de haber aforado algunos recursos para atender los problemas de reubicación de vendedores, la ejecución realizada es mínima y no han logrado impactar de manera sostenida la recuperación efectiva de lugares ocupados.

Efectivamente, en el periodo del Plan de Desarrollo 2001-2004 de una inversión presupuestada de $5.371.19 millones, los FDL sólo lograron comprometer $1.905.97, es decir el 35.49% de lo programado. En el Plan de Desarrollo 2005-2008 esta cifra se incrementó al 91.3% al ejecutar $9.370.65 millones de los $10.264.03 presupuestados.

De lo anterior se deduce que no ha existido efectividad en las acciones implementadas por la administración para solucionar la problemática identificada, pues no existe coherencia en la política pública y los resultados obtenidos son pobres frente a la magnitud del problema. De la misma forma, la estrategia de reubicación de vendedores informales no ha tenido el efecto esperado por la administración, dado que los espacios públicos recuperados, en su mayoría, han sido nuevamente ocupados, sin que se hayan diseñado e implementado mecanismos efectivos para evitar su invasión por los nuevos agentes sociales que ingresan cada día al sector de la informalidad.

En este sentido, la inversión pública local en cuantía de $13.142.11 millones, de acuerdo con el principio de economía, ha sido inocua y no ha permitido obtener los resultados esperados por la Ciudad, en relación con la disminución de la informalidad y la recuperación efectiva de espacios invadidos.

La ejecución presupuestal de los recursos asignados por las localidades para la atención de la problemática de espacio público irregularmente ocupado por vendedores ambulantes y estacionarios, es deficiente y no permitió que la administración local lograra impactar positivamente la solución del problema socialmente relevante que se pretendió atender.

Tanto el monto de los recursos asignados como su comportamiento presupuestal han sido deficientes, a tal punto que los giros efectivos sólo alcanzan los $2.990.21 millones representativos del 22.75% del total de recursos comprometidos por la administración local. Esto indica que en promedio, el sector de localidades ha destinado en forma efectiva $332.25 millones anuales para intentar solucionar los problemas generados por la ocupación ilegal del espacio público, es decir, algo así como $16.6 millones anuales por localidad, cifra realmente baja que explica, al menos en parte, lo ineficaz de la acción pública en el tratamiento del problema, pues como es sabido, hoy la ciudad continúa en condiciones similares de ocupación ilegal del espacio público a las existentes hace ya una década.

Con respecto a la información existente en el Departamento Administrativo del Espacio Público- DADEP, se evidenció que a la fecha se han tramitado 1.444 querellas en 19 localidades de Bogotá, por concepto de cerramientos en espacio público; la localidad de Sumapaz no registra querellas por dicho concepto. Las localidades que presentan mayor número de querellas por cerramiento son: Suba con 336, Engativa con 291 y Kennedy con 221 y las que presentan menor número de querellas son: Candelaria con 2, Barrios Unidos 11 y Rafael Uribe con 11.

Con respecto a las querellas por Construcción en Bien de Uso Público, se observa que a 31 de diciembre de 2009, según información suministrada por el DADEP, están en trámite 713 querellas de las cuales 193 corresponden a la Localidad de Kennedy, 130 a la Localidad de Engativa y 102 a Ciudad Bolívar. Las localidades con menor número de querellas son: Mártires 1, Teusaquillo 4, Rafael Uribe Uribe y Barrios Unidos con 5.

El DADEP de acuerdo con el Plan de desarrollo: *"Bogotá para vivir todos del mismo lado"*, en el proyecto: Acuerdos de sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos, invirtió la suma de $3.458.8 millones. En el Plan de desarrollo "*Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión",* por el proyecto Defensa participativa y sostenibilidad territorial del espacio público, invirtió la suma de $11.895,7 millones. Finalmente, en el plan de desarrollo *"Bogotá Positiva para vivir mejor"*, por el proyecto apoyo, asistencia y asesoría en la gestión del espacio público, destinó la suma de $717,3 millones, para un total de de $16.071,8 millones.

El desafío importante para las administraciones distritales ha radicado en la recuperación del espacio público, su uso apropiado, los espacios de tránsito peatonal y de convivencia, entre otros; para ello no solo bastan las acciones policivas que se puedan emprender sino la intervención de las entidades involucradas que participan en la solución de la problemática y el compromiso de los vendedores informales. Es así como las administraciones frente al tema de ocupación indebida del espacio público, han formulado una serie de políticas públicas diseñadas para atacar la problemática de los vendedores informales, políticas lideradas por diferentes entidades distritales, donde se advierte falta de coordinación y acciones efectivas.

El Fondo de Ventas Populares - FVP, fue una entidad estructurada administrativamente mediante Acuerdo 25 de diciembre 27 de 1972, con la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas que tienen que ver con los vendedores ambulantes y la preservación del uso colectivo del espacio público; objetivo incorporado, en su momento, al Fondo por la Junta Directiva a través de la Resolución 001 de 1995. Esta entidad que se encargó de desarrollar proyectos orientados a la organización, capacitación, formalización y/o reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios, relacionados estos con asesorías profesionales, líneas de crédito con tasas de interés preferencial, actividades de capacitación, y consolidación de los proyectos "Caseta Feria Popular".

Mediante el Acuerdo 257 de 2006 que adoptó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades de Bogotá, se establece en los artículos 45 y 46 al Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, como

sector Administrativo de Coordinación, con la misión de "…*crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región".*

El Artículo 75 del citado Acuerdo, crea la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, como cabeza del sector de desarrollo económico. Secretaría que lidera la política pública de Emprendimiento, a través del programa *"Alternativas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables".* El Artículo 76, transforma el Fondo de Ventas Populares – FVP, denominándolo Instituto para la Economía Social – IPES, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

El Artículo 79 ídem, le otorga al IPES la función de definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a presentar alternativas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios. Así mismo, le asigna la responsabilidad de adelantar operaciones de ordenamiento y de relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público y adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado.

La estrategia del Instituto para la Economía Social -IPES-, está definida por la política sectorial de Desarrollo Económico, Industria y Turismo. Política orientada al desarrollo de programas que deben contribuir a la solución de la problemática del sector informal, y de la población en condición de vulnerabilidad, brindando apoyo en la obtención de recursos y acceso a fuentes financieras, fortalecimiento organizacional, aportando alternativas económicas sostenibles que permitan mejorar sus condiciones de vida e iniciar un proceso de formalización, mediante acciones que incluyen la capacitación socio empresarial en mejora de sus competencias para el empleo y la generación de ingresos[1].

Desde la creación del FVP, en 1972, hasta la fecha, las administraciones distritales han invertido en Bogotá incalculables recursos, sin que se haya encontrado una respuesta efectiva al problema de los vendedores informales que ocupan el espacio público. A través del Plan de Desarrollo Bogotá: Para Vivir

[1] Plan Estratégico 2008-2012- IPES.

Todos del Mismo Lado 2001-2004, para un total de 30 proyectos comerciales disponibles en la vigencia 2001 a 2004, el nivel de ocupación en la vigencia 2001 fue del 60.40% y de desocupación el 39.59%, para la vigencia 2002 la ocupación fue del 31.20% y la desocupación el 68.79%, en el 2003 el porcentaje de ocupación correspondió al 62.89% y el 37.10% a desocupación y para la vigencia 2004 el 46.09% a ocupación y el 53.90% a desocupación. Con el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión 2004-2008.

Entre las vigencias 2005 a 2008 se disponían de 37 proyectos comerciales para atender la población informal. La ocupación de proyectos comerciales en la vigencia 2005 fue del 57.11% y del 42.80% de desocupación, en el 2006 de acuerdo con la muestra de casetas visitadas por el Ente de Control, el 14.42% correspondió a ocupación y el 85.56% a desocupación, en el 2007 la ocupación fue del 58.90% y del 41.09 de desocupación y en la vigencia 2008 la ocupación correspondió a 76.68% y la desocupación al 23.31%.

Para los periodos comprendidos entre el 2001 a 2009, el presupuesto disponible para el desarrollo de la política correspondió a $95.802,1 millones, ejecutándose en estas vigencias el 97.10%. Siendo las vigencias 2006 con $22.779.3 millones, 2007 con $16.068,4 millones y 2008 con $15.893,3 millones, a las que más recursos se destinaron para atender la problemática de los vendedores informales. De otra parte es importante señalar que el IPES, a través de su política social orientada a responder la demanda y necesidades sociales de la población de vendedores informales de la ciudad, ejecutó recursos a través de otros proyectos de inversión, estableciéndose que para el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, el FVP e IPES han invertido recursos durante las vigencias comprendidas entre el 2001 al 2009 por valor de $98.059,6 millones.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que desde 1994, para consolidar los proyectos comerciales se adquirieron, arrendaron, o se encuentran en comodato o convenio, inmuebles que requirieron altas inversiones para organizar a los vendedores ambulantes y estacionarios en proceso de reubicación, presentando en unos, deficiencias en la adquisición y compra de terrenos, como: problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquieren con procesos en curso de sucesión Igualmente, se compraron terrenos y edificaciones en sectores no comerciales. Al respecto se adquirieron 29 predios los cuales están debidamente legalizados y se tiene una escritura de compraventa con una inversión de $473.391,6 millones, cuatro (4) predios pendientes de legalizar por un valor de adquisición de $766 millones, diez (10) predios en comodato o convenio con las

Alcaldías Locales, IDU, DADEP, sobre los cuales el FVP (hoy IPES) ha invertido un valor de $9.5544, 8 millones. Respecto de los cuatro puntos de encuentro, fueron entregados por el IDU al IPES a través de convenios por un valor de $4.942,0 millones. Para un total de inversión por valor de $488.654,4 millones.

De acuerdo a la evaluación realizada al principio de eficacia en el cumplimiento de los compromisos proyectados para los diferentes periodos de los anteriores planes de desarrollo, se estableció para la vigencia 2001, un porcentaje de ejecución del 54.68%, para el 2002 el 98.49%, 2003 el 126%, 2004 el 71.18%, 2005 el 83.44%, 2006 el 117%, 2007 el 95.52%, primer semestre del 2008 el 82.46% y segundo semestre del 2008 el 83%.

Los Planes de Desarrollo 2004-2009, presentaron niveles bajos en el cumplimiento de compromisos y porcentajes altos de desocupación de los proyectos comerciales de reubicación de vendedores informales, obligaciones que fueron formuladas para cumplir con las políticas públicas establecidas para mitigar los efectos del uso indebido de la ocupación del espacio público por la economía informal, economía que viene generando entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, piratería de derechos de autor, afectación al comercio formal, comercialización de productos de deficiente calidad, trabajo de menores y la afectación del derecho al disfrute del espacio público.

De acuerdo con el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva y las nuevas responsabilidades establecidas por el Acuerdo 257 de 2006, el IPES dentro de su planeación estratégica, estableció las líneas que se debían seguir en cada uno de los proyectos al iniciar el nuevo Plan, entre los cuales se encuentra el de *"Generación de Alternativas de Relocalización Comercial"*, estrategia dirigida a las personas del sector informal, cuya generación de ingresos se basa en la comercialización de productos, fabricados por ellos mismos o adquiridos y: *"El modelo de intervención de esta estrategia presenta dos líneas de acción: formatos comerciales y redes, el primero busca ofrecer a los beneficiarios la posibilidad de dar a conocer, en diferentes espacios, sus productos y establecer contactos con diversos tipos de clientes e incluso de proveedores, mientras el segundo, además de ser un canal de comercialización, su modelo de operación se optimiza en la medida que los comercializadores o productores establecen alianzas estratégicas para aprender mejores prácticas de gestión, aprovechar economías de escala y en general, operar de manera cooperativa para beneficiarse conjuntamente"*[2].

En el tema de formatos comerciales, específicamente centros comerciales, con el Plan de Desarrollo, "Bogotá Positiva: para vivir mejor" 2008-2012, en la vigencia 2009 a la fecha, se estableció que de un total de 3.496 módulos distribuidos en 36

[2] Plan Estratégico 2008-2012, IPES.

proyectos comerciales, 1.177 se encontraron desocupados, lo que equivale a un 33.6%. Respecto de 14 Zonas de Transición de Aprovechamiento Autorizado – ZTAA, encaminadas a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales y autorizadas por las Alcaldías Locales, a 31 de diciembre de 2009, de un total de 347 cupos disponibles, 287 se encontraron ocupados, presentando un nivel de desocupación del 17.2%, correspondiente a 60 puntos de venta.

A Diciembre 31 de 2009 la cartera por concepto de arrendamiento y cuotas de sostenimiento de los proyectos comerciales ascendió $419.3 millones, correspondientes, entre otros, $269.2 millones a la C.F.P. Carrera 38, $50.1 millones a CC Punto 99 y $28.4 a Galerías Flores de la 26. Como lo manifestó el Ente de Control en su oportunidad, en los contratos y acuerdos de reubicación se pactó como una de las causales de terminación por parte del arrendador *"la mora en el pago de 3 meses del canon de arrendamiento".* De lo anterior se evidenció deficiencia de control en el cumplimiento oportuno de las obligaciones de los contratos y depuración oportuna de la cartera.

El Fondo de Ventas Populares y el Instituto para la Economía Social –IPES- durante las vigencias 2001 a 2009 incurrió en gastos de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía, servicio de aseo, gas, teléfono), y vigilancia por la suma $13.070,9 millones, de los cuales $2.987,0 corresponden a servicios públicos y $10.083,9 millones a vigilancia.

En el tema de redes, en lo correspondiente a puntos de encuentro, de 66 módulos instalados en los 4 puntos de encuentro, Alcalá, Las Aguas, Mundo Aventura, Tintal, fueron asignados por sorteo público 63 y 3 módulos se encuentran disponibles. De 63 asignados en sorteo público, 44 fueron entregados mediante contrato, 19 se encuentran por legalizar. De acuerdo con las visitas practicadas por el Ente de Control, se observó que de los 66 módulos instalados para vendedores informales el 85% se encontraron cerrados y el 15% abiertos. Respecto de quioscos de venta, del total de 608 módulos, se encuentran en operación 486, equivalentes al 80%, 84 módulos no se encuentran en funcionamiento, que equivalen al 13.8% y 38 en proceso contractual, que son aquellos módulos que han sido asignados. Los asignatarios están en proceso de cumplimiento de requisitos de carácter documental para permitirles entrar en operación.

Acerca de la cartera, de los asignatarios del mobiliario urbano de la REDEP, a febrero 28 de 2010, los beneficiarios de los quioscos de las localidades de Santa Fe, La Candelaria, Antonio Nariño y Chapinero deben a la entidad por concepto de arrendamiento $18.9 millones.

Respecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB, en cumplimiento de los Planes de Desarrollo "*Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado 2000-2004*", "*Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008"* y *"Bogotá Positiva 2008-2012,"* la entidad realizó inversiones para la recuperación, restauración, conservación, mantenimiento y protección de la estructura ecológica por un valor aproximado a los $ 252.048 millones.

La EAAB durante el período 2001 a 2009 ha adquirido un total de 3.315 predios en el Distrito Capital debidamente escriturados, para la ejecución de las obras referentes a los proyectos y programas, declarados de utilidad pública; y en ese contexto, además, de proteger las redes de servicios, cuencas hidrográficas y zonas de ronda y manejo de preservación ambiental del sistema hídrico son elementos constitutivos de espacio público. Los predios de la Empresa por su ubicación son vulnerables a ser ocupados ilegalmente por familias que se dedican en general a actividades de carácter prohibido, de los cuales a 42 predios actualmente se adelantan querellas para la restitución del espacio público.

De las visitas practicadas por el Ente de Control, a 27 predios, se pudo evidenciar ocupación del espacio público sobre línea de conducción del acueducto que surte de agua al Municipio de Mosquera, predios utilizados para talleres automotrices, venta de repuestos, restaurantes y parqueaderos, recicladores ocupando el costado sur del Canal Cundinamarca y futura Avenida que construirá el IDU y terrenos del Humedal Techo con construcciones de varios tipos de vivienda familiares de dos plantas, contando con medidores de luz y agua.

La EAAB tiene inventariadas 134 quebradas en suelo urbano, se visitaron cinco (5) de ellas que corresponden a: Quebrada Seca, Morales, Santa Librada, Bolonia y Chiguaza, observándose acumulación de basuras en las quebradas Chiguaza, Morales y quebrada Seca; también la existencia de escombros de obra en el colector de Santa Librada, barrios Santa Marta y Barranquillita, y en la canalización del interceptor del río Fucha. Adicionalmente, en el Río Bogotá - Canal Cundinamarca, se detectó existencia de semovientes y vehículos de Tracción animal, situación que afecta las obras realizadas por la Empresa, al igual que contamina el medio ambiente.

Con base en lo descrito anteriormente, la información suministrada por las entidades, la aplicación de diversas técnicas de auditoría contempladas en las normas sobre el ejercicio del control fiscal y los resultados del examen que concluye que a pesar de las políticas públicas establecidas, del avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes y sobre el aprovechamiento económico del mismo, las administraciones no han sido contundentes en su aplicación por cuanto espacios

que se habían recuperado, nuevamente se encuentran invadidos, así mismo, la gestión de los Alcaldes Locales no ha sido eficiente en la recuperación de espacio público invadido por ventas callejeras, lo que permite conceptuar que la gestión adelantada por las entidades sujetas de control en este informe es **desfavorable**.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 1 se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos, tres (3) corresponden al IPES, dos (2) a los FDL y tres (3) a la EAAB.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, las entidades deben diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible. El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Bogotá D. C., Mayo de 2010

MÓNICA CERTÁIN PALMA
Directora Sector Hacienda, Desarrollo
Económico Industria y Turismo

2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 EVALUACIÓN AL PLAN DE MEJORAMIENTO - IPES

De acuerdo con el seguimiento realizado, a 9 acciones correctivas suscritas por el Instituto para la Economía Social - IPES, como producto de las observaciones comunicadas en el Control de Advertencia del 14 de julio de 2009 *"Función de Advertencia Plazas de Mercado del D. C."* y el Pronunciamiento del 22 de diciembre e Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular, vigencia 2008, relacionadas con el tema *"Reubicación de vendedores informales en quioscos, centros comerciales y recuperación del espacio público"* , se observa un rango de desempeño de 0.77 puntos, correspondiente al 38,5% de ineficiencia en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, porcentaje sustentado en el bajo avance de cumplimiento de las acciones correctivas. A continuación se presenta el comportamiento de las acciones correctivas suscritas por la entidad:

1. Acciones correctivas cumplidas: 3.8.2.5, 3.8.3.6,
2. Acciones correctivas abiertas: 3.8.2.2, 3.8.2.4, 3.8.2.7, 3.3.1.1.1, 3.3.1.1.2, 3.3.1.1.4, 3.3.1.1.5.

Para efectos del seguimiento al avance en el cumplimiento de las acciones correctivas formuladas por la administración, producto de las observaciones comunicadas por Organismo de Control, se establecen las relevantes que fueron informadas en diciembre de 2009. Se efectuaron visitas a los módulos de venta de las localidades de Santa Fe, Chapinero y Antonio Nariño, con los siguientes resultados:

Módulo 181A, ubicado en la calle 63 con carrera 11, el módulo al momento de la visita se encontraba cerrado. Según el gestor zonal este módulo se encuentra cerrado desde hace meses. Igualmente, se le han efectuado llamados de atención al asignatario, en razón a que se ha encontrado atendiendo el módulo una persona que no está autorizada legalmente por el IPES.

Módulo 187A, ubicado en la calle 63 con carrera 10, se observó que continúa la ocupación del espacio público en los alrededores de este módulo de venta. Se presentan en este sitio una gran cantidad de vendedores de muñecos de felpa, en razón a que este sitio es contiguo a la Clínica Infantil de Colsubsidio.

El módulo 187B, se encontró cerrado al momento de la visita y de acuerdo con lo manifestado por la gestora local de la zona, este módulo ha permanecido cerrado desde el mes de febrero de 2010, lo que ha ocasionado que se le hayan efectuado

llamados de atención al asignatario del módulo y la entidad procederá a efectuar el proceso de restitución del mobiliario urbano.

Módulo 264B, ubicado en la calle 100 con avenida 19, se encontraba cerrado al momento de la visita, pero por informaciones de la gestora de la zona, el asignatario de este módulo por lo general lo atiende en horas de la tarde.

Módulos 279A y 279B, ubicados en la calle 100 con carrera 13, si bien al momento de la visita no se encontraba el asignatario, la persona que atendió la visita está autorizada legalmente por el IPES para atender el módulo.

En cuanto a las observaciones de los módulos de venta, con deficiencias de mantenimiento preventivo y correctivo, con diversos daños por efecto de vandalismo o por desgaste natural por uso, se solicitó a la administración los contratos de mantenimiento e Interventoría, con sus soportes de programación de mantenimiento de módulos y el avance de ejecución del objeto del contrato, con los siguientes resultados:

Este proceso se inició con la apertura de la Licitación Pública Nro. 3 de 2009, mediante Resolución 434 del 9 de Noviembre de 2009 IPES, con la participación de 5 proponentes y que de acuerdo con la evaluación efectuada por la entidad contratante se estableció que la firma ganadora fue SOCODA S.A., como se evidencia en la Resolución No. 548 de diciembre 19 de 2009, por la cual se adjudica la Licitación Nro. 3 de 2009.

Por lo tanto, se suscribió el contrato 2564 de 2009, con la firma SOCODA S.A., con el objeto de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a los equipos electromecánicos e instalaciones físicas de los 4 puntos de encuentro, así como los módulos de venta, que el IPES administra en desarrollo de sus actividades y proyectos institucionales de la ciudad de Bogotá, por un valor de $380.2 millones y un plazo de ejecución de 8 meses y 15 días calendario, contados a partir del acta de inicio.

De otra parte se llevó a cabo el concurso de méritos IPES 007 de 2009, cuyo objeto es: realizar la Interventoría técnica, administrativa, financiera a los contratos que resulten de las Licitaciones Públicas, que se realizarán para el mantenimiento de los Puntos de Encuentro y Kioscos de la REDEP y para los estudios técnicos, diseños y ejecución de las obras de adecuación de las obras del predio ubicado en la calle 63 No. 13/15/17 a cargo del IPES. En dicho proceso participaron 4 firmas, cuya ganadora fue Ingeniería y Consultoría INGECON S.A., mediante resolución 568 del 23 de diciembre de 2009, por un valor de $92.969.360 y tiempo de ejecución de 10 meses a partir del Acta de inicio del contrato.

En desarrollo de la ejecución del contrato 2564 de 2009, se observa que tiene el informe Nro. 1 de actividades del desarrollo del objeto contractual, del periodo correspondiente al mes de febrero de 2010, que contiene lo siguiente:

Cronograma de programación de actividades, ficha técnica, detalle de participación porcentual de los costos presupuesto mantenimiento, mobiliario REDEP.

Existe una Planilla mediante la cual se establece el Control de la Programación de la Interventoría y Consultoría ejecutada de manera detallada por la firma interventora, en la cual se pudo constatar que el contratista ha ejecutado lo referente a 9.27% del objeto contratado, es decir se encuentra dentro de los presupuestos delimitados de manera inicial, lo cual se encuentra concordante con lo fijado en el pliego de condiciones lo que materializa lo concerniente a lo pactado por los intervinientes dentro de las obligaciones pactadas en el compromiso contractual suscrito para tal efecto.

De otra parte se evidenció que el contratista ha adelantado las siguientes actividades y que se relacionan en los anexos: Plan manejo de tránsito: Esta actividad consiste en el desplazamiento que efectúa el contratista al lugar de mantenimiento y que afecta la movilidad, en razón a que el vehículo que dispone de los elementos para la limpieza del módulo debe ubicarse sobre la vía pública, mientras se efectúa el lavado del kiosco.

Formato de Inspección de lavado de módulos: se evidencia el cumplimiento de la actividad del lavado del módulo, firmado por quien ejecuta la labor y el asignatario. Se presentan casos en que el módulo está cerrado pero igual se efectúa la limpieza correspondiente.

Verificación retiro de pegatina: consiste en la limpieza de grafitis en los módulos.

Formatos de Inspección Técnica de cada uno de los módulos: Inspección general de Módulos, en cuanto al estado de las puertas, luminarias, cubierta, Alarmas, etc.

Respecto al ahorro programado por el IPES para los asignatarios de la REDEP: durante la evaluación se encontraron casos de personas asignatarias de módulo, que por el volumen de ventas han logrado incluso superar las metas del ahorro programado, como es el caso del adjudicatario del módulo 248B, señor Luis Ferney Jiménez Parra, ubicado en la localidad de Chapinero, persona ésta que tiene la condición de desplazado, y ha participado en los programas del IPES a través de la inscripción en la Casa del Vendedor

En cuanto a la observación, correspondiente a atender el módulo de venta, una persona distinta al asignatario, efectuado el seguimiento, se observó que el IPES autoriza mediante oficio a una persona acompañante del asignatario, para atender el módulo de venta, hecho este que es objeto de seguimiento semanalmente por parte de los gestores zonales en cada una de las localidades donde se encuentran ubicados los módulos de venta.

El resultado del seguimiento realizado se observa en el Anexo 2 de este informe.

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron ocho (8) hallazgos administrativos, tres (3) corresponden al IPES, dos (2) a los FDL y tres (3) a la EAAB.

2.2 EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO - IPES

La evaluación al Sistema de Control Interno se realizó a la Oficina Asesora de Planeación, Subdirección de Gestión y Redes Sociales, y Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, dependencias del Instituto para la Economía Social – IPES, arrojando una calificación de 2.8 que la ubica en un rango regular y nivel de riesgo mediano. La calificación se sustenta en los siguientes resultados obtenidos de la evaluación realizada:

2.2.1 Subsistema de Control Estratégico

La calificación del Subsistema es de 2.9.

- Ambiente de Control

Este componente fue implementado a través de elementos que definen el estándar de conducta de la entidad a través del Código de Ética; el compromiso con el desarrollo de las competencias, aptitudes e idoneidad del servidor público por medio del Manual de Funciones; con procedimientos y documentos que dan respuesta al elemento Desarrollo del Talento Humano, los cuales hacen parte del proceso de Gestión del Talento Humano. Así mismo, define el modo de actuar de la administración para guiar u orientar las acciones de la entidad.

De la evaluación realizada en materia de espacio público, se evidenció que las políticas públicas propuestas por las administraciones, han sido insuficientes para reducir el impacto que viene teniendo el desempleo, subempleo y la ocupación de espacio público, problemática que ha generado que los gobiernos distritales inviertan en Bogotá incalculables recursos, sin que se haya encontrado una respuesta efectiva al mismo.

La calificación del componente es de 3.6.

- Direccionamiento Estratégico:

Componente relacionado con el conjunto de elementos de control que al interrelacionarse, establecen el marco que orienta a la administración en el cumplimiento de su misión, relacionada con los Planes y Programas, el proceso de planeación estratégica y táctica, involucrando al Plan Estratégico, como herramienta gerencial que recoge las estrategias institucionales de corto y mediano plazo, acordes con el Plan de Desarrollo, y al Plan de Acción que establece las estrategias institucionales para cada vigencia. En cuanto al Plan Estratégico 2008-2012, fue adoptado mediante Resolución No. 111 de 2008, consolidando la misión, visión, objetivos, principios institucionales, objetivos estratégicos, diagnóstico, proyectos institucionales, estrategias, entre otros.

Respecto del Plan Estratégico, herramienta gerencial que debe articular y orientar las acciones de la entidad hacia el logro de sus objetivos institucionales y el referente de la gestión y marco de las actividades de control interno, presentó deficiencias en su formulación para las vigencias 2005-2008, al incluir solamente elementos como: Resumen ejecutivo, justificación y antecedentes, problemática de la población dedicada a las ventas informales en Bogotá, plan de acción estratégico con el objetivo misional y objetivos estratégicos. No incluyó, entre otros, la misión, visión, metas e inversión. De otra parte mediante oficio del 9 de marzo de 2010, la entidad remite el PLAN ESTRATEGICO Y DE ACCION 2005 – 2008, plan que en su resumen ejecutivo establece:*"… con el propósito de estructurar el Plan de Acción de la entidad para el año 2005"* (subrayado fuera de texto), observándose que corresponde más al Plan de Acción 2005. El Plan remitido correspondió al formulado por el anterior FVP. De acuerdo con el concepto de la herramienta, para la vigencia 2007 con el proceso de transformación del FVP en IPES, no fue formulado.

Respecto del elemento Modelo de Operación de Procesos, conformado por el estándar organizacional que soporta la operación de la entidad, se diseñó un Mapa de Procesos, identificando los procesos Estratégicos, Misionales, Apoyo y Evaluación. Respecto al elemento Estructura Organizacional, que debe configurar integral y articuladamente los cargos, las funciones, las relaciones y los niveles de responsabilidad y autoridad, la entidad mediante Acuerdo IPES – JD No. 002 de 2007, adoptó la estructura interna del Instituto para la Economía Social.

La calificación del componente es de 3.2.

- Administración del Riesgo:

De la evaluación realizada se observó que la entidad no ha tomado medidas de control frente al incumplimiento del artículo 2° de la Resolución Nº 075 de 2008, por medio de la cual se adoptó la Política de Administración de Riesgos, específicamente en lo relacionado con el numeral 2: *"Proteger los recursos de la entidad, resguardándolos contra la materialización de los riesgos"*, situación observada en la Auditoria Regular en el Área de Desplazados, donde se evidenció que archivos de gestión se encuentran ubicados en el corredor por donde transitan funcionarios y visitantes, sin ninguna medida de seguridad y control que contribuya a minimizar el impacto negativo que se pueda generar por la ocurrencia de una eventualidad que afecte la memoria institucional de la entidad.

De otra parte se evidenciaron deficiencias en el manejo de la información que soporta la toma de decisiones de la entidad, caso especifico en la información relacionada con niveles de ocupación y desocupación de los formatos comerciales y redes.

En cuanto al seguimiento y control en el funcionamiento de los programas de reubicación de vendedores informales, se evidencian riesgos altos por los niveles de desocupación, ausencia de suscripción de contratos de arrendamiento en algunos proyectos, deficiencia de control en el cumplimiento oportuno de las obligaciones de los mismos, depuración oportuna de la cartera, deficiencias de control para el cumplimiento de los reglamentos internos de cada programa, como la reiterada ausencia en los puestos de trabajo por parte de algunos beneficiarios, y en algunas oportunidades inobservancia de reglas mínimas de convivencia.

Riesgo alto observado en la adquisición de inmuebles y compra de terrenos, los cuales presentaron problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad, entre otros. Igualmente, se compraron terrenos y edificaciones en sectores no comerciales o se adquirieron inmuebles no indicados donde se construyeron muy pocas soluciones en espacios muy reducidos. Aunado a lo anterior el riesgo alto presentado con los vendedores informales que, no obstante, las administraciones les vienen ofreciendo alternativas económicas que les permita mejorar sus condiciones de vida, continúan invadiendo el espacio público.

La calificación del componente es de 2.0.

2.2.2 Subsistema de Control de Gestión

La calificación del Subsistema es de 2.9.

- Actividades de Control:

Acerca de los elementos relacionados con los procedimientos y controles, estos se tienen establecidos para las áreas involucradas en la evolución, como: PR-007 Registro de Asociaciones de Vendedores Informales RAVI, PR-008 Elaboración de Caracterizaciones Socioeconómicas, PR-009 Registro Individual de Vendedores Informales RAVI, PR-=10 Ferias Temporales, PR-011 Seguimiento Zonas de Transición y Aprovechamiento, PR-012 Gestión de Proyectos Comerciales y Espacios Análogos, PR-017 Administración de la REDEP, entre otros. Sobre el elemento Indicadores, éstos son registrados en las caracterizaciones de los procesos.

De acuerdo con las evoluciones de percepción adelantadas por el Ente de Control, se evidenció el desconocimiento de procedimientos como *"Zonas de Transición de Aprovechamiento Autorizado", relacionado con "… implementación y seguimiento de las zonas de transición de aprovechamiento autorizado, además el acompañamiento en la elaboración de plan de transición hacia la formalidad de la población que hace uso de dichos espacios"*.

De acuerdo con la Resolución IPES – DG – 137 – 07, artículo noveno, ítem e), se establece: *"…los beneficiarios de la ZTAA, se comprometen que a partir del momento en que ingresen a dicha zona, desarrollarán con acompañamiento del IPES un plan de transición hacia la formalidad, que les permita contar con una alternativa económica desde el momento en que expire la respectiva autorización". A* pocos meses de expirar el primer y segundo año de la autorización para beneficiarios de zonas, el compromiso hasta el momento, no ha sido evidente[3].

La calificación del componente es de 3.2.

- Información:

Componente conformado por datos que al ser ordenados y procesados se constituyen en parte fundamental para la toma de decisiones de la entidad, al convertirse en insumo para la ejecución de los procesos y a su vez en producto de los mismos, fin último que no se cumple según lo observado por el Ente de Control, al no contar la entidad con una memoria institucional de la gestión adelantada en las anteriores administraciones.

De la evaluación realizada, se observaron deficiencias en el intercambio de información entre funcionarios y dependencias. Los canales de comunicación no son ágiles y eficientes, no permitiendo el flujo permanente de información y el diálogo directo entre los distintos niveles de las dependencias. En el manejo de la correspondencia se presentan deficiencias en el cumplimiento de términos.

[3] Oficio IPES del 8 de marzo de 2010.

De la evaluación realizada en la Auditoria Regular, se observó que la entidad de acuerdo con la Ley 489 de 1998 y el Decreto 2170 de 2002, no viene desarrollando lo normado en la implementación del registro sistematizado de las observaciones de veedurías y grupos de control social. Así como el compromiso de convocarlos para realizar control social al proceso de contratación.

La calificación del componente es de 2.0.

- Comunicación Pública:

Este componente fue implementado con los elementos de Comunicación Organizacional, Comunicación Informativa y Medios de Comunicación, a través de la socialización de temas de carácter institucional y distrital. Con el apoyo del Área de comunicaciones se desarrolla la comunicación externa con las Alcaldías Locales, Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal y ferias de servicio al ciudadano, entre otros. La calificación del componente es de 3.6.

2.2.3 Subsistema de Control de Evaluación

La calificación del Subsistema es de 2.5, sustentada en lo siguiente:

- Autoevaluación:

Componente que una vez estructurado debe permitir medir la efectividad de los controles establecidos en los procesos de cada área, cuyos resultados comprometen la gestión de la entidad en una vigencia. En el informe de Gestión y Avance del Plan de Desarrollo Vigencia 2009, al igual que en el Informe de Avance Implementación Sistema Integrado de Gestión con corte a octubre de 2009, no se relacionan los avances alcanzados por los elementos de Autoevaluación del Control y de Gestión. La calificación del componente es de 2.0.

- Evaluación Independiente:

Componente que debe garantizar el examen autónomo y objetivo del Sistema de Control Interno y la gestión y resultados corporativos de la entidad por parte de la Oficina de Control Interno. Acerca de los elementos de Evaluación del Sistema de Control Interno y Auditoría Interna, se tienen diseñados procedimientos para las Auditorías Internas, Acciones Preventivas, Acciones Correctivas. Las Acciones desarrolladas corresponden a: Mejoramiento del procedimiento de Auditorías internas, formación de auditores internos de calidad. Dentro de las acciones desarrolladas por la Oficina de Control Interno se encuentra, la elaboración del

Informe Ejecutivo Anual – Modelo Estándar de Control Interno- MECI vigencia 2009. La calificación del componente es de 3.6.

- Planes de Mejoramiento:

Respecto de los elementos Plan de Mejoramiento Institucional, Plan de Mejoramiento por Procesos y Plan de Mejoramiento Individual, se evidenció de la evaluación realizada, la falta de definición de herramientas para la elaboración, aplicación y evaluación del Plan de Mejoramiento Individual y la falta de aplicación del Plan de Mejoramiento por Proceso.

De acuerdo con el seguimiento realizado, a 9 acciones correctivas suscritas por el Instituto para la Economía Social - IPES, como producto de las observaciones comunicadas en el Control de Advertencia del 14 de julio de 2009 *"Función de Advertencia Plazas de Mercado del D. C."* y el Pronunciamiento del 22 de diciembre e Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Regular, vigencia 2008 relacionado con el tema *"Reubicación de vendedores informales en quioscos, centros comerciales y recuperación del espacio público",* se observó por parte del Ente de Control un rango de desempeño de 0.77 puntos, correspondiente al 38,5% de ineficiencia en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento. La calificación del componente es de 2.0.

2.3 EVALUACIÓN AL PLAN DE DESARROLLO Y BALANCE SOCIAL
2.4 EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO
2.5 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La presente Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal *"Efectividad en la Política Pública de Recuperación del Espacio Público y reubicación de población vulnerable en Actividades Comerciales y Productivas, durante los últimos tres (3) Planes de Desarrollo Distritales (2001-2009)"*, involucró la gestión de las entidades a cargo de las Direcciones:

- Sector Hacienda Desarrollo Económico Industria y Turismo con el Instituto para la Economía Social – IPES.
- Sector Gobierno con la Secretaría Distrital de Gobierno - SDG.
- Sector Control Urbano con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público - DADEP
- Sector Control Social y Desarrollo Local con los Fondos de Desarrollo Local – FDL.
- Sector Servicios Públicos con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB.

Evaluación que recoge los componentes básicos de integralidad: Plan de Desarrollo y Balance Social, Presupuesto y Gestión y Resultados, cuyos resultados se establecen a continuación:

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

Política de Espacio Público en Bogotá

Marco Histórico

Antes de abordar el análisis de la política del espacio público, es preciso conocer el devenir histórico del proceso urbanístico de la ciudad, desde su fundación hasta llegar a la gran metrópoli, de la actualidad. Es precisamente, mediante instrucciones de la Corona Española, que le imponía a los conquistadores la forma como debían fundar las poblaciones, primando un modelo de t*raza* en donde el centro de la vida pública, religiosa, política y social, la constituía la *plaza mayor,* constituyéndose en imprescindibles y vitales espacios públicos con generosas dimensiones, para ser utilizados en diversos actos sociales y festejos. *"Las Nuevas ordenanzas de descubrimiento y población, de 1573, recomendaba que las plazas fueran "de una buena proporción, de 600 pies de largo y 400 de ancho" (Ordenanza 113) y que "sea en cuadro prolongada; que, por lo menos, tenga de largo una vez y media de su ancho, porque de esa manera es mejor paras fiestas de a caballo y cualesquiera otras que se hayan de dar" (Ordenanza 112)"*[4].

Así mismo, junto a la plaza mayor, se diseñaron calles en forma paralela, exclusivamente para uso peatonal y se construyeron edificaciones en forma de cuadrícula. Sin embargo, el diseño original de la ciudad, se produjo para y por los conquistadores, mientras que a las afueras de dichas cuadrículas, se ubicaron las comunidades indígenas sin ninguna regulación en cuanto al diseño urbano y por ende el trazado de caminos, rondas y plazas, iniciando desde entonces la exigua destinación de espacios públicos, hecho que incidió para que actualmente la ciudad no cuente con espacio público que requiere.

Desde la fundación de Santa fe de Bogotá, hasta finales del siglo XIX, la ciudad progresa, siguiendo en algunos casos el modelo geométrico español aprovechando la geografía plana, mientras que en otros, debido al terreno accidentado y donde se ubicaban los sectores populares, no se aplicaron los diseños de la otra parte de la ciudad, incidiendo seriamente en la generación de espacios peatonales, calles y plazas, entre otros, es decir, espacio público.

[4] Curso: Espacio Urbano y Sociedad Módulo I: La Ciudad en la historia

A comienzos del siglo XX, se inicia un primer período de regulación urbanística, obedeciendo a las necesidades del crecimiento urbano de la ciudad, producida por la adición y ocupación de suelo mediante la construcción de viviendas por manzanas, pero sin la aplicación de normas consistentes de urbanismo[5] se empiezan a formar los barrios, producto de la comercialización de lotes urbanizados, adquiridos por la creciente clase trabajadora, quedando el espacio público supeditado al criterio del urbanizador y a la relación costo beneficio que los compradores le dieron al mismo, práctica que se ha extendido hasta nuestros días con los desarrollos informales y las urbanizaciones piratas. Sin embargo, dicha experiencia logra generar espacios públicos representados en parques, plazas calles y avenidas vigentes hasta el presente.

Se menciona en el Documento Técnico del Plan Maestro de Espacio Público, que una de las primeras normas de urbanismo, fue el Acuerdo 10 de 1902, la cual reglamentó las construcciones, la apertura de calles y la urbanización de terrenos. Posteriormente mediante Acuerdo 6 de 1914, reglamentó las urbanizaciones, es decir, la adecuación de terrenos para la edificación. En 1917, mediante Acuerdo 15, se crea la Junta de Obras públicas Municipales, la cual se encargó de regular la aplicación de las normas. Pero es en 1923, cuando se empieza a estructurar una normatividad urbana para controlar el crecimiento de la construcción y el uso del suelo en la ciudad.

A mediados del siglo XX, se presenta otro período en el proceso urbanizador de la ciudad, originado por diversas y nuevas realidades del país y el mundo, como: el desarrollo de nuevas formas de planificación, nuevas técnicas de construcción, moderna visión de la gestión del suelo, necesidad de aprovechamiento máximo del suelo urbano y el incremento acelerado de la población de Bogotá, entre otras, contribuyeron a la expansión de una ciudad con mayor planificación, en donde se caracterizó por la construcción de grandes urbanizaciones y el aprovechamiento vertical del suelo. Es así, que el espacio público generado en este período, se supeditaba a las débiles normas urbanísticas y al criterio de los diseños de los urbanizadores y a la demanda de los compradores de las viviendas.

El moderno desarrollo urbano y la nueva concepción del espacio público de las ciudades europeas, en las tres décadas siguientes a la segunda guerra mundial, los nuevos modelos de globalización, las estrategias de competitividad entre países y ciudades, así como las nuevas imposiciones de organismos

[5] Según el Documento Técnico para la formulación del Plan Maestro de espacio Público, DAPD, enero de 2005 según Alberto Saldarriaga: "En 1900 la expansión de la ciudad y las edificaciones se regían mediante algunas disposiciones sencillas, adoptadas por la municipalidad y puestas en práctica a través de una de las juntas que formaban el cuerpo administrativo de la ciudad

internacionales como la ONU, respecto al desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, entre otros aspectos, incidieron para que se iniciara en las grandes ciudades, procesos de construcción de ciudad, teniendo como precepto fundamental, la calidad y forma de vida de sus habitantes, en respuesta a solucionar el desorden y la anarquía del proceso urbano de la ciudad. *"En este contexto el equilibrio entre el espacio edificado y de uso privado y el espacio libre y de uso colectivo, o la simple dignificación de los espacios públicos, adquirieron un significado más allá de esta recuperación urbana"*[6].

Es así, que se inicia un nuevo período, en principio de diagnósticos y estudios de la problemática urbana, hasta llegar a la Ley 9 de 1989, la cual definió en su artículo 5, el concepto de espacio público. A partir de esta Ley se inicia todo un desarrollo filosófico y normativo sobre urbanismo y espacio público, hasta culminar con el Plan Maestro de Espacio Público.

Marco Legal

De manera incipiente, la regulación en aspectos urbanos, se inicia prácticamente con la fundación de Bogotá, a través de instrucciones precisas de la corona española para poder fundar poblaciones en el Nuevo Reino de Granada. Sin embargo, como ya se reseñó, la primera norma urbanística en la ciudad, fue el Acuerdo 10 de 1902 y a partir de este año, proliferaron normas que regulaban las construcciones y de paso componentes de espacio público. A continuación se hará referencia a algunas de las normas de mayor importancia sobre el tema.

El desarrollo normativo sobre el tema de espacio público se inicia con la promulgación de la **Ley 9 de 1989,** *"Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones".* Esta norma fue denominada *"Ley de Reforma Urbana",* y derogó el artículo 39 del Decreto Ley 1333 de 1.986 (Código de Régimen Municipal), sobre la obligación de los municipios de levantar planos reguladores. Es la Ley 9, la que define el concepto de espacio público y dedicó el Capitulo II, a desarrollar nuevas nociones sobre el tema, de conformidad con algunos conceptos del Código de Procedimiento Civil.

Mientras que en el Distrito Capital, es mediante **Acuerdo 6 de 1990** del Concejo de Bogotá*, "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones"*, tuvo como objeto definir las políticas de desarrollo urbano de la capital de la República y la adopción de las reglamentaciones urbanísticas orientadas a ordenar el cambio y el crecimiento físico de la ciudad y de su espacio público.

[6] FORO SOBRE ESPACIO PUBLICO CCB, intervención de José Salazar

En cumplimiento del artículo 5 de la ley 9, el Gobierno Nacional expide el **Decreto 1504 de 1998**, *"Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial"*, y define sus elementos constitutivos. Este decreto, establece la posibilidad del aprovechamiento económico del espacio público y también condiciona a los bienes públicos como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Con los antecedentes normativos mencionados, el tema de espacio público adquiere relevancia constitucional, al ser incluido en **La Constitución Política de 1991,** específicamente en su el artículo 82, al referirse a que: *"es deber del Estado velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular"*. Así mismo, otros artículos de la Constitución Nacional, se refieren a algunos aspectos que tienen que ver con el espacio público como: Articulo *24, "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia"*. Artículo 25*, "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.* Artículo 37, *"Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente"*. Artículo 51**, "***Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna".* Artículo 52, *"El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas*". Artículo 79, "*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano".*

En cumplimiento a lo ordenado en el artículo transitorio 41 de la Constitución Nacional, se expide el **Decreto ley 1421 de 1993***, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá".* En este estatuto orgánico para la ciudad, aparecen las primeras reglamentaciones específicas en materia de espacio público, concretamente en su artículo 86: *"Atribuciones. Corresponde a los alcaldes locales: … 7. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales."*

Así mismo, en el artículo 69 numeral 6, otorga como atribución a las Juntas Administradoras Locales de: *"Preservar y hacer respetar el espacio público. En virtud de esta atribución podrán reglamentar su uso para la realización de actos culturales, deportivos, recreacionales o de mercados temporales y ordenar el cobro de derechos por tal concepto, que el respectivo fondo de desarrollo destinará al mejoramiento del espacio público de la localidad, de acuerdo con los parámetros que fije el Concejo Distrital".*

Para reglamentar lo anterior, el concejo de Bogotá, expidió el **Acuerdo 9 de 1997**. Este acuerdo fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y posteriormente el Consejo de Estado anuló la sentencia volviendo a ser válido.

En dicho acuerdo se establecieron entre otros aspectos, las competencias locales para el aprovechamiento económico del espacio público.

Después de 8 años de vigencia de la Ley 9 de 1989, se expide la **Ley 388 de 1997,** *"la cual modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".* Esta ley, denominada *Ley de Ordenamiento Territorial*, reconoce al estado como el responsable de la función pública del desarrollo territorial y del uso del suelo e imparte las competencias de los entes territoriales en materia de actuaciones urbanísticas. Así mismo, entre otros aspectos, define los procedimientos y elementos de construcción de la infraestructura urbana, de beneficio general en materia: ecológica, redes viales y de servicios públicos, equipamientos urbanos, zonas verdes, parques y plazas, entre otros. También la Ley, define las cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas en pro de la generación y adquisición de espacio público, mediante sesiones gratuitas por parte de los urbanizadores, así como también fija los mecanismos para la obtención de inmuebles con destino al espacio público.

La Ley 388, ha sido reglamentada por lo menos por 12 decretos nacionales, iniciando con el 150 de 1999, hasta llegar al 2190 de 2009. A nivel distrital, en cumplimiento de las anteriores normas expide una serie de decretos reglamentarios y modificatorios, como: **Decreto 980 de 1997**, designa al IDU, *la responsabilidad del mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes y parques, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano., así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos.*

El decreto 980 de 1997 fue modificado por el **Decreto 759 de 1998** y además le asigna al IDRD, la competencia de mantenimiento, rehabilitación, reparación y reconstrucción de parques.

En materia del mantenimiento y adecuación de antejardines, mediante **Decreto Distrital 290 de 1.999,** *"Por el cual se autoriza la intervención en las zonas de antejardines como elementos integrantes del espacio público",* define: *"ART. 1º-Corresponderá a los propietarios o poseedores de inmuebles ubicados exclusivamente en los ejes comerciales del Distrito Capital, ejecutar las obras de adecuación y mantenimiento necesarias para que la superficie de los antejardines sea continua, libre de obstáculos y de igual nivel con los andenes, según lo determinen los diseños aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital o la entidad que cumpla sus funciones, los cuales serán suministrados por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. Estos diseños deberán integrar el antejardín al equipamiento vial como parte del perfil de la vía."*

Siguiendo el recuento cronológico del desarrollo normativo urbanístico de la ciudad y en consecuencia, del espacio público, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997 y el Decreto Reglamentario 879 de 1998, la administración distrital mediante **Decreto 619 de 2000,** *"Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital",* se definen los instrumentos de planeación urbana, adquiriendo el espacio público gran importancia en sus tres estructuras básicas del modelo: Ecológica Principal, Urbana y Rural. Así mismo, define el objetivo económico, su aprovechamiento y se establece la política sobre recuperación y manejo del espacio público entre otros aspectos. Con el objeto de reglamentar el artículo 268 del Decreto Distrital 619 de 2000, la administración distrital expide el **Decreto 343 DE 2002,** *"Por el cual se reglamenta la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público construido del Distrito Capital".* Esta norma es derogada por el **Decreto 463 de 2003**, el cual se reglamentó el mismo tema.

Mediante **Decreto 028 de 2002,** se crea el Comité Distrital del Espacio Público, como un órgano de consulta y de asesoría de la administración distrital en materia de espacio público. En este Comité no figuraba la Secretaría distrital de Gobierno, decreto que fue posteriormente derogado por el **Decreto 546 de 2007**, *"Por la cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales"*, de conformidad a lo estipulado en el artículo 32 del Acuerdo 257 de 2006.

Según **Acuerdo del Concejo 79 de 2003,** se expide el Código de Policía de Bogotá, norma que incluye un compendio de reglas en cuanto a deberes y derechos, que los ciudadanos deben cumplir, en procura de respetar y propender por el uso adecuado del espacio público. Así mismo, en su título VI, desarrolla gran parte de las normas relacionadas con la protección y el respeto del espacio público en Bogotá, en especial el artículo 193, numeral 5, que dispone como responsabilidad de los Alcaldes Locales: *"Adoptar las medidas para la protección, recuperación y conservación del espacio público, ambiente y bienes de interés cultural del distrito;"…*

Para reglamentar el Código de Policía, la administración del distrito, expide el **Decreto Distrital 462 de 2003**, *"Por el cual se dictan procedimientos para la preservación y recuperación del espacio público construido en el Distrito Capital",* específicamente en aspectos relacionados con los vendedores informales y las actuaciones y procedimientos de policía. Así mismo, esta norma acoge la reciente sentencia T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, respecto a las actuaciones de las autoridades de policía en las diligencias de preservación y restitución del espacio público, atendiendo los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a un trato digno al ser humano. Este Decreto fue revisado, reformado y derogado por la administración de Lucho Garzón, expidiendo el **Decreto 098 de 2004**,

Mediante **Decreto 469 de 2003,** se formaliza la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, POT, Decreto 619 de 2000, en el cual el espacio público tiene importantes precisiones, respecto a la política de recuperación y manejo del mismo, así como se fijan los criterios generales que sobre el tema han de regir. Las dos disposiciones anteriores son compiladas en el **Decreto 190 de 2004.**

En cumplimiento del artículo 45 del decreto 190 de 2004, la administración distrital expide el **Decreto 215 de 2005** *"Por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones".* Con este decreto se pone fin a un largo y dispendioso proceso de ensayos, de planeación y ejecución de actividades relacionadas con el espacio público, originando lo más cercano a una real política pública de espacio público en Bogotá.

El estudio del Plan Maestro de Espacio Público se inicia en diciembre de 2003, con recursos del crédito BID 1385/OC-CO, del Programa de Fortalecimiento Institucional de Bogotá - Proyecto COL/02/012, entre el PNUD y el DAPD**.** Este plan, se constituye en una herramienta importante para reglamentar y controlar el uso regulado y el aprovechamiento económico del espacio público, iniciando el 7 de julio de 2005, a un horizonte de por lo menos 19 años. A partir del decreto 215 de 2005, se inicia todo un proceso de reglamentación y modificaciones del Plan Maestro, como entre otras las siguientes:

- **Acuerdo 171 de 2005**, crea *el Catálogo de la Actividad Pública Inmobiliaria Distrital -CAPID-,* que tiene como propósito el registro de las adquisiciones, ventas, expropiaciones u otras transacciones que impliquen la transferencia total o parcial del dominio de inmuebles de propiedad o de interés para el Distrito Capital, o la constitución de gravámenes o limitaciones de dominio sobre ellos.
- **Decreto 419 de 2006**, *"Por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados en el Distrito Capital".*
- **Decreto 450 de 2009,** *"Por el cual se subroga el parágrafo del artículo 5 del Decreto Distrital 419 de 2006, 'Por el cual se reglamentan las Zonas de Transición de Aprovechamientos Autorizados*".
- **Decreto 297 de 2007,** *Por el cual se modifica el Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, creado en el artículo 35 del Decreto 215 de 2005, y se crea la Comisión Intersectorial del Espacio Público.*
- **El Decreto 546 de 2007,** *"Por el cual se reglamentan las Comisiones intersectoriales del D.C"*

Marco Conceptual

La concepción de espacio público, está ligada al desarrollo urbanístico de la ciudad y como ya se ha mencionado, inicia con la fundación de la ciudad, al prever

la disposición de calles, caminos y plazas; dentro del trazado del naciente municipio. De ahí que todo el territorio donde se encuentra constituida la ciudad, se considera espacio de uso público, algunos por personas privadas y otros por entidades públicas. A medida del crecimiento urbano, se emitieron normas de regulación en las cuales el espacio público, aunque como mecanismo de regulación del suelo, formó parte importante de las mismas.

Los estudios y documentos sobre el tema de espacio público, según los tratadistas como Jürgen Haberlas, sostienen que se iniciaron desde el siglo XVII, en Inglaterra y un poco más tarde en Francia, producto del desarrollo urbano y la aparición de las nuevas burguesías industriales y comerciales, quienes se apropiaron de importantes espacios en las ciudades. La revolución Francesa fractura la concepción que hasta ese momento se tenía sobre lo público y lo privado y es en ese momento que el espacio público adquiere su real valor como el sitio donde se ejercen los derechos ciudadanos y de protesta contra el poder del Estado, adquiriendo relevancia la *Estética trascendental* de Immanuel Kant, en su obra, *Crítica de la razón pura,* que sostenía *"La representación del espacio no es un producto de la experiencia; es una condición de posibilidad necesaria que sirve de base a todas las intuiciones externas. El espacio es la condición de posibilidad de existencia de todos los fenómenos".*[7]

Sin embargo, es a partir de mediados del siglo XX, que las ciencias sociales adoptan al espacio público, como un concepto técnico e inicia el gran desarrollo teórico y académico, hasta llegar a los años sesenta que adquiere significativa importancia ante el avance urbanizador en Europa y en respuesta al nuevo enfoque de ciudad en materia ambiental, uso organizado del suelo, la participación ciudadana y calidad de vida, lo que permite que *"En este contexto el equilibrio entre el espacio edificado y de uso privado y el espacio libre y de uso colectivo, o la simple dignificación de los espacios públicos, adquirieron un significado más allá de esta recuperación urbana"*[8].

Es bajo esta concepción que en el Código de Espacio Publico, de Argentina, define al espacio público como la: *"..red estructuradora del área urbana, un factor clave del equilibrio ambiental, un ámbito de integración social y de construcción ciudadana..."*[9]. Así mismo, el Artículo 6 estipula: *Se entiende por espacio público la red de espacios conformada por el conjunto de espacios abiertos de dominio público y uso social, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas*.

Los avances internacionales sobre el tema, inciden para que en el país y sus grandes ciudades, se iniciaran estudios y diagnósticos para lograr su

[7] Tomado de http://es.wikipedia.org/wiki/Kant

1.1.1 [8] José Salazar. MEMORIAS FORO INTERNACIONAL ESPACIO PÚBLICO Y CIUDAD. Cámara de Comercio de Bogotá, 2005

1.1.2 9 http://www.eldia.com.ar/documentos/espacio_publico/

conceptualización jurídica y pedagógica. Algunos investigadores colombianos consultados definen: *"El Espacio Público es, en lo esencial, el ámbito de la expresión, de la confrontación y de la producción cultural -esto es, artística, científica, política- de los intereses y concepciones de la existencia tanto material como espiritual del hombre, que en la competencia de su exposición pública conformarían el magma desde el cual se constituye el basamento de la sociedad como conjunto (y, eventualmente, de su transformación). Es un espacio de confluencia, un recipiente y, al mismo tiempo, un crisol del cual surgen nuevas perspectivas, políticas y culturales, imaginarios creados y recreados en el encuentro de todos ellos en su realidad viva, es decir, también en movimiento".*[10]

A nivel nacional y debido a la crisis originada por el crecimiento urbano en las principales ciudades en la década de los ochenta, especialmente en Bogotá, da origen a la Ley 9 de 1989, iniciando así el desarrollo normativo descrito anteriormente, las que entre otros aspectos, determinan como función pública, el manejo, uso del suelo y el desarrollo territorial, teniendo en cuenta desde luego, el derecho constitucional colectivo de la protección de los bienes de uso público, velar por su integridad y su destinación al uso común, aunque sea una realidad que el espacio público surge a partir de la gestión privada del mismo.

A nivel distrital, igualmente se adelantó un importante desarrollo normativo y de estudio de la política sobre el espacio público, generando definiciones y conceptos como los siguientes:

- El artículo 674 del Código Civil, determina que los bienes de uso público son aquellos cuyo dominio pertenece a la República, y su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos.

  Así mismo, establece que los bienes son privados cuando pertenecen a las personas naturales o jurídicas, mientras que son públicos cuando pertenecen a las entidades públicas, los cuales pueden ser: de uso público destinados a ser utilizados por toda la colectividad y los fiscales, que son susceptibles de ser utilizados por el Estado bajo régimen privado. No se debe confundir el concepto de espacio público con el de bienes de uso público los cuales forman parte del *espacio público*. *Lo que caracteriza entonces, al espacio público, no es la coexistencia de la "propiedad pública" y el "uso público" en los bienes que lo integran sino la destinación por su uso, por su afectación, o por su naturaleza, a satisfacer necesidades urbanas colectivas.*[11] Es decir, los bienes de uso público, constituyen el espacio público, pero no todos los espacios públicos, son necesariamente bienes públicos, como es el caso de las fachadas, cubiertas, antejardines y

1.1.3 [10] Fernando Viviescas M. en Espacio Publico Imaginación y Planeación Urbana. SERIE CIUDAD Y HABITAT - No. 4 -1997, tomado de: www.barriotaller.org.co.

[11] CORTE CONSTITUCIONAL.- Sala Plena.- Sentencia SU 360 del 19 de mayo de 1.999. Tomado de

cerramientos entre otros, son privados pero conforman el espacio público

- El artículo 5 de la Ley 9 de 1989, se define como: "*Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que transcienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.* Así mismo, se define las áreas que constituyen el espacio público, como: *para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general , por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

  Esta concepción de espacio público, es la utilizada por las normas reglamentarias y modificatorias subsiguientes como el acuerdo 79 de 2003 o Código de Policía,

- El Decreto Nacional 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997, en su artículo 5, define de manera amplia la conformación del espacio público, de la siguiente manera:

CUADRO 1
CONFORMACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

CLASE	ELEMENTO	*AREAS*	
Constitutivos	Naturales	Para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas	Cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados
		Para la conservación y preservación del sistema hídrico	**Naturales:** Cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental.
			Artificiales: Canales de desagüe, alcantarillas, aliviaderos, diques, presas, represas, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua tales como: embalses, lagos, muelles, puertos, tajamares, rompeolas, escolleras, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental
		De especial interés ambiental, científico y paisajístico	Parques naturales del nivel nacional, regional, departamental y municipal.
			Áreas de reserva natural, santuarios de fauna y flora
	Artificiales o construidos	Integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular	Areas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclopistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles
			Los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas,

CLASE	ELEMENTO	*AREAS*	
			puentes vehiculares, túneles y viaductos.
		Articuladoras del espacio público y de encuentro	Parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos; escenarios culturales y de espectáculos al aire libre
		Conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos	Pueden ser sectores de ciudad, manzanas, costados de manzanas, inmuebles individuales, monumentos nacionales, murales, esculturas, fuentes ornamentales y zonas arqueológicas o accidentes geográficos
		Áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo desarrollen.	Cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines, cerramientos
		Antejardines de propiedad privada	
Complementarios	La vegetación natural e intervenida	Elementos para jardines, arborización y protección del paisaje	Vegetación herbácea o césped, jardines, arbustos, setos o matorrales, árboles o bosques
		Amoblamiento urbano	**Mobiliario:** - Mapas de localización del municipio, planos de inmuebles históricos o lugares de interés, informadores de temperatura, contaminación ambiental, decibeles y mensajes, teléfonos, carteleras locales, pendones, pasacalles, mogadores y buzones - Bolardos, paraderos, tope llantas y semáforos. - luminarias peatonales, luminarias vehiculares, protectores de árboles, rejillas de árboles, materas, bancas, relojes, pérgolas, parasoles, esculturas y murales. - Juegos para adultos y juegos infantiles. - Parquímetros, bicicleteros, surtidores de agua, casetas de ventas, casetas de turismo, muebles de emboladores. - Baños públicos, canecas para reciclar las basuras. - Barandas, pasamanos, cámaras de televisión para seguridad, cámaras de televisión para el tráfico, sirenas, hidrantes, equipos contra incendios. **Señalización:** - Nomenclatura domiciliaria o urbana. -Señalización vial para prevención, reglamentación, información, marcas y varias. -Señalización fluvial para prevención, reglamentación, información, especiales, verticales, horizontales y balizaje. - Semáforos eléctricos, discos con vástago para hincar en la tierra, discos con mango, tableros con vástago para hincar en la tierra, lámparas, linternas de mano y banderas. - Señalización aérea

Fuente: Decreto Nacional 1504 de 1998, reglamentario de la Ley 9 de 1989 y de la Ley 388 de 1997

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

  Además, puntualiza los elementos que constituyen el espacio público construido como son: las vías peatonales y andenes que hacen parte de las

vías vehiculares, los controles ambientales de las vías arterias, el subsuelo, los parques, las plazas, las fachadas y cubiertas de los edificios, las alamedas, los antejardines y demás elementos naturales y construidos. También, en el artículo 13, esboza los lineamientos y principios generales que han de regir la política pública de recuperación y manejo del espacio público que debe contener el PMEP: *"La política de espacio público se basa en la generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico..."*

- En cumplimiento del decreto 190 de 2004 y como culminación de todo el proceso normativo y de planeación y acción en materia urbanística y de espacio público, finalmente se expide el Plan Maestro de Espacio Público - PMEP, mediante Decreto 215 de 2005, el cual, en el artículo 3 *"concibe el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, privadas o mixtas, que se desarrollen en el territorio distrital*". Establece períodos de ejecución de corto plazo comprendido entre Julio de 2005 y diciembre de 2010; de mediano plazo, entre 2011 y 2015 y de largo plazo entre 2016 y 2019. Se expide siguiendo el mandato constitucional de Estado Social de Derecho y en consecuencia, le corresponde velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que prevalece sobre el interés particular.

  Entre otros mandatos, también establece en el Articulo 6, las políticas públicas generales de espacio público: *Política de Gestión, Política de Cubrimiento y Accesibilidad y Política de Calidad,* las cuales interactúan de manera transversal, desde los aspectos administrativos, sociales y económicos, hasta la definición de proyectos y programas en los que se sustentan las acciones del espacio público, de la siguiente manera:

CUADRO 2
POLITICAS PÚBLICAS GENERALES DEL ESPACIO PÚBLICO

POLITICAS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS
Gestión	Gestión Social.	Creación y consolidación de redes para la gestión social
		Participación responsable en los procesos de diseño, construcción y mantenimiento de espacios públicos.
		Valoración social de los conjuntos monumentales de espacio público.
		Anual de actividades culturales, recreativas y deportivas
	Gestión Económica	Creación del marco regulatorio del aprovechamiento económico.
		Reglamentación urbanística.
		Recuperación, renovación y revalorización de espacios públicos.
	Coordinación Institucional	Creación del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público.
		Creación de la Mesa Técnica.
Cubrimiento y Accesibilidad	Recuperar y proteger la Estructura Ecológica Principal.	Recuperación y protección de la Estructura Ecológica Principal.
	Crear las redes análogas, como componentes del proceso de transformación de las centralidades	Provisión, recuperación y mantenimiento del sistema de parques metropolitanos y zonales. Creación de un sistema de parques regionales. Consolidación y mejoramiento de los trazados locales.

POLITICAS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS
	Aumentar y equilibrar el espacio peatonal.	Construcción de redes análogas de espacio público en las zonas de concentración de actividades atrayentes. Construcción de un sistema transversal de Espacio Público.
	Consolidar y articular las unidades morfológicas.	
	Construir un sistema transversal de espacio público.	
Calidad	Actuar sobre el diseño y el ámbito espacial de los conjuntos monumentales.	La consolidación urbanística de los subsistemas vial arterial y de transporte. La consolidación de los conjuntos monumentales de Espacio Público. La ampliación y complementación de las cartillas de andenes y mobiliario del espacio público.
	Consolidar urbanísticamente el espacio público de los subsistemas viales y de transporte, a través de acciones integrales de diseño urbano.	
	Ampliar el ámbito de aplicación y complementar las directrices de las cartillas de andenes y de mobiliario del espacio público.	

Fuente: Decreto 215 de 2005

Como se observa, el PMEP, compila una completa concepción sobre la materia, dando respuesta al cómo se debe planear la construcción de la ciudad, donde se conjugan los desarrollos sociales, urbanos y regionales, en consonancia con los derechos humanos, e involucra un cúmulo de acciones sobre: *"… espacios abiertos colectivos de propiedad pública o de propiedad privada con limitaciones de uso desde lo público, a desarrollar en el tiempo conforme a un orden de prioridades establecido en función de la voluntad política del Distrito Capital, y consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial"*[12].

Espacio Público en los Planes de Desarrollo de Bogotá

De la misma manera que fue evolucionando el desarrollo urbanístico de la ciudad y su componente de espacio público, que se tradujo en la diversidad de normas legales tanto nacionales como distritales, así mismo, las propuestas de gobierno para la Alcaldía de Bogotá, también incluían programas y acciones en materia de espacio público que posteriormente fueron plasmadas en los respectivos Planes de Desarrollo Económico del Distrito Capital, de la siguiente manera:

En el **Plan de Desarrollo 1993-1995** de la administración de Jaime Castro, le dio especial importancia al tema del espacio público al incluirlo dentro del componente de *Desarrollo Físico*, el cual determinó como propósito central: *"Las normas sobre desarrollo físico deben propender por una estructura urbana y regional que de adecuado soporte a las actividades ciudadanas, gracias al rescate de los valores ambientales, la creación, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización, ordenamiento y recuperación del espacio público y la utilización intensiva del patrimonio inmobiliario destinado a satisfacer la oferta de vivienda y el desarrollo de empresas productivas".*

Durante esta administración se expide el Estatuto Orgánico de la ciudad, Decreto Ley 1421 de 1993. Así mismo, para la conformación de las áreas sub-urbanas de la ciudad, se planteó reservar los terrenos requeridos para la conformación de un sistema de espacio público como soporte de los desarrollos que surjan con ocasión de la incorporación de nuevas áreas urbanas, mediante: a) Elaborar la cartografía e inventario del espacio público y b) Asegurar que toda incorporación

[12] Documento Técnico para la formulación del Plan Maestro de espacio Público, DAPD, enero de 2000

de terrenos se haga previa definición y entrega de los espacios públicos que se requieran para el desarrollo futuro. Se proponía recuperar y ampliar el espacio público, así como el inicio de la formulación de un *Plan Rector,* el cual debería contener:

- *El Plan de Ordenamiento Físico de la ciudad construida a nivel de espacio público y espacio particular.*
- *El Plan de Ordenamiento de la Ciudad proyectada, a nivel de espacio público y espacio particular.*
- *El Plan de Ordenamiento metropolitano a nivel de espacio Público y espacio articular.*
- *Plan de Espacio Público, que incluirá un Primer Nivel de zonificación, uso del espacio público, zonas viales, recreativas, públicas y privadas, afectaciones y servicios públicos; ronda de ríos, quebradas, canales, embalses y lagunas; zonas de manejo y preservaron ambiental de las mismas, cesiones obligatorias gratuitas al espacio público; zonas de preservación del sistema orográfico e hidrográfico; y conservación histórica, urbanística y arquitectónica.*

En el Plan de Desarrollo **1995 - 1998 - Formar Ciudad** de la primera administración de Mockus, desde la óptica fundamental de la cultura ciudadana, en la prioridad: *"Recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público",* la estrategia buscó ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad. A su vez, se pretendía cumplir las siguientes metas:

- *Empezar a incorporar los cerros y los ríos a la vida ciudadana como espacio público.*
- *Comprometer a la ciudadanía en la defensa y el buen uso del espacio público.*
- *Generar las condiciones para que se estimule la participación del sector privado en el cuidado y mantenimiento del patrimonio histórico, urbanístico y arquitectónico de la ciudad, sin desmedro de los intereses de la comunidad.*
- *Facilitar el buen uso del espacio público mediante la construcción de puentes peatonales, la dotación de servicios públicos y la localización estratégica de paraderos.*
- *Mejorar la capacidad local de generación y defensa del espacio público, mediante el apoyo jurídico, económico, técnico o cultural a las comunidades y autoridades locales.*

En el Plan de Desarrollo **1998 - 2001 Por la Bogotá Que Queremos,** de la administración de Enrique Peñalosa, en la *prioridad "Ciudad a escala humana",* se proponía *"Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos",* mediante la estrategia de recuperación de espacio público, para que la ciudad sea compartida socialmente. "*Se trata de reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá".* Se pretendía recuperar *la noción de protección del patrimonio colectivo como deber y derecho de la comunidad*, para su utilización en sana convivencia

por los ciudadanos, cumpliendo las normas, máximo provecho del tiempo libre y mejorar la calidad de vida. En este Plan se plantearon los siguientes programas:

- *Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público.*
- *Recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa, deportiva y ecosistemas estratégicos.*
- *Administración del espacio público y de la infraestructura recreativa y deportiva.*
- *Control y mitigación del impacto ambiental.*

En esta administración, se crea en 1999, el DADEP, para la defensa y administración del espacio público, adelantar las acciones de control del uso y recuperación del espacio público urbano. También se expiden importantes normas regulatorias de espacio público, como: Decreto 290 de 1999 y el Decreto 619 de 2000 o POT.

En el Plan de desarrollo **2001 - 2004 "BOGOTA para VIVIR todos del mismo lado",** de la segunda administración de Mockus, fija como uno de los valores que guían la ejecución del plan, el respeto por las personas, la ley y lo público. Además como una de las estrategias del objetivo de *"Cultura Ciudadana"*, se plateaba, *"Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos"*. En el Plan, se hace referencia al espacio público en varios objetivos, programas y proyectos, pero es en el objetivo *"Ambiente",* cuya estrategia de *"Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público",* se ejecutó el programa *"Bogotá bella, construida y natural",* el cual pretendía: *"Ampliar la oferta de espacio público natural y construido, adecuadamente arborizado y con cuerpos de agua de buena calidad. Se dará atención especial a la recuperación de los cerros y a la vigilancia de la estructura ecológica principal y al sistema de espacio público".*

La meta que se planteó fue la de conseguir *600 hectáreas adicionales de espacio público natural y construido recuperado, incorporado, habilitado, adquirido o mejorado,* mediante la ejecución de los proyectos prioritarios: *Ampliación y mejoramiento del espacio público construido y del espacio público natural.*

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

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

En el Plan de Desarrollo **2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor",** de la actual administración de Samuel Moreno Rojas, se incluyó su propuesta de gobierno que consistía en: *"El espacio público pertenece al ciudadano y como tal, no puede ser privatizado. Las soluciones a la invasión permanente de estas zonas serán integrales y con visión social, dando participación a los actores involucrados para que sean sostenibles",* plasmada en el objetivo Derecho a la Ciudad, mediante la estrategia de *"Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales",* además de proponerse a recuperar 50 Has. de humedales, incrementar a 4,2 m^2 el espacio público por habitante, recuperar 238.600 m^2 de espacio público y atender 21.000 personas con alternativas de aprovechamiento comercial, en el marco del Plan Maestro de Espacio Público, se pretende ejecutar los siguientes programas:

CUADRO 3
PROGRAMAS PLAN MAESTRO DE ESPACIO PÚBLICO

PROGRAMAS	CONCEPTO	PROYECTO	METAS
Espacio público para la inclusión **$346.906 millones 2008-2012**	Generar, administrar, mantener, proteger y aprovechar el espacio público de la ciudad, garantizando su disfrute, con criterios de accesibilidad y sostenibilidad ambiental, económica y social	Mejoramiento y ampliación del espacio público	Construir 473.200,2 m^2 de espacio público. Construir 473.200,2 m^2 de espacio público.
		Infraestructura para el espacio público	Construir 33 puentes peatonales. Mantener 20 puentes peatonales. Construir 7 rampas de puentes peatonales.
		Generación y adecuación de espacio público	Generar y adecuar 105 hectáreas de espacio público, a través de los instrumentos de planeación y de los mecanismos de gestión de suelo.
		Sostenibilidad integral del Sistema distrital de parques	Diseñar 58 parques nuevos, a través de Planes Directores de Parques.

PROGRAMAS	CONCEPTO	PROYECTO	METAS
Espacio público como lugar de conciliación de derechos **$15.997 millones 2008-2012**	Resolver los conflictos que generan la ocupación y el uso indebido del espacio público, y promover su defensa, recuperación y acceso por parte de la población.	Sistema distrital de gestión del espacio público	Suscribir 1 pacto ético sobre el espacio público. Realizar 6 investigaciones para validar la política de protección, defensa y sostenibilidad del espacio público. Expedir 40.000 conceptos sobre el uso adecuado del espacio público. Adicionar al inventario de la propiedad inmobiliaria distrital 600 hectáreas de espacio público. Sanear integralmente 4.150 predios. Suscribir 273 convenios y/o contratos sobre la propiedad inmobiliaria de la ciudad para la administración y gestión concertada.
Bogotá espacio de vida. **$454.580 millones 2008-2012**	Reconocer e incorporar en las decisiones de ordenamiento los componentes cultural, deportivo y recreativo, preservar y fortalecer los respectivos equipamientos y el patrimonio cultural, ambiental y paisajístico.	Equipamientos culturales, recreativos y deportivos	Construir 17 equipamientos de cultura, deporte y recreación. Reforzar estructuralmente, adecuar o diversificar 24 equipamientos deportivos y culturales. Realizar anualmente acciones de mantenimiento en 1.580 parques.
		Patrimonio y paisajes culturales	Recuperar integralmente 7 bienes de interés cultural. Caracterizar cartográfica y etnográficamente 200 unidades de paisaje cultural para la valoración y salvaguarda de los usos culturales y de los patrimonios inmateriales, y protección de los patrimonios materiales y arqueológicos asentados en el territorio. Lograr que 5 instrumentos de planeación territorial incorporen el componente cultural. Valorar 4.900 bienes de interés cultural, para consolidar el patrimonio construido.

Fuente: Plan Maestro de Espacio Público

En el recuento anterior de los planes de desarrollo, desde la administración de Jaime Castro hasta la actual, se puede evidenciar que se han presentado dos periodos en cuanto a la construcción y ejecución de la política de espacio público. El primero, desde Jaime castro hasta la última administración de Mockus, caracterizado por el énfasis primordial a la construcción de infraestructura en el espacio público, así como la generación y utilización del mismo, bajo la concepción de cultura ciudadana y el cumplimiento voluntario de normas, en el entendido, que invertir en espacio público, mejora la imagen de la ciudad y se torna más competitiva, para la inversión tanto nacional como extranjera. Así mismo, en cumplimiento de la legislación nacional, se construyó el camino normativo para la formulación de la política sobre espacio público.

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

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

Indicadores de Espacio Público

Según el Observatorio de espacio público de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Organización Mundial de la Salud –OMS-, establece como estándar de disponibilidad en áreas verdes por habitante, entre 10 m^2 y 15 m^2, sin embargo, Bogotá apenas cuenta con 4.93 m^2, ubicándose muy lejos del indicador internacional[13] y el de algunas ciudades, entre otras razones por la alta densidad poblacional y por las limitaciones de suelo para construcción. A nivel nacional, según la misma fuente, Bogotá se encuentra por encima de otras ciudades como: Armenia, Valledupar, Bucaramanga y Medellín con un índice de 4 m²/hab, Pasto, Pereira, Barranquilla y Cúcuta con 3 m²/hab., 2m²/hab., 1 m²/hab., y 1 m²/hab., respectivamente.

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

La ciudad se encuentra con serias limitaciones para la generación de espacio público, ante la escasez de suelo urbano para construir. Según los analistas del

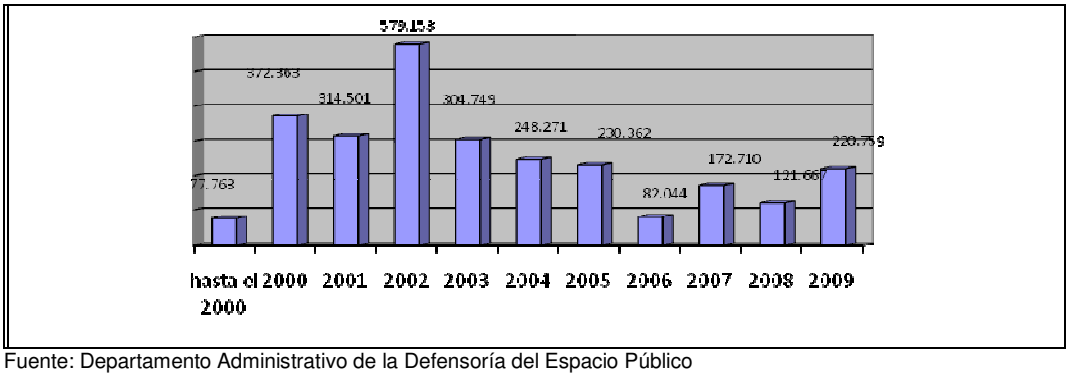
[13] Ciudades como Chicago, Curitiba, La Haya, Viena, Zurich y Singapur superan ampliamente los estándares de la OMS, puesto que contabilizan 99 m², 52m², 27,7 m², 25 m², 20 m² y 19 m², de espacio público verde por habitante, respectivamente. En Latinoamérica, sobresalen Curitiba en Brasil con 52 m², Santiago de Chile en Chile con 10 m² y Córdoba en Argentina con 8 m², respectivamente. Río de Janeiro y Ciudad de México cuentan ambas con 3,5 m² de zonas verdes por habitante cada una.

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

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

En materia de la gestión de recuperación del espacio público en la ciudad, ya sea por acciones de restitución o por entregas voluntarias, su comportamiento en los últimos años, se logra observar en la gráfica 1

GRÁFICA 1
METROS CUADRADOS DE ESPACIO PÚBLICO RECUPERADOS POR RESTITUCIÓN Y ENTREGAS VOLUNTARIAS EN M²



Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Según estadísticas suministradas por el DADEP, es a partir del año 2000 que se presenta importante acción de recuperación de espacio público, teniendo su más

alto resultado en el 2002, con aproximadamente 580 mil m^2 recuperados por vía de restitución y entrega voluntaria. Sin embargo, en las dos últimas administraciones no se ha presentado el mismo ritmo de recuperación del mismo.

Distribución de Competencias Sobre Espacio Público en Bogotá

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

Mediante decretos del ejecutivo distrital, como el 980 de 1997 y 759 de 1998, se asigna al Instituto de Desarrollo Urbano **–IDU-,** la responsabilidad del *"…mantenimiento, rehabilitación, reparación, reconstrucción, pavimentación de zonas de espacio público destinadas a la movilidad, tales como: vías, puentes vehiculares y peatonales, zonas verdes, zonas peatonales, andenes, monumentos públicos, separadores viales y obras complementarias, estarán a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano, así como la recepción e interventoría de las obras realizadas en zonas a desarrollar por urbanizadores o personas que adelanten loteos".* Los mismos decretos le asignaron la responsabilidad al **IDRD**, del "*mantenimiento, rehabilitación, reparación y reconstrucción de parques."* De otra parte, en el POT, se asigna a la **Corporación de la Candelaria,** "*Adelantar programas y obras de recuperación y mantenimiento del espacio público en sectores de interés cultural en el Distrito Capital;.."*

Lo concerniente a la adecuación y mantenimiento de antejardines, los cuales son bienes privados de uso público, mediante Decreto 290 de 1999, designó: *"Corresponderá a **los propietarios o poseedores** de inmuebles ubicados exclusivamente en los ejes comerciales del Distrito Capital, ejecutar las obras de adecuación y mantenimiento necesarias para que la superficie de los antejardines sea continua, libre de obstáculos y de igual nivel con los andenes, según lo determinen los diseños aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital o la entidad que cumpla sus funciones, los cuales serán suministrados por el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. Estos diseños deberán integrar el antejardín al equipamiento vial como parte del perfil de la vía."*

Mediante Decreto 463 del 2003, fija como entidades administradoras del espacio público a: IDU, IDRD, DADEP, Alcaldes Locales, mientras que el Decreto 190 de

2004, define las entidades responsables del Mantenimiento, dotación, administración y preservación del espacio público, así:

- *Parques de escala regional: Dama en coordinación con la CAR*
- *Parques de escala metropolitana y zonal: IDRD*
- *Parques de escala vecinal y de bolsillo: IDRD*
- *Alamedas, paseos peatonales, separadores, andenes, puentes, enlaces y zonas de control ambiental: IDU*

Sin embargo, en el Foro Internacional sobre Espacio Público y Ciudad, realizado en el año 2005, María Fernanda Campo[14] afirmó: "*En el Distrito hay 17 instituciones que tienen que ver con la administración del espacio público en la ciudad y, por supuesto, esto genera falta de coordinación y deficiencia e ineficacia en el manejo y administración del mismo".* Aseveración que indicaba la situación caótica de la administración del espacio público con anterioridad a la expedición del PMEP.

En materia de coordinación interinstitucional, mediante decreto 028 de 2002, se crea el Comité Distrital de Espacio Público, el cual estaba compuesto por el DAPD, DADEP, IDCT y tres delegados particulares. El PMEP, crea el Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, cuya implementación estaría a cargo del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Distrital de Gestión del Espacio Público, compuesto por: el Alcalde Mayor, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Tránsito y Transporte, el Director del DAPD, Director del IDRD, Director del IDU, el Gerente de Transmilenio S.A., el Gerente de la ERU, Director del DAMA, Gerente del FVS, sin voz ni voto el DADEP y la Secretaría técnica por el DAPD. Esta conformación fue reformada mediante Decreto 297 de 2007.

Con la expedición del Acuerdo 257 de 2006, que reestructura la administración distrital, se crea el sector *Gobierno, Seguridad y Convivencia,* asignando como cabeza del sector a la Secretaría de Gobierno y fija como una de sus funciones básicas la de *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para la* ***defensa del espacio público*** *y el saneamiento y registro de los bienes constitutivos del patrimonio inmobiliario distrital".* Este Acuerdo a su vez crea las *Comisiones Intersectoriales* como instancias de coordinación, las cuales fueron reglamentadas mediante Decreto 546 de 2007, en donde se conforma la *Comisión Intersectorial del Espacio Público del Distrito Capital,* conformada por: *el (la) Secretario (a) Distrital de Gobierno, quien lo presidirá, el (la) Secretario (a) Distrital de Hacienda, el (la) Secretario (a) Distrital de Movilidad, el (la) Secretario (a) Distrital de Planeación, el (la) Secretario (a) Distrital de*

[14] Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Bogotá, Memorias: LA VISIÓN EMPRESARIAL DEL ESPACIO PÚBLICO EN BOGOTÁ

Cultura, Recreación y Deporte, el (la) Secretario (a) Distrital de Ambiente, el (la) Secretario (a) Distrital de Desarrollo Económico, el (la) Secretario (a) Distrital del Hábitat y el (a) director (a) del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. La Secretaría Técnica de la Comisión estará a cargo de la Secretaria Distrital de Planeación, a través de la Dirección del Taller del Espacio Público.

Desempeño de la Secretaria de Gobierno en la Política de Espacio Público

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

- En consideración a que el espacio público es de toda y para toda la ciudadanía como un derecho y un compromiso de la administración para proveerlo, mantenerlo y **protegerlo,** y en cumplimiento de dichas premisas, es necesario brindar la seguridad y la convivencia necesaria para que la ciudadanía pueda reunirse, participar, disfrutar y recrease. Es en este aspecto que la Secretaría de Gobierno como cabeza del sector debe brindar las condiciones de seguridad para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de disfrute del espacio público. Así mismo, tiene asignada la responsabilidad de hacer cumplir a cabalidad el Código de Policía.

  Sin embargo, la encuesta de percepción realizada por la CCB, en septiembre de 2009, arrojó como resultado que "*En general, dos de cada tres delitos ocurrió en espacios públicos de la ciudad. En calles o avenidas se registró el 53% de los delitos".* También los ciudadanos encuestados consideran que la inseguridad ha aumentado principalmente en el transporte público y en las calles. Esta situación evidencia la ausencia de acciones más contundentes para combatir los delitos de impacto que se presentan en el espacio público, en especial el hurto a personas y el atraco.

- La Secretaría de Gobierno en cumplimiento de su función básica de *"Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas, planes y programas necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local",* que se ejerce a través de la Subsecretaria de Asuntos Locales, tiene bajo su responsabilidad apoyar a los Alcaldes Locales en el ejercicio de sus funciones asignadas por el Estatuto Orgánico y el Código de Policía de la ciudad en materia de espacio público.

Dicha responsabilidad es ejercida en el marco del proyecto *"Formación de la Institucionalidad Local",* programa *"Localidades efectivas"* del Objetivo Estructurante "*Descentralización"*, en donde se encuentran las acciones de apoyo para la descongestión de expedientes por invasión del espacio público en las localidades. Así mismo, se encuentra conformado en la Dirección de Apoyo a las Localidades el *"Grupo pedagógico preventivo"*, que busca la *"capacitación y acatamiento voluntario de la norma, respecto al espacio público invadido, adicionalmente generar conciencia en las diferentes afectaciones que se hacen al medio ambiente, enfatizándonos en humedales y cerros orientales, evitando de esta forma poner en marcha el accionar sancionatorio del Distrito y de los Alcaldes Locales"*[15]. Además, adelanta campañas de prevención y pedagogía realizadas en conjunto con otras entidades distritales.

El actuar de la Comisión Intersectorial de Espacio Público, se refleja en las actas de las 40 reuniones, realizadas desde octubre de 2005, hasta junio de 2009, de las que se logró evidenciar:

Se llama la atención sobre el mantenimiento de zonas recuperadas y no puede permitirse su nueva invasión, necesidad de presentar un proyecto de ley para vendedores informales, lograr los inventarios de espacios públicos recuperados y mantener la interlocución entre las entidades, también en las mesas locales que se realizan en forma periódica, se imparten instrucciones para tener en cuenta en el diseño de la normatividad para el aprovechamiento económico del espacio público, la Comisión propone recuperar y mantener los parques metropolitanos, regionales y zonales, se plantean programas feriales para ventas informales en épocas navideñas, junto con la iluminación del espacio público, bajo el liderazgo de la SED, se debe realizar la valoración de los conjuntos monumentales del espacio público.

Además, se recuerda el compromiso de obtener 4 m^2 de espacio público verde y se llama la atención al DAMA para liderar dicha responsabilidad.

Con el propósito de brindar soluciones temporales a los vendedores informales, se solicita a cada Alcalde Local, definir sus zonas de transición. Se requiere de la gestión del DAPD, hoy Secretaría de Planeación, para la elaboración de las cartillas que exige el PMEP. La Secretaría de Gobierno persiste en las observaciones al programa de instalación de módulos por las dudas en las estadísticas de cobertura de vendedores ambulantes y el incumplimiento de los pactos de recuperación de espacio público, además exige la intervención Jurídica

[15] Informe de gestión, Grupo Pedagógico Preventivo. PREVENCION Y PEDAGOGICA EN ESTABLECIEMINTOS DE COMERCIO, OBRAS Y URBANISMO Y DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO. 20 octubre 2009.

del Distrito, para que se involucre en los procesos relacionados con la restitución del espacio público. El DAAC, hoy IDPAC, debe liderar la conformación de las redes de gestión social.

Los puntos de encuentro fueron de especial atención de la Comisión, por cuanto el programa se encontraba atrasado por los inconvenientes de financiación para la construcción de los módulos, estableciendo los compromisos de las diversas entidades involucradas en el cumplimiento de la meta y la gestión para la entrega de los mismos a los usuarios. Así mismo, se establecen directrices para el aprovechamiento económico mediante publicidad en el mobiliario urbano. También se discuten los demás mecanismos otorgados por el PMEP, para el aprovechamiento económico del espacio público.

Ocupación del Espacio Público

La ocupación indebida del espacio público, se ha presentado a lo largo de la historia de Bogotá y muchas otras ciudades del mundo en desarrollo. Dicha ocupación se da por la invasión de manera desordenada y sin control de áreas como: andenes, plazas, parques, calles, alamedas, rondas hídricas, humedales y avenidas, entre otros; lo que ha generado problemáticas que ha obligado a la expedición de normas y a la formulación de políticas públicas para tratar de mitigar los efectos del uso indebido de los bienes de uso público. La ocupación del espacio público por la economía informal, ha generado entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, piratería de derechos de autor, afectación al comercio formal, comercialización de productos de deficiente calidad, trabajo de menores y la afectación del derecho de disfrute del espacio público.

El espacio público no solamente es invadido por los vendedores ambulantes, sino también por otras actividades de la economía informal y de aprovechamiento privado, tales como: talleres, vitrinas y mercancía del comercio formal, estacionamientos, letreros y publicidad, antenas, viviendas en rondas hídricas, montallantas, lavaderos de vehículos y hasta dormitorio de indigentes.

Entre las causas que originan la invasión del espacio público, planteadas en los diversos diagnósticos y estudios realizados por la administración distrital y otras entidades y personas, tenemos: el alto desempleo y subempleo, la continua e histórica llegada a la ciudad de personas en condición de desplazamiento y reinsertados, competencia desleal de la economía formal, contrabando y lavado de activos, herencia familiar y hasta la existencia de empresas y personas que explotan el espacio público.

Las anteriores consideraciones y conclusiones sobre las ventas ambulantes, han generado diversos debates y hasta propuestas de campaña; y a pesar de tener su origen en la dinámica económica nacional e internacional, se ha tratado de controlar el fenómeno de manera transversal y sin la coordinación necesaria. Es así, como con anterioridad del fallo de tutela T-772 de 2003 de la Corte Constitucional, aunque en las normas urbanísticas y sus respectivos reglamentos, contenían la concepción del espacio público como un derecho de los ciudadanos, es la Jurisprudencia de la Corte, la que define la competencia de los derechos y el actuar futuro de los administradores del espacio público frente a los vendedores ambulantes.

Efectivamente, es en la administración de Luis Eduardo Garzón, que bajo la interpretación de que las ventas ambulantes, se constituyen como una forma honrada de combatir el hambre y brindar alternativas para el desempleo y el subempleo y en lugar de perseguirlos, las autoridades deben buscar reglamentar, armonizar y capacitar a los vendedores, bajo la realidad de que es imposible social, económica y culturalmente, erradicar las ventas callejeras, especialmente en los centros de las actividades administrativas, económicas, sociales y comerciales de la ciudad, lugares donde precisamente se origina el conflicto de los derechos tutelados por la Corte. De manera que la gestión del espacio público en esa administración y en la siguiente, se enfocó hacia la recuperación y el acondicionamiento del mismo, en áreas donde se localizarán y adecuarán puntos de la red de prestación de servicios al usuario del espacio público.

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

- Las acciones adelantadas para afrontar la problemática de las ventas ambulantes, se acometían a combatir los efectos más no a sus causas. *Solo el 0, 5% de la población de vendedores se benefició cada año de los 41.000 millones de pesos invertidos durante el periodo 1998 - 2004 en programas dirigidos a ellos*[16]*.* Pero solamente el 8%, del espacio público ocupado o invadido era por vendedores ambulantes.

- La ciudad no contaba con un censo de vendedores ambulantes. Algunos datos advertían que eran por lo menos 280.000, FENALCO, estimaba en 30.000 y la Encuesta de calidad de Vida, realizada en junio del 2003 por el Distrito, arrojó

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

un número de 79.290 vendedores; El OIT, Banco Mundial, BID – para el año 2000, estimó en 105.558 vendedores, el DANE 206.000 de acuerdo al Estudio de Calidad de Vida Junio 2003 y el IPES, contabilizó un total de 36.616 con cifras acumuladas al año 2008.

- Según la Cámara de Comercio de Bogotá, en el Foro internacional realizado en el 2005, *"Las ventas en el espacio público mueven por lo menos $960 mil millones al año en el caso bogotano, y de toda esa suma solamente el 30% va a parar al vendedor ambulante; el otro 70% va a parar a la industria y a las redes de distribución de esos bienes en el espacio público. El vendedor ambulante sólo es apenas la punta del iceberg del gigantesco negocio que debajo de éste existen".*

- La administración recuperaba espacio público ocupado por vendedores ambulantes, algunos con soluciones económicas y al poco tiempo nuevamente se volvía a ocupar por ellos mismos u otros, situaciones que llevó al empleo de la fuerza pública para desalojar a los vendedores y decomisar sus mercancías, hecho que produjo malestar no solo de los afectados sino de un importante sector de la ciudadanía.

Ante las anteriores situaciones y en cumplimiento de la sentencia de la Corte, la administración distrital emite el Decreto 098 de 2004, *"Por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan"*. Así mismo, se inicia todo un proceso de formulación de la política pública de espacio público y en consecuencia la de ventas informales, las cuales fueron plasmadas, en los planes de desarrollo posteriores, en la compilación de normas del POT y en el PMEP. Estas normas fueron concebidas bajo la óptica de los derechos y con un importante enfoque social. *"Estamos en contra del uso de la fuerza arbitraria. No se puede combatir la pobreza urbana luchando contra los pobres. Las políticas desesperadas no resuelven el problema, porque al echar a la gente pobre de los centros financieros lo que se consigue es desplazarlos hacia otras partes de la ciudad. Es el empobrecimiento de los pobres"*[17].

Dicho enfoque de tipo social, obligó a la administración de turno, a plantear un cambio de modelo. El que se estaba implementado antes de 2004, típico de Norteamérica, caracterizado por: espacio vacío, ligado a la seguridad, construcción de grandes avenidas y movilidad peatonal; por el modelo Europeo, caracterizado por: Bulevares, ciudad viva, movilidad peatonal pero viviendo la ciudad, red de servicios al peatón y actividad regulada.

[17] Presentación: Alcaldía Mayor de Bogotá: UNA CIUDAD MODERNA Y HUMANA HACIA UN PROCESO DE FORMALIZACION COMERCIO INFORMAL. De: Anna Tibaijuka Directora de la Agencia Hábitat ONU, Intervención Forum Barcelona Septiembre 2004

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

Ya se han mencionado los decretos que la administración adoptó para reglamentar el PMEP, sobre el tema de aprovechamiento económico, los que han creado y reglamentado instrumentos importantes, y que serán tratados detalladamente en capítulos posteriores, como*: Ferias temporales, zonas de transición de aprovechamientos autorizados (ZTAA); zonas de aprovechamiento regulado, espacios análogos. Red Pública para la Prestación de Servicios al Usuario del Espacio Público (REDEP) y puntos de encuentro.*

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

También es evidente que la ciudad se encuentra en una encrucijada estructural, por cuanto el sólo esfuerzo del distrito, sin la participación decidida del Gobierno

Nacional, la ocupación del espacio público de manera desordenada y anárquica, se convierte en una rueda sin fin. Las políticas y las actuaciones que se han realizado hasta el momento obedecen a medidas que siguen resolviendo los efectos mas no las causas, que desde la ciudad no se pueden resolver por cuanto son de orden macroeconómico, como son: el desempleo, el subempleo, la informalidad, el desplazamiento, la pobreza e indigencia y las migraciones a la ciudad en busca de sustento, entre otras; esto aunado a que se han producido fallos y sentencias que obligan a la ciudad a asumir cargas que sobre la materia no le corresponde y en muchos casos no puede cumplir ni económica ni jurídicamente. En este sentido, se pronunció el Alcalde de Bucaramanga en el Foro Internacional sobre espacio público: *"Lo cierto es que hasta hoy, en la recuperación del espacio público se da un círculo vicioso: tenemos la invasión, recuperamos, ubicamos a los vendedores en un espacio especial, hay nueva reinvasión y volvemos a empezar".*

CONCLUSIONES

Es evidente que la política de espacio público en Bogotá ha surtido un largo proceso de análisis, estudio y diagnóstico, que junto con las tendencias internacionales y la jurisprudencia de las altas Cortes, se ha concluido con una importante producción de un marco legal distrital que concluye con la formulación de la política pública. No así ha ocurrido a nivel nacional, por cuanto aún no se ha legislado sobre materias muy sensibles de espacio público, como es el caso de las ventas ambulantes.

Según estándares internacionales, la ciudad aún se encuentra muy rezagada en materia de disponibilidad de espacio público, más aún, cuando las metas de gobierno no se propone llegar al mínimo de dicho estándar, ni del POT, ni del PMEP. No se observan acciones concretas con el fin de producir y recuperar espacio público en especial el componente verde.

A pesar del avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes y sobre el aprovechamiento económico del mismo, la administración no ha sido contundente en su aplicación por cuanto espacios que se habían recuperado, hoy día nuevamente se encuentran invadidos, así mismo, los pactos suscritos no se están cumpliendo y la gestión de los Alcaldes Locales no ha sido eficiente en la recuperación de espacio público invadido por ventas callejeras y el uso indebido de antejardines, entre otras. De otra parte, los esfuerzos sobre el aprovechamiento económico, se han enfocado a la instalación de Kioscos y los puntos de encuentro. No se observa una política coordinada, coherente y sistemática, bajo una perspectiva empresarial, con el propósito de lograr la generación de importantes ingresos para

el Distrito, por concepto de contratos de explotación económica del espacio público.

Aunque se ha producido nuevo espacio público como consecuencia de los proyectos urbanísticos y que los urbanizadores han realizado las cesiones de Ley, el Distrito no ha tenido la capacidad logística ni financiera para recibir dichas áreas debidamente escrituradas, para su adecuación y mantenimiento respectivo. Algunas áreas de cesión a pesar de ser espacio público se encuentran con cerramientos, impidiendo el derecho de su aprovechamiento por parte de los ciudadanos en general. Además, aunque se produce nuevo espacio público por la construcción de vías, este es inferior al crecimiento de la población de la ciudad.

El enfoque de las políticas públicas implementadas en las dos últimas administraciones gira en torno al imperativo social y de derechos ciudadanos, ha ocasionado que el ímpetu de la recuperación del espacio público invadido, no tenga el ritmo que exigen algunos sectores ciudadanos. Sin embargo, es preciso advertir que las soluciones perdurables a la problemática de las ventas informales, no se logran sin el concurso del Gobierno Nacional en la solución de las situaciones macroeconómicas que originan el fenómeno.

FONDOS DE DESARROLLO LOCAL

PLANES DE DESARROLLO LOCAL 2001-2009

Con el fin de realizar el análisis de la recuperación de espacio público invadido y la problemática de vendedores ambulantes en el Sector de Localidades, se hizo necesario realizar una revisión pormenorizada de los Planes de Desarrollo de las localidades 2001-2009, así como la inversión efectivamente canalizada hacia la atención de la problemática, para lo cual se revisaron las ejecuciones presupuestales de los años 2001-2009.

La fuente de información presupuestal utilizada fue la página web de la Secretaría de Hacienda Distrital www.shd.gov.co donde se consultaron las ejecuciones presupuestales de dichas vigencias en cada una de las localidades. Así mismo, se utilizó como fuente de información los reportes e informes obligatorios de presupuesto de la Dirección de Economía y Finanzas Distritales de la Contraloría de Bogotá D.C. y la información reportada por los Alcaldes Locales a solicitud de la Contraloría.

Al analizar las distintas estrategias de los últimos tres (3) planes de desarrollo distrital, se puede observar que cada Plan de Desarrollo ha abordado de manera distinta el problema y ha realizado las inversiones que se han considerado

necesarias en cada caso, sin que exista coherencia en el tratamiento y solución de la problemática.

Para demostrar la hipótesis anterior, se ha realizado un análisis de los alcances que sobre el tema, se han incluido en los distintos planes de desarrollo de la Ciudad y que se desarrolla a continuación:

Plan de Desarrollo 2001-2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado":

Este Plan de Desarrollo incluyó dentro del objetivo productividad, el programa *"Prosperidad colectiva"*, en el cual se propuso como proyecto prioritario formalizar los vendedores ambulantes del sector del parque tercer milenio, sin que se evidencien acciones concretas para atender la problemática en los demás frentes o sectores de la ciudad en donde se presentaba el fenómeno de invasión de espacio público.

En cumplimiento de este programa la Localidad de Santa Fe aprobó el proyecto 0217 "*Construcción supermercado vendedores ambulantes de Santa Inés"* para el cual se ejecutaron recursos por $20 millones en dicha localidad. Otras localidades, incluyeron en sus planes de desarrollo algunos proyectos relacionados con la reubicación de vendedores ambulantes, dentro de las cuales se destacan:

- Usaquén. Proyecto 0701 "Programa de Reubicación de Vendedores ambulantes y estacionarios" $280 millones
- San Cristóbal. Proyecto 0302 "Programa de reubicación de vendedores informales de la localidad" $910 millones.
- Bosa. Proyecto "Implementar un programa integral para la reubicación de vendedores informales y/o un plan maestro de abastecimiento" $50 millones.
- Engativa. Proyecto 1254 "Convenio adecuación de bodega vendedores Quirigua", $20 millones
- Suba. Proyecto 0176 "Convenios y/o cofinanciación y fomento a programas dirigidos a la articulación hacia el sector formal de los vendedores" $67.3 millones
- Barrios Unidos. Proyecto 0184 "Reubicación vendedores ambulantes". $110 millones
- Teusaquillo. Proyecto 1191 "Co financiación, adquisición sede reubicación vendedores". $99.76 millones
- Mártires. Proyecto 0172 "Formalización de vendedores ambulantes y reubicación". $80 millones
- Rafael Uribe. Proyecto 0723 "Adecuación de zonas o espacios para plazas satélites reubicación y reglamentación de vendedores ambulantes y

estacionarios" y proyecto 0927 "Realizar acciones tendientes a la reubicación de vendedores ambulantes de la localidad" 288.8 millones.

Del análisis realizado se puede observar que otras localidades como Usme y Tunjuelito, programaron en los presupuestos iniciales, recursos para la atención de la problemática; sin embargo, se efectuaron modificaciones al presupuesto que permitieron trasladar los recursos y dejar en $0 las partidas inicialmente aforadas.

En total el Plan de Desarrollo 2001-2004 en las localidades, destinó $1.905.97 millones en recursos comprometidos para atender acciones relacionadas con los vendedores ambulantes, cifra que apenas representa el 0.15% del total de recursos ejecutados en el Sector de Localidades en el periodo de dicho Plan de Desarrollo.

Plan de Desarrollo 2005 - 2008 "Bogotá sin Indiferencia, un compromiso contra la pobreza y la exclusión":

El Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo incluyó dentro del programa "Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial, el proyecto de "Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad con énfasis en los vendedores ambulantes", con la meta de atender a 4 grupos de vendedores ambulantes. Dicho proyecto no fue catalogado como prioritario dentro del esquema estructural del Plan de Desarrollo.

El total de recursos destinados en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo para este programa fue de $40.595 millones.

A nivel de las localidades, 9 de ellas ejecutaron recursos relacionados con el Programa citado, en cuantía de $9.370.65 millones, es decir el 23% de lo presupuestado para el Sector Central del Distrito. La localidades que mayores recursos dedicaron al programa fueron San Cristóbal con $2.900,oo millones, Bosa con $1.965 millones y Puente Aranda con $1.233.69 millones.

Los proyectos desarrollados a nivel local sobre el tema son los siguientes:

- San Cristóbal. Proyecto 33112007-0302 "Implementar programas de reubicación de vendedores informales de la Localidad IV". $2.900 millones
- Usme. Proyecto 331120211-0217 "Cofinanciar y apoyar la reubicación de vendedores ambulantes". $480 millones
- Tunjuelito. Proyecto 331120329-6213 "Realización de un programa para la reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios en la Localidad". $624.92 millones

- Bosa. Proyecto 331120211-2602 “Implementar un programa integral para la reubicación de vendedores informales y/o un plan maestro de abastecimiento”. $1.965 millones
- Engativa. Proyecto 331120329-2318 “Crear y desarrollar proyectos que contribuyan a la solución de la problemática de vendedores informales”. $451.18 millones
- Suba. Proyecto 331120329-0274 “Capacitar, asesorar y apoyar iniciativas de los vendedores ambulantes y estacionarios. $639.86 millones
- Teusaquillo. Proyecto 331120317-1445 “Atención a poblaciones vulnerables de vendedores informales de Teusaquillo”. $500 millones
- Puente Aranda. Proyecto 331120329-2640 “Acciones para la formalización de los vendedores ambulantes. Localidad 16”. $1.233.69 millones
- Ciudad Bolivar. Proyecto 331120329-5385“Apoyo a la organización de vendedores informales”. $576.00 millones.

Plan de Desarrollo 2008-2011 “Bogotá Positiva – Para Vivir Mejor”:

El Plan de Desarrollo de la Ciudad no incluyó ningún programa específico para atender la problemática de los vendedores ambulantes. No obstante, el Objetivo Estructurante Derecho a la Ciudad contempló el programa*: “Espacio público como lugar de conciliación de derechos”*. Resolver los conflictos que generan la ocupación y el uso indebido del espacio público, y promover su defensa, recuperación y acceso por parte de la población.

En los Planes de Desarrollo Local, para la vigencia fiscal de 2009 se encontraron inversiones sobre el tema en cuatro (4) localidades con los siguientes proyectos:

- Santa Fe. Proyecto 3-3-1-13-02-26-0483 “Apoyo a acciones orientadas a vendedores informales en la localidad de Santa Fe”. $100 millones
- San Cristóbal. Proyecto 3-3-1-13-02-26-0676 “Articulación institucional para la reubicación de vendedores ambulantes”. $695 millones
- Usme. Proyecto 3-3-1-13-01-05-0428 “Apoyo para la reubicación de vendedores ambulantes”. $489.44 millones.
- Antonio Nariño. Proyecto 3-3-1-13-02-25-0051 “Programa de reubicación y formalización de vendedores informales”. $551.16 millones

En total durante la vigencia 2009 se comprometieron $1.835.6 millones, cifra inferior a la inversión para el año 2008 en el que se comprometieron $2.878.46 millones.

Análisis global del periodo 2001-2009:

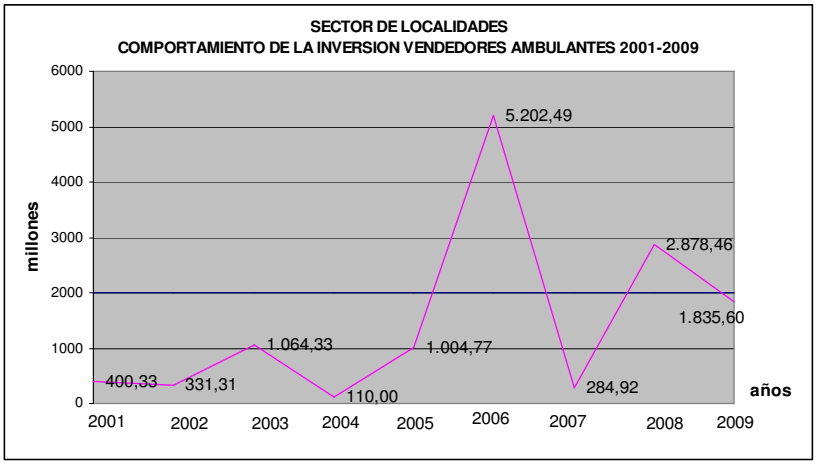
El comportamiento de la inversión durante los años analizados es irregular y demuestra la carencia de una política pública estructurada y coherente para la solución de la problemática y la falta de programas específicos para la atención del fenómeno de vendedores ambulantes y estacionarios.

Efectivamente, en el periodo de análisis, 2001-2009 se puede observar como, con la utilización de recursos de las localidades, la atención de la problemática ha venido disminuyendo paulatinamente en especial en cuanto al número de localidades que intervienen en ella. En el Plan de Desarrollo 2001-2004, 11 de las 20 localidades incluyeron algún proyecto relacionado con el tema; para el Plan de Desarrollo 2005-2008, 9 localidades incluyeron programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios y para el año 2009 sólo 4 localidades aforaron recursos para atender proyectos de esta naturaleza.

A nivel del total de recursos comprometidos por los distintos planes de desarrollo, se observa que para el año 2006, se encuentra el mayor monto de recursos del periodo, por consiguiente, el Plan de Desarrollo 2005-2008 es el que más recursos ha destinado para la atención de la problemática con $9.370.65 millones comprometidos. En el Plan de Desarrollo 2001-2004 se comprometieron recursos por $1.905.97 millones y en lo que va corrido del Plan de Desarrollo 2009-2012 se han comprometido $1.835.6 millones.

La siguiente gráfica muestra la irregularidad de la inversión pública en reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios durante el periodo analizado.

GRÀFICA 2



Fuente: Página web de la Secretaría de Hacienda Distrital www.shd.gov.co.

Del análisis efectuado se comprueba que la administración no cuenta con una política pública definida para atender la problemática de la ocupación ilegal del espacio público, pues no existe continuidad en la atención de la problemática en las diversas localidades que han incluido algún tipo de proyecto que tiene que ver con el tema.

Efectivamente, durante el periodo analizado, 15 localidades destinaron recursos para atender algún tipo de problema social relacionado con los vendedores ambulantes y estacionarios en lo local; no obstante, sólo una de ellas, San Cristóbal, muestra algún tipo de continuidad en la asignación de los recursos, al presupuestar recursos en seis (6) de los nueve años analizados. Las demás localidades, sólo destinaron recursos para atender la temática en algunos años del periodo en análisis como se muestra a continuación:

La localidad de Usaquén incluyó recursos presupuestales por $280 millones en el año 2001 para atender el proyecto 0701 *"programa de reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios"*; para los años restantes (2002-2009) esta localidad no registra recursos presupuestados para atender los problemas relacionados con la ocupación del espacio público. La Localidad de Santa Fe aforo $50 millones en el año 2001 y $150 millones en el año 2009, sin que en las demás vigencias se hayan destinado recursos para el tema. La Localidad de Barrios Unidos ejecutó recursos por $110 millones en el año 2003, sin que en los años restantes destinara recursos para atender el problema. En fin, no existe continuidad en la asignación de recursos que permita determinar la existencia de una política pública continua y coherente sobre el tema. La tabla siguiente muestra el comportamiento descrito para las 15 localidades que han ejecutado proyectos relacionados con la ocupación ilegal del espacio público.

TABLA 1

SECTOR DE LOCALIDADES

LOCALIDADES QUE TUVIERON INVERSIÓN POR AÑOS

LOCALIDAD	AÑOS									TOTAL AÑOS
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Usaquen	X									1
Santa Fe	X								X	2
San Cristóbal		X	X	X		X		X	X	6
Usme					X				X	2
Tunjuelito					X	X	X			3
Bosa			X		X	X		X		4
Engativa	X					X	X	X		4
Suba		X	X		X	X		X		5
Barrios Unidos			X							1

Teusaquillo			X			X				2
Mártires	X									1
Antonio Nariño									X	1
Puente Aranda						X	X			2
Rafael Uribe	X	X	X							3
Ciudad Bolívar					X	X	X			3
TOTAL LOCALIDADES	4	3	6	1	5	8	4	4	4	

Fuente: Página web de la Secretaría de Hacienda Distrital www.shd.gov.co.

Como lo muestra la tabla, para atender la problemática del espacio público invadido, en el año 2001 cuatro (4) localidades ejecutaron recursos presupuestales, en el año 2002 lo hicieron tres localidades, en el 2003, seis (6) de ellas destinaron algunos recursos, en el 2004 sólo la localidad de San Cristóbal efectuó inversiones en el tema etc.

COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL DEL PERÍODO

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

No obstante, como se muestra en el cuadro 4, la ejecución del presupuesto sólo alcanzó el 70.16% de lo programado al comprometer recursos por valor de $13.142,11 millones de los $18.732,58 presupuestados. Así mismo, en relación con la ejecución real que se materializa a través de las autorizaciones de giro, el comportamiento mostrado es realmente bajo dado que la administración sólo logró girar el 22.75% de los compromisos adquiridos. Efectivamente, cinco localidades no presentaron giros en el periodo, otras cinco de ellas efectuaron giros por debajo del 10% de lo comprometido y solo una de ellas (quizás la que ha mostrado menor incidencia del problema), giró el 100% de sus compromisos.

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

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

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

Situación similar se observa en la Localidad de Engativa, en donde se presupuestaron recursos por $2.405.07 millones de los cuales se comprometió el 19.59%, es decir, $471.07 millones, con giros que sólo representan el 46.75% de lo comprometido ($220.23 millones).

La Localidad de Bosa presupuestó $2.015 millones, que fueron ejecutados en su totalidad; no obstante no realizó ningún giro en el periodo a pesar que los compromisos se adquirieron en los años 2005, 2006 y 2008.

La Localidad de San Cristóbal es la que mejor comportamiento presenta en su ejecución presupuestal, pues de $4.795 millones de presupuesto, logró ejecutar $4.505 millones (93.95%) pero con giros que sólo representan el $33.22% es decir, $1.496.55 millones.

CUADRO 4
SECTOR DE LOCALIDADES
PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS POR INVASIÓN DE ESPACIO PUBLICO

Millones de pesos

LOCALIDAD	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN	% EJEC	GIROS	% GIRO
Usaquen	354,86	280,00	78,90%	0,00	0,00%
Santa Fe	150,00	150,00	100,00%	0,00	0,00%
San Cristóbal	4.795,00	4.505,00	93,95%	1.496,55	33,22%
Usme	1.126,14	969,44	86,09%	261,11	26,93%
Tunjuelito	627,02	624,92	99,67%	57,04	9,13%
Bosa	2.015,00	2.015,00	100,00%	0,00	0,00%
Engativa	2.405,07	471,07	19,59%	220,23	46,75%
Suba	3.396,65	707,16	20,82%	14,00	1,98%
Barrios Unidos	170,00	110,00	64,71%	110,00	100,00%
Teusaquillo	599,76	599,76	100,00%	231,52	38,60%
Mártires	80,00	80,00	100,00%	80,00	0,00%
Antonio Nariño	551,16	551,16	100,00%	201,16	36,50%
Puente Aranda	1.340,00	1.233,69	92,07%	64,00	5,19%

Rafael Uribe	545,92	268,91	49,26%	0,00	0,00%
Ciudad Bolívar	576,00	576,00	100,00%	254,60	44,20%
TOTAL	**18.732,58**	**13.142,11**	**70,16%**	**2.990,21**	**22,75%**

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

En general, el comportamiento presupuestal mostrado en el periodo en análisis para atender la problemática de los vendedores informales, es irregular, con localidades que presentan recursos presupuestarios significativos pero con deficiente reflejo en los giros.

De un total de recursos asignados para la atención del problema de $18.732.58 millones, las localidades alcanzaron a ejecutar el 70.16%, representativos de $13.142.11 millones, cifra que podría considerarse dentro de los parámetros de eficiencia esperados; no obstante, el nivel de autorizaciones de giro, sólo alcanzó el 22.75% de los recursos comprometidos, es decir, que de los $13.142.11 millones de compromisos, sólo se giraron $2.990.21 millones.

CONCLUSIONES

El Distrito no cuenta con una política pública definida y estructurada que garantice la continuidad en las acciones públicas de recuperación de espacio público invadido, motivo por el cual, por lo general, aquellos espacios que han sido recuperados y en los cuales se han realizado inversiones en reubicación de vendedores, son objeto de nuevas ocupaciones, sin que se evidencien acciones concretas tendientes a mantener desocupados dichos espacios y a proteger la inversión pública realizada.

No existe coherencia ni continuidad en las acciones públicas efectuadas entre uno y otro plan de desarrollo, ni al interior de cada uno de ellos, y por el contrario, éstas se encuentra fragmentadas, pues la inversión pública no está debidamente monitoreada, razón por la cual, los resultados ejecutados con los proyectos que se han aprobado en las distintas administraciones, no han tenido el efecto esperado y los resultados mostrados son precarios, por lo que no se ha atendido en debida forma el problema socialmente relevante que se intenta solucionar.

A nivel presupuestal, se observa que el cumplimiento de las metas formuladas es bajo, pues existen localidades que a pesar de haber aforado algunos recursos para atender los problemas de reubicación de vendedores, la ejecución realizada es mínima y no ha logrado impactar de manera sostenida la recuperación efectiva de lugares ocupados.

Efectivamente, en el periodo del Plan de Desarrollo 2001-2004 de una inversión presupuestada de $5.371.19 millones, los FDL sólo lograron comprometer $1.905.97, es decir el 35.49% de lo programado. En el Plan de Desarrollo 2005-2008 esta cifra se incrementó al 91.3% al ejecutar $9.370.65 millones de los $10.264.03 presupuestados.

De lo anterior se deduce que no ha existido efectividad en las acciones implementadas por la administración para solucionar la problemática identificada, pues no existe coherencia en la política pública y los resultados obtenidos son pobres frente a la magnitud del problema. De la misma forma, la estrategia de reubicación de vendedores informales no ha tenido el efecto esperado por la administración, dado que los espacios públicos recuperados, en su mayoría, han sido nuevamente ocupados, sin que se hayan diseñado e implementado mecanismos efectivos para evitar su invasión por los nuevos agentes sociales que ingresan cada día al sector de la informalidad.

En este sentido, la inversión pública local en cuantía de $13.142.11 millones ha sido inocua y no ha permitido obtener los resultados esperados por la Ciudad, en relación con la disminución de la informalidad y la recuperación efectiva de espacios invadidos.

La ejecución presupuestal de los recursos asignados por las localidades para la atención de la problemática de espacio público irregularmente ocupado por vendedores ambulantes y estacionarios, es deficiente y no permitió que la administración local lograra impactar positivamente la solución del problema socialmente relevante que se pretendía atender.

Tanto el monto de los recursos asignados como su comportamiento presupuestal han sido deficientes, a tal punto que los giros efectivos sólo alcanzan los $2.990.21 millones representativos del 22.75% del total de recursos comprometidos por la administración local. Esto indica que en promedio, el sector de localidades ha destinado en forma efectiva $332.25 millones anuales para intentar solucionar los problemas generados por la ocupación ilegal del espacio público, es decir, algo así como $16.6 millones anuales por localidad, cifra realmente baja que explica, al menos en parte, lo ineficaz de la acción pública en el tratamiento del problema, pues como es sabido, hoy la ciudad continúa en condiciones similares de ocupación del espacio público a las existentes hace ya una década.

Por otra parte, la falta de una política pública clara y coherente, estructurada a partir del Plan Maestro de Movilidad, ha permitido que la asignación de recursos y la estructuración de programas y proyectos específicos en el Sector Local, haya

quedado a la libre elección de los Alcalde Locales, situación que explica el comportamiento irregular en las asignaciones presupuestales en algunas localidades o la no asignación de recursos en otras.

RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS LLEVADOS A CABO POR LA CONTRALORÌA DE BOGOTÀ.

La política de espacio público de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, en la *"…generación, construcción, recuperación y mantenimiento del espacio público tendientes a aumentar el índice de zonas verdes por habitante, el área de tránsito libre por habitante, su disfrute y su aprovechamiento económico"*[18], se sustenta bajo los siguientes principios que orientan el Plan Maestro de Espacio Público:

1. El respeto por lo público.
2. El reconocimiento del beneficio que se deriva del mejoramiento del espacio público.
3. La necesidad de ofrecer lugares de convivencia y ejercicio de la democracia ciudadana y de desarrollo cultural, recreativo y comunitario.
4. El uso adecuado del espacio público en función de sus áreas y equipamientos a las diferentes escalas de cobertura regional, distrital, zonal y vecinal.
5. Responder al déficit de zonas verdes de recreación pasiva y activa en las diferentes escalas local, zonal y regional.
6. Garantizar el mantenimiento del espacio público construido, mediante formas de aprovechamiento que no atenten contra su integridad, uso común, y libre acceso.
7. La equidad en la regulación del uso y aprovechamiento por diferentes sectores sociales.
8. Orientar las inversiones de mantenimiento y producción de espacio público en las zonas que presenten un mayor déficit de zonas verdes por habitante, con especial énfasis en los sectores marginados de la sociedad
9. Recuperar como espacio público las rondas de los cuerpos de agua privatizadas.

Teniendo en cuenta El numeral 2 del artículo 315 de la Constitución política, así como lo preceptuado en el art. 86, numeral 7 del Decreto Ley 1421 de 1993, y el contenido del Decreto Distrital 098 de 2004, y con el fin de verificar la efectividad en la Política Pública de recuperación del espacio público y reubicación de la población del sector informal en actividades comerciales productivas, el Ente de Control realizó un operativo a las localidades de Kennedy, Fontibón, Tunjuelito, Suba, Engativa, Santa Fe, Chapinero, Barrios Unidos, Bosa, Usme, San Cristóbal y se encuestaron 140 vendedores informales. De todo ello se concluyó:

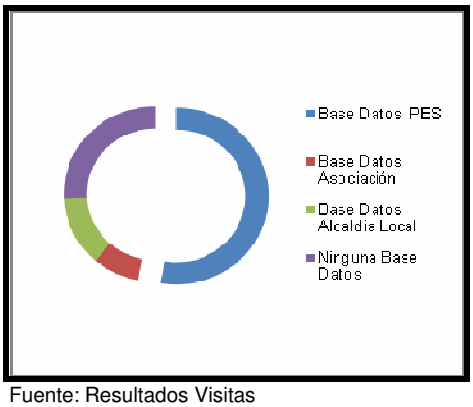
Resultados de Encuestas

- Se determinó para 140 vendedores informales entrevistados y ubicados en el espacio público, que el 52.85% se encuentra inscrito en la base de datos del Instituto para la Economía Social – IPES, el 8.57% en una Asociación, el 12.85%

[18] Artículo 13 del Decreto Distrital 190 de 2004.

en la base de datos de la Alcaldía Local y el 25.71% no se encuentra registrado en ninguna base de datos.

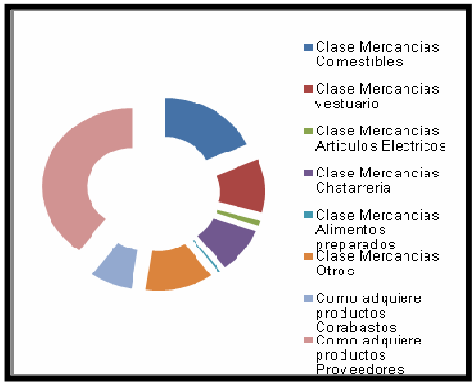
GRÀFICA 3
INSCRIPCIÓN EN BASE DE DATOS



Fuente: Resultados Visitas

- El 32.85% de los vendedores informales comercializa en el espacio público comestibles, el 20% vestuario, el 2.14% artículos eléctricos, el 16.42% chatarrería, el 0.71% alimentos preparados, el 22.14% vende otras mercancías; el 13.57%, adquiere sus productos en Corabastos y el 72.14% a través de proveedores.

GRÁFICA 4
MERCANCIAS PARA LA VENTA

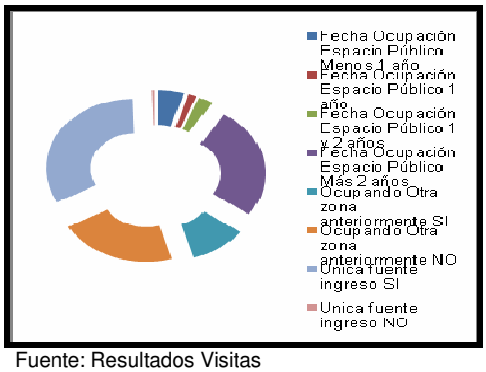


Fuente: Resultados Visitas

- El 12.85% de los vendedores informales se encuentran ocupando el espacio público en el sector donde fueron encuestados, hace menos de un año, el 4.28% un año, el 7.14% entre un año y dos años y el 70.71% más de dos años (Entre 2 y 40 años). El 27.85% se encontraba ocupando otro sector y el 58.57% siempre ha estado en la zona donde fue entrevistado. El 88.57% manifestaron que la venta de

mercancías en el espacio público es su única fuente de ingreso y el 1.42% tiene otras fuentes.

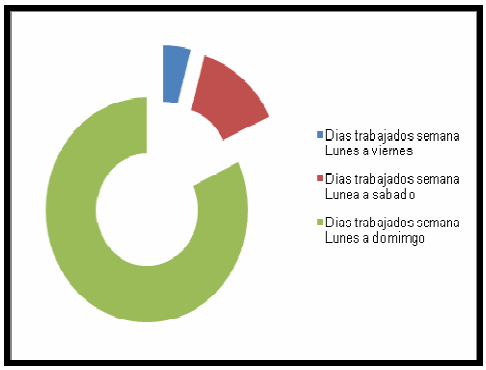
GRÀFICA 5
OCUPACIÓN ESPACIO PÚBLICO
–ÚNICA FUENTE INGRESO



Fuente: Resultados Visitas

- Respecto de los días trabajados por los vendedores informales que ocupan el espacio público, el 4.28% manifestó que ofrece su mercancía de lunes a viernes, el 13.57% de lunes a sábado y el 81.42% de lunes a domingo.

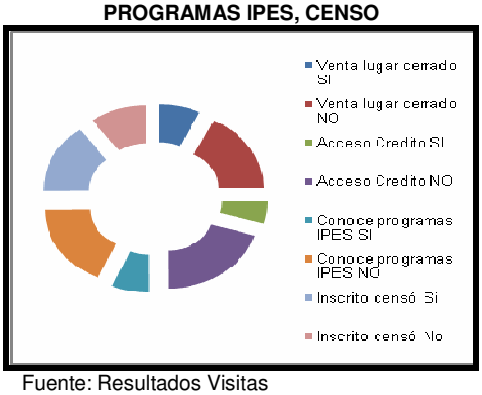
GRÀFICO 6
DIAS TRABAJADOS A LA SEMANA



Fuente: Resultados Visitas

- El 26.42% de los vendedores informales considera que es mejor ofrecer sus productos en un lugar cerrado y el 62.85% prefiere permanecer en la calle vendiendo sus mercancías. El 17.14% tiene acceso *a* créditos y el 72.14% no. El 24.28% de los vendedores informales manifestaron conocer los programas del IPES y el 65% manifestaron que no. El 53.57% de los vendedores informales establecieron que se encuentran inscritos en un censo y 36.42% manifestaron que no se encuentran registrados.

GRÀFICO 7
LUGAR VENTA, CREDITO,
PROGRAMAS IPES, CENSO



Fuente: Resultados Visitas

Resultados de Percepción

De acuerdo con los resultados de percepción emanados del operativo realizado por el Equipo Auditor, al espacio público ocupado por 2.090 vendedores informales en 11 localidades, se estableció:

- Acerca de las zonas visitadas, el nivel de ocupación (aproximadamente) del espacio público por los vendedores informales ubicados en las localidades es: Santa Fe 55 vendedores, Kennedy 650 vendedores, Usme 30 vendedores, San Cristóbal 35 vendedores, Suba 350 vendedores, Bosa 226 vendedores, Barrios Unidos 95 vendedores, Chapinero 61 vendedores, Fontibón 248 vendedores, Tunjuelito 250 vendedores, Engativa 90 vendedores.

- Los vendedores informales que se encuentran en el espacio público, ocupan entre una y siete cuadras a la redonda.

- Las vías peatonales y vehicular se encuentran ocupadas por el vendedor informal.

- Por la cantidad de mercancías y de puestos, se hace difícil transitar por los andenes, por lo cual los transeúntes tienen que circular por el espacio destinado a los vehículos, igualmente tienen que hacerlo aquellos que esperan el transporte, generándose un alto riesgo de accidentalidad y de inseguridad a lo largo de las vías.

- En algunos casos la invasión del espacio público se da por parte de los comerciantes formales que sacan sus mercancías a los andenes frente a sus locales.

- Algunos sectores lucen bastante descuidados, por el estado de descomposición de residuos de alimentos arrojados en las aceras.

- Los vendedores que ofrecen sus mercancías para la venta en sus puestos de trabajo, obstaculizan y afectan el comercio formal, por cuanto las mercancías ofrecidas por los comerciantes informales compiten con las ofrecidas por ellos, además, impiden el libre acceso a los almacenes, pues en algunas localidades, se instalan en ambos lados de los andenes formando pasillos por el que circulan los compradores y transeúntes en general.

El resultado de las visitas en las localidades es el siguiente:

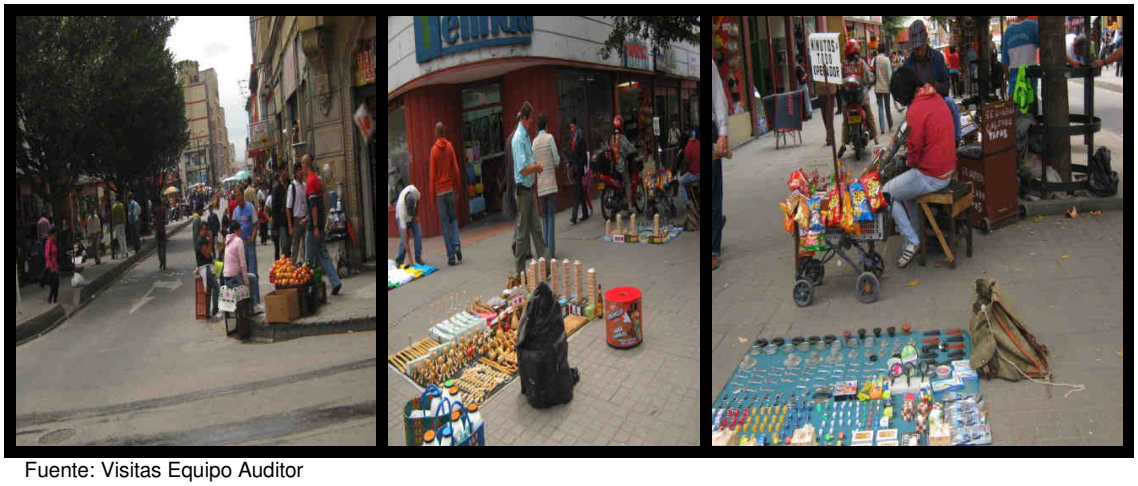
2.5.1 Hallazgo Administrativo

ESPACIO PÚBLICO RECUPERADO E INVADIDO NUEVAMENTE

Caso 1
Localidad de Santa Fe – San Victorino Calle 12 Cra. 9 y 10:

De acuerdo con la visita administrativa realizada por el Ente de Control al espacio público recuperado e invadido nuevamente por vendedores informales se identificó:

FOTOGRAFÌA 1
SAN VICTORINO CALLE 12 CARRERAS 9 Y 10



Fuente: Visitas Equipo Auditor

- En una proporción del 30% aproximadamente, los andenes de la calle 12 entre carrera 9 y 10, se encuentran ocupados por 55 vendedores informales. El andén correspondiente a la esquina de la calle 12 con carrera 9 obstaculiza el

paso peatonal, al igual que el de la esquina de la calle 12 con carrera 10. Es de anotar que algunos propietarios de los locales, correspondientes al comercio formal exponen sus productos y ocupan espacio del andén, con mercancías y publicidad.

- De los 22 vendedores informales encuestados se estableció que 8 se encuentran inscritos en la base de datos del Instituto Para La Economía Social – IPES, 9 desconocen de ello y los restantes argumentaron estar inscritos en la Agencia Ártica de Loterías.

FOTOGRAFÌA 2
SAN VICTORINO CALLE 12 CARRERAS 9 Y 10

Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Las mercancías que se ofrecen, 9 venden cacharrería, 2 artículos eléctricos, 2 lotería, 1 tintos y 2 frutas, 1 medias de lana y veladas, 1 accesorios de celulares 2 vestuario, 1 cordones y 1 productos de madera. Mercancía, según lo manifestado por los encuestados, adquirida a través de proveedores, exceptuando el gremio de los loteros, quienes la adquieren a la Agencia Ártica de Loterías a través de créditos.

  - A excepción de los vendedores informales de comestibles y loteros trabajan de domingo a domingo. Los vendedores de frutas y los loteros de lunes a sábado. El horario promedio para todos es de 8 a 6 de la tarde.
  - Se identificaron 10 vendedores informales ocupando el espacio público desde hace 11 años, 7 de 1 a 10 y 5 menos de 1 año. De los 22 encuestados, 3 vendedores informales manifestaron que se encontraban en otra zona antes de ubicarse donde se encuentran actualmente instalados y 19 manifestaron que siempre han permanecido en el mismo sitio. Las razones expuestas por

cambio de zona, aducen que, se debió a inconvenientes por la presencia policial o por cambio de actividad.

FOTOGRAFIA 3
SAN VICTORINO CALLE 12 CARRERAS 9 Y 10

Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Acerca de la venta de mercancías en un lugar cerrado o en la calle, 14 vendedores informales respondieron que era mejor vender en la calle, pero que *"…les gustaría que los reubicaran en un sitio que les garantizara mayores o iguales ingresos dado que se tuvieron experiencias como el Centro Comercial Caravana, edificio que consta de tres pisos pero que la gente no entraba a comprar y debido a esto actualmente sus locales interiores se encuentran desocupados"*.

- Se observo desconocimiento por parte del vendedor informal de los programas que adelanta el IPES.

- Acerca del censo de los vendedores informales, se estableció de acuerdo con lo manifestado por el encuestado, que 10 se encuentran censados.

Caso 2
Localidad de Kennedy - Carrera 78 B entre Calles 33 y 38 sur* (KENNEDY CENTRAL)*:

De acuerdo con la visita administrativa realizada por el Ente de Control se observó que la carrera 78B desde la calle 33 hasta la calle 38, es una de las vías de mayor afluencia de público y de vehículos, sector que debido a los almacenes de prestigio que se encuentran instalados, es aprovechado desde hace mucho tiempo por los vendedores informales que ven una buena manera de obtener buenos recursos.

Al momento de la visita los vendedores estaban instalando sus puestos y ubicando las mercancías para la venta, aunque no se encontraban todos situados en los puestos se calcula que hay entre doscientos (200) y doscientos cincuenta (250) vendedores informales. En el sector se ofrece una gran variedad de productos, como: calzado, ropa, comestibles, cacharrería, miscelánea, etc., la tendencia encontrada es la venta de vestuario. De acuerdo con la entrevista sostenida con alguno de ellos manifestaron no conocer los programas que adelanta el IPES.

FOTOGRAFIA 4
LOCALIDAD DE KENNEDY – CARRERA 78B ENTRE CALLES 33 Y 38 SUR

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Los vendedores informales se encuentran ubicados a lo largo de la carrera 78B en el costado oriental, desde la calle 33 sur hasta la calle 38 sur, distribuidos en siete (7) cuadras. En su gran mayoría se instalan en las zonas peatonales, vía pública, plazoletas de los bancos, cerca del Almacén Caravana, también se ubican vendedores en la acera de enfrente entre la calle 38 y 39; a lo largo de la calle 38 desde la carrera 78B hasta la carrera 78k costado sur. Por las características particulares de cada uno de los puestos instalados no presentan buen aspecto aunque se encuentre en buen estado de limpieza.

En este sector el grado de afectación es bastante grande para los dueños del comercio formal, por cuanto las mercancías ofrecidas por los comerciantes informales compiten con las ofrecidas por ellos, además, impiden el libre acceso a los almacenes, pues se instalan en ambos lados de los andenes formando un pasillo por el que circulan los compradores y transeúntes en general.

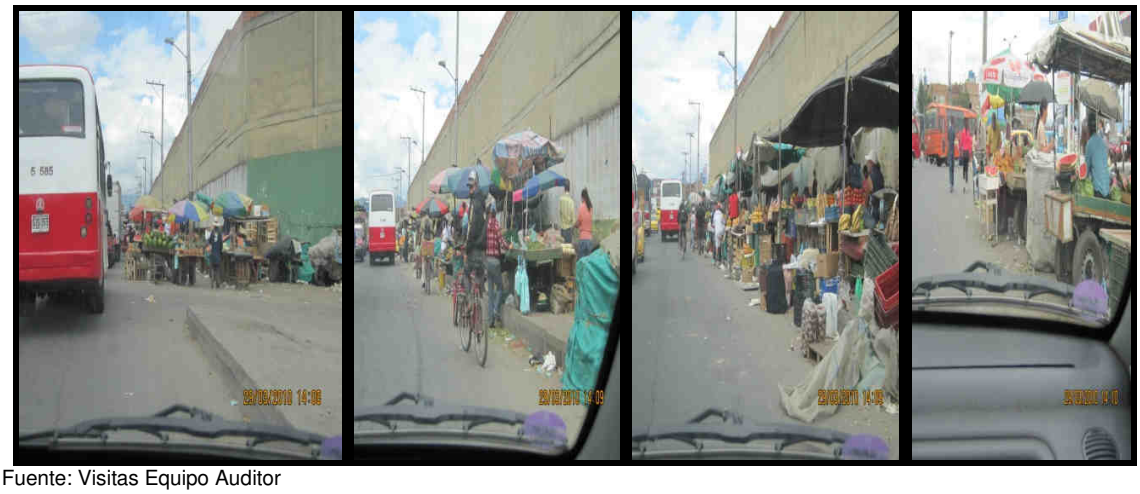
Por lo colmado de mercancías y de puestos de venta, se hace difícil el tránsito de los peatones por los andenes, por lo cual los transeúntes tienen que circular por el

espacio destinado a los vehículos, igualmente, tienen que hacerlo aquellos que esperan el transporte, generándose un alto riesgo de accidentalidad y de inseguridad a lo largo de esta vía.

***Localidad de Kennedy* - Calle 38 entre carrera 80 y Avenida Ciudad de Cali:**

La calle 38 se encuentra ubicada entre el costado noroccidental de la plaza de mercado de Corabastos y la plaza de las flores, por su afluencia de público es muy atractivo para los vendedores informales que han hecho del sector el sitio apropiado para la venta de sus mercancías, en carpas improvisadas construidas con plásticos de diversos colores y sostenidos con palos. En el sector se ubican alrededor de 250 vendedores informales; estos están distribuidos en el tramo comprendido entre la carrera 80 y la primera entrada a Corabastos, los productos ofrecidos por estos vendedores son frutas y verduras.

FOTOGRAFIA 5
LOCALIDAD DE KENNEDY – CALLE 38 ENTRE CARRERA 80 Y AVENIDA CIUDAD DE CALI



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Desde Corabastos hasta la avenida Ciudad de Cali, se encuentra ocupación del espacio público por parte de vendedores informales, igualmente, por parte de los comerciantes formales que exhiben sus mercancías en los andenes frente a sus locales.

FOTOGRAFIA 6
LOCALIDAD DE KENNEDY – CALLE 38 ENTRE CARRERA 80 Y AVENIDA CIUDAD DE CALI

Fuente: Visitas Equipo Auditor

En el tramo comprendido entre la carrera 80 y la primera entrada a Corabastos por la calle 38, se observaron 250 vendedores informales aproximadamente; y en el tramo comprendido entre la parte final del muro y la avenida Ciudad de Cali no se pudo establecer el número de vendedores ni se pudo realizar ninguna encuesta debido a que manifestaron pertenecer a una asociación que no los autoriza a suministrar información; igualmente aducen que conocen del IPES pero no están de acuerdo con las reubicaciones que este realiza ya que no tienen en cuenta el sitio y las ventas que en ellos se pueden realizar.

El sector luce bastante descuidado, con desperdicios y desechos de frutas, verduras, hortalizas y alimentos descompuestos arrojados en la acera.

En este sector el grado de afectación es bastante alto para los dueños del comercio formal que opera en la plaza de Corabastos, debido al desorden que generan los vendedores ubicados en la zona, así mismo, la inseguridad dado que los peatones tienen que utilizar las vías vehiculares poniendo en riesgo su integridad personal y su seguridad ya que el sector presenta un alto índice de delincuencia.

Localidad de Kennedy- **Calle 5ª Sur con Carrera 81:**

La calle 5ª., sur presenta un tramo de la vía que es un espacio recuperado por la Alcaldía Local, en este lugar no se ubica ningún vendedor ambulante, en la carrera 81 A se encuentra una cantidad de vendedores ambulantes cuyo número no se pudo precisar debido a la resistencia de los ocupantes en suministrar información.

Se calcula que el sector alberga aproximadamente 150 vendedores informales, debido al cierre de la plaza de mercado que funcionaba en la zona. En la actualidad los vendedores están ocupando la parte noroccidental de Corabastos, espacio que había sido recuperado por la Alcaldía; al entrevistar al Presidente de la cooperativa COOPMINDUAGRO, informó que esta cooperativa cuenta en la actualidad con 450 socios.

FOTOGRAFIA 7
LOCALIDAD DE KENNEDY – CALLE 5ª SUR CON CARRERA 81

Fuente: Visitas Equipo Auditor

En el sector ubicado por los vendedores se observan en las aceras desechos de frutas, verduras y hortalizas en estado de descomposición.

El grado de afectación es el mismo que se presenta en la calle 38, y se impacta la plaza minorista de las flores.

Caso 3
Localidad de Suba:

De acuerdo con la visita realizada por el Ente de Control a la Localidad, se encontró que la calle 125B, entre carreras 93 y carrera 95, así como en la calle 139 con carrera 126, se encuentran invadidas por los vendedores informales, encontrándose desde personas jóvenes hasta personas de la tercera edad, vendiendo toda clase de mercancías y productos perecederos como alimentos, lo que genera falta de operatividad por parte de las autoridades encargadas de la recuperación del espacio público y falta de coordinación por parte del IPES, en el sentido que los vendedores informales no se encuentran incorporados a algún tipo de censo ni programas de la Localidad o el IPES, como fue lo manifestado por las personas que vendían sus productos en la calle, en el sector del Rincón de Suba, ubicado en la Calle 125 entre carreras 93 y 95.

Antigua Calle 125B carrera 93 Nueva calle 129 Bis carrera 93:

FOTOGRAFIA 8
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Son 4 cuadras ocupada por 340 vendedores estacionarios ubicados a lado y lado de la calle, los cuales pertenecen a la Asociación San Isidro y no están inscritos en el IPES. De acuerdo con información proporcionada por los vendedores el sitio fue recuperado; no obstante, según lo manifestado por ellos mismos, fue nuevamente asignando legalmente por la Alcaldía, por la antigüedad en su ocupación (40 años). Los vendedores comercian hierbas, frutas, verduras, papa, pescado, calzado. La ubicación de los vendedores dificulta el tránsito peatonal.

Caso 4
Localidad de Barrios Unidos - Barrio Siete de Agosto Carrera 24 entre calles 64 a 66 y 66 A, Carrera 23 calle 66 A:

De las visitas practicadas a la localidad se pudo evidenciar que los vendedores informales obstaculizan de manera preocupante el tránsito de los peatones, toda vez que la gran mayoría se encuentran ubicados en los andenes ocasionando inseguridad, desaseo y falta de estética, afectando el entorno.

Así mismo, se observó que en un alto porcentaje los informales venden alimentos preparados, sin las condiciones sanitarias correspondientes, lo que ocasiona incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene acompañadas de altos índices de polución lo que genera graves riesgos por cuanto se requiere de combustibles para preparar los alimentos.

De otra parte se evidenciaron menores de edad atendiendo los puestos de ventas y personas de la tercera edad. El tiempo de permanencia en la calle, oscila entre 5, 10 años y más. Se informó que el sector fue recuperado en el año 1995 y en la actualidad se encuentra ocupado nuevamente en su mayoría por los mismos vendedores existentes al momento de la recuperación.

Los resultados de las visitas practicadas a la localidad se observa en los siguientes registros fotográficos:

FOTOGRAFÌA 9
LOCALIDAD BARRIOS UNIDOS

Fuente: Visitas Equipo Auditor

De la visita realizada por el Ente de Control al sector, se observó que en la localidad funciona un Centro Comercial Punto Siete (Cra. 25 No. 66-65) correspondiente a un proyecto comercial del IPES, donde se encuentran instalados 14 módulos para vendedores informales, no obstante, se evidenció la presencia de vendedores informales ubicados en los andenes.

Caso 5
Localidad de Tunjuelito – Venecia:

Los productos que se ofrecen para la venta son: artículos de lana (sacos, guantes, gorros, bufandas, sudaderas, medias); correas y cinturones de cuero, estuches para controles de televisión, D. V. D., equipos de sonido; productos alimenticios gafas, relojería, ropa para niños, artículos para el hogar, frutas, libros, entre otros y los productos se adquieren en tiendas mayoristas especialmente en San Victorino.

Laboran en un horario de 8:00 a.m., a 9:00 p.m., siete días a la semana, incluidos domingos y festivos. Manifestaron encontrarse en ese sitio desde hace 16 años. Predomina el sexo femenino y personas de la tercera edad.

En la localidad de Tunjuelito, específicamente en el Barrio Venecia se observa ocupación del espacio público sobre la carrera 51 desde la autopista sur hasta la calle 49 aproximadamente, en toda la extensión de varias cuadras principalmente en el costado occidental. Algunos pocos sitios están desocupados, dado que los dueños de los edificios tienen vigilancia particular que impide que los vendedores se ubiquen frente a estas construcciones, donde también funcionan locales comerciales. Algunos estaban situados antiguamente, bajo el puente de la avenida 68 y de allí fueron desalojados por las autoridades.

La cantidad de vendedores informales se estima aproximadamente en 250 personas, con arraigo de 8 años en promedio.

Como se aprecia en los registros fotográficos, el espacio público en el barrio Venecia de la localidad de Tunjuelito, está totalmente invadido a lo largo de la carrera 51 en ambos costados, de manera sobresaliente en el costado occidental. Por lo anterior se hace necesario, que todas las autoridades participen desde su órbita administrativa, para recuperar nuevamente este espacio público.

Diagonal 46 con carrera 51:

FOTOGRAFIA 10
LOCALIDAD DE TUNJUELITO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales ocupando el espacio público, ofreciendo ropa para niños, manteles, cortinas cubrecamas.

Carrera 51 calle 45 sur:

FOTOGRAFIA 11
LOCALIDAD DE TUNJUELITO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales que ocupan el espacio público, y ofrecen vestuario.

Carrera 51 calle 46 sur:

FOTOGRAFIA 12
LOCALIDAD DE TUNJUELITO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales que ocupan el espacio público y ofrecen vestuario.

Carrera 51 calle 47 sur:

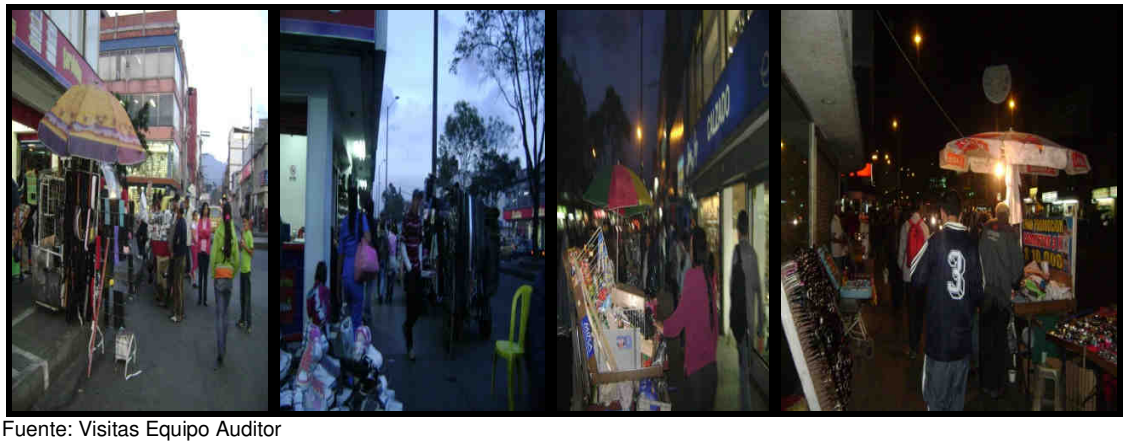
FOTOGRAFIA 13
LOCALIDAD DE TUNJUELITO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales que ocupan el espacio público, y ofrecen vestuario y comestibles.

Carrera 51 con Diagonal 48 sur:

FOTOGRAFIA 14
LOCALIDAD DE TUNJUELITO



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales que ocupan el espacio público, y ofrecen: vestuario, elementos de cocina, zapatería, relojería.

Caso 6
Localidad de Engativá

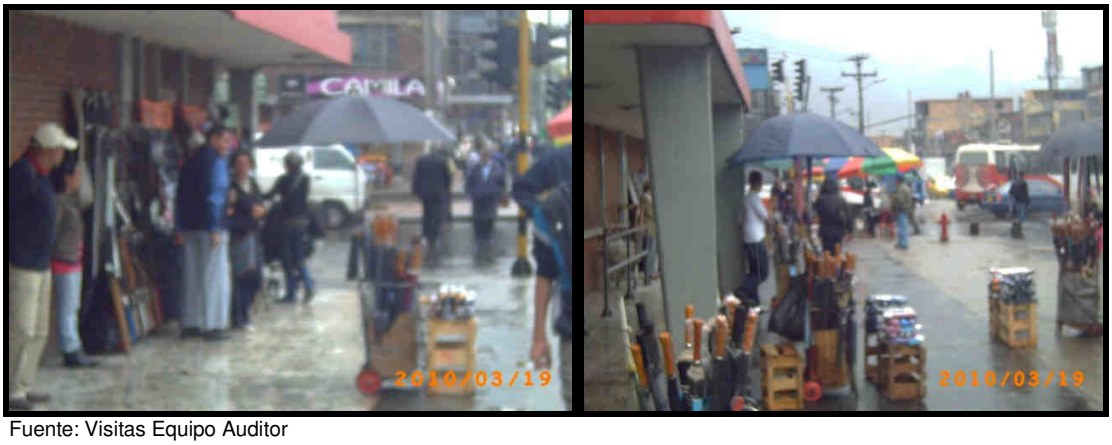
En la localidad de Engativá, se observó en el sector de la calle 68, entre Avenida 68 y Avenida Rojas, que se continúa invadiendo el espacio público por parte de vendedores informales, que ofrecen mercancías tales como ropa, juguetería, alimentos preparados, minutos de celular, cacharrería, productos perecederos, etc. Estas personas manifestaron que se encuentran hace muchos años en este lugar y que no obstante, el IPES ofreció recientemente reubicarlos en la zona de Transición ubicada en un sitio aledaño al Portal 80, no aceptan ese lugar, por cuanto allí se van a ubicar aproximadamente 110 personas, se trata de un sitio cerrado que no es comercial; por ello prefieren seguir trabajando en la calle.

Respecto a la problemática en los alrededores de la Plaza Las Ferias, se pudo apreciar que aproximadamente 50 vendedores se ubican en las calles adyacentes a la plaza, no obstante, se han efectuado reuniones entre la Alcaldía de Engativá con diversos organismos, como el DADEP, la Secretaría de Gobierno, la Personería y el IPES, para darle alguna solución al problema, no se ha llegado a ningún acuerdo y la situación permanece igual, es decir con afectación de la

movilidad tanto peatonal como vehicular, situación que se agudiza los fines de semana cuando se ubican hasta 120 vendedores informales.

Calle 68 entre carreras 68 y Avenida Rojas:

FOTOGRAFIA 15
LOCALIDAD DE ENGATIVA



Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Se evidenció en un perímetro de 6 a 7 cuadras, en los lugares adyacentes a la Avenida Rojas, que el espacio público está ocupado, en un alto volumen, por vendedores informales que ofrecen: minutos de celular, cacharrería, alimentos, afiches, lotería, juguetería y vestuario.

-De acuerdo a la encuesta realizada a los vendedores informales ubicados, se observó que éstos están inscritos en la base de datos del IPES, y pertenecen a la Asociación ASOVEINFER 68.

-Según información suministrada por los vendedores, el sitio fue recuperado, pero fue nuevamente invadido.

-Se evidenció en las entrevistas efectuadas, que a los vendedores de este sector asociados a ASOVEINFER 68, se les ha ofrecido por parte del IPES la reubicación en la zona de Transición ubicada en cercanías al Portal 80, pero ellos no han aceptado en razón a que en este lugar se aglutinan 110 carpas, que ubican a vendedores informales que ofrecen mercancías varias, lo que según ellos, origina demasiada competencia. Además, que deben suscribir contrato, máximo, por tres (3) años, lo que consideran un periodo muy cortó para tener un ahorro e iniciar algún proyecto productivo.

- La mayoría de vendedores encuestados afirmó que llevan varios años ofreciendo su mercancía en el lugar y que no obstante los operativos realizados por la Alcaldía para la recuperación de estos espacios, ellos los vuelven a ocupar. Este sitio está ocupado desde hace aproximadamente 40 años, convirtiéndose prácticamente en un comercio permanente.

- En cuanto al espacio físico para el tránsito de peatones se obstaculiza, aún teniendo en cuenta que el andén es amplio, aproximadamente unos 7 metros; pero la ubicación de ellos obstaculiza el paso.

Plaza de Las Ferias – Avenida Rojas – Calle 72:

FOTOGRAFIA 16
LOCALIDAD DE ENGATIVA

Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Se evidenció en un perímetro de 2 cuadras, en cercanía de la plaza de mercado las Ferias sobre la Avenida Rojas, que el espacio público está ocupado por aproximadamente 40 vendedores informales de alimentos perecederos como: víveres, legumbres, verduras, frutas, hierbas, entre otros. Así mismo, se observan personas que ofrecen alimentos preparados.

- Los vendedores de la plaza de mercado manifiestan que esto origina competencia ya que los compradores prefieren comprar afuera que dentro de la plaza.

-De acuerdo con lo manifestado por el Coordinador de la plaza de mercado, las personas que se ubican en las afueras no pertenecen a la localidad de Engativa; los fines de semana se reúnen hasta 120 vendedores y gran cantidad de vehículos se estacionan en frente de la plaza pese a que se cuenta con parqueadero.

- En las cuadras donde están ubicados los vendedores de legumbres y verduras, el paso de peatones se dificulta bastante, en razón a lo reducido del andén y los vehículos que se ubican allí para descargar mercancías.

- No obstante, se han efectuado reuniones con la Sra. Alcaldesa de Engativá, la Personería, el DADEP, la Secretaría de Gobierno y el IPES, con el objeto de recuperar el espacio público, y atender la problemática de estas personas, a las que incluso se les ha ofrecido un lugar en el barrio Boyacá Real, de acuerdo con lo manifestado por el coordinador de la plaza, no se han realizado operativos para su recuperación.

Por lo anterior, no se cumple con el numeral 7º. Del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 que trata sobre las atribuciones que le corresponden a los Alcaldes Locales.

No se cumple con lo establecido en el Artículo 80 – *Ocupación Indebida del Espacio Público Construido, del* Código de policía, adoptado mediante Acuerdo 079 de 2003.

No se cumple con el Decreto Distrital No. 098 de 2004, que dicta normas en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan.

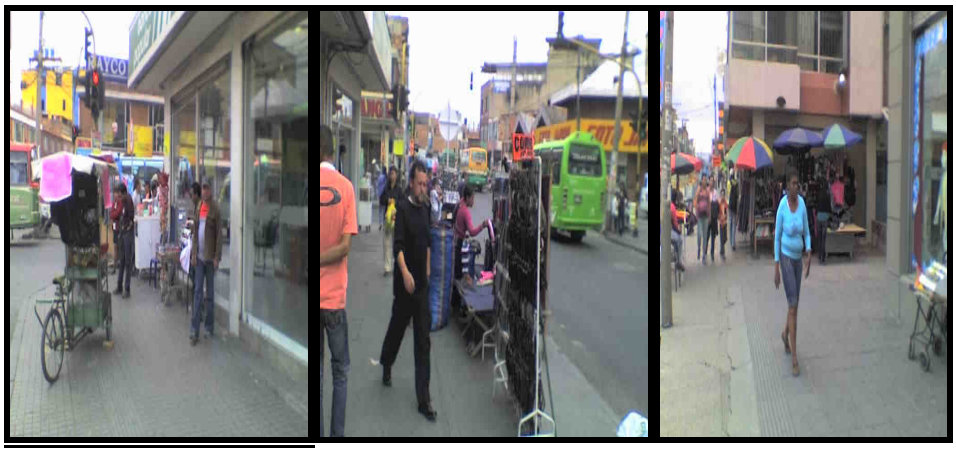
La situación anterior evidencia deficiencias en las políticas establecidas por las administraciones para la recuperación del espacio público y las estrategias implementadas, por la entidad competente, para la reubicación permanente de vendedores informales. Así mismo, incumplimiento de las normas que regulan la utilización del espacio público, falta de efectividad en las políticas y programas de recuperación del mismo, Imposibilidad de circulación peatonal, riesgo de accidentalidad e inseguridad.

Caso 7
Localidad de Bosa- Barrio Piamonte Transversal. 78 L Calle 69 – 68 sur y Estación:

De las visitas practicadas a la localidad se pudo evidenciar que los vendedores informales obstaculizan el tránsito peatonal, la gran mayoría se encuentran ubicados en los andenes lo que genera inseguridad y desaseo.

Así mismo, se observó que en un alto porcentaje se ofrecen alimentos preparados, se utiliza combustible para su preparación sin condiciones sanitarias.

FOTOGRAFIA 17
LOCALIDAD DE BOSA



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales ambulantes y estacionarios, ocupando espacio público, sin que la autoridad local ejerza control efectivo que conlleve a la recuperación definitiva del espacio público.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: El hallazgo administrativo se mantiene, por cuanto es evidente que no ha existido efectividad en las acciones implementadas por la administración distrital para solucionar la problemática identificada, pues no existe coherencia en la política pública y los resultados obtenidos son pobres frente a la magnitud del problema. De la misma forma, la estrategia de reubicación de vendedores informales no ha tenido el efecto esperado por la administración, dado que los espacios públicos recuperados, en su mayoría, han sido nuevamente ocupados, por consiguiente la entidad debe establecer acciones correctivas, las cuales deben hacer parte del plan de mejoramiento suscrito con el Ente de Control.

2.5.2 Hallazgo Administrativo

ESPACIO PÚBLICO NO RECUPERADO

Caso 1
Localidad de Usme Calle 56 entre Carreras 1 a 6:

De acuerdo con la visita administrativa realizada al Barrio Danubio Azul, se recorrieron 20 cuadras en las cuales están ubicados aproximadamente 30 vendedores informales, que ofrecen frutas, verduras, tubérculos, aguacates

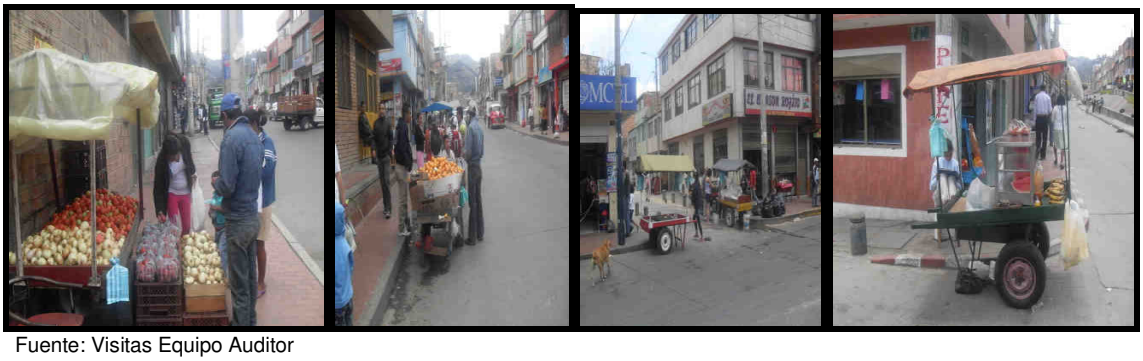
dulces, obleas, entre otros. Las calles y andenes donde se encuentran ubicados se encuentran en estado de desaseo.

Los vendedores del sector en su mayoría utilizan carretas con las que se desplazan y las ubican en las esquinas obstaculizando el tránsito peatonal.

En general los vendedores informales manifestaron que la labor que desempeñan se constituye en la única fuente de ingresos; que trabajan todos los días de la semana, no tienen préstamos ni acceso a créditos bancarios, dado que los ingresos provenientes de las ventas no son suficientes para endeudarse con los bancos o instituciones financieras que no les prestan a los vendedores informales, aduciendo que no tienen ingresos estables.

Los vendedores manifiestan no conocer los programas de emprendimiento que desarrolla el IPES, y en la mayoría de casos no conocen esta entidad. Igualmente, se verifica que se encuentran vinculados a una asociación denominada ASOVENPOL – Asociación de Vendedores Populares, que trabaja en conjunto con la Junta de Acción Comunal del Barrio Danubio Azul; que les evita, de acuerdo con lo manifestado por algunos vendedores, que la Policía les impida la venta de sus productos en la calle.

FOTOGRAFIA 18
LOCALIDAD DE USME-CALLE 56 SUR ENTRE CARRERAS 1 A 6



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Igualmente, los vendedores informales manifestaron que es mejor vender sus productos en la calle, dado que sus ingresos les permiten solo y que no podrían pagar un arriendo y servicios, si estuvieran en un sitio cerrado, otros manifestaron que les gustaría trabajar en un sitio cerrado que les brindara mejores condiciones climáticos y de seguridad.

Caso 2
Localidad San Cristóbal – Sector 20 de julio Calle 27 entre carreras 5 y 10:

En la visita realizada al sector del 20 de julio se recorrieron 5 cuadras en las cuales están ubicados aproximadamente 35 vendedores informales, que ofrecen: artículos religiosos, helados, vestuario, dulces y obleas.

En general los vendedores ambulantes manifestaron que la labor que desempeñan se constituye en la única fuente de ingresos, 9 personas encuestadas llevan más de 2 años ejerciendo como vendedores informales y una persona manifestó que se dedica a esta labor hace menos de un año.

Siete personas no tienen préstamos ni acceso a créditos bancarios, dado que sus ingresos provenientes de las ventas no son suficientes para endeudarse con los bancos o instituciones Tres personas poseen préstamos con instituciones como Banco Caja Social, Bancamía y Mundo Mujer.

FOTOGRAFIA 18
LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL-CALLE 27 ENTRE CARRERAS 5 Y 10

Fuente: Visitas Equipo Auditor

El trabajo de los vendedores en la mayoría de los casos se realiza utilizando casetas improvisadas que a la fecha presentan deterioro. Dos vendedores de vestuario realizan su trabajo a la intemperie y los vendedores de dulces y helados realizan el trabajo en coches que le permiten desplazarse por las calles.

Igualmente, los vendedores informales manifestaron que es mejor vender sus productos en la calle, otros declararon que les gustaría estar en un sitio cerrado desarrollando sus actividades, previniendo aspectos como la inseguridad y el clima.

Los vendedores de artículos religiosos se encuentran ubicados entre la calle 27 entre carrera quinta y sexta, ubicándose sobre el andén lo que perjudica el paso de peatones, teniendo en cuenta que ocupan una cuadra entera.

Caso 3
Localidad de Suba:

De acuerdo con la visita realizada por el Ente de Control a la Localidad, se encontró que la calle 125B, entre carreras 93 y 95, así como en la calle 139 con carrera 126, se encuentran invadidas por los vendedores informales, encontrándose desde personas jóvenes hasta personas de la tercera edad, vendiendo toda clase de mercancías y productos perecederos. Los vendedores informales no se encuentran incorporados a algún tipo de censo ni programas de la Localidad o del IPES, como lo manifestaron las personas que vendían sus productos en la calle, en el sector del Rincón de Suba, ubicado en la Calle 125 entre carreras 93 y 95.

Carrera 126ª Calle 139 Avenida Cundinamarca:

FOTOGRAFIA 19
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Visitas Equipo Auditor

La calle se encuentra ocupada por 10 vendedores informales con una permanencia de 3 a 5 años en promedio, tienen un líder o representante, pero no se encuentran inscritos en la Alcaldía Local ni en el IPES. Antes se encontraban ocupando el antiguo puente de la Alameda. Comercializan hierbas, frutas, verduras, pescado, artesanías, madera e incluye un depósito de chatarra. De acuerdo con su ubicación queda un espacio de aproximadamente 1 metro para tránsito peatonal.

Caso 4
Localidad de Chapinero:

De las visitas practicadas a la localidad se pudo constatar que las ventas obstaculizan el tránsito peatonal, un alto porcentaje ofrecen alimentos preparados, sin las condiciones sanitarias y se utiliza combustible para su preparación.

Igualmente se observan vehículos utilizados para la venta de diversos productos. Uno de los encuestados es de nacionalidad Ecuatoriana, se observaron menores de edad atendiendo los puestos de ventas informales, tal y como se evidencia en la venta de alimentos fritos ubicado en la calle 79 frente a Unilago y personas de tercera edad.

El tiempo de permanencia de los vendedores informales en los sitios descritos, es de 5, 10 años y más años, lo que indica falta de voluntad de las autoridades en la recuperación del espacio público y falta de incorporación en el registro de vendedores informales del IPES, lo que impide que los vendedores participen de los diferentes programas y sean convocados a los sorteos de asignación de módulos y de puestos en los centros comerciales

Frente al interrogante de si es mejor vender en la calle o en un centro comercial respondieron que es mejor vender en la calle, por comodidad y por que los gastos que genera mantenerse en la venta informal son menores.

Los resultados de las visitas practicadas a la localidad se observa en los siguientes registros fotográficos:

Calle 79 Cra. 16. Costado Norte de Unilago:

FOTOGRAFIA 20
LOCALIDAD DE CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Presencia de menores de edad trabajando. Los vendedores del sector ofrecen alimentos preparados tales como: chicharrón, patacón, papas, arepa, gaseosa y utilizan combustible para su preparación.

Carrera 15 calle 79:

FOTOGRAFIA 21
LOCALIDAD DE CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Se ofrece vestuario que es exhibido en las aceras. De acuerdo con la visita realizada al sector se evidenció un vendedor informal que carece de documento de identidad y manifestó ser de nacionalidad ecuatoriana.

Calle 79 con Cra 14 Esquina (Foto 1) - Cra. 13A Calle 78 (Foto 2):

FOTOGRAFIA 22
LOCALIDAD DE CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales ambulantes y estacionarios, ocupando espacio público que ofrecen diversos comestibles.

Carrera 15 calle 76 Esquina (Foto 1) - Carrera 15 calle 76 Esquina (Foto 2):

FOTOGRAFIA 23
LOCALIDAD DE CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

De acuerdo con la visita practicada al sector se observó una persona que utiliza su vehículo para vender ropa, cuyo automotor se encuentra mal parqueado obstaculizando parte de la vía. El segundo registro fotográfico muestra una persona de la tercera edad ofreciendo diversos comestibles.

Calle 76 Cra. 16ª (Foto 1) - Calle 76 Cra. 16ª (Foto 2) - Calle 76 Cra. 16ª (Foto 3):

FOTOGRAFIA 24
LOCALIDAD DE CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

En los sectores los vendedores informales ofrecen comestibles no perecederos.

Caso 5

Localidad de Fontibón

De acuerdo con la visita administrativa adelantada por el Ente de Control a la localidad, se estableció que la mayoría de los entrevistados manifestaron estar inscritos en la base de datos del IPES, algunos en las alcaldías locales y unos pocos en Asociaciones de vendedores.

Los productos que ofrecen para la venta son: alimentos (obleas, dulces, arepas, helados); gafas, frutas, libros, discos compactos, ente otros. Los productos los adquieren en tiendas mayoristas, en la plaza de mercado y en los almacenes del centro, especialmente en San Victorino.

Comienzan labores a partir de las 8:00 a.m., hasta las 9:00 p.m., en las horas de la tarde llegan bastantes vendedores, debido a que son horas de mayor tránsito de personas y por consiguiente obtienen mayores ventas. Laboran siete días a la semana, incluidos domingos y días festivos.

Muy pocos vendedores llevan un tiempo inferior a un año; incluso hay personas que se encuentran desde hace 16 años en el mismo sitio. Predomina el sexo femenino y personas de la tercera edad. Todos manifiestan que el trabajo que adelantan es su única fuente de ingreso. Preferirían tener un local en un sitio cerrado, porque les ofrece mayor seguridad, podrían exhibir más mercancía y tendrían un horario fijo.

Acerca del conocimiento de programas para vendedores informales que desarrolla el IPES, manifestaron haber sido censados, desconocen dichos programas, y no poseen créditos, por falta de respaldo económico.

Se observó que los vendedores se encuentran ubicados en las esquinas cercanas a las carreras 99 y 100, que es la avenida principal. Los vendedores de frutas y vegetales, tienen su mercancía sobre carretas situadas sobre las calles, cerca al andén. No obstaculizan el paso peatonal, pero invaden parte de la vía vehicular. Otros vendedores tienen su mercancía sobre plásticos sobre el piso, cerca al andén ocupando parte de la acera e impidiendo la libre circulación de los peatones.

Las carreras 99 y 100, que fueron recuperadas, no han sido invadidas nuevamente por los vendedores informales. No obstante, se observaron vendedores ubicados en zonas aledañas a las áreas recuperadas.

Los resultados de las visitas practicadas a la localidad se observan en los siguientes registros fotográficos que muestran la ocupación del espacio público:

Carrera 103 calle 18:

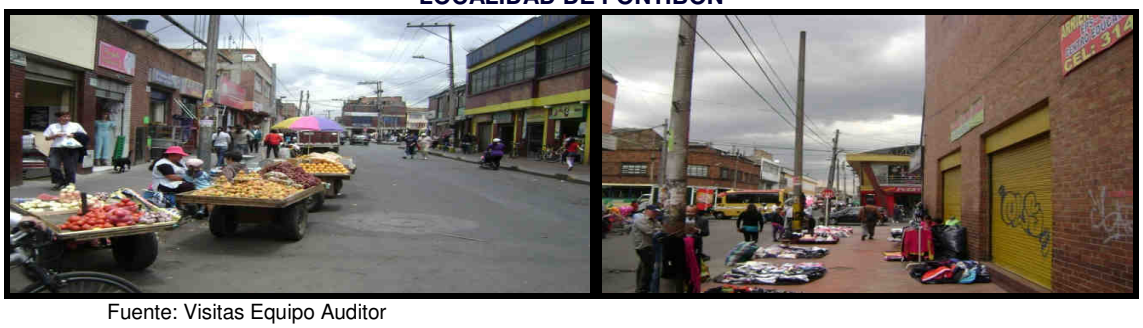
FOTOGRAFIA 26
LOCALIDAD DE FONTIBÓN

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales comercializando productos perecederos en el espacio público.

Calle 19 carrera 102 y Calle 19 carrera 99:

FOTOGRAFIA 27
LOCALIDAD DE FONTIBÓN



Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales comercializando productos perecederos y mercancías en el espacio público.

Calle 19 con carrera 100 y calle 18 con carrera 100:

FOTOGRAFIA 28
LOCALIDAD DE FONTIBÓN

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales comercializando mercancías como: juguetes libros, gafas, obleas, en el espacio público.

Calle 17 carrera 99 alrededor del parque principal:

FOTOGRAFIA 29
LOCALIDAD DE FONTIBÓN

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Vendedores informales comercializando productos como: helados, raspados y obleas, en el espacio público. Se Incumple con lo dispuesto en el Decreto 215 de junio de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público, el Decreto 098 de 2004.

Por lo anterior se observan deficiencias en las políticas establecidas por las administraciones para la recuperación del espacio público y las estrategias implementadas, por la entidad competente, para la relocalización permanente de vendedores informales, que no han dado los resultados esperados. Situación que hace ddifícil la circulación de los peatones por los andenes, quienes deben transitar por el espacio vehicular, generándose un alto riesgo de accidentalidad y de inseguridad a lo largo de las vías. Además, la invasión del espacio público por parte de los vendedores informales, genera un problema social de alto impacto creando caos e inseguridad.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: El hallazgo administrativo se mantiene, por cuanto si bien es cierto el avance normativo distrital en materia de recuperación de espacio público ocupado por vendedores ambulantes ha surtido un largo proceso de análisis, estudio y diagnóstico, que junto con las jurisprudencias de las Cortes, han concluido con una importante producción de normas para el distrito, base para la formulación de la política pública, no ha sido contundente su aplicación, dado que los espacios públicos recuperados, en su mayoría, han sido nuevamente ocupados, por consiguiente la entidad debe suscribir acciones correctivas que parte del plan de mejoramiento suscrito con el Ente de Control.

CONCLUSIONES

Producto de las encuestas realizadas a 140 vendedores informales y basados en la inspección visual y reconocimiento de campo efectuado durante la visita, se determinaron las siguientes conclusiones:

- Realizado el análisis a los sectores ocupados por los vendedores informales ubicados en las localidades, se estableció que los espacios públicos que fueron recuperados en administraciones anteriores, se encuentran nuevamente ocupados.

- Frente a zonas que habían sido recuperadas, se observa que las acciones llevadas a cabo por los alcaldes locales en administraciones anteriores se pierden si no se toman medidas de control que garanticen la continuidad de las medidas; esto genera, inseguridad, desorganización e incertidumbre, tanto para la ciudadanía, como para los vendedores que ocupan el espacio público al no percibirse una solución de fondo de parte de las entidades competentes.

- En las zonas recuperadas a pesar de que se realizan operativos policiales, los vendedores informales con el transcurrir del tiempo vuelven al sector que venían ocupando; es así como este fenómeno toma características incontrolables e inmanejables, por cuanto la problemática tiende a crecer por falta de alternativas viables inmediatas, que permitan la estabilidad económica y social de los vendedores.

- En consideración a que la recuperación del espacio público es una política que imparte de manera directa el Alcalde Mayor y que deben ejecutar, tanto los Alcaldes Locales como los jefes de policía de las respectivas localidades; es necesario que estas autoridades ejerzan el control respectivo para mantener desocupado el espacio público.

- Las zonas ocupadas por los vendedores informales ocasionan traumatismos viales, afectan el comercio formal legalmente constituido, generan inseguridad, representan un riesgo al utilizar combustibles para la preparación de alimentos en la vía pública, dichos alimentos se preparan en condiciones insalubres y generan competencia con las personas que han optado por formalizarse a través de los programas productivos oficiales.

- A través de las diferentes encuestas realizadas a los vendedores informales se observó falta de planificación y organización de las entidades distritales que intervienen en la solución de esta problemática toda vez que el IPES presenta las

alternativas productivas; pero si no realizan operativos de recuperación del espacio público, para las poblaciones objeto de los programas resulta mucho más atractivo continuar en la informalidad por cuanto ello no les representa cumplir con ningún requisito.

- El vendedor informal, ejerce esta actividad para la subsistencia de él y su familia, verificándose que para estas personas es un sistema de vida al cual han llegado producto de la falta de educación y de oportunidad en empleos formales.

- De no garantizarse la continuidad y sostenibilidad de los programas que adelantan las entidades involucradas en el tema, la problemática se resuelve de manera temporal, y en el corto plazo quienes fueron beneficiarios, nuevamente se sumarán a los vendedores que trabajan en la informalidad, reincidiendo en la ocupación indebida del espacio público.

FONDO DE VENTAS POPULARES – FVP / INSTITUTO PARA LA ECONÓMIA SOCIAL – IPES

El problema de las ventas informales que se genera de manera desordenada en andenes, esquinas, parques, plazas, etc., y su efecto en la invasión del espacio público; en el comercio ilegal; en la evasión de impuestos, aparte de afectar los derechos colectivos genera entre otras consecuencias, problemas de aseo, inseguridad, desplazamiento de los peatones y vehículos, desvalorización de las zonas invadidas, deterioro del espacio público y el desplazamiento o quiebra del comercio formal de los sectores donde se ubican los vendedores. Además, del peligro inminente para la salud, en el caso del consumo de alimentos y bebidas adquiridas a través de las ventas ambulantes y estacionarias.

Sobre la disyuntiva entre los dos derechos constitucionales en juego, por una parte el derecho a la protección del espacio público y por otra el derecho al trabajo, se pronunció la Corte Constitucional mediante la sentencia T – 772 de 2003, con ocasión de una acción de tutela impetrada por un vendedor ambulante contra la Policía Metropolitana de Bogotá - Grupo de Espacio Público[19], al respecto el Consejo de Estado, ya se había manifestado en su oportunidad sobre el conflicto de derechos constitucionales entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo[20].

[19] Sentencia T-772 del 4 de Septiembre de 2003 de la Corte Constitucional, Expediente T-728123. Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Actor Felix Arturo Palácios Arenas
[20] Sentencia del 20 de marzo de 2003 del Consejo de Estado, Expediente 0059. Magistrado Ponente Camilo Arciniegas Andrade. Actor Luís Guillermo Guzmán Neira y otros.

A partir de la Sentencia, la Administración expidió el Decreto Distrital No. 098 del 12 de Abril de 2004, por el cual se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan. Además, tomó medidas de preservación y recuperación del espacio público, estableciendo un procedimiento administrativo que debe ser observado por las Alcaldías Locales y la Policía Metropolitana de Bogotá, antes de proceder a recuperar el espacio público ocupado por los vendedores informales.

Posteriormente, en el 2005, se aprueba el Plan Maestro de Espacio Público – PMEP, mediante Decreto 215 de 2005, como instrumento del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, concibiendo el espacio público como la dimensión estructurante y articuladora de los sistemas urbanos y territoriales y de las actuaciones urbanísticas públicas, mixtas o privadas, que se desarrollen en el territorio distrital. Igualmente, presenta una serie de estrategias de gestión económica encaminadas a tratar el problema de los vendedores informales en el espacio público.

Un desafío importante para las administraciones distritales ha radicado en la recuperación del espacio público, su uso apropiado, los espacios de tránsito peatonal y de convivencia, entre otros; para ello no solo bastan las acciones policivas que se puedan emprender sino la intervención de las entidades de la administración distrital que participan en la solución de la problemática y la responsabilidad de los vendedores informales para asumir las alternativas propuestas por la entidad competente. Es así como las administraciones frente al tema de ocupación indebida del espacio público, han formulado una serie de políticas públicas diseñadas para atacar la problemática de los vendedores informales, políticas lideradas por diferentes entidades distritales.

En principio el Fondo de Ventas Populares - FVP, creado mediante Acuerdo 25 de diciembre 27 de 1972, tuvo la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas que tienen que ver con los vendedores ambulantes y la preservación del uso colectivo del espacio público; objetivo incorporado al Fondo por la Junta Directiva a través de la Resolución 001 de 1995. Dicha entidad se encargó de desarrollar proyectos orientados a la organización, capacitación, formalización y/o reubicación de los vendedores ambulantes y estacionarios, relacionados estos con asesorías profesionales, líneas de crédito con tasas de interés preferencial, actividades de capacitación, y consolidación de los proyectos “Caseta Feria Popular”.

Mediante el Acuerdo 257 de 2006 que adoptó la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y entidades de Bogotá, establece en los artículos 45 y 46 al Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, como

sector Administrativo de Coordinación, con la misión de "…*crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad región".*

El Artículo 75 del citado Acuerdo, crea la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, como cabeza del sector de desarrollo económico. Secretaría que lidera la política pública de Emprendimiento, a través del programa "Alternativas para la generación de ingresos para poblaciones vulnerables". El Artículo 76, transforma el Fondo de Ventas Populares – FVP, denominándolo Instituto para la Economía Social – IPES, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

El Artículo 79 le fija al IPES la función de definir, diseñar y ejecutar programas, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital, dirigidos a presentar alternativas productivas para los sectores de la economía informal a través de la formación de capital humano, el acceso a créditos, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios. Así mismo, le asigna la responsabilidad de adelantar operaciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público y adelantar operaciones de construcción y adecuación de espacios análogos y conexos con el espacio público con miras a su aprovechamiento económico regulado. (Subrayado fuera de texto).

Mediante Acuerdo IPES – JD No. 002 de 2007, se adopta la estructura interna del Instituto para la Economía Social – IPES, estableciendo en el Articulo 4º como función al Director General *" 6.- Promover y presentar a consideración de la Junta Directiva los estudios e investigaciones de tipo económico y social sobre los trabajadores informales que adelantan sus actividades en el espacio público, los vendedores de plazas de mercado, los micros, pequeños y medianos empresarios y las propuestas de modelos económicos alternativos de intervención".* (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con la organización administrativa establecida por el Acuerdo 002, le define a la Subdirección de Gestión y Redes Sociales, la responsabilidad de diseñar, coordinar y ejecutar planes y estrategias, en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas por el Gobierno Distrital y las Alcaldías Locales, dirigidos a otorgar alternativas para los sectores de la economía informal, por medio del reordenamiento y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios. Así mismo, identificar y proponer espacios y/o zonas destinadas a la relocalización de grupos informales de acuerdo con los criterios y lineamientos del

Plan Maestro de Espacio Público y adelantar acciones estratégicas orientadas al ordenamiento y la relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público del Distrito Capital, entre otras.

De otra parte a la Subdirección Empresarial, Comercial y Logística le establece, entre otras, *"Apoyar y Gestionar, en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación y la Subdirección de Gestión y Redes Sociales, el desarrollo de estudios comerciales para mejorar la localización y el desarrollo de las actividades comerciales y productivas de los sectores informales".*

Así, la estrategia del Instituto para la Economía Social -IPES-, está definida por la política sectorial de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, Política orientada al desarrollo de programas que deben contribuir a la solución de la problemática del sector informal, y de la población en condición de vulnerabilidad, brindando apoyo en la obtención de recursos y acceso a fuentes financieras, fortalecimiento organizacional, aportando alternativas económicas sostenibles que permitan mejorar sus condiciones de vida e iniciar un proceso de formalización, mediante acciones que incluyen la capacitación socio empresarial en mejora de sus competencias para el empleo y la generación de ingresos[21].

Desde la creación del FVP, en 1972, hasta la fecha, las Administraciones Distritales han invertido en Bogotá incalculables recursos, sin que se haya encontrado, una respuesta efectiva al problema de los vendedores informales que ocupan el espacio público, problemática que persiste a la fecha, como se evidencia en los resultados de las evaluaciones adelantadas por el Ente de Control en las vigencias 2001 a 2009, así como en lo manifestado por la Universidad Nacional, en el informe final de mayo de 2001, en el que se expresa entre otros:

- *Indiferencia y falta de conciencia de los ciudadanos sobre la protección del espacio público.*
- *Dificultad para inducir a los vendedores ambulantes y estacionarios a la formalización*
- *Los vendedores no asumen a cabalidad sus responsabilidades frente a las soluciones ofrecidas por el Fondo.*
- *Presencia de vendedores ambulantes y estacionarios en el exterior de los proyectos, afectando su consolidación y desmotiva a los vendedores reubicados.*
- *Coordinación interinstitucional insuficiente.*
- *Reinvasión de los espacios recuperados.*
- *Bajo nivel educativo lo cual dificulta la comprensión de la capacitación y asesorías.*
- *Baja disponibilidad de tiempo para la asistencia a la capacitación.*
- *Proyectos cerrados, sin integración con el espacio público adyacente, con espacios interiores deficientes, con problemas de circulación e iluminación, que los hacen poco atractivos comercialmente.*
- *Predios e inmuebles con problemas jurídicos.*

[21] Plan Estratégico 2008-2012- IPES.

- *Proyectos sin servicios complementarios adecuados.*
- *Actitud paternalista y mínimo compromiso económico de los vendedores frente a las soluciones ofrecidas.*
- *Renuncia de las entidades financieras a otorgar créditos a los vendedores ambulantes y estacionarios.*[22]

Durante las últimas tres (3) administraciones (Planes de Desarrollo 2001 a 2009), las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, fueron ejecutadas para las vigencias comprendidas entre los años 2001 a 2006 por el FVP a través del Proyecto de Inversión 7081 – Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios, y el Proyecto de Inversión 0394 – Apoyo a las localidades para la formación y/o reubicación de vendedores informales, un presupuesto de inversión de $49.704,9 millones.

En las vigencias 2007 y 2008 se asignaron recursos para desarrollar la política por valor de $ 31.961,9 millones, a través del proyecto 0394. Posteriormente, al proceso de reestructuración del Distrito, la política es asumida por el IPES, a través del Proyecto de Inversión 7081 - Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público, para la vigencia 2009 con el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva con un presupuesto de $14.135.2 millones.

CUADRO 5
INVERSION PRESUPUESTAL VIGENCIAS 2001-2009

En millones de pesos

VIGENCIA	CONCEPTO	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS	% EJEC.
-2001	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	2.598.0	2.572.6	99.00
2002	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	3.328.5	3.078.4	92.49
2003	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	4.606.2	4.606.2	100.00
2004 A.A.	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. (Cultura Ciudadana))	1.602.1	1.599.5	99.84
2004 D.A.	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios. (Eje de reconciliación)	2.797.3	2.403.3	85.92
2005	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	11.993.2	11.909.2	99.30
2006	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	17.652.7	17.565.5	99.51

[22] Informe de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular - vigencia 2001, presentado por el Ente de Control al Fondo de Ventas Populares.

VIGENCIA	CONCEPTO	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS	% EJEC.
2006 **0394**	Apoyo a las localidades para la formalización y/o relocalización de los vendedores informales	5.126.6	4.874.8	95.09
2007	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	12.868.5	12.372.3	96.14
2007 **0394**	Apoyo a las localidades para la formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	3.199.9	3.199.5	99.98
2008 A.A.	Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios	4.654.0	4.583.2	98.48
2008 D.A.	Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público. (ciudad de derechos)	8.932.9	8.446.6	94.56
2008 **0394** A.A.	Apoyo a las localidades para la formalización y/o reubicación de vendedores informales	2.306.4	2.241.0	97.17
2009	Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público.	14.135.2	13.661.7	96.65
	TOTAL INVERSION	95.802.1	93.114.4	97.19

Fuente: ejecuciones presupuestales del Fondo de Ventas Populares e IPES vigencias 2001-2009 y consolidado de contratación del Fondo de Ventas Populares e IPES vigencias 2001-2009 suministradas por el IPES.
A.A: Antes de la Armonización.
D.A: Después de la Armonización

De acuerdo con el cuadro anterior, para los periodos comprendidos entre los años 2001 a 2009, el presupuesto disponible para el desarrollo de la política correspondió a $95.802,1 millones, ejecutándose en estas vigencias el 97.10%, siendo las vigencias 2006 con $22.779.3 millones, 2007 con $16.068,4 millones y 2008 con $15.893,3 millones, a las que más recursos se destinaron para atender la problemática de los vendedores informales.

De otra parte es importante señalar que el IPES, a través de su política social orientada a responder la demanda y necesidades de la población de vendedores informales de la ciudad, desarrolla, además, otros proyectos de inversión que apuntan a nivel micro a mejorar la formación ocupacional de los vendedores informales, y a nivel integral, mediante la capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización, proyectos estos como el 604 – Formación y capacitación para el empleo de población informal y vulnerable y 609 – Apoyo al emprendimiento empresarial del sector informal en poblaciones específicas, proyectos desarrollados a través de las acciones: *"Proceso de capacitación en competencias laborales a vendedores informales vinculados a REDEP, convenio SENA"*, *"Apoyo al emprendimiento empresarial del sector informal",* presentando en la vigencia 2008 una inversión de $118,1 millones y $39,4 millones, respectivamente. Así mismo, *"Formar del sector informal en competencias laborales y/o productivas"* con un presupuesto por $2.100.0 millones, en la vigencia 2009. Para una inversión total por valor de $2.257,5 millones.

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

De otra parte es importante señalar que, desde 1994, para consolidar los proyectos comerciales se adquirieron, arrendaron, o se encuentran en comodato o convenio, inmuebles que requirieron altas inversiones para organizar a los vendedores ambulantes y estacionarios en proceso de reubicación, presentando en unos deficiencias en la adquisición y compra de terrenos, como: problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos con procesos en curso de sucesión; Igualmente, se compraron terrenos y edificaciones en sectores no comerciales, y en pésimo estado de deterioro, debiéndose pagar por ellos servicios de vigilancia y aseo [23].

Se adquirieron 29 predios que se encuentran debidamente legalizados y se tiene una escritura de compraventa con una inversión de $473.391,6 millones, cuatro (4) predios pendientes de legalizar por un valor de adquisición de $766 millones, diez (10) predios en comodato o convenio con las Alcaldías Locales, IDU, DADEP, sobre los cuales el FVP (hoy IPES) ha invertido un valor de $9.5544,8 millones. Respecto de los cuatro puntos de encuentro, fueron entregados por el IDU al IPES a través de convenios por un valor de $4.942,0 millones. Para un total de inversión de $488.654,4 millones.

CUADRO 6
BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL IPES

En millones de pesos

No	PREDIO - DIRECCION	Escritura	Valor Terreno	Valor Construc.	Valor Total
	KENNEDY				
1	CR78J No 38ª-09 SUR- Kennedy Colsubsidio	16 –nov-1994- escritura 3148	50.	0	50.
2	KR 80 No 37SUR -00 C.F.P cra 79 No 38ª-09 SUR	29 –dic.- 2005 RESOLUCION 5596 DE 2005 INURBE A FVP	$230.9	0	230.9
3	AV 1 de mayo No 58-63-C.F.P Kennedy	28 – Feb.- 2001 ESCRITURA 342	$41.4	53.8	95.2
	LOS MARTIRES				
4	Calle 19 No 22-20 lote Paloquemao Supermercado la Esperanza	23-Abr- 2004 ESCRITURA PUBLICA 3702	$135.0		135.0
5*	Plazoleta Comercial las Flores calle 26	Sin legalizar	261.5		
6	KR 17 No 14-33/35-C.F.P del cachivache	10 –dic.- 2001 ESCRITURA 1975	$99.0	175.5	274.5
7	Punto comercial Bulevar de la caracas	No aparece	0	0	
8	Cr. 19 No 10-25-C.F.P Parque España	09 –enero- 2004 ESCRITURA 00008	$1.300.7	0	1.300.7

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

No	PREDIO - DIRECCION	Escritura	Valor Terreno	Valor Construc.	Valor Total
9	KR 19 No 10-25 Centro Comercial Parque Plaza España	2009 COMPRADO A : IDU	$ 1.962.7	0	1.962.7
	ANTONIO NARIÑO				
10*	Cuatro Vientos Cra 26 sur No 19-20	Pendiente legalizar			19.9
11**	Centenario Dig.19 sur No20-66	Contraprestación	374.0		374.0
12**	Restrepo UNAD cra 1516	Contraprestación	246.6		246.6
13	CALLE 13 SUR ENTRE CARRERAS 19,20 Y 21-centro comercial social Restrepo	01 –nov.- 1996 ESCRITURA 03472	$61.8	408.1	469.9
	USAQUEN				
14	AV.13 No198-52-C.F.P Flores de la 200	19 - julio- 2002 ESCRITURA 00959	$11.0	441.7	452.7
	CHAPINERO				
15**	Rotonda Chapinero AV Caracas No 50-60	Contraprestación	110.8		110.8
16	Mini centro Cra 13 No 60-28 o supercentro calle 61No-28 13	30-01-1990 Escritura 200		240.9	240.9
17*	Parque las Flores AV.Caracas –calle 68	Sin legalizar	421.5		421.5
	SANTA FE				
18	La Capuchina cra 12No 16-31	30-01-2002 ESCRITURA 220-75% Y 13-09-2002 ESCRITURA 4230 25%	152.8	206.3	359.2
19	CALLE 17 No 4-65-pasaje comercial Veracruz	28 – Nov.- 1994 ESCRITURA 7565	$330.	206.4	536.4
20	KR 7 No 26-88-Rotonda Santa Fe	16 –dic.- 1999 ESCRITURA 904	$285.5	372.3	657.8
21	Libro Siglo XXI Cll15 No 9-45	Desaparece			
22**	Edif. Navarro cra 11 No 11-73	Sin Contraprestación	1.248.7		1.248.7
23**	Manzana 22 Calle 10 carrera 12	CONVENIO			
24*	Predio Monserrate	Sin legalizar	63.1		63.1
25	**Eje ambiental funciona domingos**				
26	Lote calle 19 No 9-64 Barrio las Nieves	13-11-1963 Escritura 5054sin contraprestación	75.5		75.5
27	Centro comercial Caravana Calle 12 9-66	16-07-1991 ESCRITURA 5216	0	893.5	893.5
	SAN CRISTOBAL				
28	CLL 26 SUR No 6-27/35-Pasaje comidas 20 de Julio	15 de octubre de 2003 ESCRITURA 984	($129.6 FVP)		456.960.3
29***	Tubos Moore	Convenio en construcción			4.862.5
	USME				
30	NUEVA KR 1 No 73C-36 SUR USME	07 – feb.- 2002 ESCRITURA 0180	$75.1	237.1	312.2
	FONTIBON				
31**	Fontibon cra 99 No 26-33	SIN CONTRAPESTACION		699.2	699.2
	ENGATIVA				
32	CALLE 81 No 92-53-C.F.P QUIRIGUA	28 –dic.- 1999 ESCRITURA 01840	$110.8	45.7	156.5
	BARRIOS UNIDOS				
33	CALLE 72ª- No56-75-Rotonda Barrios Unidos	24 –nov.- 1999ESCRITURA 8871	$32.6	110.6	143.2
34**	**Siete de Agosto Cra 25 No 66-65**	COMODATO			294.2
	TEUSAQUILLO				
35	Punto Comercial calle 53 carrera 19	11 -08-2007 ESCRITURA 6602	131.7	0	131.7
36	KR 27 No52-39/41/43-C.F.P Galerías	27- junio- 2003 ESCRITURA 1878	$35.6	462.5	498.6
	PUENTE ARANDA				
37	Centro comercial cra 38 No 10-21 Creta	6-12-1999 ESCRITURA 1453	3.653.3		3.653.3
38	Centro comercial cra 38 No 10-21 Biblos	18-12-2000 ESCRITURA 3677	3.132.5		3.132.5
39**	Carrera 38 No 10ª-25 TARSO	Contraprestación	1.230.0		1.230.0
	CANDELARIA				
40	CALLE 12 No 6-56/60/64-C.F.P La Candelaria	30 –marzo- 2000 ESCRITURA 354	$9.6	66.9	76.5
41**	Edf. Furatena calle 14 No 8-63	Contraprestación	455.4		455.4

No	PREDIO - DIRECCION	Escritura	Valor Terreno	Valor Construc.	Valor Total
	RAFAEL URIBE URIBE				
42**	Marco Fidel Suarez Trans.16ª No 45-26	SIN CONTRAPRESTACION	33.4		33.4
43	KR 6 21 98 SUR - Lote los Sierra	06 – julio- 2004 ESCRITURA 1714	$ 240.0	0	240.0
44	AV CARACAS No 44-21/29 SUR-Predio Santa Lucía	27 –dic.- 2004 ESCRITURA 3989	$74.1	0	74.1
	TUNJUELITO				
45	CR. 24BIS No 45-21 SUR- Sta. Lucìa	14 – julio- 2003 ESCRITURA 4448	$28.7	22.3	51.0
46	AC 45ª SUR No 51-69 C.F.P Venecia	04- julio- 2003 ESCRITURA 1741	$51.8	174.9	226.8
	PUNTOS DE ENCUENTRO				
	las aguas Av. Jiménez calle 18	Contraprestación	1.235.5		1.235.5
	Mundo Aventura Américas con 71	Contraprestación	1.235.5		1.235.5
	Tintal Américas calle 2 sur	Contraprestación	1.235.5		1.235.5
	estación Alcalá Auto Norte calle 139	Contraprestación	1.235.5		1.235.5
	TOTAL INVERSION				**488.654,4**

Fuente: Relación de bienes inmuebles suministrados por Almacén febrero 2010 IPES
Nota: * Predios pendientes de legalizar (4)
** Predios en Comodato o convenio (10)

*** Predio en construcción

Por concepto de arrendamiento de inmuebles el IPES en la vigencia 2009 canceló la suma de $ 214.104 millones.

CUADRO 7
INMUEBLES ARRENDADOS

No	PREDIO - DIRECCION	Arrendamiento	Valor	Valor total año 2009
1	Lote Kennedy supermanzana barrio Jorge Washington	25-08-09 al 31-07-2010	$ 6.930.0	83.160
2	**AC 13 No. 19 A19 y en la ac 13 No. 19 a 27 (Mártires)**	**10-08-2009 03-2010**	**$ 6.812.0**	81.744
3	**Cra 17 # 18 - 12 sur Barrio Restrepo**	**30-04-09 -07-05-10**	**$ 4.100.0**	49.200

Fuente: Relación de bienes inmuebles suministrados por Almacén febrero 2010 IPES

Algunos casos como los señalados anteriormente, se corroboran con las visitas realizadas por el Ente de Control:

El predio ubicado en el **Barrio Santa Lucía**, (Carrera 24 Bis No. 45-21 sur) fue adquirido por el FVP y el Fondo de Desarrollo Local, según Convenio Inter administrativo 07 de 2002, por valor de $51.0 millones (Inventariado por la entidad por valor de $74,1 millones), con el fin de relocalizar a los vendedores informales estacionarios de la Localidad de Rafael Uribe. No obstante, de acuerdo con un estudio adelantado (2007) por la entidad se consideró que el sitio no era viable para un proyecto comercial, por la poca circulación de personas por la zona.

FOTOGRAFÌA 30
PREDIO BARRIO SANTA LUCIA

Fuente: Visita Equipo Auditor

Por el proyecto Santa Lucia, ubicado en la Cra. 24 Bis No. 45-21 Sur, se cancelò por concepto de vigilancia $144. 1 millones, durante las vigencias 2004 a 2009.

Acerca del ***Centro Comercial Social Restrepo*** *, "En febrero del año 1991 se inició la construcción del Centro Comercial Social Restrepo en predios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y en predios que constituían espacio público, en la calle 13 Sur entre carreras 19, 20 y 21 de la Localidad Antonio Nariño. En noviembre de 1991 se terminó la construcción del Centro Comercial. En diciembre de 1991 se reubicó en el Centro Comercial a 465 vendedores ambulantes del Barrio Restrepo de la Localidad Antonio Nariño"*[24]*.*

FOTOGRAFIA 31
CENTRO COMERCIAL SOCIAL RESTREPO

Fuente: Visita Equipo Auditor

En el inventario de bienes inmuebles de la entidad se registra el Centro Comercial por un valor de $469.9 millones.

Los predios donde se construyó el Centro Comercial, pertenecen al Distrito, y "*el IPES es propietario legalmente de alguno de ellos*, *lo que consta en Certificados de Instrumentos Públicos"*, de fecha 2009, traspasando la Defensoría del Espacio Público la propiedad de los lotes al IPES, siendo rechazado el registro de las escrituras por la Oficina de Instrumentos Públicos. El DADEP y Catastro Distrital, establecen que

[24] Oficio GER-1609-04 de 20 de abril de 2004 del FVP- Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Abreviada vigencia 2003.

parte de los terrenos que adquirió la EAAB, se encuentran sobrepuestos con los terrenos de propiedad del Distrito, al igual que parte de los terrenos que la Empresa de Acueducto le vendió al IPES. Actualmente no se ha resuelto la problemática de legalización de predios.

Respecto del **Edificio Navarro** (Calle 11 con carrera 11), se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 247 de 2004, entre Bogotá D. C. – Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y el Fondo de ventas Populares, estableciendo en la cláusula primera del objeto "*Mediante el presente Convenio Interadministrativo de Entrega, BOGOTA D. C., DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO entrega al FONDO DE VENTAS POPULARES a título gratuito, el uso, goce, costumbre y disfrute de la parte del inmueble ubicado en la Carrera 11 No. 11-73/77/79 que se encuentra disponible".* De otra parte se establece en la cláusula tercera: *"Los locales y zona libre de paso peatonal (…) se entregan al FONDO DE VENTAS POPULARES para la reubicación de vendedores ambulantes del sector, de conformidad con las políticas, planes y programas implementados y a cargo del citado Fondo",* convenio firmado por el Gerente del FVP y Director del DADEP, el 2 de septiembre de 2004. Según inventario de bienes inmuebles se establece que el valor asciende a $1.248.7 millones.

Con fecha 1 de diciembre de 2008, la entidad instaura ante la Alcaldía Local de Santa Fe dos (2) querellas policivas por ocupación fraudulenta, sin autorización alguna del inmueble, teniendo el IPES anterior FVP, como lo manifiesta la administración, posesión de los locales[25].

El 22 de junio de 2005, funcionarios de la Oficina de Coordinación de Prevención y Atención de Emergencias – DPAE- realizaron una visita al Edificio para verificar su estado, y advierten deterioro de *"…algunos elementos como cielos rasos y humedad en muros que están asociados a la falta de un adecuado y frecuente mantenimiento. Por otra parte las placas de entrepiso conformadas en madera, presentan vibraciones excesivas".*

En noviembre de 2005, se inicia en la Alcaldía Local el trámite por el FVP, de declaratoria de amenaza de ruina del Edificio, *"…procediendo el despacho de la inspección tercera Distrital de Policía Alcaldía Santafé (…) obteniendo las respuestas respectivas, entre los cuales la Dirección de Prevención y atención de Emergencias, conceptúa que los inmuebles objeto de las presentes diligencias NO AMENAZAN RUINA, razón por la cual este despacho se abstendrá de declarar en estado de ruina los predios citados por cuanto el concepto emitido por el órgano competente para sustentar la decisión, es negativo"*[26]

FOTOGRAFIA 32
EDIFICIO NAVARRO

[25] Oficio IPES del 12 de marzo de 2010.
[26] Oficio IPES 15 de marzo de 2010.

Fuente: Visita Equipo Auditor

De acuerdo con información suministrada por la entidad el edificio *"…se está utilizando como bodega*[27]. De las visitas realizadas por el Ente de Control se corroboró lo manifestado por la entidad. Adicionalmente, el inmueble presenta en la vigencia 2009 gastos de vigilancia por $51.2 millones y servicios públicos (acueducto y recogida de escombros) $1,3 millón.

Con respecto al **Centro Comercial Caravana,** predio adquirido desde 1991, de acuerdo con el inventario de bienes inmuebles se encuentra por un valor de adquisición de $893.5 millones, pero en la escritura 5216 de Notaria 33 el valor es de $360 millones.

Este proyecto nace en el año de 1991, con el fin de recuperar el espacio público ocupado por vendedores ambulantes y estacionarios que trabajaban sobre la calle 12 y la carrera 10. Los locales fueron sorteados en 1994 mediante contratos de promesa de compraventa; en 1996 por incumplimiento en los pagos el FVP demanda a 287 promitentes compradores e inicia un proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. En 1998 "*El Tribunal de Cundinamarca falló la demanda y ordenó la escrituración a favor de cada uno de los beneficiarios que habían suscrito promesa de compraventa"*, tramitando el IPES la legalización de los locales que presentaron Paz y Salvo. *"En segunda instancia una gran mayoría de beneficiarios solicitaron a la Junta Directiva del IPES que no se tuviera en cuenta los intereses moratorios que se habían generado durante la duración del proceso, la Junta Directiva dio el visto bueno y el IPES está adelantando los trámites pertinentes ante la Procuraduría para realizar la conciliación…".* [28].

El proyecto presenta 349 módulos instalados, de los cuales 164 se encuentran desocupados y 176 ocupados. Utilizados como bodegas se encuentran 80 módulos, 14 que son del IPES se encuentran desocupados. La siguiente gráfica muestra el estado en que se encuentra el proyecto:

FOTOGRAFIA 33
CENTRO COMERCIAL CARAVANA

[27] Oficio IPES de febrero 12 de 2010.
[28] Oficio IPES del 15 de marzo de 2010.

Fuente: Equipo Auditor

De otra parte es importante señalar, que actualmente el IPES, se encuentra desarrollando un proyecto comercial para reubicar a 1.500 vendedores informales ubicados en zonas del 20 de julio – San Cristóbal (calle 27 sur entre carreras 10 y 6), en el predio ubicado en la calle 30 sur con carrera 5, esquina noroccidental del patio sur oriente (Lote de Tubos Moore). Proyecto que inicia en el 2006 con la suscripción del Convenio 209 entre el FVP y el Fondo de Desarrollo Local de San Cristóbal, para la compra y/o adecuación de inmuebles. El valor establecido fue de $2000.0 millones, aportando el FVP $600.0 millones y el FDL de San Cristóbal $1.400.0 millones. Mediante Convenio 041 de 2006 celebrado entre el FVP y el IDU, se inician los estudios para la construcción del proyecto y trámites para la adquisición del inmueble. En la vigencia de 2008, a través del Convenio 019 celebrado entre el IPES, IDU, Transmilenio, para la construcción del proyecto, por un valor de $6.362.5 millones aportados en su totalidad por el IPES[29].

FOTOGRAFIA 34
PROYECTO COMERCIAL 20 DE JULIO

Fuente: Visita Equipo Auditor

El proyecto es desarrollado por el IDU a través del contrato de obra pública 134 de 2007, con un plazo estimado de 85 meses.

[29] Oficio IPES del 24 de marzo de 2010.

Las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, formuladas por las Administraciones Distritales en las vigencias 2001 a 2009, y ejecutadas a través del Proyecto de Inversión 7081 liderado por el FVP – Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios e IPES - Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público, presentaron el siguiente comportamiento:

PLAN DE DESARROLLO "Bogotá: Para Vivir Todos Del Mismo Lado." (2001-2004).

El mencionado Plan introdujo un enfoque de medio ambiente socialmente sostenible, permitiendo el disfrute saludable de la ciudad, la mejora y recuperación del espacio público.

Durante los años 2001-2004, el FVP a través del Proyecto de Inversión 7081 – Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios, en el objetivo: Cultura Ciudadana, Programa: Apreciar las normas y admirar lo bueno, se estableció dentro de los objetivos estratégicos, relevantes, contribuir a la recuperación, mejoramiento, ampliación y preservación del espacio público en trabajo conjunto con las localidades y la comunidad.

El FVP, para atender la problemática de los vendedores ambulantes y estacionarios que ocupan el espacio público, estableció las siguientes estrategias: 1) Asesorías Profesionales, 2) Actividades de Capacitación, 3) Línea de Crédito con Tasa de Interés Preferencial, 4) Participación Económica en los Proyectos "Caseta Feria Popular", y 5) Consolidación de los Proyectos "Caseta Feria Popular", y asumió el compromiso de consolidar 4 grupos de vendedores ambulantes y estacionarios en proceso de reubicación, y no obstante, haberse invertido recursos por la suma de $14.932.2 millones, no se cumplió esa meta.

En las vigencias 2001 a 2004, el FVP atendió 11.358 vendedores informales correspondientes al 83%, de una población de 13.634. Allí se incluyeron: 1.595 vendedores informales que fueron reubicados en forma permanente, 3.249 vendedores capacitados, 1.121 vendedores que tuvieron acceso a créditos, y 5.393 vendedores que participaron en ferias populares. Respecto de estos últimos es importante anotar que la cantidad de personas atendidas en realidad se reduce si se tiene en cuenta que estos vendedores informales que participaron en las ferias temporales, el algún momento son los mismos a los cuales se le reubicó en forma permanente[30].

[30] Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, Vigencias 2001-2007, de la Contraloría

Así mismo, se observó una disminución del 50% y 40% en la proyección de los vendedores informales que se propuso atender en las vigencias 2002 (2.744) y 2004 (2.214) frente al 2001 (5.442), respectivamente.

En materia de reubicación se observó un decrecimiento del 48%, 64% y 80% de vendedores reubicados físicamente en forma permanente, es decir que en la vigencia 2002 el FVP reubicó a 399 vendedores, en el 2003 a 278 y en el 2004 a 155, contra un total de 763 vendedores reubicados en el 2001.

CUADRO 8
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS 2001-2004

PRODUCTO	INDICADOR DE LOGRO	META 2001		META 2002		META 2003		META 2004	
		PROGRAMADA	EJECUTADA	PROGRAMADA	EJECUTADA	PROGRAMADA	EJECUTADA	PROGRAMADA	EJECUTADA
Reubicación Física	Número de personas reubicadas físicamente en forma permanente.	1.892	763	644	399	400	278	250	155
	Número de personas reubicadas físicamente en forma temporal (ferias)		1.709		1.859	1.000	1.782	200	43
Acceso a crédito	Número de personas que accedieron a créditos	550	93	500	98	464	465	464	465
Participación en actividades de capacitación	Número de personas que participaron en actividades de capacitación	3.000	411	1.600	346	1.370	1.579	1.300	913
TOTAL		5.442	2.976	2.744	2.702	3.234	4.104	2.214	1576

Fuente: Informes de Auditorias Regulares Vigencias 2001-2004 de la Contraloría de Bogotá.
Nota: El IPES de acuerdo con las solicitudes de información realizadas por el Ente de Control manifestó no poseer información correspondiente a las vigencias analizadas.

De acuerdo a los informes de la Contraloría de Bogotá[31], para las vigencias 2001 a 2004 se identificaron 35 programas comerciales de reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios, 28 proyectos como casetas ferias populares y centros comerciales, 2 proyectos organizados en la vigencia 2001 con las asociaciones ASOCOLIBROS y ASINCOMODIS, 5 proyectos a los cuales se les invirtió recursos en estas vigencias para construcción: C. F. P. Usme (calle 89 sur No. 36-04), Quiroga (cra. 24 Bis No. 45-03 sur), Flores de la 200 (Av. 13 No. 198-52), Teusaquillo (cra. 27 No. 52-41), La Esperanza (calle 19 No. 22-20), Siete de Agosto (cra. 25 No. 66-65). Para un total de 30 proyectos comerciales disponibles en la vigencia 2001 a 2004.

---

de Bogotá.

[31] Informes de Auditorías Regulares 2001-2004, de la Contraloría de Bogotá, debido a que según lo manifestó la entidad reiteradas veces no se cuenta con archivos para estas vigencias.

El nivel de ocupación de proyectos comerciales en la vigencia 2001 fue del 60.40% y de desocupación el 39.59%, para la vigencia 2002 la ocupación fue del 31.20% y la desocupación el 68.79% (muestra de proyectos visitados por el Ente de Control), en el 2003 el porcentaje de ocupación correspondió al 62.89% y el 37.10% a desocupación y para la vigencia 2004 el 46.09% a ocupación y el 53.90% a desocupación.

CUADRO 9
NIVEL DE OCUPACIÓN DE LOS PROYECTOS COMERCIALES

Proyectos Comerciales	2001		2002		2003		2004	
	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados
30	2.995	1.809	2.519	786	3.221	2.026	4.261	1.964

Fuente: Informes de Auditorias Regulares Vigencias 2001-2004 de la Contraloría de Bogotá.

Acerca de los proyectos comerciales desarrollados por el FVP, en dichos periodos es importante recordar lo manifestado por Contraloría de Bogotá en sus Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, vigencias 2001-2004: *"….se compran terrenos y edificaciones en sectores no comerciales o se compran inmuebles no aptos donde se construyen muy pocas soluciones en espacios muy reducidos; estas características generan una baja efectividad en el objetivo buscado, ya que los informales no aceptan las soluciones o si las aceptan luego se ven en la obligación de abandonarlas, toda vez que no logran alcanzar el nivel de ventas obtenido en las calles viendo reducidos sus ingresos; en consecuencia, el proyecto genera un efecto contrario al buscado, lo que permite deducir que la gestión del Fondo no se ajusta a los fines del Estado, consagrados en el artículo 2° de la Carta, y finalmente, los informales vuelven a la calle quedando la Administración encartada con unos inmueble que generan costos de mantenimiento y gastos derivados de los procesos judiciales que debe enfrentar.*

Fallan los proyectos a partir del momento en que los centros comerciales no tienen un diseño estructural, ambiental y la falta de planeación adecuada de mercadeo para el nuevo centro comercial, no logra interesar a la población objetivo porque su ubicación física no presenta oportunidades comerciales rentables…"[32].

Los resultados de la administración 2001-2004, son deficientes si se tiene en cuenta que la estrategia de reubicación de vendedores informales, no tuvo el efecto esperado por la entidad, debido a que los espacios públicos, en su mayoría, continuaron ocupados, sin que se hayan diseñado e implementado mecanismos efectivos para evitar la invasión por los nuevos vendedores que ingresaron al sector de la informalidad.

PLAN DE DESARROLLO "Bogotá Sin Indiferencia Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión" 2004-2008.

[32] Informes de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular Vigencias 2001-2005- Contraloría de Bogotá.

En el mencionado Plan se diseñó la política de inclusión económica, integrando las actividades como las ventas ambulantes a los procesos, servicios, canales y mercados de la economía de la ciudad, para lo cual se planteó como estrategia la creación y adopción de mecanismos adecuados para impulsar la realización de proyectos productivos de prestación de servicios y comercialización destinados a empresarios unipersonales, familiares, pequeños y medianos que operan en el marco de la economía informal, para apoyar su organización y desarrollo formal. Lográndose así la protección del espacio público y el derecho al trabajo del grupo de los vendedores informales.

En la vigencia 2004, después del proceso de armonización y la vigencia de 2005, el Fondo de Ventas Populares participó en el Plan de Desarrollo Para Vivir todos del Mismo Lado, con el mismo proyecto que venía del anterior Plan, e incluso con la misma identificación: Proyecto de Inversión No. 7081 *"Fomento a la organización, formalización y/o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios"*, ubicándose en el nuevo Plan en el Eje de Reconciliación, la Política Inclusión Económica y Programa Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial, que tuvo como objetivo ofrecer alternativas de generación de ingresos y de empleo sostenibles a través de la vinculación organizada, equitativa y competitiva de los vendedores informales a las cadenas formales de producción y distribución económica.

Para la vigencia 2006, la administración del FVP incluye un nuevo Proyecto de Inversión el 394 *"Apoyo a las localidades para la formalización y/o relocalización de los vendedores informales"*, que se formuló con el fin de colaborar con las Alcaldías Locales en la preparación y ofrecimiento de alternativas económicas e institucionales específicas que se adecuaran a las necesidades particulares de la población de vendedores informales de cada Localidad, a fin de lograr una gestión armónica, equitativa e incluyente del espacio público[33]. Proyectos de Inversión que se mantuvieron después de la reforma administrativa (Acuerdo 257 de 2006), que transformó el FVP en el Instituto para la Economía Social - IPES.

Para el periodo 2004, posteriormente al proceso de armonización, con un presupuesto por $2.797,3 millones, asignado para cumplir con los compromisos establecidos en la vigencia, se observó que la administración presentó un porcentaje de ejecución del 93.87%, correspondientes a 3.126 vendedores de la población beneficiada, frente a 3.330 que proyectó atender. Respecto del tema de relocalización comercial, se observó una ejecución del 44%, porcentaje correspondiente a 198 vendedores ambulantes y estacionarios reubicados, frente a 450 que proyectó atender la entidad en la vigencia 2004.

[33] Ficha Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D, versión 25 del 4 de octubre de 2006

CUADRO 10
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS VIGENCIA 2004

OBJETIVO	META	EJECUCIÓN	% EJECUCIÓN
Reubicación	450	198	44.00
Capacitación	1.300	913	70.23
Proyectos Productivos	1.580	2.015	127.53
TOTAL	3.330	3.126	93.87

Fuente: Información IPES- Oficio 16 de febrero de 2010

Para el periodo 2005 con un presupuesto de inversión de $11.993,2 millones, asignados para cumplir con los compromisos establecidos en la vigencia, con un porcentaje de ejecución del 99.30%, la administración presentó un cumplimiento para atender la problemática de los vendedores ambulantes y estacionarios que ocupan el espacio público del 83.44%, porcentaje correspondiente a 6.800 de la población beneficiada, frente a 8.150 que se proyectó atender. Acerca de la relocalización comercial, se observó un porcentaje de ejecución del 124.5%; no obstante, la reubicación en los proyectos comerciales, (Casetas Ferias Temporales), es decir los sitios asignados por la entidad a los vendedores, presentó un porcentaje del 40.1%, perteneciente a 1.043 beneficiados de un total de 2.600 vendedores ambulantes y estacionarios proyectados a reubicar en la vigencia 2005, atendiendo la problemática del comercio informal. De otra parte es importante anotar que de acuerdo con el presupuesto asignado para la ejecución del proyecto ($11.993,2), al compromiso de relocalización comercial ($5.345,4) específicamente proyectos comerciales ($4.285,3), le correspondió el 36% del presupuesto establecido.

Respecto del desarrollo de otras responsabilidades sujetas con la política orientada a los vendedores informales que ocupan el espacio público, el FVP en el compromiso de vincular a 1.095 vendedores ambulantes y estacionarios en empleos, alcanzó un porcentaje de cumplimiento del 52.5%, correspondiente a 575 vendedores vinculados en los programas de Misión Bogotá y Secretaría de Tránsito. Acerca de los proyectos productivos comerciales que consistieron en gestionar alternativas productivas y de fortalecimiento de la capacidad empresarial de los vendedores informales para lograr el mejoramiento de los ingresos por cuenta propia, se alcanzó un nivel de cumplimiento del 52.37%, correspondiente a 1.859 beneficiados, frente a 3.550 vendedores informales que se proyectó atender en la vigencia 2005.

CUADRO 11
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS VIGENCIA 2005

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO

	META PROGRAMADA	META ALCANZADA	% EJECUCIÓN	
Proyecto de Inversión No. 7081: FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN, FORMALIZACION Y/O REUBICACION DE VENDEDORES AMBULANTES Y ESTACIONARIOS				
1. Acceso a Proyectos productivos integrales	3.550	1.859	52.37	2.341,5
2. Empleabilidad	1.095	575	52.5	2.104,3
3. Relocalización Comercial	3.505	4.366	124.5	5.345,4
3.1. Proyectos Comerciales	2.600	1.043	40.1	4.285,3
3.2.Ferias Temporales	905	3.323	367	1.059,9
TOTAL	8.150	6.800	83.44	

Fuente: Información IPES- Oficio 16 de febrero de 2010

Para el periodo 2006 con un presupuesto de inversión para los proyectos 7081 y 0394 de $22.779,3 millones, se observó que la administración en materia de relocalización comercial presentó un porcentaje de ejecución del 94.2%, correspondiente a 6.520 de la población beneficiada, frente a 6.920 vendedores informales que proyectó atender, porcentaje representado en beneficiados en localizaciones transitorias el 0% y ferias temporales el 174%. Acerca de 3.553 vendedores beneficiados con proyectos comerciales (caseta feria popular) de un total de 4.220 que se proyectó atender en la vigencia de 2006, representado en un 84.2% de vendedores reubicados, es importante establecer que 2.647 vendedores fueron relocalizados en vigencias anteriores y solamente en la vigencia 2006 se realizaron 907 nuevas reubicaciones[34]; para la vigencia la entidad tenía programado reubicar 1.500 vendedores informales, es decir que se cumplió con lo dispuesto en un 60.5%.

En materia de empleabilidad se capacitaron 1.554 vendedores que representan el 153% de lo programado (1.014) y se vincularon en empleos temporales a 1.279 de los 1.600 proyectados; es decir que se benefició el 79% de la población proyectada a atender en la vigencia 2006.

CUADRO 12
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS VIGENCIA 2006

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS			PRESUPUESTO ASIGNADO
	META PROGRAMADA	META ALCANZADA	% EJECUCIÓN	
Proyecto 7081: FOMENTO A LA ORGANIZACIÓN, FORMALIZACION Y/O REUBICACION DE VENDEDORES AMBULANTES Y ESTACIONARIOS				
1. Acceso a Proyectos productivos integrales	2.100	4.002	190.6	3.192,4
2. Empleabilidad	6.614	7.872	119.0	3.383,4
3. Relocalización Comercial	6.920	6.520	94.2	8.559,5
3.1. Proyectos Comerciales	4.220	3.554	84.2	7.214,0
3.2.Ferias Temporales	1.700	2.966	174.5	1.354.5

34 Informe Plan de Desarrollo FVP 2006

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS			PRESUPUESTO ASIGNADO
	META PROGRAMADA	META ALCANZADA	% EJECUCIÓN	
3.3 Localizaciones transitorias	1.000	0	0.0	
Proyecto de Inversión No. 0394 "Apoyo a las localidades para la formación y/o relocalización de los vendedores informales"				
1.Gestión y apoyo a las acciones de inclusión económica y social	125	1.191	952.8	4.683,7
2. Fortalecimiento institucional	20	20	100	442.9

Fuente: Informe Plan de Desarrollo – FVP-2006

Con la reforma administrativa (Acuerdo 257 de 2006), que transformó el FVP en el Instituto para la Economía Social y a las nuevas exigencias de la reforma, el IPES en la vigencia 2007 formuló el objetivo: *"acciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollan en el espacio público"*, para ser ejecutado a través de mecanismos como la Red Pública de Servicios al Usuario del Espacio Público –REDEP-, Zonas Transitorias, Caseta Feria Popular, Ferias, Centro comercial Cultural Multiétnico, asesorías a Mipymes e iniciativas productivas.

Es así como para la vigencia 2007, para continuar con la política generada en el tema de la problemática del sector informal, se reformularon compromisos correspondientes a los proyectos de inversión No. 7081 y 0394, asignándoles un presupuesto de $16.068,5 millones. Respecto del programa *"Formalización del trabajo de personas u organizaciones en condiciones de vulnerabilidad"*, al que se suscribe el proyecto 7081, se establece que de 17.587 beneficiados atendidos en la vigencia, 2.870 vendedores fueron relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular, 8.067 correspondieron a alternativas comerciales en 98 ferias temporales, 203 a zonas de transición, 188 a REDEP (puntos de encuentro y quioscos) y solamente 412 para nuevas relocalizaciones de vendedores informales.

CUADRO 13
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS VIGENCIA 2007

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS		
	META PROGRAMADA	META ALCANZADA	% EJECUCIÓN
03 Eje de Reconciliación			
29 Programa Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial			
FORMALIZACIÓN DEL TRABAJO DE PERSONAS U ORGANIZACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.			
N° de personas capacitadas en competencias empresariales y /o laborales	1000	304	30.40
N° de grupos capacitados en competencias de economía solidaria y empresarial	40	52	130,00
N° de personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial	16290	17.587	107,96
PRESTAR ASESORÍA PARA LA CONSECUCIÓN DE RECURSOS DE FINANCIACIÓN PARA CAPITAL DE TRABAJO DE LAS MIPYMES			
Nº de Asesorías a MIPYMES para consecución de crédito y capital semilla	2000	2.240	112

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS		
	META PROGRAMADA	META ALCANZADA	% EJECUCIÓN
N° de iniciativas productivas referenciadas a entidades de apoyo empresarial	1250	1.194	95.52

Fuente: Fuente: Informe Plan de Desarrollo – IPES - 2007
Nota 1 : El Eje de Reconciliación (03) del Programa 29 Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial se sustenta con los Proyectos: 7081 "Fomento a la Organización, Formalización y/o Reubicación de Vendedores Ambulantes y Estacionarios." y el 394 "Apoyo a las localidades para la formalización y/o relocalización de los vendedores informales"

Para la vigencia 2008, antes del proceso de armonización, la entidad de acuerdo con el *indicador "N° de personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial",* presenta como logro un cumplimiento del 95.44%, correspondiente a 5.927 beneficiados, frente a 6.210 de la población proyectada a atenderse en el primer semestre de 2008. No obstante, del total de beneficiados atendidos (5.927) en la vigencia y sobre los cuales la entidad muestra su gestión, es importante establecer: 2.438 vendedores fueron relocalizados en vigencias anteriores en los proyectos Caseta Feria Popular ubicadas en diferentes localidades, 2.442 correspondieron a ferias populares temporales y otras alternativas de reubicación temporal, 162 a zonas de transición, 56 a REDEP (puntos de encuentro y quioscos) y solamente 23 personas beneficiadas en alternativas comerciales de nuevos espacios permanentes y análogos, observándose que 5.121 fueron realmente los beneficiados con programas de reubicación en la vigencia, lo que representa un porcentaje real del 82.46% de la población atendida.

CUADRO 14
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS – PRIMER SEMESTRE 2008

PROGRAMA	BENEFICIADOS		% EJECUCIÓN
	META PROGRAMADA	META EJECUTADA	
No. de personas relocalizadas en espacios de aprovechamiento económico y comercial.	6.210	5.121	82.46
Personas beneficiadas en alternativas de nuevos espacios		23	
Reubicación permanente de anteriores vigencias		2.438	
Desarrollo de ferias populares temporales y otras alternativas de reubicación temporal		2.442	
Ubicación vendedores informales en localizaciones transitorias		162	
REDEP (quioscos y puntos de encuentro)		6	

Fuente: Información IPES- Oficio 16 de febrero de 2010

Para el segundo semestre de 2008, después de cumplido el proceso de armonización, el Proyecto mantiene su identificación (7081), pero se le cambia su denominación *"Organización y Regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público"*. El proyecto en el segundo semestre presenta un porcentaje de beneficiarios del 83%, correspondiente a 4.267 personas beneficiadas frente a 5.140 que se proyectó atender. Para este lapso se estableció la meta de beneficiar a 2.440 personas a través de la meta: Apoyar la consolidación de alternativas comerciales con acciones de logística, administración, gastos de operación y gestión de los formatos comerciales, para lo cual el indicador señala que se

atendieron 2.228 personas. Para la meta de ofrecer alternativas comerciales a personas del sector informal en ferias temporales, se programaron 1.760 personas a atender, beneficiándose 1.949 personas. Acerca de la meta de brindar alternativas comerciales a vendedores informales, dentro del Plan Maestro de Espacio Público, que incluye las zonas de transición de aprovechamiento autorizado, los espacios análogos y REDEP (Quioscos y Puntos de Encuentro), se programó 950 alternativas comerciales a vendedores informales y solamente se cumplió en este periodo con 90 de lo programado.

CUADRO 15
CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS – SEGUNDO SEMESTRE DE 2008

PROGRAMA	BENEFICIADOS		% EJECUCIÓN
	META PROGRAMADA	META EJECUTADA	
Personas atendidas con alternativas de aprovechamiento comercial en el marco del Plan Maestro de Espacio Público	5.140	4.267	83%
Apoyar la consolidación de alternativas comerciales con acciones de logística, administración, gastos de operación y gestión de los formatos comerciales	2.440	2.228	
Ofrecer alternativas comerciales a personas del sector informal, en ferias temporales.	1.760	1.949	
Brindar alternativas comerciales a vendedores informales, dentro del Plan Maestro de Espacio Público, que incluye las zonas de transición de aprovechamiento autorizado, los espacios análogos y REDEP (Quioscos y Puntos de Encuentro)	950	90	

Fuente: Información IPES- Oficio 16 de febrero de 2010

Para la vigencia 2008, teniendo en cuenta el proceso de armonización, la entidad invirtió $15.893.4 millones para los proyectos 0394 y 7081.

Entre las vigencias 2005 a 2008 se disponían de 37 proyectos comerciales para atender la población informal. La ocupación de proyectos comerciales en la vigencia 2005 fue del 57.11% y del 42.80% de desocupación, en el 2006 de acuerdo con la muestra de casetas visitadas por el Ente de Control, el 14.42% correspondió a ocupación y el 85.56% a desocupación, en el 2007 la ocupación fue del 58.90% y del 41.09 de desocupación y en la vigencia 2008 la ocupación correspondió a 76.68% y la desocupación al 23.31%

CUADRO 16
NIVEL DE OCUPACIÓN DE LOS PROYECTOS COMERCIALES

Proyectos Comerciales	2005		2006		2007		2008	
	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados	Módulos Existentes	Módulos Ocupados
37	3.013	1.721	194	28	3.974	2.341	2.861	2.194

Fuente: Informes de Auditorias Regulares Vigencias 2005-2008 de la Contraloría de Bogotá.

El Plan de Desarrollo 2004-2008, presentó niveles bajos en el cumplimiento de compromisos y porcentajes altos de desocupación de los proyectos comerciales de reubicación de vendedores informales, obligaciones que fueron formuladas para cumplir con las políticas públicas establecidas para tratar de mitigar los

efectos del uso indebido de la ocupación del espacio público por la economía informal.

PLAN DE DESARROLLO, "Bogotá Positiva: para vivir mejor" 2008-2012

Mediante Acuerdo No. 308 de 2008, se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor".

Con el fin de continuar con la política pública orientada a los vendedores informales, el Proyecto de Inversión 7081,(FVP – IPES), con el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, cambia su denominación a "Organización y regulación de actividades comerciales informales, desarrolladas en el espacio público", proyecto sustentado en el Artículo 79 del Acuerdo 257 de 2006, que le asigna la función al IPES de *"Adelantar operaciones de ordenamiento y relocalización de actividades informales que se desarrollen en el espacio público"*. Para la vigencia 2009 al proyecto de inversión se le asignó un presupuesto de $14.135,2 millones, reportando compromisos por $13.661.7 millones y una ejecución del 96.65%.

Respecto del Proyecto de Inversión 394 *"Apoyo a las localidades para la formalización y/o relocalización de los vendedores informales"*, finaliza su ejecución con el Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia y con el nuevo Plan se reorienta hacía el Proyecto de Inversión 7081 "*Organización y regulación de actividades comerciales informales desarrolladas en el espacio público"*.

Sobre la base del diagnóstico elaborado por el FVP, el cual demostró que la venta informal trasciende la ocupación del espacio público, asociada al desempleo, la marginalidad social y la transformación de las formas de trabajo que afectan a la comunidad, el IPES formuló una política social orientada a responder la demanda y necesidades sociales de la población de vendedores informales de la ciudad, desarrollada a través de diferentes programas, entre los cuales se encuentran los programas de relocalización comercial dirigidos a vendedores informales en áreas de negocios, población que en promedio reporta más de diez años en el espacio público[35].

De acuerdo con el nuevo Plan de Desarrollo Bogotá Positiva y las nuevas responsabilidades establecidas por el Acuerdo 257 de 2006, el IPES dentro de su planeación estratégica, estableció las líneas que se debían seguir en cada uno de los proyectos al iniciar el nuevo Plan, entre los cuales se encuentra el de *"Generación de Alternativas de Relocalización Comercial"*. Estrategias que fueron

[35] Plan Estratégico 2008-2012 IPES.

establecidas inicialmente por el IPES en la vigencia 2007 y que presentaron modificaciones para ajustarse al nuevo Plan.

La estrategia dirigida a las personas del sector informal, cuya generación de ingresos se basa en la comercialización de productos, fabricados por ellos mismos o adquiridos al mayor, establece: *"El modelo de intervención de esta estrategia presenta dos líneas de acción: formatos comerciales y redes, el primero busca ofrecer a los beneficiarios la posibilidad de dar a conocer, en diferentes espacios, sus productos y establecer contactos con diversos tipos de clientes e incluso de proveedores, mientras el segundo, además de ser un canal de comercialización, su modelo de operación se optimiza en la medida que los comercializadores o productores establecen alianzas estratégicas para aprender mejores prácticas de gestión, aprovechar economías de escala y en general, operar de manera cooperativa para beneficiarse conjuntamente"*[36] (subrayado fuera de texto), estrategia desarrollada a través de:

FORMATOS COMERCIALES

- Centros Comerciales:

El IPES fortalece estos programas en la parte asociativa, administrativa, financiera y productiva, mediante la asesoría y acompañamiento de entidades expertas en el manejo de proyectos comerciales.

Mediante visita realizada por la Contraloría de Bogotá en el mes de noviembre de 2009 a 32 centros comerciales que administra el IPES, con la aplicación de un cuestionario a 186 puntos de venta y el análisis de la información suministrada por la entidad, se estableció que de un total de 2.861 módulos, distribuidos en 32 Centros Comerciales, 928 de ellos se encontraron desocupados, lo que equivale a un 32.4% del total de módulos.

CUADRO 17
PROYECTOS DE RELOCALIZACIÓN COMERCIAL EN FUNCIONAMIENTO
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL IPES -NOVIEMBRE DE 2009

	LOCALIDAD/ PROYECTO COMERCIAL	MÓDULOS EXISTENTES 2009	MODULOS DESOCUPADOS 2008	MÓDULOS DESOCUPADOS VISITA ADMINISTRATIVA NOV. 18/2009
	LOCALIDAD CHAPINERO			
1	ROTONDA CHAPINERO	35	11	23
2	PARQUE DE LAS FLORES	44	0	0
3	MINICENTRO	28	24	28
	LOCALIDAD BARRIOS UNIDOS			
4	CENTRO COMERCIAL ROTONDA DE BARRIOS UNIDOS	12	6	6
5	CENTRO COMERCIAL SIETE DE AGOSTO	14	7	7
	LOCALIDAD TEUSAQUILLO			
6	GALERÍAS PLAZA	30	24	22
7	PUNTO COMERCIAL CALLE 53	16	0	0
	LOCALIDAD ENGATIVA			
8	CENTRO COMERCIAL QUIRIGUA	51	30	11
	LOCALIDAD USAQUÉN			
9	CENTRO COMERCIAL PLAZOLETA COMERCIAL FLORES	53	7	9

[36] Plan Estratégico 2008-2012, IPES.

	LOCALIDAD/ PROYECTO COMERCIAL	MÓDULOS EXISTENTES 2009	MODULOS DESOCUPADOS 2008	MÓDULOS DESOCUPADOS VISITA ADMINISTRATIVA NOV. 18/2009
	LOCALIDAD SANTA FÉ			
10	CENTRO COMERCIAL VERACRUZ	57	15	10
11	CENTRO COMERCIAL ROTONDA DE SANTA FE	21	1	1
12	CENTRO COMERCIAL MANZANA 22 SAN VICTORINO	235	0	0
13	CENTRO COMERCIAL GALERIA ARTESANAL AVENIDA 19	21	4	6
	LOCALIDAD DE SANCRISTOBAL			
14	PASAJE DE COMIDAS 20 DE JULIO	37	10	15
	LOCALIDAD DE USME			
15	CENTRO COMERCIAL USME	62	24	24
	LOCALIDAD KENNEDY			
16	CENTRO COMERCIAL COLSUBSIDIO	132	0	67
17	CENTRO COMERCIAL LEY	72	0	42
	LOCALIDAD DE FONTIBÒN			
18	CENTRO COMERCIAL PUNTO 99	97	78	78
	LOCALIDAD DE MARTIREZ			
19	GALERÍA COMERCIAL PLAZA ESPAÑA	354	0	0
20	CENTRO COMERCIAL CACHIVACHES	61	14	14
21	GALERÍA DE LAS FLORES CALLE 26	32	4	5
22	GRAN CENTRO COMERCIAL CALLE 13	90	0	45
23	SUPERMERCADO LA ESPERANZA	27	1	27
	LOCALIDAD ANTONIO NARIÑO			
24	PLAZOLETA DE COMIDAS DEL RESTREPO	10	0	0
25	RESTAURANTE POPULAR CUATRO VIENTOS	12	1	12
26	PASAJE CULTURAL Y COMERCIAL CENTENARIO	218	60	130
	LOCALIDAD PUENTE ARANDA			
27	CENTRO COMERCIAL CARRERA 38[37]	430	297	297
	LOCALIDAD CANDELARIA			
28	ROTONDA LA CANDELARIA	18	8	7
29	GRAN PLAZA COMERCIAL Y ARTESANAL FURATENA	114	34	38
	LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE			
30	MERCADO FRECO MARCO FIDEL SUÁREZ	24	6	CERRADO
31	PASAJE COMERCIAL SANTA LUCIA	17	1	4
32	EJE AMBIENTAL	437		FUNCIONA DOMINGOS
	TOTALES	**2.861**	**667**	**928**

FUENTE: Instituto para la Economía Social, Subdirección de Gestión y Redes Sociales noviembre 2009

Aunado a lo anterior el Ente de Control en el mes de marzo de 2010 practicó visita a los proyectos comerciales: Plataforma Logística de Bosa, Punto Comercial Madrugón Frutas, Verduras, estableciéndose que de un total de 215 módulos instalados inicialmente para beneficiar a vendedores informales, 47 se encuentran desocupados. Es importante aclarar que la entidad, debido a que existen módulos desocupados en algunos proyectos retira las carpas, caso específico para estos proyectos la Plataforma Logística, donde se instalaron inicialmente 126 carpas, de las cuales fueron retiradas 27. Así mismo, se tiene proyectos comerciales como el Punto Comercial Bulevar de la Caracas y Centro Comercial Caravana con 420 módulos instalados, 202 desocupados y 218 ocupados. Para la vigencia 2010, la entidad cuenta con 36 proyectos comerciales[38]. En la vigencia 2009 a la fecha, se estableció que de un total de 3.496 módulos distribuidos en 36 proyectos comerciales, 1.177 se encontraron desocupados, lo que equivale a un 33.6%.

[37] En visita administrativa se corroboró que en el Centro Comercial Cra. 38 existen 630 módulos, de los cuales están desocupados 297 (47,14%)
[38] Oficio IPES de 9 de marzo de 2010.

Proyectos comerciales que venían de vigencias anteriores como: Servilibros Tercer Milenio, C. C. Capuchina, C. C. Supercentro 61, F. P. Libro Av. 1 de Mayo, Asincomodis, Asocolibros, Pasaje Cultural y Comercial Calle 15 sur, actualmente no son administrados por el IPES. Proyectos como el Centro Comercial Social Restrepo se encuentra en litigio la propiedad y proceso de escrituración, C. C. Caravana y Módulos de la 12 en proceso de escrituración., C.F.P. Venecia es una copropiedad en la que el IPES participa con el 33%[39].

El Fondo de Ventas Populares y el Instituto para la Economía Social –IPES- durante las vigencias 2001 a 2009 incurrieron en gastos de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía, servicio de aseo, gas, teléfono), y vigilancia por la suma $13.070,9 millones, de los cuales $2.987,0 corresponden a servicios públicos y $10.083,9 millones a vigilancia.

A Diciembre 31 de 2009 la cartera por concepto de arrendamiento y cuotas de sostenimiento de los proyectos comerciales ascendió $419.3 millones, correspondientes, entre otros, $269.2 millones a la C.F.P. Carrera 38, $50.1 millones a CC Punto 99 y $28.4 a Galerías Flores de la 26. Como lo manifestó el Ente de Control en su oportunidad, en los contratos y acuerdos de reubicación se pactó como una de las causales de terminación por parte del arrendador *"la mora en el pago de 3 meses del canon de arrendamiento"*. De lo anterior se evidenció deficiencia de control en el cumplimiento oportuno de las obligaciones de los contratos y depuración oportuna de la cartera.

De las visitas realizadas en el mes de noviembre de 2009 a proyectos como: Kennedy Ley y Kennedy Colsubsidio, el Ente de Control evidenció que el anterior Fondo de Ventas Populares, suscribió *"Acuerdos de Reubicación"* con los vendedores informales, que generan el pago de cuotas de sostenimiento; observándose así mismo, que con el actual IPES también se firmaron y encuentran vigentes acuerdos de reubicación, los cuales presentan mora en el pago de las cuotas de sostenimiento. Por lo tanto, para los locales de estos centros comerciales no existían contratos de arrendamiento, a pesar que los vendedores laboraron en dichos centros desde hace aproximadamente once (11) años.

De acuerdo a la visita practicada por el Ente de Control en el mes de febrero de 2010 a la Caseta Feria Popular de Kennedy Ley, se observó que los vendedores informales fueron instalados en la Avenida Primero de Mayo (a un costado del Centro Comercial Plaza de las América), proyecto que inicialmente presentaba alternativas para 72 vendedores informales pero con la nueva ubicación llega a 24.

[39] Oficio IPES de marzo 4 de 2010.

La siguiente gráfica muestra el estado en que se encuentra el lugar donde funcionó la Caseta:

FOTOGRAFIA 35
PROYECTO COMERCIAL KENNEDY LEY

Fuente: Equipo Auditor

De otra parte, el Ente de Control en las visitas practicadas en el mes de noviembre de 2009, observó que en los proyectos comerciales: Rotonda Barrios Unidos, Punto 99, Caseta Feria Popular Ley, Caseta Feria Popular Colsubsidio y Gran Centro Comercial calle 13, los adjudicatarios utilizaban los módulos como bodega o lugar para almacenar mercancías y continuaban ejerciendo su actividad económica en el espacio público, que ya había sido objeto de recuperación por parte de las autoridades involucradas, eventos que demostraron falta de control y vigilancia por parte del IPES y demás entes comprometidos en la recuperación del espacio público. Situación que se mantiene de acuerdo con las visitas practicadas en los meses de febrero y marzo de 2010.

FOTOGRAFIA 36
PROYECTOS COMERCIALES PUNTO 99 Y CALLE 13

CENTRO COMERCIAL PUNTO 99. Las instalaciones se encuentran en deficiente estado, debido a la falta de mantenimiento oportuno.

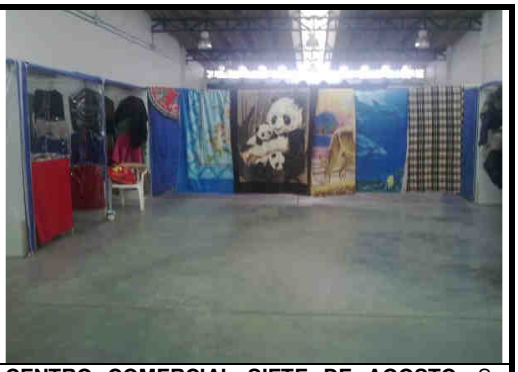
GRAN CENTRO COMERCIAL CALLE 13. Los módulos se encuentran en mal estado porque fueron construidos por los propios vendedores; además les falta presentar de manera adecuada la mercancía

Fuente: Equipo Auditor

Así mismo, el Ente de Control identificó en su momento, que la infraestructura de varios Centros Comerciales, se encontraban en lamentable estado de deterioro, como fue el caso de los centros comerciales: Centro Comercial Quirigua,

Supermercado La Esperanza, Gran Centro Comercial Calle 13, Caseta Feria Popular carrera 38, Centro Comercial punto 99, Centro Comercial Rotonda Chapinero, Centro Comercial Parque Las Flores, Centro Comercial Punto 53 y Centro Comercial Siete de Agosto. Igualmente, se manifestó que como en los centros comerciales no se cuenta con un diseño estructurado para los módulos, cada vendedor construye o adecua el punto de venta, según sus necesidades y conveniencia, situación que los hace poco atractivos.

FOTOGRAFIA 37
PROYECTOS COMERCIALES LA ESPERANZA Y SIETE DE AGOSTO

	
SUPERMERCADO LA ESPERANZA. El estado es muy regular, debido al deterioro de la carpa que los protege del agua lluvia.	**CENTRO COMERCIAL SIETE DE AGOSTO.** Se presentan goteras, filtración de agua, bombillas dañadas; situaciones comunicadas al IPES, sin que se hayan tomado las medidas correspondientes.

Fuente: Equipo Auditor

Además, observó el Ente de Control en las visitas realizadas en el mes de noviembre, que en algunos de los proyectos comerciales las instalaciones eléctricas se encontraban en mal estado, goteras, carpas dañadas, falta de iluminación, alcantarillas destapadas, techos sin mantenimiento, pintura deteriorada y filtraciones de agua, entre otras.

De otra parte se observó: locales ubicados en zonas no visibles, falta de uniformidad en el diseño y construcción de módulos, locales deteriorados, situaciones que los hace poco atractivos para el ingreso de las personas, máxime cuando en los alrededores existen centros comerciales bien organizados y con excelente mercancía.

FOTOGRAFIA 38
C.C. CALLE 13- CF.P. QUIRIGUA, C.F.P. ROTONDA CHAPINERO

Fuente: Equipo Auditor

Aunado a lo anterior la falta de compromiso, organización y limpieza de algunos vendedores informales que ocupan los proyectos comerciales, hace mucho menos atractivo los centros y/o locales.

De las visitas realizadas por el Ente de Control en el mes de marzo de 2010 a algunos proyectos comerciales se observó lo siguiente:

En el proyecto comercial **La Manzana 22** se observaron instalaciones eléctricas colgantes y en mal estado, goteras, carpas dañadas, como se observa en las fotografías siguientes:

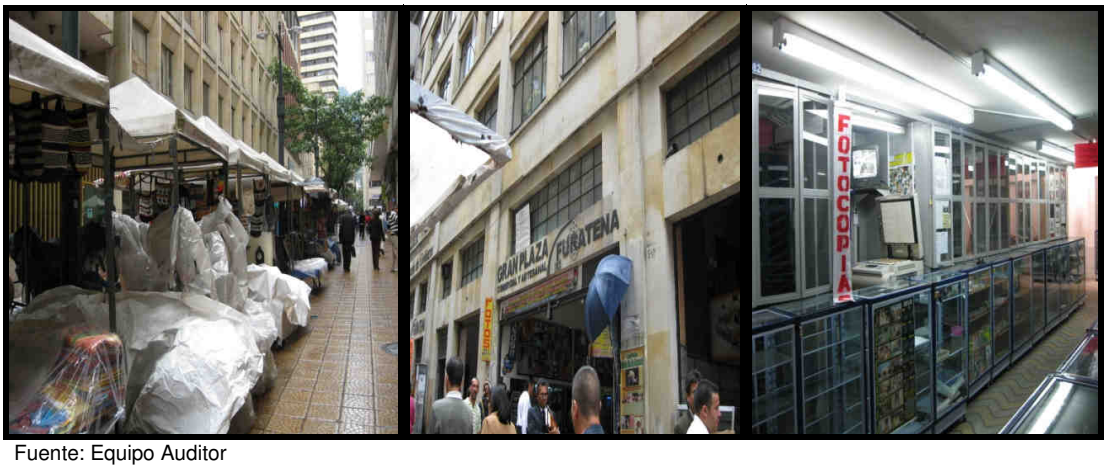
FOTOGRAFIA 39
MANZANA 22

Fuente: Equipo Auditor

El proyecto comercial **Caseta Feria Popular Carrera 38**, se formuló inicialmente como solución a los vendedores estacionarios de San Victorino y otros vendedores informales de la Localidad de Puente Aranda. En diciembre de 1999 se construyó la primera etapa del sector de Biblos con 405 soluciones; en julio de 2001 fue entregada la segunda etapa denominada Creta con 366 soluciones, y por último fue entregada en el mismo año Tarso y la Cuarenta con 975 soluciones para vendedores informales, para un total de 1.746 módulos disponibles en esas vigencias. No obstante, de acuerdo con las visitas realizadas por el Ente de Control se observó que después de una inversión en la compra de los inmuebles por valor de $8.006.8 millones, a la fecha y de acuerdo con información suministrada por la entidad, el proyecto contaba con 630 módulos, de los cuales 41 se incendiaron en el siniestro ocurrido en el segundo semestre de 2009, 133 módulos se encuentran ocupados o adjudicados y 456 se encuentran desocupados.

Respecto del **Proyecto Comercial P.C.C. Furatena**, situado en la calle 14 No. 8-63, de acuerdo con la visita practicada por el Ente de Control, se observó que los vendedores informales se encuentran ubicados en la plazoleta frente al Proyecto Comercial, invadiendo el espacio público hace aproximadamente año y medio, debido a que la entidad, según lo manifestado por los vendedores, los situaron en la plazoleta para adecuar la infraestructura del proyecto. En las afueras del edificio aparece la Resolución 156 de mayo 6 de 2008 de la Curaduría Urbana para adecuación del predio. La siguiente fotografía muestra la desocupación del proyecto y la ocupación del espacio público:

FOTOGRAFIA 40
P.C.C. FURATENA



Fuente: Equipo Auditor

El **Proyecto Comercial Veracruz** ubicado en la calle 17 No. 4-65, cuenta con un porcentaje de ocupación del 77%, correspondiente a 57 módulos instalados, 44 ocupados y 13 desocupados. El proyecto tiene a disposición un parqueadero que fue construido a pocos metros de los módulos destinados para las cocinas. El nivel de desocupación y la ubicación del parqueadero se observa en la siguiente fotografía:

FOTOGRAFIA 41
S. M. VERACRUZ

Fuente: Equipo Auditor

De acuerdo con la visita practicada por el Equipo Auditor a la **Plataforma Logística de Bosa,** se observó que el proyecto inicialmente contó con 126 puestos para ubicar a vendedores informales, pero debido al bajo nivel de ocupación fueron retirados por parte del IPES 27 puestos, quedando finalmente 99 de los cuales se encuentran desocupados 25 puntos de venta. Los módulos 26 A, 27 A y 28 A, que se encuentran ocupados con mercancía, se hallaron cerrados, de acuerdo con lo manifestado por vendedores, las personas poseedoras de los puestos no abren.

FOTOGRAFIA 42
PLATAFORMA LOGISTICA DE BOSA

Fuente: Equipo Auditor

Aunado a lo anterior se evidenció el deterioro de las carpas, la falta de gestión de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en la construcción de la Plataforma Logística donde se ubicarán los vendedores que se encuentran localizados en las carpas, y vendedores que pertenecieron al proyecto invadiendo el espacio público.

Respecto del **Punto Comercial Madrugón, Frutas, Verduras**, de un total de 116 puntos de venta, 22 se encuentran desocupados y 94 ocupados de los cuales dos (2) vendedores los ocupan como bodega de sus carretas y cuatro (4) aproximadamente sacan sus productos al espacio público.

FOTOGRAFIA 43
PUNTO COMERCIAL MADRUGON FRUTAS VERDURAS

Fuente: Equipo Auditor

- Espacios Análogos y Conexos:

Son espacios establecidos con el fin de organizar la actividad comercial informal y generar, como red, nuevas áreas de venta y espacios de circulación y uso peatonal, paralelos a la red de espacio público.

Los espacios análogos son un instrumento de gestión económica, cuyas operaciones tienen el propósito de mejorar el aprovechamiento económico del suelo, elevando la calidad del parque inmobiliario en ciertas zonas deterioradas, generando alternativas para trabajadores informales en procesos de legalización De acuerdo con lo expuesto en el Plan Maestro del Espacio Público – PMEP, adoptado por el Decreto Distrital 215 del 7 de julio de 2005, las redes de espacios análogos de comercio callejero están conformadas por los siguientes componentes espaciales: pasajes comerciales, plazoletas comerciales adyacentes al espacio público y patios, y espacios comerciales de centros de manzana[40].

[40] Ibidém.

2.5.3 Hallazgo Administrativo:

De la visita practicada por el Ente de Control al espacio análogo y conexo identificado por la entidad (según oficio del 12 de febrero de 2010), como CED Centenario, se observó que el formato comercial no cumple con las condiciones establecidas por el Plan Maestro del Espacio Público (artículo 45 del Decreto 215/05), citadas anteriormente: *"Las redes de espacios análogos de comercio callejero están conformadas por los siguientes componentes espaciales: pasajes comerciales, plazoletas comerciales adyacentes al espacio público y patios y espacios comerciales de centros de manzana"*.

De igual forma el artículo 30 del mencionado Decreto establece: *"…deberán preverse formas de gestión del patrimonio inmobiliario resultante que faciliten el acceso de los vendedores informales en proceso de organización y que garanticen la sostenibilidad económica del proyecto".*

Se observó un porcentaje alto de desocupación del formato comercial el CED Centenario, inicialmente dispuso de 218 módulos instalados; posteriormente por el nivel de desocupación se redujeron a 179, presentando una desocupación, de acuerdo con visita realizada en el mes de noviembre de 2009 de 130 módulos.

De otra parte el formato comercial, como se observa en las siguientes fotografías, presenta un estado deficiente en sus instalaciones:

FOTOGRAFIA 44
ESPACIO ANÁLOGO Y CONEXO CENTENARIO

Fuente: Visita Equipo Auditor

Construcciones deficientes de las casetas, proyectando una mala imagen para el comprador, afectando las ventas de las mercancías a cargo de los vendedores. Además, la infraestructura no adecuada no cumple con su propósito como es mejorar el aprovechamiento económico del suelo elevando la calidad del parque inmobiliario en ciertas zonas deterioradas. Las medidas adoptadas no se orientan

al cumplimiento del Decreto 215 de junio de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público.

Lo anterior evidencia deficiencias en la política y las estrategias implementadas que no han dado los resultados esperados en cuanto a la relocalización permanente de vendedores informales. La existencia de módulos desocupados, generan gastos administrativos innecesarios para la entidad.

La entidad debe suscribir acciones correctivas que hagan parte del Plan de Mejoramiento.

- Zonas de Transición de Aprovechamiento Autorizado - ZTAA:

Como una fase del proceso encaminado a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales, se establecen zonas de transición de aprovechamientos autorizados por las Alcaldías Locales.

Mediante visita realizada por la Contraloría de Bogotá en los meses de febrero y marzo de 2010 a 14 zonas de transición de aprovechamiento autorizado – ZTAA y de acuerdo al análisis de información suministrada por la entidad, se encontraron los siguientes resultados:

Dentro del marco jurídico adoptado por el Plan Maestro de Espacio Público - Decreto Distrital 215 de 2005, la política de atención a la población de los vendedores informales, puede ser desarrollada en áreas del espacio público con capacidad para generar aprovechamiento económico en las zonas de transición de aprovechamiento autorizado, como una fase del proceso a la recuperación o renovación de los espacios públicos afectados por la proliferación de ventas informales[41]. Estas zonas son espacios señalados por los Alcaldes Locales de manera temporal, para la realización de actividades comerciales por parte de las asociaciones u organizaciones de vendedores informales, cuya ubicación física en cada localidad tendrá como fundamento el inventario adoptado por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP[42], como espacios públicos aptos para la realización de dichas actividades económicas.

---

41 Artículo 19 del Decreto Distrital 215 de 2005.

42 Decreto 419 de 2006 “Por el cual se reglamentan las zonas de transición de aprovechamientos autorizados en el Distrito Capital”.

Corresponde a los Alcaldes Locales, mediante acto administrativo debidamente motivado, otorgar las autorizaciones para desarrollar las actividades comerciales dentro de las respectivas zonas a las asociaciones u organizaciones de vendedores informales debidamente registradas ante el IPES en el RAVI "Registro de asociaciones de vendedores informales", requisito indispensable para que sus miembros desarrollen las actividades dentro de las zonas, 32 fueron las expedidas por las Alcaldías Locales. Para el ejercicio de estas competencias, los Alcaldes Locales contarán con el apoyo y asesoría del DADEP y del IPES[43].

De acuerdo con el parágrafo del artículo 1 del Decreto 450 de 2009, que establece que el término de duración de las zonas de transición de aprovechamiento autorizado no podrá exceder de un año, prorrogable por el mismo término hasta en dos (2) oportunidades, contado a partir de la terminación del plazo inicialmente concedido, a la fecha de las visitas (febrero 24 de 2010) practicadas por el Ente de Control y a la información suministrada por la entidad se observó que 13 resoluciones se encuentran pendientes por prórroga o por otorgamiento en las respectivas Alcaldías. Por prórroga se encuentran entre otras: Engativa, Kennedy, Teusaquillo.

Para entrar en funcionamiento la zona de transición, el IPES y las Alcaldías Locales aportan las carpas para la ubicación de los puntos de venta de los vendedores informales, quienes no pagan arriendo; el IPES asume los costos por concepto de vigilancia y baños de las zonas. No obstante, observarse inversiones por parte de la entidad para brindar alternativas a los vendedores informales, ellos se retiran de los espacios asignados para ubicarse en los espacios públicos.

El número de carpas adquiridas por el IPES para ubicar a los vendedores informales en las zonas de transición es de 100, con un costo de fabricación e instalación de cada carpa de $1.1 millón, que ascienden a la suma de $116,7 millones, costo total de las carpas instaladas en las localidades de Barrios Unidos, Bosa, Kennedy, Mártires y Suba.

Por concepto de vigilancia y servicios públicos, se generaron gastos por la suma de $29.9 millones, correspondientes a las zonas de transición con centro de costo Santa Fe y Plaza de las Américas.

Los gastos generados en la vigencia 2009, por concepto de alquiler del servicio de baterías sanitarias portátiles en las zonas de transición, ascendió a $45.2 millones.

[43] Ibídem, parágrafo del artículo 6.

De acuerdo con la Resolución IPES – DG – 137 – 07, artículo noveno, ítem e), se establece: *"…los beneficiarios de la ZTAA, se comprometen que a partir del momento en que ingresen a dicha zona, desarrollarán con acompañamiento del IPES un plan de transición hacia la formalidad, que les permita contar con una alternativa económica desde el momento en que expire la respectiva autorización". A* pocos meses de expirar el primer y segundo año de la autorización para beneficiarios de zonas, el compromiso hasta el momento, no ha sido evidente[44].

En materia de capacitación a vendedores informales ubicados en las zonas de transición, se encuentran en ejecución los siguientes convenios interadministrativos: 1) E.T.B. con $232.4 millones, el programa de zonas de transición participa en el 40%, 2) E.A.N $446,0 millones, y 3) U.N.A.D., $77,5 millones, en los que el programa de zonas de transición participa en el 60%.

2.5.4 Hallazgo Administrativo:

De las 14 zonas de transición de aprovechamiento, autorizadas a 31 de diciembre de 2009, se estableció de acuerdo con las visitas realizadas por el Ente de Control, que de un total de 347 cupos disponibles, 287 se encuentran ocupados, presentando un nivel de desocupación del 17.2%, correspondiente a 60 puntos de venta.

CUADRO 18
ZONAS DE TRANSICIÓN DE APROVECHAMIENTO AUTORIZADO – ZTAA
DICIEMBRE 31 DE 2009

No.	LOCALIDAD	UBICACIÓN ZTAA	CUPOS DISPONIBLES	OCUPADOS	DESOCUPADOS
1	USME	Andén Cra. 1 Cll 76 B y 76 A sur Oriental	64	64	0
2	USME	Muela Cra. 1 Cll 76 y 75 B Sur costado sur occidental	35	35	0
3	TUNJUELITO	Alameda Chocó Tunal Cra. 24 con calle 46 A sur, costado occidental	22*	22	0
4	BOSA	Flores del Cementerio del Apogeo Transv. 72 F con Autopista sur o troncal NQS	25	25	0
5	KENNEDY	Plaza de las Américas Cll 7 sur entre Cra. 71 D y Av. Boyaca	40	40	0
6	KENNEDY	Macarena K 78B Cll 38 B sur oriental	40	11	29
7	ENGATIVA	Calle 80 No. 94L – 00	21	20	1
8	SUBA	Alameda Toberin cll 167 cra. 45 costado occidental	15	13	2
9	SUBA	Alameda Prado Cll 128B Cra. 45 costado occidental	10	7	3
10	BARRIOS UNIDOS	Cll 99 con Autopista Norte (costado sur occidental)	10	6	4
11	TEUSAQUILLO	Centro Aministrativo Distrital Cll 26 con 30 costado sur oriental	14	10	4
12	TEUSAQUILLO	Av K 30 Cll 26 plazoleta	12	8	4
13	LOS MARTIRES	Anden paralelo Av. Cll 34 frente a la antigua clínica San Pedro Claver	29	16	13
14	PUENTE ARANDA	Frente CAFAN Ciudad Montes Zona Dura Dg 17 sur No. 32 - 40	10	10	0
TOTAL	14		347	287	60

Fuente: Información oficio 12 de febrero de 2010 y visitas Equipo Auditor
Se instalaron inicialmente 29 carpas, pero por la falta de ocupación se retiraron 7, quedando actualmente 22 cupos disponibles.

[44] Oficio IPES del 8 de marzo de 2010.

Caso 1:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Engativa:

FOTOGRAFIA 45
LOCALIDAD DE ENGATIVA

Fuente: Zona de Transición de Engativa

Zona de Transición ubicada en la calle 80 No. 94L- 00, con 21 cupos asignados mediante resoluciones 321, 594 A de 2007 y 030 de 2008 expedidas por la Alcaldía Local a las Asociaciones de ARTECOL, ASOVEIMPO, AVIGUERREROS, resoluciones que además de establecer el número de cupos disponibles, determina el término de duración de la zona, el cual no podrá exceder de un (1) año, prorrogable por el mismo término hasta en dos (2) oportunidades, contado a partir de la terminación del plazo inicialmente concedido[45]. A la fecha de la visita (febrero 24 de 2010) la Alcaldía Local, dos (2) años después de autorizar la zona no había expedido un acto administrativo que comunique a los asociaciones la prórroga de duración de la zona.

FOTOGRAFIA 46
LOCALIDAD DE ENGATIVA

Fuente: Zona de Transición de Engativa

[45] Decreto 450 de 2009, parágrafo del artículo 1º.

De otra parte se evidenció de la visita practicada por el Ente de Control que la Alcaldía Local de Engativa instaló en el mes de noviembre de 2009, 170 carpas para la ubicación de vendedores informales, y cuatro (4) meses después de ubicadas no han sido asignadas.

Caso 2:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Puente Aranda:

FOTOGRAFIA 47
LOCALIDAD DE PUENTE ARANDA

Fuente: Zona de Transición de Puente Aranda

Zona de Transición ubicada frente a CAFAM de Ciudad Montes en zona dura, Dg 17 sur No. 32 – 40, con 10 cupos asignados mediante Resolución 50 de 2009, expedida por la Alcaldía Local a la Asociación de ASCOIN UPZ MONTES.

FOTOGRAFIA 48
LOCALIDAD DE PUENTE ARANDA

Fuente: Zona de Transición de Puente Aranda

De la visita practicada por el Ente de Control a la zona se evidenciaron deficiencias en las instalaciones eléctricas, que afectan la integridad física de vendedores y comunidad en general.

Caso 3:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Suba:

FOTOGRAFIA 49
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Zona de Transición de Suba

La Zona de Transición ubicada en la Alameda Prado, calle 128 B carrera 45 (costado occidental), posee 10 cupos asignados mediante Resolución 003 de 2008 y Resolución 182 A de 2008. De la visita realizada a la zona se observó, que 3 puestos de venta se encuentran desocupados, 1 puesto es utilizado como bodega y otro es utilizado como parqueadero de un agente de Policía:

FOTOGRAFIA 50
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Zona de Transición de Suba

FOTOGRAFIA 51
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Zona de Transición de Suba

Vendedores ubicados sobre la avenida principal ejerciendo la actividad comercial, uno de los cuales es un vendedor retirado de la zona de transición.

FOTOGRAFIA 52
LOCALIDAD DE SUBA

Fuente: Zona de Transición de Suba

Así mismo, se observó a un vendedor ubicando la mercancía en dos (2) puestos de venta.

Caso 4:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Kennedy:

La Zona de Transición ubicada en la Macarena Carrera 78 B Cll 38 B sur oriental, tiene 40 cupos asignados mediante Resolución 178 de 2009 expedida por la Alcaldía Local a la Asociación de ASOTRANMACARENA. Para la ubicación de los vendedores informales, el IPES instaló 20 carpas de 150 X 2 M2 para ubicar en cada una de ellas a dos (2) vendedores informales. De la visita realizada se observó:

FOTOGRAFIA 53
LOCALIDAD DE KENNEDY

Fuente: Zona de Transición de Kennedy

Los vendedores no se encuentran satisfechos con la ubicación de la zona de transición por la poca afluencia de personas por el sector, por lo que prefieren comercializar sus productos en el espacio público. De otra parte comentaron que el espacio asignado es muy reducido, lo que no les permite ubicar la totalidad de la mercancía.

FOTOGRAFIA 54
LOCALIDAD DE KENNEDY

Fuente: Zona de Transición de Kennedy

A la fecha de la visita, de acuerdo con lo manifestado por los vendedores y Gestora del IPES se encontraron ocupados 11 puestos con un vendedor informal en la carpa, no obstante, en la fecha de la visita solamente se encontraron abiertos (11:30 a.m.) dos puestos. Presentándose un nivel de desocupación de 29 puntos correspondientes al 72.5%. La zona cuenta con un vigilante de noche, pagado por el IPES; sin embargo dos (2) vendedores informales le comunicaron al Ente de Control sobre el robo de mercancía a que se vieron abocados.

FOTOGRAFIA 55
LOCALIDAD DE KENNEDY

Fuente: Zona de Transición de Kennedy

De otra parte se observó ocupación del espacio público frente a la zona de transición por parte de los vendedores informales, en lo corrido de la carrera 32 con calle 24, espacio que había sido recuperado por la Alcaldía Local y puesto a disposición nuevamente por la misma a los vendedores, a través de una feria temporal realizada por el IPES en el mes de diciembre de 2009, con el compromiso de desalojar el sector una vez culminará la feria, no obstante, a la fecha de la visita (febrero 25) permanecía ocupado por los vendedores informales.

Caso 5:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Tunjuelito:

La Zona de Transición se encuentra ubicada en la Alameda Chocó Tunal Carrera 24 con calles 46 A sur, costado occidental, con 29 cupos asignados inicialmente mediante Resolución 052 de 2007, expedida por la Alcaldía Local a la Asociación de VENDITUNAL, posteriormente la entidad retira siete (7) carpas por desocupación. A la fecha de la visita se encontraron 22 cupos con igual número de beneficiarios.

FOTOGRAFIA 56
LOCALIDAD DE TUNJUELITO

Fuente: Zona de Transición de Tunjuelito

De la visita practicada por el Ente de Control a la zona se evidenciaron deficiencias en las instalaciones eléctricas, que afectan la integridad física de vendedores y comunidad en general.

Caso 6:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Bosa:

Zona de transición ubicada en la Transversal 72 F con Autopista sur o troncal NQS- Flores del Cementerio del Apogeo, con 25 cupos asignados por la Alcaldía Local a la Asociación de ASOFLORES. A la fecha de la visita se encontraron ocupados los 25 puntos de venta.

FOTOGRAFIA 57
LOCALIDAD DE BOSA

Fuente: Zona de Transición de Bosa

A la fecha de la visita los vendedores informales tenían ubicadas en las carpas propaganda política.

Caso 7:
Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Barrios Unidos:

Zona de transición ubicada en la calle 99 con Autopista Norte (costado sur oriental), con cinco (5) carpas ubicadas en la zona, para ubicar en cada una de ellas a dos (2) vendedores informales, para un total de 10 cupos. De acuerdo con la visita realizada por el Ente de Control, se observó que cuatro (4) carpas están siendo utilizadas por una persona y solamente una cumple con lo acordado, beneficiándose únicamente a 6 vendedores informales.

FOTOGRAFIA 58
LOCALIDAD DE BARRIOS UNIDOS

Fuente: Zonas de Transición de Barrios Unidos

De otra parte se observó la presencia de 15 vendedores informales ubicados a los alrededores de la zona de transición ocupando el espacio público recuperado.

Las medidas adoptadas no se orientan al cumplimiento del Decreto 215 de junio de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público, ocasionando deficiencias en la política y las estrategias implementadas que no han dado los resultados esperados en cuanto a la relocalización permanente de vendedores informales y las establecidas por las administraciones para la recuperación del espacio público. La existencia de puntos de venta desocupados, le generan gastos de funcionamiento al IPES, por concepto de: carpas, vigilancia, servicios públicos, alquiler de baterías sanitarias, portátiles, capacitación.

La entidad debe suscribir acciones correctivas que hagan parte del Plan de Mejoramiento.

Zona de Transición de Aprovechamiento Autorizado de Teusaquillo y Mártires:

Estas Zonas de transición se encuentran ubicadas en el Centro Administrativo Distrital calle 26 con 30 costado sur oriental, carrera 30 calle 26 Plazoleta y Andén paralelo Av. Cll 34, con 14 cupos disponibles y 10 puntos de venta ocupados; 12 cupos disponibles y 8 puntos de venta ocupados y 29 cupos disponibles y 16 puntos de venta ocupados, respectivamente.

FOTOGRAFIA 59
LOCALIDAD DE TEUSAQUILLO Y LOS MARTIRES

Fuente: Zonas de Transición de Teusaquillo y Los Mártires

De acuerdo con la visita practicada a las tres (3) zonas de transición, se evidencia un alto número de vendedores informales ocupando el espacio público en el sector del Centro Administrativo Distrital.

REDES

Las redes son el eje estructural de la concepción del espacio público de la actual Administración, que se encuentra en el diseño y reglamentación del Plan Maestro del Espacio Público (PMEP- Decreto 215 de 2005)[46] y con el cual el Distrito pretende establecer el marco regulatorio del aprovechamiento económico del espacio público. El artículo 20 del Decreto 215, establece el sistema administrado y regulado integralmente por las Administraciones Distritales denominado Red pública para la prestación de servicios al usuario del espacio público.

La Red de Servicios a los Usuarios del Espacio Público en Bogotá (REDEP), consta de una operación comercial-logística, una operación social y una operación administrativa, que actúa a través de dos (2) formatos de intervención: 1) puntos de encuentro, y 2) quioscos de venta en la calle. Se localizan en sectores urbanos delimitados, asociados a centralidades y a ejes con actividad económica.

- Puntos de Encuentro:

Es un espacio urbano dotado con mobiliario urbano, organizado por un espacio abierto y un espacio para módulos, destinados a la prestación de servicios

[46] El PMEP establece las políticas y estrategias relacionadas con el espacio público del Distrito Capital, las normas generales que permitan alcanzar una regulación sistemática en cuanto a su generación, mantenimiento, la recuperación y su aprovechamiento económico.

urbanos que garantizan la complementariedad del Sistema de Espacio Público y el Sistema de Movilidad. Los Puntos de Encuentro son el resultado de una de las alternativas de la formulación del Plan de Desarrollo, donde se planteó la integración de la Red de Centralidades y el sistema de transporte masivo con el espacio público, en los que el peatón puede disfrutar el espacio público y encuentra un centro integrado de servicios y productos, de fácil acceso, con amplio surtido y excelentes precios[47].

La ciudad de Bogotá cuenta con cuatro (4) puntos de encuentro, construidos por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Secretaría Distrital de Planeación. Puntos de encuentro, entregados por el IDU mediante Convenio Interadministrativo de Cooperación 015 de 2007 al IPES para su operación, entidad encargada de seleccionar a los beneficiarios que deben ocupar los módulos.

De acuerdo con las visitas practicadas por el Ente de Control a los cuatro (4) puntos de encuentro, se observó:

- En los cuatro (4) puntos de encuentro funcionan los módulos de baños, los puntos de información con el Instituto Distrital de Turismo y el punto de café OMA).
- Los puntos de encuentro fueron entregados por el IDU al IPES a través de Convenio de Cooperación Interadministrativo 015 de 2007 por un valor de $4.942.1 millones.
- Vendedores informales ocupando el espacio público.
- Los gastos de vigilancia que se generaron en la vigencia 2009 en los puntos de encuentro ascendió a $243.1 millones.
- Los gastos generados en la vigencia 2009 por concepto de aseo incluyendo costos por insumos ascendió a $143,8 millones.
- Los gastos generados en la vigencia 2009 por concepto de servicios públicos ascendió a $23.7 millones.

2.5.5. Hallazgo Administrativo:

Caso 1:
De las visitas practicadas por el Equipo Auditor a los cuatro (4) puntos de encuentro, se evidenció:

- Módulos ubicados en sitios no visibles al flujo peatonal.
- Módulos de ciclo parqueaderos no habilitados al público.
- Módulos utilizados como bodegas.

[47] Plan Estratégico 2008-2012 - IPES

- De 66 módulos instalados en los 4 puntos de encuentro, fueron asignados por sorteo público 63 y 3 módulos se encuentran disponibles. De 63 asignados en sorteo público, 44 fueron entregados mediante contrato, 19 se encuentran por legalizar. De acuerdo con las visitas practicadas por el Ente de Control, se observó que de los 66 módulos instalados para vendedores informales el 85% se encontraron cerrados y el 15% abiertos.

CUADRO 19
PUNTOS DE ENCUENTRO

PUNTO DE ENCUENTRO	MÓDULOS DISPONIBLES VENDEDORES INFORMALES*	No. MODULOS ASIGNADOS EN SORTEOS PUBLICOS*	MÓDULOS ENTREGADOS IPES*	NO. PERSONAS FALTAN LEGALIZAR*	NO. MODULOS DISPONIBLE*	MODULOS ABIERTOS (visitas Marzo/2010)	MÓDULOS CERRADOS (visitas Marzo/2010)
TINTAL (Av. Ciudad de Cali con Av. Américas, costado sur)	18	17	10	7	1	2	16
MUNDO AVENTURA (Av. Américas con Boyacá, costado oriental)	18	17	13	4	1	2	16
LAS AGUAS (Eje Ambiental con calle 18)	12	12	9	3	0	2	10
ALCALA (Autopista Norte con 138)	18	17	12	5	1	4	14
TOTAL	66*	63*	44*	19*	3*	10	56

Fuente: Información IPES oficio 11 de marzo de 2010.
* Datos IPES, con corte 11 de marzo de 2010.

- *"Durante los dos (2) años de funcionamiento no se ha generado cobro por concepto del uso y aprovechamiento económico del mobiliario urbano". De acuerdo con la decisión registrada en el acta No. 09 del pasado 14 de noviembre de 2008, la junta Directiva de la Entidad (…) estableció la ampliación del periodo de gracia de los contratos de uso y aprovechamiento económico de los módulos así como la revisión del monto a pagar por este concepto (...) por lo cual por solicitud de los vendedores beneficiarios se decidió que mientras ingresa a operar el punto ancla comercial de café, se considere como tiempo muerto o periodo de gracia…"*[48]. No obstante, según lo manifestado por la entidad, el módulo RESTCAFE OMA abrió sus puertas al público el 14 de febrero de 2010 (Subrayado fuera de texto), dos años después de entrar a operar los puntos de encuentro. El acta de entrega de los puntos de encuentro objeto del Convenio de Cooperación Interadministrativo 015 de 2007 celebrado entre el IPES y el IDU fue el 20 de septiembre de 2007, los puntos de encuentro empezaron a operar en diciembre de 2007.

Caso 2:
Punto de Encuentro del Tintal – Avenida Ciudad de Cali con Avenida Américas, costado sur:

[48] Oficio IPES radicación Contraloría de Bogotá No. 201023838, 2010-03-12

FOTOGRAFIA 60
PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL

FUENTE: Visitas Equipo Auditor

Punto de información atendido por el Instituto Distrital de Turismo y el punto de café por OMA.

FOTOGRAFIA 61
PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL

FUENTE: Visitas Equipo Auditor

De los 18 módulos instalados en el punto de encuentro para ventas de productos, a la fecha de la visita realizada por el Ente de Control (marzo de 2010), dos (2) módulos se encontraban abiertos y 16 módulos cerrados.

FOTOGRAFIA 62
PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL

FUENTE: Visitas Equipo Auditor

No obstante, los vendedores informales contar con unos espacios para la venta de productos, se observó la invasión del espacio público alrededor del punto de encuentro.

FOTOGRAFIA 63
PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL

FUENTE: Visitas Equipo Auditor

A la fecha de la visita el módulo de los baños presentaba desperfectos el piso de la entrada a uno de ellos.

FOTOGRAFIA 64
PUNTO DE ENCUENTRO TINTAL

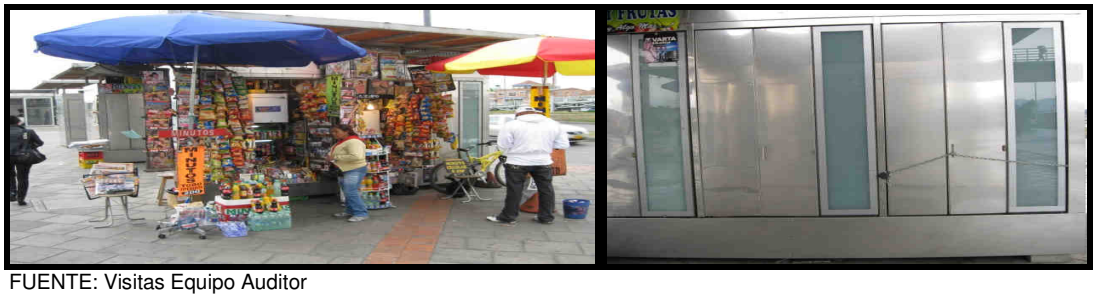
FUENTE: Visitas Equipo Auditor

El módulo de ciclo parqueadero no es utilizado por el público.

Caso 3:

Punto de Encuentro Mundo Aventura – Avenida de las Américas con Boyacá, costado oriental:

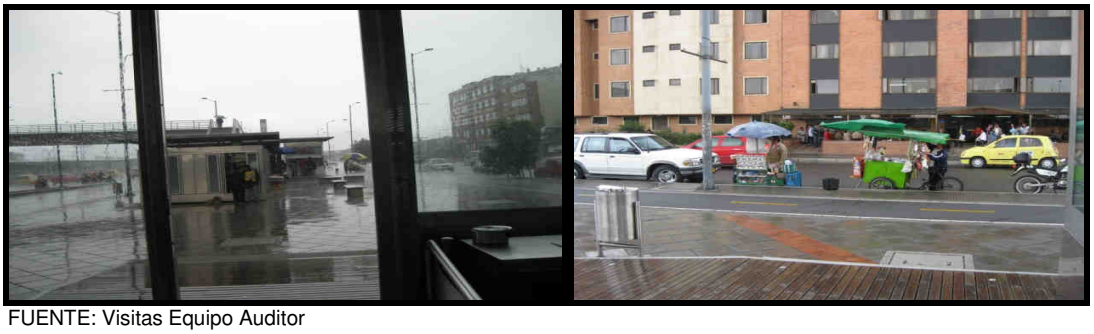
FOTOGRAFIA 65
PUNTO DE ENCUENTRO MUNDO AVENTURA



FUENTE: Visitas Equipo Auditor

De los 18 módulos instalados en el punto de encuentro para ventas de productos, a la fecha de la visita realizada por el Ente de Control (marzo de 2010, 2:30 p. m), dos (2) módulos se encontraban abiertos y 16 módulos cerrados.

FOTOGRAFIA 66
PUNTO DE ENCUENTRO MUNDO AVENTURA



FUENTE: Visitas Equipo Auditor

Se observó al momento de la visita realizada por el Equipo Auditor que uno de los beneficiarios del punto de encuentro desplaza sus productos fuera del módulo, ocupando el espacio público ubicado sobre la calle.

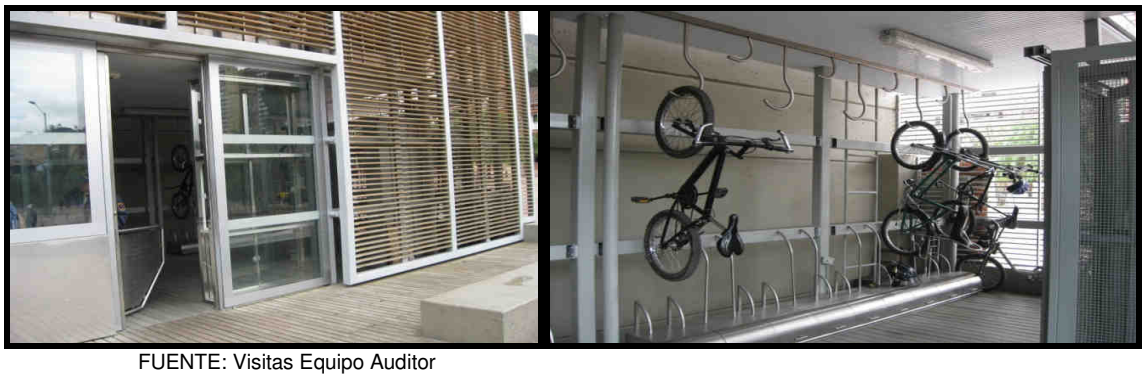
Caso 4:
Punto de Encuentro Las Aguas – Eje Ambiental con Calle 18:

FOTOGRAFIA 67
PUNTO DE ENCUENTRO LAS AGUAS

FUENTE: Visitas Equipo Auditor

De los 12 módulos instalados en el punto de encuentro para ventas de productos, a la fecha de la visita realizada por el Ente de Control (marzo de 2010), dos (2) módulos se encontraban abiertos y 10 módulos cerrados.

FOTOGRAFIA 68
PUNTO DE ENCUENTRO LAS AGUAS



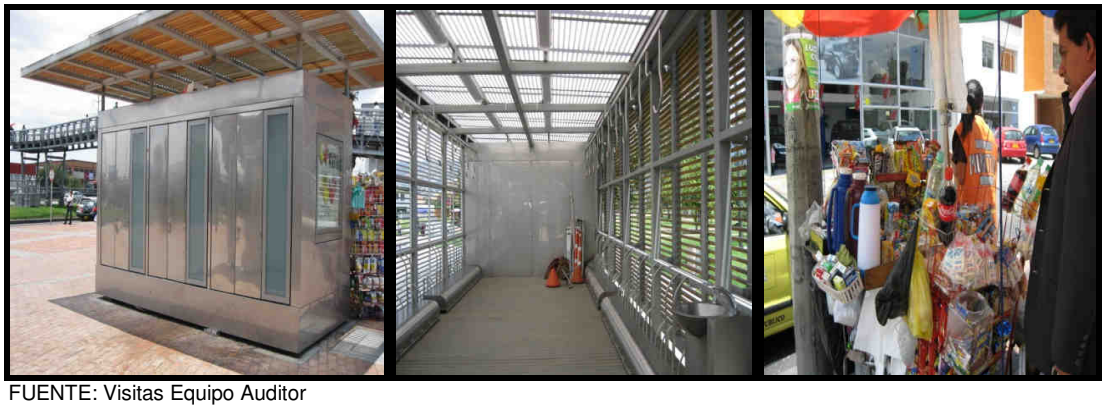
FUENTE: Visitas Equipo Auditor

El módulo de ciclo parqueadero no funciona para el público.

Caso 5:
Punto de Encuentro Alcalá – Autopista Norte con 138:

De los 18 módulos instalados en el punto de encuentro para ventas de productos, a la fecha de la visita realizada por el Ente de Control (marzo de 2010), cuatro (4) módulos se encontraban abiertos y 14 módulos cerrados. El espacio público aledaño al punto se encuentra invadido por vendedores informales.

FOTOGRAFIA 69
PUNTO DE ENCUENTRO ALCALÁ



FUENTE: Visitas Equipo Auditor

De otra parte el módulo de ciclo parqueadero no se encuentra funcionando para el público.

Las medidas adoptadas no se orientan al cumplimiento del Decreto 215 de junio de 2005 por el cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público. Lo anterior ocasiona deficiencias en la política y las estrategias implementadas que no han

dado los resultados esperados en cuanto a la relocalización permanente de vendedores informales y las establecidas por las administraciones para la recuperación del espacio público. La existencia de módulos de venta desocupados, le generan gastos de funcionamiento a la entidad.

La entidad debe suscribir acciones correctivas que hagan parte del Plan de Mejoramiento.

Quioscos de Venta en Calle:

Es un punto de venta de productos al paso, ubicados estratégicamente en las zonas de alto tráfico de la ciudad. Los servicios que presta un quiosco de venta en la calle es: Servicios comerciales y servicios publicitarios y promocionales.

Con el fin de verificar el desarrollo del programa relacionado con la administración, operación y mantenimiento a cargo del Instituto para la Economía Social IPES, de los 304 quioscos (608 módulos de venta), instalados en el espacio público en las localidades de: Antonio Nariño, Candelaria, Santa fe y Chapinero, el Ente de Control efectuó visita administrativa, en el mes de noviembre de 2009, alcanzando un cubrimiento del 50% del total de módulos, y de la actualización, verificación y análisis de información en el mes de febrero y marzo de 2010, se obtuvieron los siguientes resultados:

- La totalidad de los ocupantes entrevistados en su momento manifestaron que se encuentran inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales –RIVI, establecido por el Instituto para la Economía Social (IPES).

- De igual manera, se pudo constatar que los quioscos fueron adjudicados mediante contrato de uso y aprovechamiento económico, por término de dos (2) años, con un canon de arrendamiento equivalente a la suma de $10.000 mensuales, pagaderos de manera directa en la Tesorería del IPES, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes, el cual se incrementa anualmente, de acuerdo con el índice de Precios al Consumidor (IPC).

- El nivel de ocupación de los módulos de venta a febrero 28 de 2010, es el siguiente: de 608 módulos de venta instalados se encuentran operando 486, que representa el 80%, en proceso contractual 36 módulos, en proceso de recuperación 3 módulos y en proceso de liquidación de contrato 17 módulos devueltos, que representan el 3.5% del total de módulos operando.

Módulos de venta sin asignar 66, que representan el 10.9% del total, discriminados así: 33 (5.4%) módulos no disponibles por obras de Transmilenio, 2

módulos ubicados en la calle 100 con carrera 15 desmontados por hundimiento de andén, 8 módulos identificados con bajo potencial comercial y 23 módulos que representan el 3.7% disponibles, los cuáles han sido devueltos por los asignatarios.

Es decir, que del total de 608 módulos de venta, se encuentran en operación 486, equivalente al 80% de módulos operando, 84 módulos no se encuentran en funcionamiento, que equivalen al 13.8% y 38 en proceso contractual, que son aquellos módulos que han sido asignados, pero los asignatarios están en proceso de cumplimiento de requisitos de carácter documental para permitirles entrar en operación.

- Respecto a la cartera, de los asignatarios del mobiliario urbano de la REDEP, según información suministrada por la Oficina de Tesorería de la entidad, a febrero 28 de 2010, su estado se encontraba de la siguiente manera: Los asignatarios de los kioscos de las localidades de Santa Fe, La Candelaria, Antonio Nariño y Chapinero deben a la entidad por concepto de arrendamiento, $18.9 millones.

- Se observaron módulos dedicados a la venta de productos alimenticios preparados, actividad prohibida por el IPES y la Secretaría Distrital de Salud.

- Respecto a la ocupación de vendedores informales alrededor de los quioscos, se determinó en la visita e inspección ocular realizada (noviembre de 2009), que en el 54% (104) de los quioscos existe presencia de entre cero (0) y 5 vendedores informales y para el 34% (64) entre 6 y 10 vendedores, y en el 12% (23) de los quioscos vendedores ambulantes con un rango de 11 y más; especialmente en las zonas de Unilago, el Restrepo, San Victorino, calle 63 entre cra. 13 y caracas; presentándose competencia desleal debido a los menores precios que ofrecen los vendedores informales.

En este contexto, para el 57% de los quioscos el primer vendedor se ubica a menos de 5 metros de distancia, para el 23% entre 6 y 15 metros¸ para el 10% de 16 a 30 metros y para el restante 10%, de 31 a 50 metros.

- De acuerdo con las visitas practicadas por el Ente de Control en el mes de noviembre de 2009, manifestó en su oportunidad, que las siguientes son las zonas que presentaban mayor invasión de espacio público. Invasión que se mantiene de acuerdo con las visitas realizadas por el Ente de Control en el mes de febrero y marzo de 2010, como lo muestra el siguiente registro fotográfico:

Localidad Chapinero: En la calle 63 entre avenida caracas y carrera 11; en el

sector de la avenida chile, particularmente frente a la Universidad Pedagógica; en el sector de Unilago calle 79 carreras 15 y 16; calle 85 con carrera 15; Calle 92 con 15 y Carrera 15 con calle 93 A.

FOTOGRAFIA 70
LOCALIDAD CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Quioscos ubicados en la calle 67 con carrera 10, rodeados de vendedores de mercancías diversas.

Localidades Santa Fe y Candelaria: Invasión del espacio público en la zona de San Victorino; en la calle 16 con carreras 8ª y 9ª, frente a la Cámara de Comercio; en el parque plaza Santander calle 16 con 7; frente a la Plazoleta del Rosario, Avenida Jiménez con carrera 6 y por la Cra. 7 entre la Jiménez y la Calle 19.

FOTOGRAFIA 71
LOCALIDAD LA CANDELARIA -
AVENIDA CARACAS CON CALLE 11

Fuente: Visitas Equipo Auditor

De la misma manera, se evidenció en la Localidad de Santa Fe y La Candelaria, que alrededor de los kioscos de la REDEP, se continúa presentando una gran cantidad de vendedores de toda clase de mercancías como ropa, minutos de celular, alimentos perecederos como frutas y vendedores de chaza, invadiendo el espacio público y dificultando la circulación peatonal en sectores como la calle 19

entre carreras 3 y 13 y la carrera 7 entre otros, así como el nivel de ventas de las personas que atienden los kioscos.

Localidad Antonio Nariño: Ocupación del espacio público en la zona de la plaza de mercado del Restrepo, carrera 19 con calle 18 sur y en la Avenida Primero de Mayo con Cra 30 (SENA).

FOTOGRAFIA 72
LOCALIDAD ANTONIO NARIÑO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Kiosco ubicado en la carrera 30 con Avenida Primero de Mayo, rodeado de toda clase de ventas ambulantes.

En la localidad de Antonio Nariño se efectuó seguimiento en los quioscos ubicados en la avenida Primero de Mayo con carrera 30, que corresponde a los módulos 172A, 172B, donde el Ente de Control observó sobre la venta de alimentos perecederos al lado del módulo, situación que se evidenció continúa presentándose y que está prohibido en el reglamento de uso del mobiliario, numeral tercero de artículo vigésimo primero.

FOTOGRAFIA 73
KIOSCO UBICADO EN LA CARRERA 20 CON CALLE 17 SUR, BARRIO RESTREPO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Igualmente, se evidenció que en los alrededores de los kioscos 159A, 159B, 160A, 160B, sector del Barrio Restrepo, continúa la invasión del espacio público, con toda clase de vendedores de mercancías, de alimentos perecederos, cacharrería, ropa, etc., afectando las ventas de los módulos, por la presencia de estos vendedores informales en cercanías a los kioscos ubicados en este sector.

- El 20,43% de los encuestados, en visita practicada por el Ente de Control en el mes de noviembre de 2009, manifestaron inconformidad por la ubicación de los módulos, situación que se ratifica con las visitas practicadas en el mes de marzo de 2010, por cuanto se presenta poca afluencia de clientes, y el nivel de ventas es escaso.

FOTOGRAFIA 74
LOCALIDAD CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Respecto del diseño e instalación de los quioscos, se ratifica lo manifestado por el Ente de Control, en el Informe Técnico Reubicación de Vendedores Ambulantes en Centros Comerciales y Quioscos – Diciembre de 2009*: "De acuerdo a lo manifestado por los adjudicatarios, los módulos presentan deficiencias de orden funcional, que son de conocimiento del gobierno distrital; las inquietudes formuladas ameritan análisis por parte de la Comisión Intersectorial de Espacio Público, y antes de que se inicie el proceso licitatorio para las siguientes fases de la REDEP, se estudien y unifiquen criterios en relación con el diseño y operación del módulo, teniendo en cuenta las apreciaciones que sobre el mobiliario urbano*

expresan quienes han sido beneficiarios o sus voceros, así como las experiencias relacionadas con el tema en otras ciudades del país y del mundo"[49]. Lo anterior teniendo e cuenta que mediante acta No. 07 del 31 de agosto de 2006 de la Mesa Técnica Asesora, se comunicó a la Comisión Intersectorial de Espacio Público que el proceso de evaluación del estudio determinó la construcción e instalación de 3.888 módulos en el espacio público (1.944 quioscos) y el plazo previsto para la instalación va hasta el año 2019[50], habiéndose ubicado 308 módulos en la vigencia 2007 y 608 módulos en las vigencias 2007 y 2008.

Como lo manifiestan los usuarios de los quioscos, por fallas en el diseño y construcción del módulo, cuando llueve el agua corre por debajo del módulo, obligando en algunos casos, a colocar otros elementos como tabla o butaca para subir los pies. Además, se pudo establecer que para protegerse de la lluvia y el sol disponen de otra clase de elementos, como parasoles, y plásticos.

FOTOGRAFIA 75
LOCALIDAD CHAPINERO

Fuente: Visitas Equipo Auditor

- Con relación a la provisión de mercancías, éstas se adquieren de manera directa, y no de acuerdo al modelo de intervención diseñado para el programa REDEP, que consistía en definir la figura de un operador general, a través del proceso licitatorio pertinente.

A la fecha de las visitas practicadas por el Ente de Control, se evidenció el incumplimiento del modelo de inclusión económica y social de la Red Pública de la prestación de servicios al usuario del espacio público - REDEP, modelo que establece la organización de una red de puntos de venta localizados en zonas de aprovechamiento regulado, con el objetivo que los vendedores informales

[49] Informe Técnico Reubicación de Vendedores Ambulantes en Centros Comerciales y Quioscos – Diciembre de 2009, Contraloría de Bogotá.
[50] Informe Técnico Reubicación de Vendedores Ambulantes en Centros Comerciales y Quioscos – Diciembre de 2009, Contraloría de Bogotá.

organizados se conecten de manera directa con las empresas que abastecen los bienes en el espacio público, a través de una operación de distribución de mercancías y prestación de servicios, concesionada a un operador del sector privado. Actividad que de acuerdo con el modelo tendría *"…implicaciones sobre el incremento de la productividad y de los ingresos de los vendedores informales, además de los beneficios que recibirán las empresas y el Distrito Capital"*[51]. En la actualidad los comerciantes asumen de manera directa la provisión de sus mercancías.

CONCLUSIONES:

- Desde la creación del FVP, en 1972, hasta la fecha, las Administraciones Distritales han invertido en Bogotá incalculables recursos, sin que se haya encontrado, una respuesta efectiva al problema de los vendedores informales que ocupan el espacio público. Problemática que persiste a la fecha, como: Indiferencia y falta de conciencia de los ciudadanos sobre la protección del espacio público, dificultad para inducir a los vendedores ambulantes y estacionarios a la formalización, falta de asumir responsabilidades por parte de los vendedores frente a las soluciones ofrecidas, presencia de vendedores ambulantes y estacionarios en el exterior de los proyectos, afectando su consolidación lo que desmotiva a los vendedores reubicados; invasión nuevamente de los espacios recuperados, actitud paternalista del estado y mínimo compromiso económico de los vendedores frente a las soluciones ofrecidas.

- El problema de las ventas informales que se genera de manera desordenada en andenes, esquinas, parques, plazas, etc., y su efecto en la invasión del espacio público; en el comercio ilegal; en la evasión de impuestos, aparte de afectar los derechos colectivos genera entre otras consecuencias, problemas de aseo, inseguridad, desplazamiento de los peatones y vehículos, desvalorización de las zonas invadidas, deterioro del espacio público y el desplazamiento o quiebra del comercio formal de los sectores donde se ubican los vendedores. Además, del peligro inminente para la salud, en el caso del consumo de alimentos y bebidas adquiridas a través de las ventas ambulantes y estacionarias.

- La ubicación de los vendedores ambulantes en el espacio público obedece a un problema social, económico y formativo cuya solución no se encuentra solamente en las medidas policivas que se tomen al respecto, sino que demanda de igual forma del compromiso gubernamental (Distrital y Nacional), gremial a través del grupo informal y comunidad en general, para encontrar medidas de fondo que contribuyan a solucionar la problemática que genera el vendedor informal que ocupa el espacio público.

[51] Hábitat y Espacio Público Castañeda, Alberto y García, Jon, 2007

- Para los periodos comprendidos entre el 2001 a 2009, el presupuesto disponible para el desarrollo de la política correspondió a $95.802,1 millones, ejecutándose en estas vigencias el 97.10%. Siendo las vigencias 2006 con $22.779.3 millones, 2007 con $16.068,4 millones y 2008 con $15.893,3 millones, a las que más recursos se destinaron para atender la problemática de los vendedores informales. De otra parte es importante señalar que el IPES, a través de su política social orientada a responder la demanda y necesidades sociales de la población de vendedores informales de la ciudad, invirtió otros recursos a través de proyectos de inversión, estableciéndose que para el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a los vendedores informales en el espacio público, el FVP e IPES han invertido recursos durante las vigencias comprendidas entre el 2001 al 2009 por valor de $98.059,6 millones.

- Aunado a lo anterior, es importante señalar que desde 1994, para consolidar los proyectos comerciales se adquirieron, arrendaron, o se encuentran en comodato o convenio, inmuebles que requirieron altas inversiones para organizar a los vendedores ambulantes y estacionarios en proceso de reubicación, presentando en unos deficiencias en la adquisición y compra de terrenos, como: problemas de afectaciones, irregularidades en la nomenclatura, carencia de identificación catastral, conflictos de propiedad y algunos se adquieren con procesos en curso de sucesión Igualmente, se compraron terrenos y edificaciones en sectores no comerciales. Se adquirieron 29 predios los cuales están debidamente legalizados y se tiene una escritura de compraventa con una inversión de $473.391,6 millones, cuatro (4) predios pendientes de legalizar por un valor de adquisición de $766 millones, diez (10) predios en comodato o convenio con las Alcaldías Locales, IDU, DADEP, sobre los cuales el FVP (hoy IPES) ha invertido un valor de $9.5544, 8 millones. Respecto de los cuatro puntos de encuentro, fueron entregados por el IDU al IPES a través de convenios por un valor de $4.942,0 millones. Para un total de inversión por valor de $488.654,4 millones.

- Los Planes de Desarrollo 2004-2009, presentaron niveles bajos en el cumplimiento de compromisos y porcentajes altos de desocupación de los proyectos comerciales de reubicación de vendedores informales, obligaciones que fueron formuladas para cumplir con las políticas públicas establecidas para mitigar los efectos del uso indebido de la ocupación del espacio público por la economía informal, economía que viene generando entre otras problemáticas: una ciudad desordenada, deficiente movilidad, inseguridad, comercialización de productos de contrabando, piratería, afectación al comercio formal, comercialización de productos de deficiente calidad, trabajo de menores y la afectación del derecho de disfrute del espacio público.

- En materia de ocupación del espacio público, es evidente que la política en el

contexto de los vendedores informales no ha brindado soluciones de fondo, razón por la cual estos grupos poblacionales continúan eternizándose en su informalidad, obstaculizando el paso por andenes, puentes peatonales etc.

- No ha existido efectividad en las estrategias implementadas por las administraciones para solucionar la problemática de los vendedores informales, pues no existe coherencia entre la política pública, las estrategias de ubicación, la ocupación del espacio público y los resultados obtenidos, pese a los cuantiosos recursos invertidos.

- Existe una considerable cartera por concepto de arrendamiento y cuotas de sostenimiento correspondiente a los proyectos comerciales.

- El Fondo de Ventas Populares y el Instituto para la Economía Social –IPES- durante las vigencias 2001 a 2009 incurrió en gastos de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, energía, servicio de aseo, gas, teléfono), y vigilancia por la suma $13.070,9 millones, de los cuales $2.987,0 corresponden a servicios públicos y $10.083,9 millones a vigilancia.

- Los programas adelantados por la administración contribuyen de manera temporal a solucionar la problemática de las ventas informales, debido a que al cabo de dos años quienes fueron beneficiarios, seguramente volverán a las calles.

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÀ - EAAB.-

Marco Legal

La Ley 9 de enero 11 de 1989[52], define el espacio público como: *"…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 transcienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.* (…) *las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos …"* en este contexto y de conformidad con el Decreto Distrital 190 de 2004, el artículo 76 por el cual establece el Sistema Hídrico **-**artículo 11 del Decreto 619 del 2003, modificado por el artículo 76 del Decreto 469 de 2003- determinó que "*la estructura Ecológica Principal en sus diferentes categorías comprende todos los elementos del sistema hídrico, el cual está compuesto por los siguientes elementos:*

[52] Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes

1. Las áreas de recarga de acuíferos.
2. Cauces y rondas de nacimientos y quebradas.
3. Cauces y rondas de ríos y canales.
4. Humedales y sus rondas.
5. Lagos, lagunas y embalses".

Así mismo el articulo 83 del Decreto 190 de 2004 -*Planes de manejo del sistema de áreas protegidas* del Distrito Capital (artículo 16 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 82 del Decreto 469 de 2003), define: *"Cada una de las áreas declaradas por el Distrito Capital como parte del Sistema de Áreas Protegidas contará con un Plan de Manejo, que deberá ser aprobado por la autoridad ambiental competente, el cual contendrá como mínimo:*

1. *El alinderamiento y amojonamiento definitivo a partir de las áreas propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Este proceso demarcará los límites del área protegida.*
2. *Zonificación ecológica. Este proceso diferenciará al interior de cada área protegida, los sectores que por su condición requieren la aplicación de acciones de preservación y restauración ecológica e identificará aquellos dentro de los cuales es posible la implementación de acciones de aprovechamiento sostenible, posibilitando el desarrollo de actividades que en todo caso deben sujetarse al régimen de uso establecido para cada categoría en el marco de éste Plan.*
3. *Los aspectos técnicos de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible, se guiarán, entre otros por los lineamientos vigentes del Protocolo Distrital de Restauración y por el Plan de Manejo de Ecosistemas Estratégicos de Área Rural del Distrito Capital, del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA).*
4. *La definición de los equipamientos necesarios para la implementación de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible, atendiendo al régimen de uso del presente Plan y aplicándolo a las condiciones propias de cada categoría del sistema de áreas protegidas.*

Adicionalmente el parágrafo 2° (agregado por el artículo 83 del Decreto 469 de 2008) del artículo 86. Áreas Protegidas del Orden Distrital (artículo 18 del Decreto 619 de 2003), define: *"La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental".*

El Decreto Distrital No. 062 de 2006 artículo 4 literales d) y g)., por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital, consagra de manera contundente que la entidad en el Distrito Capital de Bogotá responsable de adquirir los predios que existieren dentro de los límites legales de alguno de los parques ecológicos distritales de humedal corresponde a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P.

El Decreto Distrital 386 de 2008, por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, donde la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P., ejerce funciones para la defensa y protección de los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y sus zonas de manejo y preservación ambiental, lo que contempla en los artículos 9° *"La Secretaría Distrital de Ambiente solicitará de forma inmediata, la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, de los inmuebles que aún no haya adquirido la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y que se encuentren dentro del límite legal de alguno de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal*" y artículo 12° *"La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en coordinación con la Secretaría Distrital de Ambiente y las Alcaldías Locales, realizará el reamojonamiento de los Parques Ecológicos de Humedal del Distrito Capital, de conformidad con los límites actuales definidos por el Plan de Ordenamiento Territorial. Parágrafo: Las Autoridades de Policía del Distrito Capital, velarán por la protección de los mojones, para contribuir con el control de su integridad y prevenir que sean objeto de indebida intervención por particulares".*

Inversión de la EAAB en Espacio Publico años 2001-2009

En cumplimiento de los Planes de Desarrollo "*Bogotá, Para Vivir Todos del Mismo Lado 2000-2004*", "*Bogotá Sin Indiferencia 2004-2008"* y *"Bogotá Positiva 2008-2012,"* la entidad realizó inversiones para la recuperación, restauración, conservación, mantenimiento y protección de la estructura ecológica por un valor aproximado a los $ 252.048 millones, como se observa a continuación:

CUADRO 20
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE INVERSION RECUPERACIÓN, RESTAURACIÓN, CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA 2001

Cifras en millones de pesos

LÍNEA DE ACCIÓN	OBJETO DE LA ACTIVIDAD	INVERSIÓN EJECUTADA
EST. DIS. ASES. AMBIENTALES	CONSTRUCCION DE OBRAS DE PAISAJISMO PARA LA REHABILITACION YMEJORAMIENTO DE LAS ZONAS DE RONDA Y DE	600
EST. DIS. ASES. AMBIENTALES	DISE/O SENDERO ECOLOGICO INTERPRETATIVO LA AGUADORA EMBALSE SAN RAFAEL	70
EST. DIS. ASES. AMBIENTALES	CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE PAISAJISMO PARA LA REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE LAS ZONAS DE MANEJO	400
EST. DIS. ASES. AMBIENTALES	ESTUDIO PARA FORMULACION PARTICIPATIVA DE ALTERNATIVA PARA MANEJO SOSTENIBLE DE CUENCAS HIDROGRAFICA	42
EST. DIS. ASES. AMBIENTALES	INTERVENTORIA DURANTE LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE PAISAJISMO Y REHABILITACION DE ZONAS DE RONDAS	273
PROG. PROTECCION HUMEDALES	ELABORAR EL DISEÑO E IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE INFORMACION PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS	98
PROG. PROTECCION HUMEDALES	INTERVENTORIA DURANTE LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE REHABILITACION DE ZONAS DE RONDA Y MANEJO PRES	248
PROG. PROTECCION HUMEDALES	INTERVENTORIA DURANTE LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y DE MANEJO Y PR	247
PROG. PROTECCION HUMEDALES	INTERVENTORIA DURANTE LA CONSTRUCCIOIN DE LAS OBRAS DE PAISAJISMO Y REHABILITACION DE ZONAS DE ROND	123
PROG. PROTECCION HUMEDALES	ELABORACION DE LOS DISEÑOS DETALLADOS PARA LA ADECUACION HIDRAULICA Y RESTAURACION ECOLOGICA DEL HUM	199
PROG. PROTECCION HUMEDALES	MANEJO SILVICULTURAL Y APROVECHAMIENTO FORESTAL EN LOS ELEMENTOS DEL SIST. HIDRICO	212

LÍNEA DE ACCIÓN	OBJETO DE LA ACTIVIDAD	INVERSIÓN EJECUTADA
PROG. PROTECCION HUMEDALES	CONSTRUCCION DE LAS OBRAS DE PAISAJISMO PARA LA REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DE LAS ZONAS DE RONDA	485
PROG. PROTECCION HUMEDALES	CONSTRUCCION OBRAS DE REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y DE MANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL CANAL CARME	123
PROG. PROTECCION HUMEDALES	CONSTRUCCION OBRAS DE REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y DE MANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL CANAL CARME	10
PROG. PROTECCION HUMEDALES	DISEÑOS TECNICOS DETALLADOS Y CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y MANEJO Y PRESERVACI	900
PROG. PROTECCION HUMEDALES	INTERVENTORIA DURANTE LAS OBRAS CONTEMPLADAS EN EL PAISAJISMO PARA LA REHABILITACION DE LAS ZONAS E	146
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	DRAGADO HUMEDAL LA CONEJERA PRIMERA ETAPA	300
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y ZONAS DEMANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL HUMEDAL J	64
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y ZONAS DEMANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL HUMEDAL J	1.600
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y ZONAS DEMANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL HUMEDAL J	3
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y ZONAS DEMANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL HUMEDAL J	1.600
OBRAS PARTICIP. COMUNITARIA	CONSTRUCCION OBRAS REHABILITACION ZONAS DE RONDA Y ZONAS DEMANEJO Y PRESERVACION AMBIENTAL HUMEDAL J	56
TOTAL		7.802

FUENTE: DIRECCION GESTION AMBIENTAL SISTEMA HIDRICO EAAB S.A. ESP

CUADRO 21
INVERSION EN RECUPERACIÓN, RESTAURACIÓN, CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA
2002-2009

Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
TOTAL HUMEDALES	4.759	14.311	7.741	4.004	6.554	5.512	5.183	6.920	54.984
TOTAL ADECUACION QUEBRADAS	7.648	11.579	7.117	9.342	5.833	9.496	5.960	14.930	71.905
TOTAL ACCION EN QUEBRADAS	0	0	3.302	11.524	7.951	3.677	283	3.078	29.815
TOTAL CANALIZACIONES	0	0	1.173	2.055	9.831	18.674	20.274	30.900	82.907
TOTAL EN RONDAS DE RIOS	0	0	0	0	0	0	0	4.635	4.635
TOTALES	12.407	25.890	19.333	26.925	30.169	37.359	31.700	60.463	244.246

FUENTE: DIRECCION GESTION AMBIENTAL SISTEMA HIDRICO EAAB S.A ESP

Se puede observar que la mayor inversión se situó en el concepto Canalizaciones con un total de $82.907 millones, correspondiendo el mayor gasto al proyecto Canal Cundinamarca con una inversión de $49.042 millones.

Política de recuperación del espacio público en la EAAB

La EAAB durante el período 2001 a 2009 adquirió un total de 3.315 predios en el Distrito Capital, con el propósito de ejecutar obras referentes a proyectos y programas, los cuales son declarados de utilidad pública, buscando además, proteger las redes de servicios, cuencas hidrográficas y zonas de ronda y manejo

de preservación ambiental del sistema hídrico, elementos constitutivos del espacio público.

CUADRO 22
PREDIOS ADQUIRIDOS POR LA EAAB, EN EL DISTRITO CAPITAL 2001-2009

No	LOCALIDAD	No. PREDIOS	No	LOCALIDAD	No. PREDIOS
01	USAQUEN	26	11	SUBA	503
02	CHAPINERO	4	12	BARRIOS UNIDOS	1
03	SANTAFE	19	13	LOS MÁRTIREZ	1
04	SAN CRISTOBAL	402	14	TEUSAQUILLO	0
05	USME	733	15	ANTONIO NARIÑO	0
06	TUNJUELITO	152	16	PUENTE ARANDA	0
07	BOSA	646	17	LA CANDELARIA	0
08	KENNEDY	310	18	RAFALE URIBE	8
09	FONTIBON	49	19	CIUDAD BOLIVAR	324
10	ENGATIVA	137	20	SUMAPAZ	0
				TOTAL	3.315

FUENTE: DIRECCION DE BIENES RAICES EAAB S.A. ESP

Los predios de la EAAB por su ubicación son vulnerables a ser ocupados ilegalmente, motivo por el cual se han instaurado una serie de querellas para restituir el espacio público. Se observa en la base de datos de la EAAB, un total de cuarenta y dos (42) querellas para la restitución del espacio público, así:

CUADRO 23
RELACIÓN DE QUERELLAS POR OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

LOCALIDAD	No de QUERELLA	DIRECCIÓN	GESTIÓN	ESTADO
Usaquén	001 de 2002	Ronda Canal Los Caobos – Carrera 30 Calles 161-163	Obra acta de verificación para actuación administrativa del 25 de mayo de 2006, suscrita por el arquitecto Alejandro Caro Torres.	Activa
Usaquén	003 de 2005	Canal Torca Autopista – Calle 175 carrera 38, calle 181 No. 37-83 y/o carrera 37 No. 181-36	Mediante Resolución No. 187 de mayo 18 de 2007, se resuelve: Ordenar la restitución del especio público de la zona. Dicha Resolución fue notificada a la Personería Local y se resolvió a la Alcaldía.	Activa
Bosa	001 de 2006	Carrera 78ª No. 73-22 sur	La querellada ocupó un inmueble que había sido entregado para otro uso	Activa
Fontibón	070 de 1997 y se acumula 013 de 2001	Rio Bogotá calle 22 No. 133-11 y/o calle 22 con carrera 134 y 135	Se envía respuestas por parte de la EAAB con fecha 17 de agosto de 2006. Nuevamente se envió copia de la respuesta.	Pruebas
Fontibón	007 de 2001	Carrera 89 A No. 44ª-84 diagonal 45B No. 87-55	Se envía a la Inspección respuesta por parte de la EAAB. Pendiente nueve respuesta por parte de la EAAB.	Pruebas
Engativa	676 de 2007	Sector transversal 122ª hasta el CED-Canal Maranta	Mediante oficio de septiembre 27 de 2007, la Dirección Administrativa de Bienes Raíces de la entidad, solicita a la Alcaldía Local de Engativa se tomen las medidas policivas correspondientes tendientes a la recuperación del espacio público	Activa
Usme	SIN	Predio Romero VII	Con fecha 5 de julio de 2007, se solicito apoyo policivo respecto de actos perturbatorios en el predio. El 31 de julio de 2007 se presentó la querella correspondiente radicada bajo el número No. 594507	Para avocar conocimiento
Usme	SIN	Carrera 4 este con calle 57 sur Barrio Danubio	Se presento escrito poniendo en conocimiento en la Alcaldía de Usme	Restitución ocupación bien de uso público

LOCALIDAD	No de QUERELLA	DIRECCIÓN	GESTIÓN	ESTADO
Usme	SIN	Sector cruce Avenida Boyacá con Avenida vía Usme	Se recibió oficio No. 24300-2007-2333 de la Dirección Ambiental de la empresa, mediante el cual se informa de la instalación de una estructura metálica- valla publicitaria, dentro de la zona de ronda y zona de manejo y preservación ambiental de la Quebrada Yomasa. Se presento escrito a la Alcaldía poniendo en conocimiento, con el fin de que se adelanten las medidas policivas tendiente a la recuperación del especio público	Para avocar conocimiento
Kennedy	32 de 2006	Calle 58 bis sur carrera 18 D – Predio Escalera	Citación a descargos	Activa pruebas
Kennedy	33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de 2006	Carrera 116 A No. 41-90 sur lote 6 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-66 sur lote 9, manzana 7- Barrio Tintal Central, Carrera 116A No. 41-60 sur lote 10 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-60 sur lote 11, Carrera 116 A No. 41-42 sur lote 13 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-36 sur lote 14 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-78 y Carrera 116 A No. 41-90 sur lote 5 manzana 7, todas situadas en el Canal de Cundinamarca	Citación a descargos, al Despacho para fallo	Activa pruebas
Kennedy	205 de 2006	Carrera 82 Avenida Ciudad de Cali Avenida Abastos	Activa pruebas	Se envío oficio a EAAB
Kennedy	113 de 2003	Carrera 80 C No. 10A-61	Se envió respuesta al doctor Víctor Rafael Parar Parra Asesoría de Obras de la Alcaldía Local de Kennedy, donde se informa que una vez constatada la base cartográfica de rondas del Sistema Hídrico el predio se encuentra ubicado totalmente en la ronda hidráulica, zona de manejo y preservación ambiental del Humedal de Techo.	pruebas
Kennedy	010 de 2004. Se acumulo a la querella No. 36 de 2004	Diagonal 49 B sur No. 61b 75 interiores 2 y 3	Se ordenan visitas y se notifica a la Personería Local	Activa pruebas
Kennedy	084, 087, 088, 089, 090, 091, 092, 093, 094, 085, 087, 097, 089, 099, 0100 y 0101 de 2007	Calle 10C NO. 80C-12, Carrera 80a No. 10a 03, Carrera 80c No. 10ª 08, Carrera 80c No. 10ª-29, Calle 10c No. 80ª-20, Carrera 80ª No. 10c-23, Carrera 80 C No. 10c-30, Carrera 80 A No. 10D-27, Carrera 80 A No. 10D-47, Carrera 80ª No. 10C-66, Carrera 80ª No. 10F-15, Carrera 80ª No. 10F-15, Carrera 80ª No. 10D-43, Carrera 80ª No. 10C-22, Carrera 10 B No. 83C-11 y Carrera 80F No. 10D-24	De los anteriores predios se recibió comunicación en que se solicita por parte de la Alcaldía Local se informe si el predio en la dirección referida se encuentra ubicado en la zona de manejo y preservación ambiental. La EAAB ratificó que una vez constatada la base cartográfica de rondas del Sistema Hídrico el predio se encuentra ubicado totalmente en la ronda hidráulica, zona de manejo y preservación ambiental del Humedal de Techo.	Pruebas
Suba	3403 de 1991. Se	Canal Córdoba entre	Mediante Resolución No. 401 de agosto 3 de 2001, se	Pendiente

LOCALIDAD	No de QUERELLA	DIRECCIÓN	GESTIÓN	ESTADO
	le acumulo las querellas Nos. 041 de 2003, 071 de 1995 y 100 de 2004.	calles 127, 127ª, 127B, 128B, a 129 entre carrera 47 y 47ª costado oriental y occidental entre las urbanizaciones Ciudadela El Poblado 2 calle 129No. 54-07	resuelve: Ordenar la restitución del espacio público y mediante Resolución No. 3408 de octubre 28 de 2005 se resuelve no revocar la anterior Resolución. La División de de Gestión Predial solicitó a la Alcalde Local de Suba con fecha junio de 2007, se señale fecha y hora en que se llevará a cabo diligencia .	de restitución
Antonio Nariño	22 de 2001	Calle 39F No. 39ª 22 sur	Se ha realizado visita técnica, permanece la ocupación de la red pluvial	Activa pruebas
Antonio Nariño	013 de 2004	Avenida 12No. 20-85 sur	Se ha realizado visita técnica, permanece la ocupación de la red pluvial Ronda del Rio Fucha.	Activa pruebas
Ciudad Bolívar	749 de 2005	Quebrada Limas	Se inicio actuación administrativa por desenglobe ordenado por la querella No. 28 de 2006 Resolución No. 733 de septiembre 21 de 2006.	El día 19 de julio de 2007, se dispuso por parte de la Alcaldía Local, la visita de verificación de la ocupación
Ciudad Bolívar	4517 de mayo 31 de 2007 y Asesoría Jurídica No. 6422	Quebrada Limas	Se efectuó visita por parte de la Asesoría Jurídica, se estableció la construcción de cerramiento de malla polisombra, se detecto destrucción del andén parcial, zona peatonal, construcción artesanal de vías y una caseta. Se adelanto sellamiento preventivo de la caseta.	Activa

FUENTE: EAAB S.A. ESP

EVIDENCIA DE PREDIOS CON OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

La Contraloría de Bogotá, llevó a cabo un operativo para visitar algunos predios y verificar el estado actual de los mismos, presentando a continuación los registros fotográficos, donde se evidencia la invasión y/o ocupación del espacio publico.

FOTOGRAFIA 76
LOCALIDAD DE FONTIBON

Localidad Fontibón: Río Bogotá calle 22 No. 133-11 y/o calle 22 con carrera 134 y 135

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Se efectuó visita a este predio donde se evidenció ocupación del espacio público sobre la línea de conducción del acueducto que surte de agua al Municipio de

Mosquera; dicho predio es utilizado para talleres de servicio automotriz, venta de repuestos, restaurante y parqueadero; los locales están construidos en forma provisional en lata y madera. De conformidad con la entrevista realizada a los ocupantes de la zona se evidenció que desconocen el destino del predio y que un particular es quién les arrienda dichos espacios.

FOTOGRAFIA 77
LOCALIDAD DE FONTIBÓN

Localidad Fontibón: Carrera 89 A No. 44ª-84 diagonal 45B No. 87-55

Fuente: Visitas Equipo Auditor

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

FOTOGRAFIA 78
LOCALIDAD DE KENNEDY

Localidad Kennedy: Canal cundinamarca.
Direcciones: Carrera 116 A No. 41-90 sur lote 6 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-66 sur lote 9, manzana 7- Barrio Tintal Central, Carrera 116A No. 41-60 sur lote 10 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-60 sur lote 11, Carrera 116 A No. 41-42 sur lote 13 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-36 sur lote 14 manzana 7, Carrera 116 A No. 41-78 y Carrera 116 A No. 41-90 sur lote 5 manzana 7, todas situadas en el Canal de Cundinamarca

Fuente: Visitas Equipo Auditor

En visita efectuada a estos ocho (8) predios se evidenció que familias de recicladores ocuparon el costado sur del Canal Cundinamarca y futura Avenida que construirá el IDU. Dichos recicladores se dedican a la quema de llantas y otros desechos.

FOTOGRAFIA 79
LOCALIDAD KENNEDY

Localidad Kennedy. Direcciones: Calle 10C NO. 80C-12, Carrera 80a No. 10a 03, Carrera 80c No. 10ª 08, Carrera 80c No. 10ª-29, Calle 10c No. 80ª-20, Carrera 80ª No. 10c-23, Carrera 80 C No. 10c-30, Carrera 80 A No. 10D-27, Carrera 80 A No. 10D-47, Carrera 80ª No. 10C-66, Carrera 80ª No. 10F-15, Carrera 80ª No. 10F-15, Carrera 80ª No. 10D-43, Carrera 80ª No. 10C-22, Carrera 10 B No. 83C-11 y Carrera 80F No. 10D-24

Fuente: Visitas Equipo Auditor

En visita efectuada a los dieciséis (16) predios se observó que en terrenos del Humedal Techo fueron construidos varios tipos de vivienda familiares de dos plantas, contando con medidores de luz y agua. Se observa en la foto uno de los mojones que delimita el humedal en un predio no construido. De acuerdo a los habitantes del sector dichas construcciones fueron aprobadas por la respectiva Curaduría Urbana. Los habitantes de la vivienda al momento de la compra de los terrenos desconocían el destino de éstos.

Por otra parte, en visita efectuada a la Localidad de Suba Canal Córdoba entre calles 127, 127A, 127 B, 128 B, a 129 entre carrera 47 y 47A costado oriental y occidental entre las urbanizaciones Ciudadela El Poblado 2 calle 129 No. 54-07, se observó que una urbanización está ocupando el predio propiedad de la EAAB-ESP, con el parqueadero de la urbanización y otra parte del parqueadero está dentro de la zona de ronda del canal.

2.5.6. Hallazgo Administrativo

No se evidencia información consistente de los predios entre las diferentes áreas de la EAAB. Se presentaron diferentes cifras y estadísticas en cuanto al número de querellas, acciones populares y demás procesos de restitución del espacio público que cursan en la División de Gestión Predial, e inconsistencia con relación al valor de los predios en los procesos - querellas entre la Gerencia Corporativa Financiera, Dirección Financiera de Contabilidad y Gerencia del Sistema Maestro y la información reportada por la División de Gestión Predial.

Dicha situación constituye debilidades en el Sistema de Control Interno en especial lo establecido en la Ley 87 de 1993, artículo 2°. Objetivos del Sistema de Control Interno, literal e. "*Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros"*.

Se evidenció debilidades en la coordinación para el manejo de la información sobre los predios entre las diferentes dependencias en la EAAB, como se evidenció en las respuestas dadas en los oficios No.13300-2010-0285 de abril 13 de 2010 y No. 13300-20110-0296 suscritos por la Dirección Financiera de Contabilidad y la reportada por la Dirección de Bienes Raíces, en lo que respecta a la información solicitada sobre el valor sobre los predios en procesos y/o querellados.

Dicha situación generan diferencias desde lo contable y financiero al presentarse sub valuación o sobre valuación en el valor de los predios y el estado actual de los mismos, que se reflejan en la cuenta de Activos fijos -bienes inmuebles, de la empresa.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA:

Si bien es cierto la Auditoría Gubernamental con Enfoque integral Modalidad Regular 2008 practicada por la Dirección de Hábitat y Servicios Públicos de la Contraloría de Bogotá, en el componente de integralidad a los estados contable determinó el hallazgo administrativo No. 3.7.7.15, que se refería a diferencia de un predio, así: "*Se constató que la matrícula inmobiliaria y la dirección del predio difieren entre la información reportada por la Dirección de Bienes Raíces que es 50S-40126947 con dirección Calle 36 Sur No. 16B-23 y la contenida en la base de Activos Fijos que es la Matrícula inmobiliaria No. 50S-1884744 y ubicación del predio en la Avenida 13 No.37-50 parte finca llanos de mesa. Esta situación demora y dificulta la identificación del predio en el Sistema SAP. Incumpliendo lo establecido en el título II "Sistema Nacional de Contabilidad Pública"; 7 "Características cualitativas de la información pública" numerales 102 "racionalidad y consistencia",103 "razonabilidad, objetividad y verificabilidad, de las Resoluciones Nos. 354, 355 y 356 de 2007, expedidas por el Contador General de la Nación".* La observación que nos ocupa en la presente auditoría transversal, está referida al control que debe ejercer la organización, a sus activos fijos y en especial a los referidos al tema de "Espacio Público", los cuales son vulnerables a su ocupación y/o invasión. Motivo por el cual obliga a fortalecer los esfuerzos en miras de implementar o mejorar los controles que mitigué dicho riesgo, contando con información oportuna en cada una de áreas que intervienen en los aspectos que de una u otra forma aplica a la adquisición y manejo de predios, que son declarados de utilidad pública, por consiguiente la entidad debe establecer acciones correctivas para ser incluidas en el Plan de Mejoramiento suscrito con el Ente de Control.

VISITA PREDIOS DE PROPIEDAD DEL DISTRITO CAPITAL, UBICADOS EN RONDAS DE RIOS, QUEBRADAS, HUMEDALES, CANALES Y COLECTORES, DE LAS LOCALIDADES DE SAN CRISTOBAL, USME, TUNJUELITO, BOSA Y KENNEDY.

La Dirección Técnica Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo practicó visitas[53] a 115 predios de propiedad del Distrito Capital, ubicados en zonas de ronda de rios, quebradas, humedales, canales y colectores, de las localidades San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa y Kennedy, de conformidad con el listado oficial suministrado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, con la finalidad de determinar el estado de ocupación de los mismos.

En desarrollo de la visita se aplicó encuesta con el fin de determinar el tiempo de ocupación, número de personas y uso de los predios, entre otros.

Los resultados de la visita se muestran a continuación:

Predios adquiridos por la EAAB

De los 115 predios, 79 corresponden a los adquiridos por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, vía recuperación y/o demolición, ubicados en rondas de río, quebradas, humedales, canales y colectores; los 36 restantes, corresponden a predios que presentan invasión u ocupación por parte de terceros; de igual manera, se encontraron predios con indicios de legalidad al tener servicios públicos de agua y energía, por lo que se hace necesario que la EAAB agilice los trámites de titularización de los mismos.

A continuación, se relaciona la ubicación por localidades de los 79 predios aludidos:

- Localidad de Kennedy. Canalización e interceptor del río Fucha: 12 predios
- Localidad de Usme. Interceptor y Colector Santa Librada y Quebrada Bolonia: 16 predios
- Localidad San Cristóbal. Quebrada Seca y Quebrada Morales: 11 predios
- Localidad de Bosa. Humedal Tibanica, colectores de agua Piamonte: 33 predios.
- Localidad Tunjuelito. Quebrada Chiguaza: 7 predios.

Señalización de rondas y quebradas

[53] 15 de abril de 2010.

Se evidencia la instalación de vallas por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, la Alcaldía Local y la EAAB, así como el cerramiento provisional de algunos terrenos aledaños a las quebradas e interceptores, demarcando y delimitando las zonas de manejo y recuperación ambiental.

2.5.8 Hallazgo Administrativo

Contaminación Medio Ambiente

Se evidenció acumulación de residuos sólidos (basuras) en zona de ronda de las quebradas Chiguaza, Morales y quebrada Seca; también la existencia de escombros de obra en el colector de Santa Librada, barrios Santa Marta y Barranquillita, y en la canalización del interceptor del río Fucha. Adicionalmente, en el Río Bogotá - Canal Cundinamarca, se detectó existencia de semovientes y vehículos de Tracción animal.

FOTOGRAFIA 80
ESCOMBROS Y BASURAS EN PREDIOS QUE HAN SIDO OBJETO DE RECUPERACIÓN

<table>
<tr><td> </td><td>
</td></tr>
<tr><td>Localidad de Kennedy. Interceptor Río Fucha.</td><td>Localidad Kenedy. Canalización e Interceptor del Rio Fucha Barrio Villa Liliana</td></tr>
<tr><td> </td><td> </td></tr>
<tr><td>Localidad de Kennedy
Río Bogotá – Canal Cundinamarca. Se observa basuras y escombros.</td><td>Localidad de Kennedy, Río Bogotá – Canal Cundinamarca. Existe ocupación de semovientes y vehículos de Tracción animal, así como eventual levantamiento de rancho en cartón, madera y teja.</td></tr>
</table>

Fuente: Visitas Equipo Auditor

Lo anterior evidencia falta de control en la gestión adelantada por el Acueducto, relacionada con la preservación del espacio público recuperado, en lo que

respecta a zonas de ronda de ríos, quebradas y humedales del Distrito Capital. Deterioro del medio ambiente por contaminación producida por residuos sólidos arrojados en zonas de rondas de ríos, quebradas, humedales y canales.

El artículo 83 del Decreto 190 de 2004 -*Planes de manejo del sistema de áreas protegidas* del Distrito Capital define: *"Cada una de las áreas declaradas por el Distrito Capital como parte del Sistema de Áreas Protegidas contará con un Plan de Manejo, que deberá ser aprobado por la autoridad ambiental competente, el cual contendrá como mínimo:*

1. *El alinderamiento y amojonamiento definitivo a partir de las áreas propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial. Este proceso demarcará los límites del área protegida.*
2. *Zonificación ecológica. Este proceso diferenciará al interior de cada área protegida, los sectores que por su condición requieren la aplicación de acciones de preservación y restauración ecológica e identificará aquellos dentro de los cuales es posible la implementación de acciones de aprovechamiento sostenible, posibilitando el desarrollo de actividades que en todo caso deben sujetarse al régimen de uso establecido para cada categoría en el marco de éste Plan.*
3. *Los aspectos técnicos de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible, se guiarán, entre otros por los lineamientos vigentes del Protocolo Distrital de Restauración y por el Plan de Manejo de Ecosistemas Estratégicos de Área Rural del Distrito Capital, del Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA).*
4. *La definición de los equipamientos necesarios para la implementación de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sostenible, atendiendo al régimen de uso del presente Plan y aplicándolo a las condiciones propias de cada categoría del sistema de áreas protegidas.*

Adicionalmente el parágrafo 2° del artículo 86 del Decreto 190 de 2004. Áreas Protegidas del Orden Distrital define: *"La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental".*

Igualmente, el Decreto Distrital No. 062 de marzo 14 de 2008 por "Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital", en su artículo 7°.

El Decreto Distrital 386 de 2008, por el cual se adoptan medidas para recuperar, proteger y preservar los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y de manejo y preservación ambiental, del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones, donde la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB E.S.P., ejerce funciones para la defensa y protección de los humedales, sus zonas de ronda hidráulica y sus zonas de manejo y preservación ambiental, lo que contempla en los artículos 9° y 12°.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: analizada la comunicación presentada por la entidad a la observación, el hallazgo administrativo se mantiene debido a que la norma es clara al establecer: *"La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá realizará los estudios y acciones necesarias para mantener, recuperar y conservar los humedales en sus componentes, hidráulico, sanitario, biótico y urbanístico realizando además el seguimiento técnico de las zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental*".(subrayado fuera de texto), por consiguiente la entidad debe establecer acciones correctivas para ser incluidas en el Plan de Mejoramiento suscrito con el Ente de Control.

2.5.9. Hallazgo Administrativo

Se evidenció que el colegio Rufino José Cuervo, ubicado en la Carrera 8ª. No. 53 A 44 Sur y que funciona en este sitio desde el año 1967, se encuentra localizado a solo 5 metros de distancia de las obras que realiza la EAAB, sobre el lecho de la Quebrada Chiguaza, ocupando la zona de manejo y preservación ambiental, incumpliendo la normatividad vigente.

De otra parte, no existen medidas de seguridad para los niños, toda vez que solo se instaló una malla o polisombra que no mitiga el riesgo de accidente. Esta observación también será puesta en conocimiento de la Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte de la Contraloría de Bogotá.

Se incumple lo previsto en el numeral 3. del artículo 78 del Decreto 190 de 2004 POT, que define: *"Ronda hidráulica: Zona de protección ambiental e hidráulica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela o alrededor de los cuerpos de agua, medida a partir de la línea de mareas máximas (máxima inundación), de hasta 30 metros de ancho destinada principalmente al manejo hidráulico y la restauración ecológica".*

Lo anterior evidencia deficiencias en las políticas establecidas por las administraciones para la recuperación y conservación del espacio público y las estrategias implementadas, por las entidades competentes, a fin de que la política de espacio público sea efectiva y coherente con las normas vigentes.

Posible riesgo para la salud e integridad física de los alumnos que asisten de manera cotidiana al establecimiento educativo, amén de que se produzca desbordamiento de manera imprevista y no calculada, de la quebrada Chiguaza, toda vez que el colegio se encuentra localizado dentro de los límites de los 30 metros de zona de protección ambiental e hidráulica, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 3., del artículo 78 del Decreto 190 de 2004 POT.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA: analizada la comunicación presentada por la entidad a la observación el hallazgo administrativo se mantiene debido al riesgo

eminente para la salud e integridad física de los alumnos que asisten de manera cotidiana al establecimiento educativo, ocasionado por las obras que adelante la EAAB, por consiguiente la entidad debe establecer acciones correctivas para ser incluidas en el Plan de Mejoramiento suscrito con el Ente de Control.

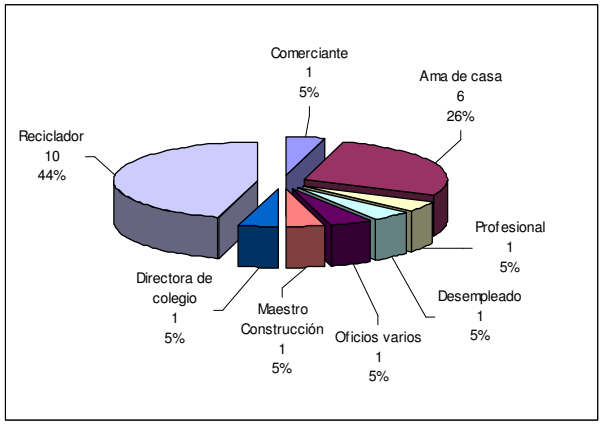
Resultados de la aplicación de encuestas

Se aplicaron 22 encuestas y los interrogantes básicos hicieron referencia al grado de instrucción, ocupación u oficio de los habitantes, destino del predio, número de personas y tiempo de ocupación del inmueble.

Los resultados obtenidos de las encuestas fueron los siguientes:

En relación con el oficio u ocupación de los poseedores o propietarios se observa que un 44% equivalente a 10 encuestados se dedican a actividades de reciclaje, de éstos, 9 se ubica en el Canal del Río Bogotá - Cundinamarca, seguidos por amas de casa que representan un 26%, es decir, 6 del total de encuestados, tal como se describe en la siguiente gráfica.

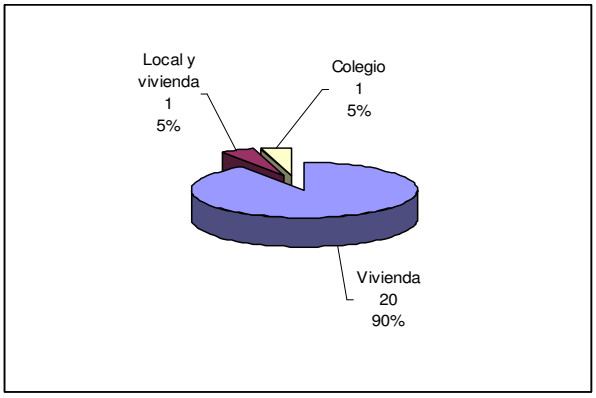
GRÁFICA 8
OFICIO DEL POSEEDOR DEL TERRENO



Fuente: Visita a predios 15-04-2010

Con respecto, al destino de los predios, el 90% de los mismos, equivalentes a 20 se dedican a vivienda familiar, se observa que el colegio José Rufino Cuervo que atiende una población estudiantil de 668 alumnos, se encuentra a cinco (5) metros de las obras sobre el lecho de la Quebrada la Chiguaza, lo que ocasiona un alto riesgo para la población estudiantil.

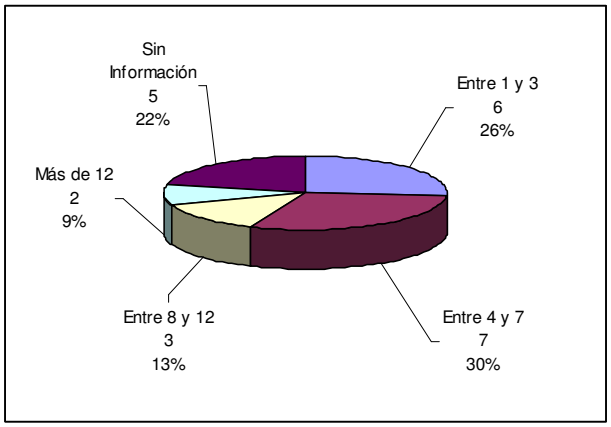
GRÁFICA 9
DESTINO DE LOS PREDIOS



Fuente: Visita a predios 15-04-2010

De otra parte, la encuesta puso de manifiesto que en los predios habitan familias de escasos recursos en condiciones precarias, se observó adultos mayores y niños dentro de estas familias. Siete de los encuestados indicaron que en el predio residen entre cuatro y siete personas, 6 encuestados manifestaron que entre 1 y 3 personas, y 2 encuestados informaron que en el predio habitan más de 12 personas.

GRÁFICA 10
NÚMERO DE PERSONAS QUE HABITAN LOS PREDIOS

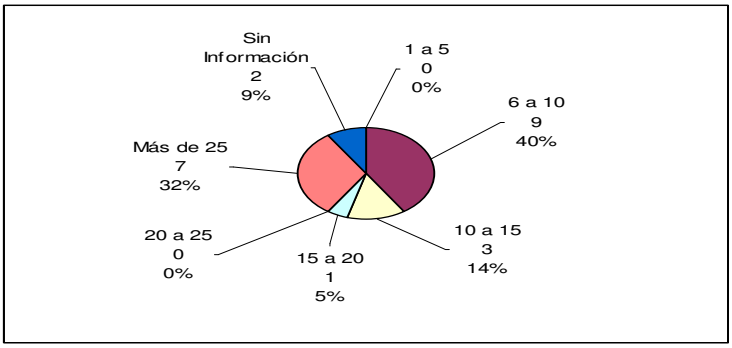


Fuente: Visita a predios 15-04-2010

En relación con el tiempo de ocupación de estos espacios, un 40% de los encuestados, equivalentes a 9, manifestaron habitar el predio entre 6 a 10 años, y un 32% equivalente a 7 encuestados indicaron habitar el predio hace más de 25

años, incluso hasta 45 años como es el caso de la localidad de Usme, barrio Barranquillita.

GRÁFICA 11
TIEMPO DE OCUPACIÓN DE PREDIOS (AÑOS)



Fuente: Visita a predios 15-04-2010

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO- DADEP

1. Querellas por cerramiento.

CUADRO 24
NUMERO DE QUERELLAS POR CERRAMIENTO POR LOCALIDAD - 31 DE DICIEMBRE DE 2009

LOCALIDAD	NÚMERO DE QUERELLAS POR CERRAMIENTO
Usaquén	109
Chapinero	23
Santafé	18
San Cristóbal	60
Usme	12
Tunjuelito	25
Bosa	12
Kennedy	221
Fontibón	77
Engativa	291
Suba	336
Barrios Unidos	11
Teusaquillo	19
Mártires	6
Antonio Nariño	16
Puente Aranda	52
Candelaria	2
Rafael Uribe Uribe	11
Ciudad Bolívar	12
Sumapaz	0
Total	1313

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Especio Público- DADEP

Efectuado el análisis de las querellas por localidades, se encontró que a la fecha se han tramitado 1.444 en 19 localidades de Bogotá, por concepto de cerramientos en espacio público, la localidad de Sumapaz no registra querellas por dicho concepto.

Las localidades que presentan mayor número de querellas por cerramiento son: Suba con 336, Engativá con 291 y Kennedy con 221 y por el contrario las que presentan menor número de querellas están la localidad de candelaria con 2, Barrios Unidos 11 y Rafael Uribe con 11.

De acuerdo con el oficio de radicación del DADEP 2010EE6517 al Informe Preliminar, la entidad establece de acuerdo al estado de los expedientes por cerramiento, lo siguiente: de un total de 1.342 querellas, el 20.49% han sido archivadas que corresponde a 275 querellas, el 23.39% de 314 querellas tienen orden de restitución y el 0.37% pertenecientes a 5 querellas, se encuentran pendientes de fallo, como se evidencia en el siguiente cuadro:

CUADRO 25
ESTADO QUERELLAS POR CERRAMIENTO
- 31 DE DICIEMBRE DE 2009

LOCALIDAD	Avoca Conoc.	Ordena Restit.	En pruebas	Fija Fecha restituc.	Concede Apelaci.	Ordena Archivo	Otras Actuac.	Pendiente fallo	Revoca Y adiciona	Solicita concepto	TOTAL
Usaquén	5	25	0	17	14	33	5	0	5	5	109
Chapinero	1	4	1	0	1	10	1	1	3	0	22
Santafé	2	2	3	0	2	9	0	0	0	0	18
San Cristóbal	30	14	2	0	3	10	0	0	1	0	60
Usme	8	1	1	0	2	0	0	0	0	0	12
Tunjuelito	6	3	3	4	1	7	1	0	0	0	25
Bosa	0	1	0	0	2	3	5	0	1	0	12
Kennedy	111	33	4	7	11	29	21	2	3	0	221
Fontibón	8	24	6	0	11	21	7	0	0	0	77
Engativa	102	90	10	2	10	64	3	0	8	2	291
Suba	32	97	8	9	59	43	87	1	0	0	336
Barrios Unidos	2	1	2	0	0	5	1	0	0	0	11
Teusaquillo	2	1	1	1	5	8	0	0	0	1	19
Mártires	0	2	1	0	0	3	0	0	0	0	6
Antonio Nariño	12	1	1	0	0	1	0	0	1	0	16
Puente Aranda	6	3	6	0	12	18	5	0	2	0	52
Candelaria	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Rafael Uribe Uribe	2	3	2	0	1	2	1	0	0	0	11
Ciudad Bolívar	3	9	8	7	2	9	3	1	0	0	42
Sumapaz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	334	314	59	47	136	275	140	5	24	8	1342

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Especio Público- DADEP

2. Querellas por Construcción en Bien de Uso Público:

CUADRO 26
NUMERO DE QUERELLAS POR CONSTRUCCIÓN EN BIEN DE USO PÚBLICO
POR LOCALIDAD A 31 DE DICIEMBRE DE 2009

LOCALIDAD	NÚMERO DE QUERELLAS POR CONSTRUCCIÓN EN BIEN DE USO PÚBLICO
Usaquén	47
Chapinero	9
Santafé	37
San Cristóbal	55
Usme	10
Tunjuelito	9
Bosa	31
Kennedy	193
Fontibón	18
Engativa	130
Suba	34
Barrios Unidos	5
Teusaquillo	4
Mártires	1
Antonio Nariño	10
Puente Aranda	13
Candelaria	0
Rafael Uribe Uribe	5
Ciudad Bolívar	102
Sumapaz	0
Total	713

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Respecto a las querellas por Construcción en Bien de Uso Público, se observa que a 31 de diciembre de 2009, según información suministrada por el Departamento Administrativo de la Defensoría del Especio Público- DADEP, están en trámite 713 querellas de las cuales 193 corresponden a la Localidad de Kennedy, 130 a la Localidad de Engativa y 102 a Ciudad Bolívar. Las localidades con menor número de querellas son: Mártires 1, Teusaquillo 4, Rafael Uribe Uribe y Barrios Unidos con 5.

De acuerdo con el oficio de radicación del DADEP 2010EE6517 al Informe Preliminar, la entidad establece de acuerdo al estado de los expedientes por construcciones en bien de uso público, lo siguiente: de un total de 713 querellas, el 17.95% correspondiente a 128 querellas con resolución que ordena su restitución, el 19.07% de 136 querellas presentan orden de archivo, ninguna mostró fallo pendiente como se evidencia en el siguiente cuadro:

CUADRO 27
ESTADO QUERELLAS POR CONSTRUCCIÓN EN BIEN DE USO PÚBLICO

LOCALIDAD	Avoca Conoc.	Ordena Restit.	En pruebas	Fija Fecha restituc.	Concede Apelaci.	Ordena Archivo	Otras Actuac.	Pendiente fallo	Revoca Y adiciona	Solicita concepto	TOTAL
Usaquén	9	9	1	6	9	11	0	0	1	1	47
Chapinero	0	1	0	0	2	6	0	0	0	0	9
Santafé	20	2	2	1	0	11	1	0	0	0	37
San Cristóbal	37	4	4	0	3	7	0	0	0	0	55
Usme	2	3	0	0	0	2	1	0	2	0	10
Tunjuelito	0	1	0	2	3	2	1	0	0	0	9
Bosa	14	2	0	2	4	5	4	0	0	0	31
Kennedy	102	56	1	1	5	15	6	0	1	6	193
Fontibón	0	7	0	2	0	7	2	0	0	0	18
Engativa	44	26	1	0	12	43	3	0	1	0	130
Suba	6	8	2	2	3	5	8	0	0	0	34
Barrios Unidos	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	5
Teusaquillo	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	4
Mártires	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Antonio Nariño	2	1	0	0	3	4	0	0	0	0	10
Puente Aranda	0	2	0	0	1	9	0	0	1	0	13
Candelaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rafael Uribe Uribe	0	1	0	0	1	3	0	0	0	0	5
Ciudad Bolívar	85	3	2	6	0	4	2	0	0	0	102
Sumapaz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	323	128	14	23	46	136	30	0	6	7	713

Fuente: Departamento Administrativo de la Defensoría del Especio Público- DADEP

3. Inversión del DADEP por concepto de recuperaciones voluntarias del Espacio Público:

El DADEP, ha desarrollado diferentes actividades para mejorar la conciencia de los habitantes respecto de sus entornos, las cuales se inician en el proceso de la entrega de zonas de cesión obligatorias al sistema de registro e inventario del patrimonio inmobiliario de la ciudad, la capacitación a comunidades, urbanizadores, constructores y cobradores de vivienda para que cumplan y vigilen esta obligación.

En las últimas dos administraciones, la gestión de la entidad se ha centrado en la consolidación de estrategias de comunicación y trabajo concertado con la comunidad, facilitando ante todo la participación real y efectiva en la recuperación y administración del espacio público en las diferentes localidades de la ciudad. La entidad viene desarrollando desde 2001, la estrategia del diálogo social con la comunidad destinada básicamente al logro de las entregas voluntarias y con el especial propósito de invitarlas para que hagan la devolución de los espacios públicos invadidos.

Este ejercicio es desarrollado por un grupo de profesionales que pretende apoyar orientar, coordinar, asesorar jurídica, pedagógica y técnicamente a las

organizaciones comunitarias, asociaciones de vecinos y demás personas jurídicas y/o naturales en la recuperación integral del espacio público, con prioridad en los bienes de uso público indebidamente ocupados o privatizados .

Se estableció en el Plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, que en el proyecto: Acuerdos de sostenibilidad y gestión concertada de espacios públicos), se invirtió la suma de $3.458.8 millones. En el Plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”, por el proyecto Defensa participativa y sostenibilidad territorial del espacio público, se invirtió la suma de $11.895,7 millones. Finalmente, en el plan de desarrollo “Bogotá Positiva para vivir mejor”, por el proyecto apoyo, asistencia y asesoría en la gestión del espacio público, se destinó la suma de $717,3 millones. Estableciendo que las tres administraciones invirtieron la suma de $16.071,8 millones.

Es de resaltar, que del 2001 a diciembre 31 de 2009, según el DADEP, el inventario de bienes de uso público asciende a la suma de $1.169.387.0 millones.

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3 ANEXO 1

HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS		**NA**	
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO Y FDL	8		2.5.1 2.5.2
IPES			2.5.3 2.5.4 2.5.5
EAAB			2.5.6 2.5.8 2.5.9
CON INCIDENCIA FISCAL			
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA		**NA**	
CON INCIDENCIA PENAL		**NA**	

NA: No aplica.

Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir incluye, fiscales, disciplinarios, penales y los netamente administrativos.

CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
ANEXO 2

CB-0402 PLAN DE MEJORAMIENTO

Entidad **INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL - IPES**

ORIGEN	CAPITULO	DESCRIPCION DEL HALLAZGO U OBSERVACION	ACCION CORRECTIVA	INDICADOR	META	AREA RESPONSA77E	RESPONSABLE DE LA EJECUCION	RECURSOS	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	RESULTADO DEL INDICADOR SEGUIMIENTO	GRADO DE AVANCE FISICO DE EJECUCION DE LAS METAS - SEGUIMIENTO ENTIDAD	ANALISIS - SEGUIMIENTO ENTIDAD	RANGO DE CUMPLIMIENTO - SEGUIMIENTO CONTRALORIA	ESTADO DE LA ACCION FORMULADA (A=Abierta, C=Cerrada) Contraloría
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – Vigencia 2008	3.8.2.2. Hallazgo administrativo	PARCIAL Algunos vendedores incorporan una mesa al lado del quiosco, afectando la estética del lugar	Se realizará la verificación, supervisión y seguimiento de los módulos de venta con el fin de que los beneficiarios cumplan con el reglamento de funcionamiento de la REDEP	No. modulos supervisados / No. módulos en operación	1	REDEP	Carlos Andrés Torres	Financieros, Tecnológicos, Humanos	2010/01/01	2010/12/31				0.0	A
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – Vigencia 2008	3.8.2.4. Hallazgo administrativo	Debido al bajo nivel de ingreso en las ventas, la mayoría de los ocupantes de los quioscos no han cumplido con la meta del ahorro programado establecido por el IPES en el reglamento de funcionamiento de la REDEP. Por lo tanto, la idea de negocio desarrollada a través de la capacitación impartida en áreas como: mercadeo, ventas, contabilidad, economía solidaria (cooperativismo) y proyecto de vida; difícilmente podrá llevarse a cabo, toda vez que los dineros ahorrados durante el período contractual (dos años) no son suficientes para iniciar una microempresa duradera, con viabilidad comercial y productiva, que les permita hacer tránsito al comercio formal.	Se modificará el componente del ahorro programado en el reglamento de funcionamiento de la REDEP de acuerdo con las condiciones socio-económicas actuales de la población y del programa.	Modificación al reglamento de funcionamiento de la REDEP	Modificación al reglamento de funcionamiento de la REDEP	REDEP	Carlos Andrés Torres	Financieros, Tecnológicos, Humanos	2010/01/04	2010/06/30				0.0	A
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – Vigencia 2008	3.8.2.5. Hallazgo administrativo	PARCIAL Se observó que algunos módulos son atendidos por una persona distinta al asignatario, para los cuales se hace necesario que el IPES certifique su autorización	Se realizará la verificación, supervisión y seguimiento de los módulos de venta con el fin de que los beneficiarios cumplan con el reglamento de funcionamiento de la REDEP y tomar las acciones	No. módulos supervisados / No. módulos en operación	1	REDEP	Carlos Andrés Torres	Financieros, Tecnológicos, Humanos	2010/01/01	2010/12/31				2.0	C

			pertinentes y oportunas.												
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – Vigencia 2008	3.8.2.7 Hallazgo administrativo	Con relación a la provisión de mercancías, éstas se adquieren de manera directa, y no de acuerdo al modelo de intervención diseñado para el programa REDEP, que consistía en definir la figura de un operador general, a través del proceso licitatorio pertinente.	Se realizará el proceso licitatorio para la contratación del operador general.	Licitación pública para contratar un operador	Licitación pública para contratar un operador	REDEP	Carlos Andrés Torres	Financieros, Tecnológicos, Humanos	2010/01/01	2010/12/31				0.0	A
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – Vigencia 2008	3.8.3.6. Hallazgo administrativo.	Algunos comerciantes utilizan el módulo de ventas como bodega o lugar de almacenaje de diversas mercancías y continúan ejerciendo su actividad económica en el espacio público el cual ya había sido recuperado.	1. Generar acciones correctivas a través de llamados de atención dando cumplimiento al reglamento interno. 2 En caso de no acatamiento por parte de los beneficiarios se agilizarían los procesos jurídicos a que haya lugar para la recuperación de los módulos.	No. de módulos recuperados / No. de módulos abandonados	Incrementar la recuperación de los módulos.	Subdirección de Gestión y Redes Sociales	LUZ EUGENIA VELASQUEZ - JORGE RODRIGUEZ - COORDINADOR COMERCIAL - GESTOR COMERCIAL Y GESTORES COMERCIALES	Recurso Humano	2010/01/01	2010/12/31				2.0	C
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – PAD 2008 FASE II	3.3.1.1.1.	Falta de cesión oportuna de los contratos de administración de las plazas y sitios públicos al IPES por parte de las Alcaldías Locales	Efectuar reuniones con cada una de las Alcaldías Locales para hacer seguimiento a los compromisos establecidos con el fin de culminar el proceso de recepción formal de las plazas de mercado distritales al IPES.	# de plazas de mercado recibidas formalmente por el IPES / 17 plazas	En el año 2008, recepcionar formalmente las plazas de Mercado: Trinidad Galán de la Localidad de Puente Aranda y Los Luceros de Ciudad Bolívar. Para el 2009 se deben recibir las demás plazas de mercado.	Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, Sistema Distrital de Plazas, Alcaldías Locales	Subdirector Empresarial, comercial y logístico, Coordinador-a del Sistema Distrital de Plazas de Mercado- IPES, Alcaldías Locales, Subsecretaría de Asuntos Locales-Secretaría de Gobierno	Humanos, físicos y financieros	2008/12/01	2010/06/30	De las 17 Plazas de mercado recibidas de manera provisional, se recibieron formalmente las plazas de Mercado: Trinidad Galán de la Localidad de Puente Aranda y Los Luceros de Ciudad Bolívar en el primer semestre de 2008. Además se recibieron las sigientes plazas: Kennedy, Quirigua, Las Ferias, Siete de Agosto, Carlos E. Restrepo, Santander, San Carlos, El Carmen, San Benito 11 Plazas formalmente recibidas/17 plazas de mercado recibidas de manera provisional	64,71	En el último bimestre de 2008, de las 17 plazas de mercado recibidas de manera provisional por el IPES, se legalizó la entrega formal de 8 de ellas a través de convenios interadministrativos a saber: Carlos E. Restrepo Conv-3205, Santander Conv-3206, San Benito Conv-3207, San Carlos Conv-3208, El Carmen Conv-3209, Kennedy-3210, Los Luceros Conv-3211, Galán Conv-3212. Sobre las seis Plazas de Mercado restantes (veinte de Julio, Boyacá Real, Doce de Octubre, Fontibón, la Perseverancia y Las Cruces), el IPES ha promovido un ejercicio de trabajo conjunto con las Alcaldías Locales, el cual tiene como	1.0	A

													objetivo lograr la firma de los Convenios Interadministrativos para la entrega formal durante el segundo semestre de 2009; en consecuencia los convenios de las siguientes plazas, se encuentran en revisión jurídica: Perseverancia, Cruces, Boyaca Real. La recepción formal de las Plazas restantes (Doce de octubre, Fontibón y Veinte de Julio) depende de factores jurídicos que deben ser resueltos por las alcaldías locales.		
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – PAD 2008 FASE II	3.3.1.1.2.	Cesión de los contratos de administración de plazas y espacios públicos de las mismas a terceros en trasgresión de los pactos iníciales del contrato estatal.	Las Alcaldías Locales deberán entregar al IPES, las Plazas de Mercado con los bienes de uso público libres de problemas jurídicos. El IPES dará en aprovechamiento comercial a las personas interesadas, las alternativas comerciales de las plazas de mercado observando lo establecido en el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento, aprobado mediante Resolución 101 de 2008.	(plazas de mercado recibidas con formalidades plenas / plazas de mercado recibidas por el IPES)*100 (# de puestos de venta asignados en las plazas de mercado con formalidades plenas / # de puestos de ventas asignados en las plazas de mercado)*100	Formalizar el recibo de las plazas de mercado por el IPES, para su administración Normalizar la presencia de comerciantes en la plazas de mercado mediante la suscripción de contratos	Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, Sistema Distrital de Plazas, Alcaldías Locales	Subdirector(a) empresarial, comercial y logístico, Coordinador(a) del Sistema Distrtial de Plazas de Mercado, Subsecretaría de asuntos locales - Secretaría de Gobierno Distrital, Alcaldías Locales	Humanos, físicos y financieros	2008/12/01	2010/06/30	11 plazas de mercado recibidas formalmente/17 plazas de mercado recibidas de manera provisional= 64,71 93 comerciantes nuevos con contrato de uso/686 puestos disponibles= 13,56	64,71	En el último bimestre de 2008, de las 17 plazas de mercado recibidas de manera provisional por el IPES, se legalizó la entrega formal de 8 de ellas a través de convenios interadministrativos a saber: Carlos E. Restrepo Conv-3205, Santander Conv-3206, San Benito Conv-3207, San Carlos Conv-3208, El Carmen Conv-3209, Kennedy-3210, Los Luceros Conv-3211, Galán Conv-3212., en la vigencia 2009 se recibieron las Plazas de mercado: Ferias Conv-2254, Quirigua Conv 2253 y 7 de Agosto Conv-2211. Sobre las seis Plazas de Mercado restantes (veinte de Julio, Boyacá Real, Doce de Octubre, Fontibón, la Perseverancia y Las Cruces), el IPES ha promovido un	1.0	A

													ejercicio de trabajo conjunto con las Alcaldías Locales, el cual tiene como objetivo lograr la firma de los Convenios Interadministrativos para la entrega formal durante el segundo semestre de 2009; en consecuencia los convenios de las siguientes plazas, se encuentran en revisión jurídica: Perseverancia, Cruces, Boyaca Real. La recepción formal de las Plazas restantes (Doce de octubre, Fontibón y Veinte de Julio) depende de factores jurídicos que deben ser resueltos por las alcaldías locales. De otra parte El IPES publicó la Resolución 098 ?Por la cual se expide el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de las Plazas de Mercado del Distrito Capital de Bogotá y se deroga las Resoluciones 101, 126, 222 y 234 de 2008?, la cual en su ARTÍCULO 14. Señala el procedimiento para la asignación de los puestos, locales o bodegas. A partir del mes de mayo del presente año, se dio inicio al proceso de adjudicación de los espacios disponibles, logrando la siguiente gestión: Plaza de mercado 20 de Julio 12, Plaza de mercado Doce de octubre 6, Plaza de mercado Fontibón 13,		

													Plaza de mercado Kennedy 17, Plaza de mercado La Perseverancia 8, Plaza de mercado Quirigua 5, Plaza de mercado Santander, 6, Plaza de mercado Siete de Agosto 6, Plaza de mercado Trinidad Galán 20. Cabe señalar que el IPES a través de la Subdirección de Gestión y Redes Sociales, ha ofertado los puestos disponibles a vendedores informales de todas las localidades y a población desplazada, de igual manera el día martes 20 de octubre se publico en el diario el Espacio una oferta dirigida a toda la ciudad; sin embargo la a la fecha las solicitudes de vinculación al Sistema Distrital de Plazas de Mercado, han sido mínimas.		
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – PAD 2008 FASE II	3.3.1.1.4.	El IPES en cumplimiento de los artículos 5 y 7 del acuerdo 96 de 2003, deberá implementar las correspondientes tarifas a aplicar. El IPES para el cálculo y diseño de las tarifas de uso y/o arrendamiento, relacionadas con el valor a cobrar sobre los locales exteriores ubicados en las diferentes plazas, deberá establecer el correspondiente valor mensual a cobrar.	El IPES implementará el plan tarifario para las plazas de mercado expedido por la UESP, previa actualización, a los nuevos adjudicatarios en las plazas de mercado distritales.	(# de personas vinculadas a las plazas de mercado con Plan Tarifario actualizado / No. De personas vinculadas a plazas de mercado)*100	Implementar un plan tarifario adecuado a los nuevos adjudicatarios de los puntos de venta de las plazas de mercado distritales.	Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, Sistema Distrital de Plazas.	Subdirector Empresarial, comercial y logístico, Coordinador-a del Sistema Distrital de Plazas de Mercado- IPES.	Humanos, físicos y financieros	2008/12/01	2010/06/30	No se tiene un avance en este aspecto, pues, se siguen utilizando las tarifas implementadas, desde la administración de las plazas por las alcaldías locales. Teniendo en cuenta que aún no ha sido posible recibir de manera formal todas las plazas de mercado Distritales.		Hasta tanto el IPES, no reciba formalmente todas las plazas distritales de mercado, no es posible contar con toda la información referente a los puestos, locales o bodegas, sus actividades, áreas, etc., que permita establecer con certeza las condiciones necesarias para configurar un proceso de licitación de las nuevas tarifas.	1.0	A
AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR – PAD 2008 FASE II	3.3.1.1.5.	En cuanto a los procesos, fallos y demás deudas, se advierte, que se hace necesario y oportuno, que las partes involucradas; en especial a los	Gestionar el pago de las deudas de servicios públicos de las plazas de mercado distritales.	Deudas de servicios públicos canceladas / Total Deudas de servicios públicos	Cancelar las deudas por concepto de servicios públicos de las plazas de mercado	Subdirección Empresarial, Comercial y Logística, Sistema Distrital de Plazas.	Subdirector-a empresarial, comercial y logístico-a, Coordinador-a sistema distrital de plazas de mercado	Humanos, físicos y financieros	2008/12/01	2010/06/30	Deuda de Servicios Públicos Cancelada $250,265,610 /Deuda total de Servicios Públicos $2,117,991,740	0,12	En diciembre de 2008, el IPES efectuó convenio de pago de las deudas generadas en administraciones anteriores por la		

		representantes del Distrito Capital a quienes les compete, suscriban los correspondientes acuerdos de pago, o en su defecto cancelen a la mayor brevedad los valores a que haya lugar, a fin de evitar el incremento de las deudas generado en intereses y moras, mas aun, cuando en dos casos la autoridad judicial libró mandamiento de pago.										recolección de residuos sólidos de las plazas de mercado, con la empresa Aseo Capital. Las plazas involucradas fueron; Las Cruces, el Carmen, San Carlos, San Benito, Restrepo y Luceros. El valor que cobraba Aseo Capital era $758,477,286, se negoció y pago $ 250,265,610. quedando al día con la deuda. Cabe señalar que esta negociación no involucró las deudas de las plazas de mercado Doce de Octubre y Perseverancia por Aseo capital y Restrepo con una deuda generada con LIME. Para el caso de la Empresa de acueducto y Alcantarillado, no ha sido posible realizar la negociación, porque no han soportado los estados de cuenta definitivos. La más reciente gestión de parte del IPES, se adelantó con la remisión del oficio DIR-32250-09, del 30 de noviembre.	0.0	A

Fecha de Conformidad: Diciembre 2008-2009
Fecha de Seguimiento: Marzo de 2010