REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA JURÍDICA
Revisó VP
Aprobó

MINISTERIO DEL TRABAJO

DECRETO NÚMERO 801 **DE 2022**

16 MAY 2022

Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en particular las contenidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley 1988 de 2019, y

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 2 de la Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado: *"servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)".*

Que, de conformidad con el artículo 25 constitucional, el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

Que, conforme lo establece el artículo 26 de la Constitución Política, *"(...) toda persona es libre de escoger profesión u oficio. (...) Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social (...)".*

Que el artículo 82 de la Carta Política, señala que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Así mismo, precisa que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Que el Estado tiene el deber constitucional de velar tanto por los derechos a la dignidad humana, al trabajo y mínimo vital de los vendedores informales, así como, por el interés general, que se concreta en el deber de conservar y preservar el espacio público, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia T-243 de 2019,*"la resolución de la anterior controversia constitucional no se resuelve a partir de jerarquización de*

principios, sino, por el contrario, a partir de un ejercicio de armonización y ponderación entre estos dos principios constitucionales".

Que, como lo precisa la Sentencia T-510 de 2016, el derecho al mínimo vital o subsistencia, se desprende de la aplicación de tratados internacionales y los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad, el trabajo y la seguridad social. Este derecho, busca las garantías de unas condiciones materiales mínimas, sin las cuales las personas no pueden asegurar autónomamente su subsistencia.

Que, como lo indica la Sentencia T-607 de 2017, para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional protege el derecho al mínimo vital de esta población, lo que supone que las autoridades deberán crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que integre alternativas de reubicación adecuadas.

Que según la Sentencia T-243 de 2019 para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de un grupo de especial protección, por cuanto se encuentran en especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica.

Que, en virtud de lo anterior, se expidió la Ley 1988 de 2019 *"Por la cual se establecen los lineamientos, para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones"*, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1988 de 2019, el Ministerio de Trabajo expidió la Resolución 1213 de 2020, la cual reglamenta los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales de que trata la Ley 1988 de 2019.

Que, en atención a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Resolución 1213 de 2020, se aplicó la metodología definida en el anexo 1 de la precitada norma, agotando las fases 1 – alistamiento institucional; 2 – elaboración de la agenda pública y con la expedición del presente Decreto se concluiría la fase 3 – formulación y reglamentación.

Que durante las fases 1, 2 y 3 se generaron diferentes modelos de análisis de información secundaria, instrumentos y estrategias de participación conducentes a recibir y analizar los aportes de: a) las entidades de nivel nacional, departamental, distrital y municipal; b) las organizaciones de vendedores informales; c) los entes de control y, d) la academia. Estos insumos fueron la base para la construcción de la Política Pública de los Vendedores Informales objeto de adopción en el presente Decreto.

Que dentro de las estrategias trazadas para cada uno de los ejes de política, en el marco de los objetivos planteados, se identifica el liderazgo de las distintas entidades del orden nacional, departamental y municipal, como actores indispensables para reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en espacio público, disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público y aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales.

Que en cumplimiento de lo previsto en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.3.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República 1081 de 2015, el proyecto de Decreto fue publicado en la página web del Ministerio del Trabajo.

Que el presente decreto se expide con fundamento en la potestad reglamentaria del Presidente de la República, razón por la cual, deberá quedar compilada en el Decreto 1072 de 2015, en los términos que a continuación se señalan.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. ***Adición de un Capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015.*** Adiciónese el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, el cual quedará así:

"CAPÍTULO 6

POLÍTICA PÚBLICA DE LOS VENDEDORES INFORMALES

Artículo 2.2.9.6.1. ***Objeto.*** El presente Capitulo tiene por objeto adoptar la Política Publica de Vendedores Informales, con el fin de garantizar los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

La política pública para los vendedores informales tiene como finalidad esencial, ser una herramienta para el desarrollo de soluciones a la situación de precariedad de este sector y apunta a ampliar las capacidades y oportunidades de las personas hacia condiciones de igualdad y equidad, disminuyendo los niveles de pobreza y desigualdad. Mejorar las condiciones para la inclusión de la población trabajadora informal en el aprovechamiento del espacio público, y reconociendo la necesidad de conciliar dos derechos fundamentales en constante conflicto, por un lado, el derecho al trabajo y al mínimo vital, y por otro, el derecho al gozo del espacio público.

Artículo 2.2.9.6.2. ***Ámbito de Aplicación.*** La Política Pública que aquí se adopta está dirigida a todos los vendedores informales, organizaciones de vendedores informales del territorio nacional, a las entidades del orden nacional y territorial, y los demás actores interesados en garantizar los derechos de los vendedores informales a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público.

Artículo 2.2.9.6.3. ***Política Pública de los Vendedores Informales.*** Adóptese la Política Pública de los Vendedores Informales, contenida en el Anexo Técnico número 4 del Decreto 1072 de 2015."

Continuación del Decreto: "*Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales*".

Artículo 2. *Vigencia*. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE 16 MAY 2022

Dado en Bogotá D.C., a los

MINISTRO DEL INTERIOR,

DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ

MINISTRO DEL TRABAJO,

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

El futuro es de todos | Mininterior

El empleo es de todos | Mintrabajo

Anexo Técnico No. 4 del Decreto 1072 de 2015

POLÍTICA PÚBLICA DE VENDEDORES INFORMALES

2022

www.mininterior.gov.co www.mintrabajo.gov.co

THINK
OF YOUR
OWN MY
IDEAS

Presidente de la República
Iván Duque Márquez

Vicepresidente de la República
Marta Lucía Ramírez

Ministro del Interior
Daniel Andrés Palacios Martínez

Ministro del Trabajo
Ángel Custodio Cabrera Báez

Directora del Departamento Nacional de Planeación
Alejandra Botero Barco

Publicado por el Gobierno de Colombia
Ministerio del Interior
Ministro
Daniel Andrés Palacios Martínez
Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos
Carlos Alberto Baena López
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
Edna Paola Najar Rodríguez
Dirección de Derechos Humanos
Alexander Jaimes Medina
Directora para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal
Hilda Gutiérrez
Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías
Giovanna Alejandra Rey Anaya
Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
Judith Rosina Salazar Andrade
Equipo Técnico
Jhon Alexander Jiménez Triviño, Bibiana Tangarife Carvajal, Kristie Andrea Peñaloza Herrera María Gladys Valero Vivas, Nidia Duque, Karen Vega, Juan Carlos Sierra, Luis David Pulido, Julián Bedoya, Joseph Zevooluni, Maicol Andrés Quiroga Barrantes.

Ministerio del Trabajo
Ministro
Ángel Custodio Cabrera Báez
Viceministro de Empleo y Pensiones
Andrés Felipe Uribe Medina
Directora de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar
Martha Liliana Agudelo Valencia
Subdirector de Formalización y Protección del Empleo
Diego Fernando Rubio
Equipo Técnico
Iván Horacio Felipe Zapata Cuervo, Carlos Enrique Noya Ballen, Mabel Ximena Castillo Quijano, Dayi Merlen Sedano González, María José Zapata Amaya, María Camila Soto Suárez.

Departamento Nacional de Planeación
Directora
Alejandra Botero Barco
Directora de Desarrollo Social
Laura Milena Pabón
Subdirector de Empleo y Seguridad
Cesar Augusto Merchán Hernández
Equipo Técnico
Luis Alexander Rojas Guevara

Diseño y diagramación: Héctor David Zamora Jaramillo
Enlace a la versión digital, al momento de la publicación:
Bogotá D.C., Colombia, 2022

Contenido

	Introducción	7
1.	**Marco De Referencia**	9
1.1.	Antecedentes	10
1.2.	Marco Normativo	17
1.3.	Marco Conceptual	30
1.4.	Análisis del contexto	34
2.	**Enfoques de la política pública de vendedores informales**	47
2.1.	Derechos Humanos	49
2.2.	Poblacional – diferencial	50
2.3.	Momento del curso de vida	50
2.4.	Territorial	51
3.	**Metodología para la formulación de la Política Pública**	53
4.	**Diagnóstico Situacional**	59
4.1.	Resultados a partir de la información de distritos y municipios.	61
4.2.	Resultados a partir de la información de organizaciones y asociaciones de vendedores informales.	63
4.3.	Retos de la Política Pública	64
5.	**Objetivos de la Política Pública**	67
6.	**Ejes, estrategias, líneas de acción y financiación**	69
6.1.	**Eje 1:** Reducir la informalidad laboral en la población dedicada a las ventas informales en espacio público	71
6.2.	**Eje 2:** Disminuir la incidencia de conflictividad por el uso y la convivencia en el espacio público	73
6.3.	**Eje 3:** Aumentar el impacto de programas dirigidos a los vendedores informales.	76
6.4.	Financiación	78
7.	**Seguimiento y evaluación**	79
8.	**Referencias**	88
8.1.	Normatividad	90
8.2.	Jurisprudencia	91
8.3.	Otros Recursos	91

Listado de tablas

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

Listado de figuras

Figura 1. Funciones Nación-Entes Territoriales.
Figura 2. Empleo no registrado y empleo asalariado formal 2003-2012 en Argentina.
Figura 3 Enfoques en el ciclo de la política pública.
Figura 4. Fases del ciclo de política pública.
Figura 5. Elementos de la matriz de mapa de actores.
Figura 6. Mapa general de actores.
Figura 7. Esquema explicativo de matriz para la identificación de actores.
Figura 8. Esquema de mapa de actores.
Figura 9. Instrumento para recolección de información de distritos municipios.
Figura 10. Árbol de Problemas.
Figura 11. Árbol de Objetivos.
Figura 12. Propósito, Ejes, Estrategias y Enfoques de la Política Pública.

Introducción

En Colombia, aproximadamente el 75% de la población vive en centros urbanos, proporción que se estima, aumentará al 85% en el año 2050. Esto significa que, en las próximas cuatro décadas, cerca de 20 millones de personas, llegarán a las ciudades, generando una mayor demanda en términos de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales, y espacio público efectivo (plazas, plazoletas y parques), e introduciendo significativas presiones sobre el mercado laboral urbano, tanto formal como informal.[1]

Esta realidad, sumada a la persistente desigualdad en términos de distribución de ingresos, la alta incidencia de la informalidad que llega al 60.6% a nivel nacional en 2019[2] y el cuentapropismo, han conducido a que muchas personas, dadas sus condiciones de precariedad laboral, vulnerabilidad social y económica, se vean obligadas a buscar su sustento y el de sus familias a través de las ventas informales en el espacio público.

Este fenómeno que es observable en la mayoría de las ciudades colombianas, ha creado importantes fricciones, entre el derecho al trabajo y al mínimo vital y el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable del espacio público. En ese sentido, es necesario considerar que el déficit cuantitativo de espacio público a nivel nacional alcanza el 70,6% en 2020 (DNP), y que existe una inequidad territorial en el acceso al espacio público evidente en aquellas zonas de las ciudades ahora legalizadas, pero que tuvieron origen informal y que en su proceso de normalización no lograron consolidar aceptables estándares de espacio público. Allí, además de un claro déficit de Espacio Público Efectivo, el poco existente tampoco está distribuido uniformemente en el territorio, gran parte de esos espacios han sido ocupados y no está de manera real cumpliendo su objeto para uso, goce y disfrute de todos los ciudadanos.

Todos estos conceptos se encuentran consagrados y protegidos ampliamente en la Constitución Política, la jurisprudencia y la legislación; por consiguiente, constituyen una razón fundamental para establecer mecanismos que permitan conciliar tales derechos en procura de garantizar mejores condiciones para quienes ejercen el trabajo de manera informal en el espacio público.

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

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

Por lo anterior, el presente documento que contiene los elementos de la Política Pública de Vendedores Informales se presenta en siete (7) capítulos. En el primer capítulo se exponen los marcos de referencia donde se contemplan los antecedentes nacionales e internacionales, el marco conceptual y el marco normativo; en el segundo capítulo se abordan los diferentes enfoques de la política pública; en el tercer capítulo se hace una descripción de la metodología empleada para la formulación del instrumento de política; en el cuarto capítulo se hace un diagnóstico de la situación de los vendedores informales en el territorio nacional; en el quinto capítulo se definen los objetivos de la política pública; en el sexto capítulo se presentan los ejes, estrategias y líneas de acción orientadas y definidas tras la participación de los diferentes actores, igualmente, se pre-

[1] Departamento Nacional de Planeación - DNP. Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. 2014.
[2] Tomado de:
http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Porcentaje+de+ocupados+que+no+contribuyen+a+pensi%F3n&ind=109

sentan las herramientas para gestión nacional y territorial de la política pública; en el séptimo capítulo se establecen los mecanismos de seguimiento y evaluación que completan el ciclo de la política pública de vendedores informales.

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

1. Marco de referencia

1.1 Antecedentes

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

De acuerdo con varios estudios, las razones personales para recurrir a las ventas informales pasan por diferentes argumentos, entre los cuales se identifican mayormente: Argumentos económicos, considerando la venta informal como una fuente de ingresos que permite por lo menos vivir, se debe resaltar que, no necesariamente, el hecho de dedicarse voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público implica grandes inversiones o gastos. También existen argumentos de oportunidad (relacionados con factores de espacio y tiempo), en el espacio público se encuentra la coyuntura para trabajar por la cantidad de horas y días que se considere necesario, recibiendo diariamente dinero por ello (Moyano Díaz, Castillo Guevara y Lizana Lizana 2008) también se da la facilidad para movilizarse y hacer más visible la oferta de productos en lugares y temporadas con mayor demanda y alta circulación de posibles compradores, nacionales o extranjeros, si se analiza la afluencia turística.

Otros reseñan argumentos generacionales, muestran que a través de los años los padres les han enseñado a hijas e hijos que, en su edad para laborar, pueden dedicarse al manejo de la venta informal como expresión cultural de un territorio donde se identifican actividades, productos y puntos de ubicación que permiten una proximidad física de las personas que, diaria o periódicamente, confluyen en un mismo lugar. Por regla general y conforme a las disposiciones normativas y de argumentación técnica en las que se fundamenta la comprensión del trabajo infantil en el plano nacional, las ventas ambulantes o informales, no se consideran una forma de expresión cultural. Debe ser concebido como una labor extracomunitaria que facilita las situaciones de vulneración de derechos en niñas, niños y adolescentes dentro de una relación capitalista que motiva el uso de la mano de obra de niñas, niños y adolescentes, como medio para la consecución de recursos familiares y perpetuando ciclos de pobreza (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

Así se da la posibilidad de establecer contactos y una relación de ayuda material e instrumental, apoyo social y emocional e intereses comunes (Botero y Herrera 2008), entre vendedores y compradores. En ocasiones, y sobre estos argumentos, se identifica la participación de niños, niñas y adolescentes en las ventas en el espacio público, que puede estar relacionada con el trabajo infantil, entendido como "aquel que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico" (OIT, 2020).

Colombia, como país parte de la OIT y con la ratificación de la Convención Internacional de los derechos de la Niñez, hace visible el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes, como sujetos de derechos y se compromete al desarrollo de acciones eficientes para prevenir y erradicar el trabajo infantil; en coherencia con la Ley 12 de 1991 y su artículo 32°, el cual específica "la protección de niñas, niños y adolescentes, respecto a la explotación económica y cualquier forma de trabajo que pueda ser peligroso e interfiera con su derechos a la educación, salud y desarrollo integral".

Así mismo, la Ley 1098, en su artículo 20°, refiere que las niñas, niños y adolescentes, deberán ser protegidos contra "la explotación laboral, por parte de sus padres", y en su artículo 41° establece que es obligación del Estado garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes y asegurar que no sean vinculados a ninguna forma de explotación económica, por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. También "serán protegidos contra el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación".[3]

Además, en el marco de la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y las disposiciones normativas que enmarcan las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil, se destaca como elemento primordial la Resolución 1796 de 2018, por medio de la cual se "Actualiza el listado de las actividades peligrosas que por su naturaleza o condiciones de traba-

jo son nocivas para la salud e integridad física o psicológica de los menores de 18 años y se dictan otras disposiciones". En su numeral 25, especifica que el trabajo infantil está relacionado con "actividades tales como ventas ambulantes, limpieza de parabrisas o aquellas en que se desempeñen como barrenderos, lustrabotas, cuidadores de carros y motos, malabaristas que, por su naturaleza y condición, implican alta peligrosidad y riesgos en la salud física, psicológicos y morales", en este sentido, toda actividad que realice una niña, niño o adolescente en calle, relacionado con ventas ambulantes, es Trabajo Infantil y es clasificada por Colombia como una actividad peligrosa, que vulnera los derechos de la población de primera infancia, infancia y adolescencia.

Aunado a lo anterior, las niñas, niños y adolescentes, por encontrarse en escenario de calle, pueden estar expuestos a diversas afectaciones, relacionadas con violencias sexuales, violencia física y psicológica; develando riesgos permanentes lo que podría derivar en el uso de esta población en: delitos, consumo de SPA y vinculación al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

Bajo este panorama, es deber del Estado promover la prevención de todo riesgo relacionado con las dinámicas de calle, como acción coherente con la Resolución 16 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2012, que refiere la necesidad de "un abordaje holístico a la protección y promoción de los derechos de niños y niñas trabajando y/o viviendo en la calle".

Así mismo pueden identificarse argumentos educativos: la falta de educación o tecnificación en sus quehaceres, no les permite a las personas entrar a competir en otros renglones del mercado laboral formal, o como lo explica la Organización de los Estados Americanos - OEA, hay una clara relación entre los niveles educativos alcanzados y las oportunidades de desarrollo de las personas y los hogares, y a nivel individual se encuentra que, en general, la educación es la puerta para mejores oportunidades laborales y mayores salarios (Bejar, 1999). También se desarrollan otros tipos de argumentación respecto a lo laboral como la falta de oportunidades, especialmente, para los jóvenes, las mujeres cabeza de hogar, las personas con discapacidades, o los adultos mayores (Moncada Gómez y Ordóñez Argote 2018), que, por limitaciones de experiencia, tiempo, edad, o alguna discapacidad no tienen la oportunidad de acceder fácilmente a vinculaciones laborales en las que puedan poner en práctica sus habilidades.

Además, por razones mucho más profundas dentro de nuestro contexto colombiano, el conflicto armado y la violencia, que datan de más de 50 años, han aumentado el fenómeno del desplazamiento interno (ACNUR, 2020) entendido como la población que se moviliza (de manera forzada o no) de su lugar de residencia habitual a otra dentro del territorio nacional. A la percep-

[3] OIT, Ministerio de Trabajo, ICBF, Departamento Nacional de Planeación (2017). Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador (2017 - 2027). Pág.36.

ción de que en los centros urbanos hay mayores y mejores oportunidades para suplir las necesidades básicas, se suma la percepción de una mayor presencia del Estado, aunada a más instituciones que brindan garantías especialmente a la seguridad y al acceso a los servicios.

También es necesario reconocer el fenómeno de la migración proveniente de otros países y las motivaciones de personas inmigrantes entendidas como "personas que se trasladan a un país distinto al de su nacionalidad o de residencia habitual, de manera que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), 1999)", para ubicarse en el territorio nacional. En el caso del fenómeno de la migración en Colombia es necesario resaltar que la gran extensión de fronteras y el idioma en común son hechos que facilitan el desarrollo de los proyectos de vida de quienes deciden o se ven obligados a migrar y pueden ser considerados argumentos territoriales."

Por otra parte, encontramos que las falencias institucionales guardan una relación directa con las motivaciones personales y las razones antes expuestas de carácter económico, de oportunidad, generacional, educativas, laborales y territoriales, que pueden ser identificadas como causas de las ventas informales en el espacio público a nivel nacional.

En primera medida, aún es precaria la información consolidada de las características de los vendedores informales en todo el territorio colombiano pues, aunque algunos municipios han adelantado el registro y caracterización de esa población, no suministra datos suficientes para la identificación socioeconómica y de sus necesidades; y así, plantear programas, planes y proyectos que garanticen el mínimo vital y la subsistencia en condiciones dignas.

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

En temas generacionales, podemos identificar la necesidad de que el Estado plantee mejores condiciones que garanticen al vendedor informal en espacio público el fácil acceso al microcrédito, crédito y acompañamiento a proyectos productivos y de emprendimiento, que otorguen un capital semilla o un colchón económico; y permita a los vendedores y a las personas económicamente dependientes de esta actividad, romper con la trampa de la pobreza (el ciclo permanente de la baja renta, bajo ahorro, baja inversión, baja productividad). Así como, proveer financiamiento a emprendedores con pocos recursos y excluidos del sistema financiero es clave para la generación de desarrollo económico y social, mitigando la pobreza y sus consecuencias (Banco de la República 2019).

En materia educativa, es preciso hacer énfasis en lo siguiente: Pese a los importantes avances en la cobertura educativa durante los últimos años (la cobertura neta en educación media

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

pasó de 62% a 72%, en superior de 34% a 52% durante el período 2005-2018), sólo se cuenta con un 32% de estudiantes en programas técnicos-tecnológicos (ANIF, 2020), aún persisten dificultades para acceder a una educación de alto nivel y limitada oferta institucional en diferentes partes del país, lo que restringe que las personas que se dedican a las ventas informales tengan conocimientos tecnificados y capacitación en otras artes u oficios.

Probablemente, son las falencias laborales a las que se atañen con más regularidad las causas de las ventas informales. Por años se ha discutido la dificultad que tiene el sector público para garantizar al derecho al trabajo, diversificar las fuentes de empleo especialmente en el sector agrario y disminuir los altos índices de desempleo[4] (FILCO, 2020); también se debe resaltar que los bajos salarios e ingresos no permiten contratos laborales formales, ni la afiliación a un sistema de salud y pensión.

Así mismo, según los resultados del Informe de Pobreza Multidimensional (DANE, 2020), en el porcentaje de hogares privados las variables como desempleo de larga duración, hacinamiento crítico, material inadecuado de pisos, sin aseguramiento en salud y trabajo informal en el total nacional presentaron tendencia al alta en el 2019, comparado con los datos del 2018. En la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) donde se analizan diferentes dimensiones de las condiciones de vida de los colombianos a nivel de vivienda, hogares y personas, se encontraron datos como: El porcentaje de hogares con jefe mujer a nivel nacional pasó de 37,3% a 38,4% entre el 2018 y 2019; y los resultados por regímenes muestran que en 2019 el 48,4% de quienes manifestaron estar afiliados estaban cubiertos por el esquema contributivo, mientras que el 51,3% tenía acceso al régimen subsidiado, mostrando que el 92,8% de las personas a nivel nacional se encontraban afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

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

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

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

De acuerdo con la consultora Nadime Yaver Licht, en el espacio público también se presentan problemas como: incumplimiento de los lineamientos del ordenamiento territorial, condiciones sanitarias deficientes, daño y aumento del deterioro ambiental, contaminación por basuras, vectores, ambientes propicios para la proliferación de bacterias, virus; así como, condiciones laborales inadecuadas y precarización del trabajo, explotación de población vulnerable (pobreza, desplazados, inmigrantes), apropiación y comercialización ilegal del espacio público, creación de fronteras invisibles y territorialización de zonas invadidas y desconocimiento de la propiedad municipal por falta de inventarios y saneamiento de los mismos.

Actualmente, las problemáticas existentes asociadas al uso inadecuado del espacio público permiten establecer que hay una baja noción social, cultural y económica del espacio público; frente a esto, se debe fortalecer la apropiación y la pertenencia mediante la reglamentación, promoción y reconocimiento de usos adecuados del espacio público, incorporando elementos que promuevan la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales.

Teniendo en cuenta que se han identificado condiciones asociadas a la ineficiencia o es-

casez de instrumentos de financiación para la generación y cualificación del espacio público de acuerdo a sus usos, se evidencia una carencia de identidad y apropiación que no refleja resultados en los territorios de una construcción social y cultural efectiva, que hay una débil continuidad en la implementación de procesos pedagógicos para la valoración del pluralismo cultural, y que estos elementos derivan en ocupación indebida, déficits de espacios y segregación, entre otros factores, que alteran la calidad del espacio público como infraestructura y como escenario.

Las actividades relacionadas con el aprovechamiento económico del espacio público tienen un alto componente social y cultural, en la medida en que las actividades permitidas serán el resultado de un acuerdo común de los actores afectados o involucrados. En ese sentido, se puede decir que las posibilidades de aprovechamiento están determinadas por un ejercicio de corresponsabilidad de los actores públicos, privados y comunitarios, ya que los espacios públicos deben cumplir en esencia con su funcionalidad pública y de cohesión social, y a través de ellos se debe promover el sentido de pertenencia y apropiación necesarios para la construcción de comunidad.

Y es que las ventas informales en ocasiones se asocian con situaciones que irrumpen con la seguridad ciudadana, valga decir: Hurtos, invasión y fealdad del espacio público, expendio de sustancias sicoactivas, contaminación visual y auditiva, piratería y contrabando, y evasión de impuestos de industria y comercio (Camargo, 2014). Así como existen evidencias de que los vendedores informales pueden ser afectados directamente por estos fenómenos, siendo víctimas de la extorsión o el cobro de rentas ilegales por el uso y aprovechamiento del espacio público e incluso, se valen de sus vulnerabilidades para instrumentalizarlos e integrarlos como eslabones en la cadena de suministro o comercialización de actividades ilegales como la piratería y el contrabando, entre otras.

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

Como una lectura de la informalidad empresarial y laboral en general, y no cifras específicas de los vendedores informales, se encuentra la información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de conformidad con la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. De acuerdo con esta, a octubre 2020, el indicador de ocupados informales en las 13 ciudades y áreas metropolitanas[5] fue de 47,5%; para el mismo período del 2019 fue de 45,6 %. A octubre 2020 el indicador para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas[6]

En las 13 ciudades y áreas metropolitanas, para los años 2017, 2018 y 2019, se tiene la información proporcionada por la tabla 1.

Tabla 1.

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

AÑO/PERIODO	Dic – Feb	Sept - Nov	Jul – Sept	Mar - May	Ene – Mar
2017	47,0%	47,4%	47,7%	47,7%	47,3%
2018	45,9%	46,9%	46,8%	47,4%	47,3%
2019	46,7%	46,2%	45,7%	46,9%	45,6%
2020	47,5%	47,1%	46,3%	46,1%	-

Tomado de la Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE – Históricos desde el año 2017.[7]

5. Incluye: Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.
6. Incluye: 13 ciudades y áreas metropolitanas más Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.
7. Medición de empleo informal y seguridad social. Disponible en: *https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos*

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

Tabla 2.
Porcentaje de ocupados informales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas entre 2017-2020.

AÑO/PERIODO	Dic – Feb	Sept - Nov	Jul – Sept	Mar - May	Ene – Mar
2017	48,2%	48,5%	48,7%	48,7%	48,5%
2018	47,3%	48,1%	48,0%	48,5%	48,4%
2019	47,9%	47,2%	46,9%	48,1%	47,0%
2020	48,5%	48,0%	47,0%	46,8%	-

Tomado de la Gran Encuesta Integrada de Hogares DANE - Históricos desde el año 2017.[8]

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

Igualmente, según la encuesta de micronegocios – EMICRON 2019 (DANE, 2020), existen en el país un total 576.018 unidades económicas de máximo 9 personas ocupadas dedicadas a las ventas ambulantes en sitio al descubierto.

Es el caso de los vendedores informales (quienes laboran en una actividad individualizada, en la calle, con costos de oportunidad reducidos y sin la garantía de un mínimo vital) que hacen parte de un sector muy heterogéneo debido a su dispersión de horarios de trabajo, dinámica de la actividad económica informal y diversa regulación, que dificultan la recolección de información estadística actualizada y permanente de la actividad comercial en el espacio público. En estas circunstancias, no es posible planificar o llevar a cabo actividades de desarrollo económico y social sin contar con datos precisos y detallados acerca de la magnitud, la distribución y la composición de la población vendedora informal.

En esa medida, el tamaño y dinamismo de las ventas informales en el espacio público están determinados por la capacidad de la economía urbana de generar alternativas al desempleo y por la capacidad institucional de regular eficiente y apropiadamente el uso económico del espacio público, reconociendo que eliminarlas son un imposible social, económico y cultural (IPES, 2020). Pero esta problemática no sólo preocupa a nivel nacional. El trabajo informal en Colombia y el mundo cada día va en aumento, lo que está unido con la ocupación de los espacios públicos, para lo cual, organizaciones internacionales han destinado recursos para apoyar a los gobiernos y reducir la informalidad, o en su defecto, mejorar en lo posible las condiciones laborales de aquellos que no encuentran un espacio en el sector formal, por la falta de oportunidades, formación académica, falta de empleo, entre otras.

El trabajo con fines lucrativos en espacios públicos en la mayoría de los casos es informal y opera fuera de la ley, sin permisos ni locaciones. Los trabajadores informales se enfrentan con muchas restricciones para realizar su actividad económica. No tienen acceso a la infraestructura de servicios de energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y mucho menos, servicios bancarios. En el mercado informal en el espacio público no sólo confluyen vendedores, sino también los compradores, que por razones de precio, de disponibilidad de los productos en las cercanías, le dan sustento a las ventas informales y a los lugares donde se desarrollan. Sin embargo, también una parte de la sociedad suele estigmatizar a los trabajadores informales como competencia desleal, delincuentes y, hasta un obstáculo para el desarrollo del comercio oficial. Razones por las cuales, los vendedores informales en espacio público enfrentan problemas con las autoridades locales, y a veces, deben hasta recurrir mecanismos no convencionales, o incluso, ilegales para seguir comercializando sus servicios y productos.

Para reglamentar el trabajo informal, especialmente el que se lleva a cabo en espacios públicos, se recomienda tener en cuenta el desplazamiento de esta población la cual se moviliza de acuerdo con los eventos locales, situación climatológica, época del año, y el mismo movimiento de sus potenciales clientes, en las ciudades en las que se encuentran. Uno de los mayores problemas en torno a la regulación de esta economía, es la correspondiente al empleo

[8] Medición de empleo informal y seguridad social. Disponible en: *https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos*

y ocupación de los espacios públicos, ya que estos oficialmente están para usarse sin exclusividad de un grupo de personas específico y mucho menos de actividad comercial. No hay una solución estándar aplicable para todos los casos y como ya se mencionó anteriormente, las políticas deberán estar contextualizadas para cada caso local.

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

Por otra parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, publica anualmente la encuesta de micronegocios – EMICRON; exponiendo que para el año 2019, el 87,5 % de los propietarios de los micronegocios no aportó al régimen contributivo en salud ni cotizó en fondo de pensiones. El 94,8 % de los propietarios de micronegocios no realizó pagos a riesgos laborales; asimismo el 87,8% no cuenta con matrícula mercantil.

Teniendo en cuenta todo lo desarrollado hasta el momento, es necesario decir que en el año 2019 fue aprobada la Ley 1988 de 2019 “por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de vendedores informales en espacio público”. En esta ley se identifica la necesidad de velar por armonizar la protección del espacio público con el derecho a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los vendedores informales. También se aclara que es necesario procurar la inclusión en el mercado laboral y económico de esta población vulnerable y disminuir el impacto negativo de la ejecución de políticas públicas que buscan la recuperación del espacio público.

Marco Normativo

1.2.

1.2.1. Disposiciones Constitucionales

Para desarrollar el componente normativo es necesario partir del marco constitucional que ha sido establecido en el país, en ese sentido, se debe resaltar que, en el presente documento de política pública, se reconoce la existencia de una tensión entre el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y el derecho al espacio público. Colombia, desde la Constitución Política de 1991, desarrolla los deberes de las autoridades de luchar por superar las desigualdades sociales estableciendo acciones afirmativas, promoviendo la protección y garantía de los derechos fundamentales y la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas, que logren la protección de estos derechos. También se indica que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, es decir que, toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

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

Así también, bajo los preceptos constitucionales, toda persona tiene derecho a escoger profesión u oficio (Artículo 26), un trabajo en condiciones dignas y justas, siendo el trabajo un derecho y una obligación social de especial protección del Estado, en todas sus modalidades (Artículo 25), propendiendo el Estado por la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración mínima vital y móvil y la estabilidad en el empleo (Artículo 53), la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (Artículo 54), y el pleno empleo a los recursos humanos para asegurar de manera progresiva, que todas las personas tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos, en particular las de menores ingresos (Artículo 334).

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

De otro lado, con el fin de promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica, en la Constitución Política se establece que es deber del Estado, velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (Artículo 82) y que todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional (Artículo 24). En otras palabras, el Estado tiene el deber constitucional de velar tanto por los derechos a la dignidad humana, al trabajo y mínimo vital de los vendedores informales, así como por el interés general, que se concreta en el deber de conservar y preservar el espacio público, pues como lo ha dicho la Corte Constitucional, “la resolución de la anterior controversia constitucional no se resuelve a partir de jerarquización de principios, sino, por el contrario, a partir de un ejercicio de armonización y ponderación entre estos dos principios constitucionales” (Sentencia T-243, 2019).

Por su parte, las personas tienen los deberes de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las demás personas. Por lo tanto, es necesario respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica, participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; propender al logro y mantenimiento de la paz; colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia, proteger los recursos culturales y naturales del país; y velar por la conservación de un ambiente sano y contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (Artículo 95, Constitución Política, 1991).

Adicional a lo anterior, existen otros derechos y deberes constitucionales, que confluyen cuando se trata de los derechos al trabajo de los vendedores informales y del espacio público, que también han sido reconocidos jurisprudencialmente. En ese sentido, se puede mencionar: Por un lado, el derecho al mínimo vital, a la protección social o a la seguridad social y a la asistencia social, a la educación, a la igualdad, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al debido proceso y a la confianza legítima. De otro lado, a la convivencia y seguridad ciudadana. En cuanto al derecho al mínimo vital o subsistencia, este se desprende de la aplicación de tratados internacionales y los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad, el trabajo y la seguridad social.

Este derecho busca las garantías de unas condiciones materiales mínimas, sin las cuales las personas no pueden asegurar autónomamente su subsistencia (Sentencia T-510, 2016), lo cual significa que el Estado está obligado a generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad, esto incluye la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y un ingreso mínimo de subsistencia (Quintero, et al., 2017).

Para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional, como se verá más adelante, protege el derecho al mínimo vital de esta población, lo que supone que las autoridades, deberán crear una política de recuperación del espacio público proporcional y razonable, que integre alternativas de reubicación adecuadas (Sentencia T-067, 2017).

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

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

Frente al derecho a la educación, es un derecho de la persona y un servicio público que tiene función social, con el que se busca el acceso al conocimiento, la ciencia, a la técnica y los demás bienes y valores culturales, formando en el respeto de los derechos humanos, la paz, democracia, en la práctica del trabajo (Artículo 67. Constitución Política, 1991), siendo obligación del estado ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran (Artículo 54. Constitución Política, 1991).

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

Para el caso de los vendedores informales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que se trata de un grupo de especial protección, que obedece a que se encuentran en especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, por ello deben desplegarse acciones afirmativas (Sentencia T-243, 2019). Además, no sólo se trata de población vendedora informal, sino también otra población con especial protección como lo son personas de la tercera edad, personas con discapacidad física o cognitiva, mujeres, población desplazada, minorías étnicas, madres cabeza de familia y menores de edad (Sentencia T-067, 2017).

Aunado a lo anterior, debe reconocerse que, de acuerdo con los derechos de los niños y niñas, la Constitución Política establece que son sus derechos, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, tener una familia, el cuidado y amor, la educación, la recreación, la libre expresión. Además, serán protegidos contra toda forma de explotación laboral o económica y trabajos riesgosos y gozarán de los demás derechos consagrados en la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Colombia (Artículo 44, 1991).

En este sentido y de acuerdo con los Convenios 138[9] de 1973 y 182[10] de 1999 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, los estados que ratifiquen los mismos, se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo, así como también prohíba y elimine las peores formas de trabajo infantil[11].

Según la Organización internacional Del Trabajo no todas las tareas realizadas por los niños y niñas son trabajo infantil, de acuerdo con esta organización, la participación de los niños, niñas y adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal, ni interfieren con su escolarización, se considera positiva (OIT, 2020)[12]. El trabajo infantil es todo trabajo que priva a los niños y niñas de su niñez, su potencial, su dignidad, siendo perjudicial para su desarrollo físico y psicológico, interfiere con su escolarización, les priva la posibilidad de asistir a clases, les obliga a abandonar la escuela de forma prematura o les exige combinar estudio con trabajo pesado que insume mucho tiempo (OIT, 2020).

De igual forma y de acuerdo con la Resolución 1513 de 2016 mediante la cual se aprobó el lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, en situación de trabajo infantil, establece que, el trabajo infantil es "toda actividad física o mental, remunerada o no, dedicada a la producción, comercialización, transformación, venta o distribución de bienes o servicios, realizada en forma independiente o al servicio de otra persona natural o jurídica por personas menores de 18 años de edad. También puede entenderse como, "aquel realizado por un niño, niña o adolescente que no alcance la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate, según determine la legislación nacional o las normas internacionalmente aceptadas y que por consiguiente, impida la educación y el pleno desarrollo del niño, la niña o el adolescente; o aquel que se ajuste a la definición de trabajo peligroso o aquel que se incluya dentro de las peores formas de trabajo infantil" (Resolución 1513, 2016).

Igualmente es importante hacer mención del trabajo protegido en adolescentes, teniendo en cuenta que el artículo 45 de la Constitución Política y el artículo 35 de la Ley 1098 del 2006 establecen que los adolescentes tienen derecho al trabajo protegido a partir de los 15 años y cuentan con el derecho a la protección, formación integral, así como el derecho a las protecciones laborales establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Entre otros derechos reconocidos para los vendedores informales, también se encuentra el debido proceso, el cual debe mediar en todas las actuaciones administrativas de recuperación del espacio público, pues no puede la autoridad actuar de improvisto y sin haber dado aviso previo suficiente, si se ha tolerado una conducta abierta, permanente, pacífica y continua (Sentencia T-067, 2017), lo que en la jurisprudencia constitucional se ha conocido como el respeto al principio de la confianza legítima, basado en el principio de buena fe. En otras palabras, "las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima" (Sentencia T-067, 2017).

No obstante, lo anterior, no puede desconocerse que los esfuerzos del Estado y autoridades también deben estar encaminados a asegurar la convivencia y la seguridad ciudadana, pues se establece como sus fines esenciales, "asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo" (Artículo 2. Constitución Política, 1991). Entendida la convivencia como la coexistencia pacífica y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico (Ministerio de Defensa, 2019) y la seguridad ciudadana, como el conjunto de acciones integrales que buscan proteger de manera efectiva a las personas de los delitos y comportamientos que afectan su integridad física y material, así como el miedo a la inseguridad, en el marco del Estado Social de Derecho (Ministerio de Defensa, 2019 p. 21).

Como lo expresó la Corte Constitucional, el Estado tiene el

9. Convenio sobre la edad mínima, en vigor en Colombia desde el 2 de febrero de 2001.
10. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, en vigor en Colombia desde el 28 de enero de 2005.
11. Según el Convenio 182, las peores formas de trabajo infantil abarca: Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.
12. Por ejemplo, la ayuda a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo, pues son actividades provechosas para el desarrollo y bienestar de la familia, les da calificaciones y experiencia y se preparan para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta.

deber de velar por la integridad del espacio público; es decir, se trata de una carga impuesta por el Constituyente en favor del respeto de estas áreas y de esta manera evitar que sufran menoscabo en los aspectos físico, social, cultural, urbanístico e incluso jurídico, para que la comunidad pueda desarrollar actividades lúdicas, recreacionales e incluso para valerse de ellas con el fin de transportarse empleando las zonas habilitadas para este propósito, -peatones y ciclistas-, en aras de una convivencia pacífica (Sentencia C-211, 2017), dado que los espacios públicos cumplen una labor democrática esencial en las ciudades y son un elemento fundamental para la reducción de la pobreza.

Es por esta última razón, que la Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada en 2016 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se refiere a los espacios públicos de calidad como un factor clave de la sostenibilidad urbana, gracias a su importancia en diversos ámbitos como la promoción de la interacción social, la salud y el bienestar humano, el intercambio económico, la expresión cultural y la resiliencia frente al cambio climático. Igualmente, este derecho debe tomar relevancia pues, en el objetivo 11 de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, se resalta la importancia del acceso universal a los espacios públicos, en particular para las mujeres, los niños y niñas, las personas de edad y las personas en situación de discapacidad.

De este deber del Estado de velar por el espacio público se desprenden otros derechos como lo son: El derecho al goce del espacio público (Artículo 4. Ley 478, 1998) y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano (Artículo 79. Constitución Política, 1991), la libertad de circulación o locomoción (Artículo 24. Constitución Política, 1991) y la defensa del patrimonio público (Artículo 4. Ley 478, 1998), que como lo ha reiterado la jurisprudencia, es necesario que entre estos derechos en tensión se den lógicas de conciliación y coexistencia de manera armónica en un Estado Social de Derecho.

1.2.2. Disposiciones Jurisprudenciales

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

Para la Corte, no es posible afectar los derechos de quienes desempeñan ventas informales, dado que se trata de un grupo, social y económicamente vulnerable (Sentencia C-489, 2019), en tal caso, la administración tiene el deber de diseñar e implementar políticas públicas tendientes a contrarrestar los efectos nocivos de la recuperación, programas que deben ser acordes con estudios cuidadosos y empíricos que atiendan la situación que padecen las personas desalojadas (Sentencia C-211, 2017; y Sentencia T-067, 2017).

Las autoridades tienen el deber de proteger la integridad del espacio público y a su vez, deben velar por los derechos fundamentales de los vendedores informales, en especial: El respeto a la dignidad humana, solidaridad con las personas en estado de indefensión o de vulnerabilidad, igualdad de trato, mediante acciones afirmativas; el debido proceso administrativo para las actividades de policía (Sentencia T-481, 2014), la observancia del principio de buena fe, relacionado con la confianza legítima10 y la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas correctivas (Sentencia C-211, 2017), pues no se pueden imponer cargas desmedidas a quienes derivan su sustento de las ventas informales, bajo el amparo del derecho del trabajo (Sentencia T-895, 2010).

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

- Realizar censos y estudios de impacto previos, comprensivos y con participación de las comunidades afectadas (Sentencia C-489, 2019).
- Incorporar en los planes de recuperación, alternativas económicas a favor de quienes dependen del comercio informal para su sustento diario.
- En operativos de recuperación del espacio público, las autoridades no pueden incurrir en conductas que violen el derecho al debido proceso, la dignidad de las personas y menoscabando la propiedad (Sentencia T-607, 2015) o dando lugar a la destrucción del bien (Sentencia C-211, 2017).

• Deben ofrecer alternativas económicas, laborales o de reubicación dentro de los programas de regulación del trabajo informal (Sentencia T-607, 2017; T-067, 2017 y SU-601A, 1999).

• Brindar oportunidades de capacitarse en áreas económicamente productivas que les permitan iniciar proyectos que puedan garantizarles ingresos aptos para atender sus necesidades (Sentencia T-772, 2003).

1.2.3. Disposiciones Legales.

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

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

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

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

Como se expresaba en líneas anteriores, la garantía del mínimo vital implica generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad, esto incluye la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y un ingreso mínimo de subsistencia (Quintero, et al., 2017).

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

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

• La política de generación de ingresos (Conpes 3616, 2009).

• El Servicio Público de Empleo, que tiene como función esencial la mejor organización del mercado de trabajo, en el que se ayudará a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas (Ley 1636, 2013 y Decreto 2852, 2013) y mecanismos o programas como la Ruta de Empleabilidad (Sector Trabajo, 2019).

• La Red Nacional de Formalización Laboral (Decreto 567, 2014).

• La focalización de programas de desarrollo empresarial, a través de programas de microcrédito y crédito, el apoyo técnico y financiero, capacitación asistencia técnica y asesoría especializada, fortalecimiento de relaciones Universidad-Empresa-Estado,

mejorar la ocupabilidad, diseñando, gestionando y evaluando una oferta que contemple todas las necesidades formativas de una persona en situación de exclusión y que cubra las etapas para su inserción social y laboral (Articulo 3. Ley 1429, 2010).

• La política nacional de emprendimiento (Conpes 4011, 2020) en la cual Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, formulará e implementará una estrategia de fortalecimiento a emprendimientos de subsistencia e inclusión, que permita el mejoramiento de las capacidades productivas, a

través de iniciativas de asistencia técnica y mentorías, incluyendo apoyo técnico para trámites y requisitos de producto y funcionamiento, de acuerdo con las realidades locales. Igualmente, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, diseñará e implementará una estrategia para la prestación de asistencia técnica integral para creación de modelos empresariales viables y el desarrollo productivo de las empresas de mujeres, especialmente para la estructuración y ejecución de proyectos productivos y la creación de modelos empresariales viables y rentables.

• Progresividad en el pago de obligaciones tributarias y parafiscales.

• Descuentos en el pago de impuestos.

• Simplificación de trámites laborales y comerciales.

• Reglamentación de microcréditos a través del sector financiero (Artículo 182. Ley 1955, 2019).

• Fomento al desarrollo de cadenas productivas entre empresarios Mipymes y Organizaciones Solidarias (Ley 1955, 2019).

• Promoción del desarrollo de micro, pequeña y mediana empresa (Ley 905, 2004).

• Acceso a recursos para proyectos de incubadoras, asociadas al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (Ley 334, 1996).

• Reactivación empresarial y reestructuración con apoyo de los entes territoriales (Ley 550, 1999).

• Programa Banca de las Oportunidades, administrador de la política pública de inclusión financiera para promover el acceso y uso de servicios financieros a familias vulnerables, microempresarios, pequeña y mediana empresa (Banca de las Oportunidades, s.f.).

La Política Nacional de Inclusión y Educación económica y financiera (Conpes 4005, 2020) en la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social diseñarán e implementarán instrumentos para la profundización de la inclusión y educación 62 financiera, especialmente el fomento de las microfinanzas para emprendimientos y micronegocios en contextos urbanos y rurales, a través de alianzas con entidades sin ánimo de lucro especializadas en el acceso de servicios microfinancieros, entre otros mecanismos, incluyendo un enfoque especial para las poblaciones vulnerables y de especial protección constitucional.

• Funcionamiento del Fondo Emprender para la financiación de iniciativas empresariales (Decreto 934, 2003).

•Fortalecimiento de la Red Nacional y Red Regional para el Emprendimiento, educación para el fomento del emprendimiento, actividades de promoción como macrorruedas de negocios e inversión y creación de nuevas empresas (Ley 1014, 2006).

• Fortalecimiento y medidas para la creación de empresa joven (Ley 1780, 2016).

• Fortalecimiento a través del Programa Colombia Productiva (Artículo 163, Ley 1955,

2019), el fortalecimiento empresarial de las organizaciones de economía solidaria (Artículo 164) y de desarrollo de economía naranja (Artículo 179).

• Expansión de oportunidades a través del estímulo al emprendimiento, formalización del trabajo y actividades económicas (Artículo 3. Ley 1955, 2019) e inclusión laboral (Artículo 195).

• Fortalecimiento empresarial de las organizaciones de la economía solidaria (Artículo 164. Ley 1955, 2019)

• Programas de salud ocupacional permanente para los vendedores informales y sistemas de vigilancia epidemiológica para los riesgos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, en el marco de la política de promoción y prevención para la protección de la salud de los trabajadores en el sector formal, informal e independientes. (Ministerio de Salud, 2008 pp. 60-66).

• El Plan Decenal de Salud Pública (Ley 1751, 2013; Ley 1438, 2011; Resolución 1841, 2013) el cual permite guiar la acción intersectorial e integrada hacia las poblaciones de trabajadores informales, además de los formales para proporcionar entornos saludables; así como, al "fomento de la vigilancia epidemiológica ocupacional", la cual consiste en identificar los riesgos ocupacionales y sus efectos sobre esta población trabajadora y establecer sus intervenciones en sectores como: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, manufactura, minería, comercio, artesanos; dirigida a población priorizada: jóvenes trabajadores entre 15 y 18 años, mujeres rurales trabajadoras, adultos mayores trabajadores, personas trabajadoras con discapacidad y otros grupos diferenciales.

Frente a lo anterior es importante señalar que, si bien estas disposiciones tienen una orientación a la formalización, ya sea laboral o empresarial, mediante el acceso al empleo, a través de la contratación laboral o la formalización empresarial, por medio de la potencialización de micro, pequeñas y medianas empresas, el avance regulatorio es limitado en materia de emprendimiento de subsistencia o de unidades productivas, relacionadas con los vendedores informales, significando esto que existe un importante reto que abordar y barreras sociales, económicas y legales que superar. También para establecer programas y proyectos encaminados a garantizar el mínimo vital de la población vendedora informal y a gozar de una subsistencia en condiciones dignas, no se puede olvidar, ni ser ajeno al fenómeno migratorio que ha tenido el país, como se identificó en los antecedentes de esta política pública.

En ese sentido, mediante el decreto 216 de 2021, el Gobierno Nacional adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo régimen de protección Temporal y adicionó un parágrafo transitorio al artículo 2.2.1.11.2.5. del Decreto 1067 de 2015 en el sentido de crear el permiso de protección temporal PPT, que será expedido por la unidad Administrativa Especial Migración Colombia y que tendrá una vigencia igual a la del mencionado estatuto, esto es a 10 años. También mediante el Decreto 542 de 2018 la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) para la caracterización de esta población, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de empleo puso a disposición de 22.000 colombianos retornados, 200 empleos temporales (Conpes 3950, 2018). Además, en el 2018, el Ministerio del Trabajo construyó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC).

En el 2020 se crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización como un esfuerzo para disminuir la informalidad laboral y permitir el acceso al trabajo de los venezolanos en situación migratoria irregular en condiciones de aseguramiento (Decreto 117, 2020). De igual forma en el Conpes 3950 de 2018, "Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela" se recomendó lo siguiente:

• Al Ministerio del Trabajo, diseñar y aplicar cursos en normatividad laboral para migrantes regulares e irregulares e implementar el RUTEC.

• Al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), certificar el aprendizaje y experiencia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, capacitar con programas de formación complementaria a la población retornada y migrantes, sensibilizar y entrenar a través de los Centros de Desarrollo Empresarial para la estructuración de sus ideas de negocios.

• A la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad y brindar la orientación ocupacional necesaria.

• Al Ministerio de Salud y Protección Social, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre la ruta de afiliación para los migrantes y retornados.

Vale aclarar que, de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución Política, esta política pública se aplicará a los extranjeros que se encuentren en estado regular en el país, dado que por disposición constitucional se indica que los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución y la ley.

En ese sentido, el Gobierno Nacional ostenta la competencia discrecional para autorizar y regular el ingreso, permanencia y salida de personas del territorio nacional, de conformidad con el artículo 2.2.1.11.2. del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 43 del Decreto 1743 de 2015, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, de igual manera es su función, dar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país (Artículo 1.1.1.1. Decreto 1067, 2015; Artículo 4, Decreto 869, 2016)

Igualmente, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia cumple la función de desarrollar los tipos, características y requisitos para el otorgamiento de Permisos de Ingreso y Permanencia, Permisos Temporales de Permanencia y Permisos de Ingreso de Grupo en Tránsito, en concordancia con el artículo 2.2.1.11.2.5. del Decreto 1067 de 2015, modificado por el artículo 2º del Decreto 1325 de 2016 así como también, la vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional (Artículo 2.2.1.11.3. Decreto 1067, 2015).

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

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

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

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

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

• Al Ministerio del Trabajo, diseñar y aplicar cursos en normatividad laboral para migrantes regulares e irregulares e implementar el RUTEC.

• Al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), certificar el aprendizaje y experiencia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, capacitar con programas de formación complementaria a la población retornada y migrantes, sensibilizar y entrenar a través de los Centros de Desarrollo Empresarial para la estructuración de sus ideas de negocios.

• A la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad y brindar la orientación ocupacional necesaria.

• Al Ministerio de Salud y Protección Social, brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre la ruta de afiliación para los migrantes y retornados.

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

Como se expresó, existe el deber constitucional del Estado de brindar la capacitación y formación técnica y para el trabajo a todo aquel que lo requiera. En ese sentido, la formación para el trabajo es el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva (Decreto 2020, 2006).

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

En ese sentido, el SENA articula el sistema educativo a nivel de educación básica, complementaria y formación para el trabajo, con el sistema productivo y certifica el aprendizaje y experiencia adquirida a lo largo de la vida laboral.

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

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

Así las cosas, los bienes de uso público son aquellos de propiedad de la Nación o las entidades territoriales, cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio y tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables (Artículo 63 de la Constitución Política).

Por ello, los municipios y distritos podrán crear entidades responsables de la administración, desarrollo y mantenimiento del espacio público, que cumplirán con funciones como las de elaborar el inventario del espacio público, definir políticas y estrategias, articular con otras entidades, la gestión del espacio público o definir criterios de intervención (Artículo 2.2.3.3.2). Además, deben establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio para determinar escenarios de uso y ocupación, orientar la localización de infraestructura física-social que permita aprovechar las ventajas competitivas regionales (Artículo 29. Ley 1454, 2011) y cumplir con las sentencias judiciales que le ordenen la recuperación o no del espacio público en determinadas zonas.

De igual manera, la Ley 388 de 1997 estableció directrices en materia de espacio público, pues se dispuso como objetivo garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres (Artículo 1). En ese sentido, el ordenamiento territorial tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible", mediante, entre otros, la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo; y la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos (Artículo 2).

Estas funciones de los entes territoriales fueron recordadas en el Conpes 3718 de 2012 Política Nacional de Espacio Público, en el que se sugirió consolidar los expedientes municipales en sistemas de información y seguimiento al espacio público, esto es, consolidar herramientas de información para inventariar y gestionar el espacio público que permitan ejercer el control urbano y la intervención, mediante instrumentos y mecanismos para la regulación del aprovechamiento económico del espacio público. También son funciones del alcalde, dictar dentro del área de su competencia los reglamentos de policía local, necesarios para el cumplimiento de las normas superiores (Artículo 29. Ley 1551, 2012). Además, que tiene como objetivo definir un marco regu-

latorio y de estándares que garanticen el acceso de toda la población a los espacios públicos de forma libre y segura.

Por su parte, la Ley 2037 de 2020 incluye las medidas para que en el ordenamiento territorial municipal y distrital se complemente la planificación económica y social con la dimensión territorial, se identifiquen las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad. También, se contempla la necesidad de racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible; lo cual será importante incluir por cada una de las entidades territoriales y deberán de estar armonizadas con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Artículo 3. Ley 2037, 2020). De acuerdo con los requerimientos de funcionamiento de espacios públicos de niñas, niños y adolescentes, que la Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y la Protección al Adolescente Trabajador, define como elementos a tener en cuenta en la vivencia del entorno espacio público o comunitario, por parte de la población e infancia y adolescencia; todos los escenarios físicos que posibilitan la participación en actividades culturales, recreativas, deportivas, formativas, de libre esparcimiento o simplemente de ocupación en sitios de encuentro público. Lo anterior, como espacios propios de los procesos de reproducción social y cultural, tales como: plazas, vías, parques, bibliotecas, ludotecas, casas de cultura, etc.

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, de acuerdo con los últimos desarrollos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha establecido que no es una conducta contraria,

el adquirir o consumir bienes o servicios ofrecidos por vendedores informales (Sentencia C-489, 2019).

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

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

1.2.3.6 Posibilitar la vinculación de vendedores informales con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente a los diferentes mecanismos de protección social.

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

Respecto al primer escenario es necesario anotar que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, se da una transición, en la cual se establece que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores a un (1) Salario Mínimo Legal Vigente, deberán vincularse al Piso de Protección Social, compuesto por: El Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos BEPS[13] como mecanismo de protección en la vejez y el Seguro Inclusivo que ampara los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por este modelo de aseguramiento (Artículo 193. Ley 1955, 2019).

Adicionalmente, los vendedores informales pueden reconocerse como independientes, que podrán devengar ingresos inferiores, iguales o superiores al SMLMV. Para el caso de quienes devenguen ingresos inferiores al SMLMV será aplicable el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, desarrollado en el Decreto 1174 de 2020, anteriormente mencionado.

De otro lado, es importante mencionar que la población con ingresos inferiores a 1 SMLMV, también pueden acceder al programa de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, entendido este, como un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los servicios sociales complementarios y que se integra al sistema de protección a la vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo, obtengan hasta su muerte, un ingreso periódico, personal e individual. La financiación de este programa, podrá articularse con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 1955 de 2019 que asigna a los Concejos Municipales y Distritales la facultad de reglamentar, previo estudio de impacto fiscal, que parte del cobro por el uso y aprovechamiento del espacio público sea destinado a programas de ahorro para la vejez.

Ahora bien, para quienes devenguen ingresos iguales o superiores al SMLMV, la norma determina que los independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales

[13] Según la estructura ya aprobada y establecida en el Decreto 295 de 2017 (el cual que reglamenta la contribución de terceros a BEPS) y en el Decreto 2012 de 2017 (que instituye el uso de recursos de la Estampilla Pro Cultura para el acceso de los creadores gestores culturales a BEPS), la protección a la vejez a través de BEPS para población en condiciones de vulnerabilidad puede darse a través de dos líneas de acción: (i) La financiación de aportes, que busca incrementar el capital de ahorro en BEPS para que los beneficiarios puedan disponer de este una vez cumplan los requisitos de edad y, (ii) la financiación de anualidades, que busca otorgar a los adultos mayores, en edad de retiro, la totalidad del recurso necesario para asegurarles con BEPS un ingreso periódico y vitalicio.

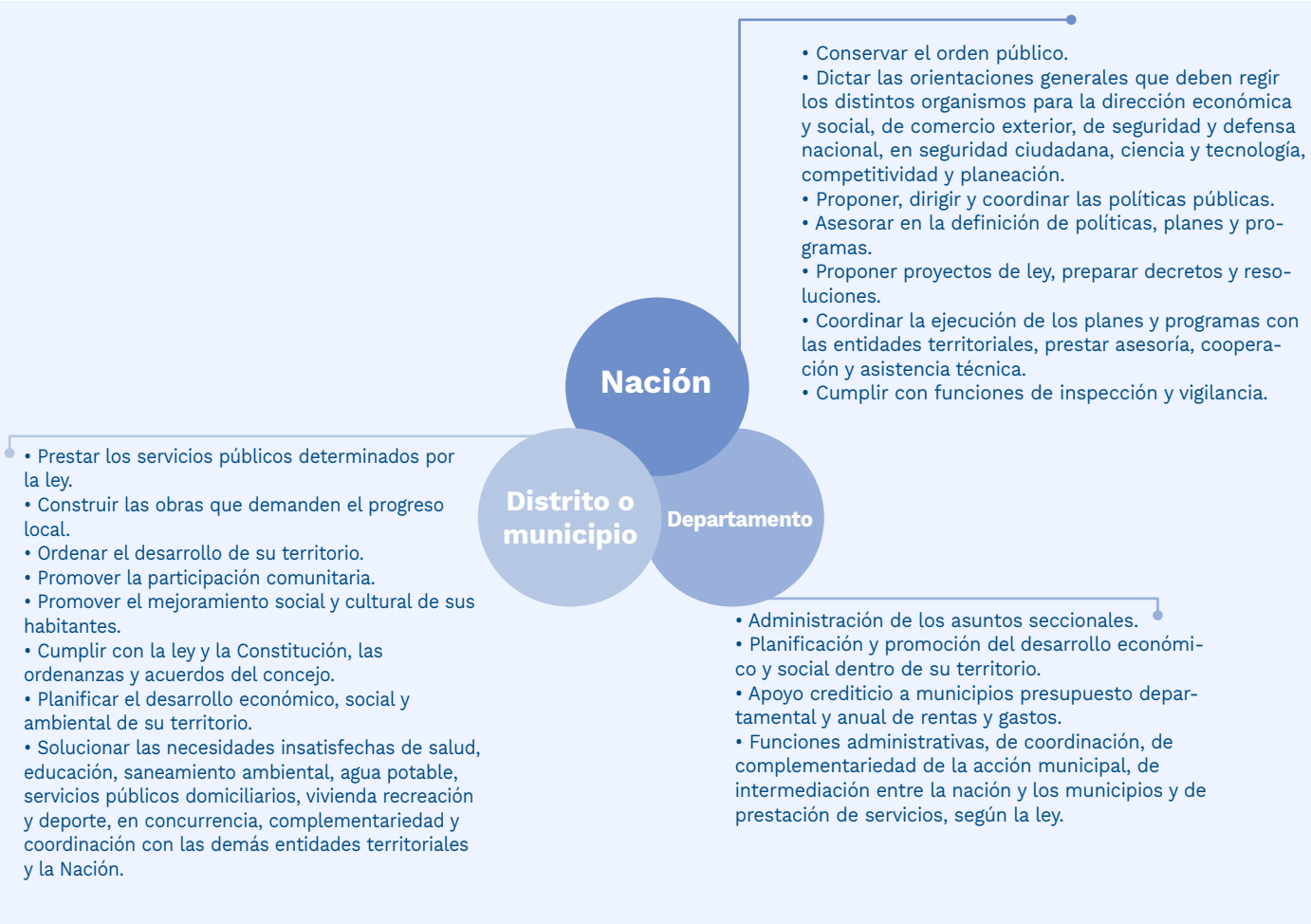
con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el Impuesto al Valor Agregado – IVA, imputando costos y deducciones causados por la actividad (Artículo 244. Ley 1955, 2019).

Por último, vale destacar que, para el caso específico de los vendedores informales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, los concejos municipales y distritales podrán reglamentar, previo estudio de impacto fiscal, que parte del cobro para el uso y aprovechamiento del espacio público se podrá destinar a programas de ahorro para la vejez.

1.2.3.7 Competencias Nación - Entidades Territoriales

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

Figura 1. Funciones Nación - Entes Territoriales



Elaboración Propia.

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

1.3. Marco Conceptual

En la Ley 1988 de 2019 “por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones” se realiza la clasificación de los vendedores informales así:

• **Vendedores informales:** Personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia.

• **Vendedores Informales Ambulantes:** Los que realizan su labor, presentan diversas expresiones artísticas o prestan sus servicios recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando sus capacidades, un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías. .

• **Vendedores Informales Semiestacionarios:** Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, estacionándose de manera transitoria en un lugar, con la facilidad de poder desplazarse a otro sitio distinto en un mismo día, utilizando elementos, tales como carretas, carretillas, tapetes, telas, maletas, cajones rodantes o plásticos para transportar las mercancías.

• **Vendedores Informales Estacionarios:** Son las personas que para ofrecer sus bienes o servicios se establecen de manera permanente en un lugar determinado del espacio público, previamente definido para la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.

• **Vendedores informales periódicos:** Realizan sus actividades en días específicos de la semana o del mes, o en determinadas horas del día en jornadas que pueden llegar a ser inferiores a las ocho horas.

• **Vendedores informales ocasionales o de temporada:** Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos conmemorativos, especiales o temporadas escolares o de fin de año.

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

En la Resolución 1213 de 2020 “por medio de la cual se reglamentan los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública de vendedores informales de que trata la Ley 1988 de 2019” se definen los siguientes conceptos:

• **Políticas públicas:** Son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia donde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son sólo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía.

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

• **Sistema de actores:** El proceso de formulación de la política pública involucra un conjunto de actores de la sociedad civil que se encuentran organizados o no, esto sobrepasa a las personas que integran las instituciones gubernamentales.

Para complementar lo dispuesto por la Ley 1988 de 2019 y la Resolución 1213 de 2020 se plantean a continuación intrínsecos a la política pública de vendedores informales:

• **Alternativa comercial:** Son los espacios públicos o privados que son ofrecidos a los vendedores informales que ocupan el espacio público, con el objetivo de ubicarlos en los equipamientos de la entidad (IPES, 2019)

• **Asociaciones:** Son entes jurídicos sin ánimo de lucro que surgen de un acuerdo de voluntades entre dos (2) o más personas vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad,

en orden a la realización de un fin de beneficio social gremial o de utilidad común (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS).

• **Asociatividad solidaria:** Por medio del apoyo entre unas y otras, las personas se relacionan y logran un objetivo en común que se hayan propuesto. La asociatividad tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de una comunidad basando sus prácticas en la solidaridad y la cooperación (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias - UAEOS)

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

• **Cooperativa:** Asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente.

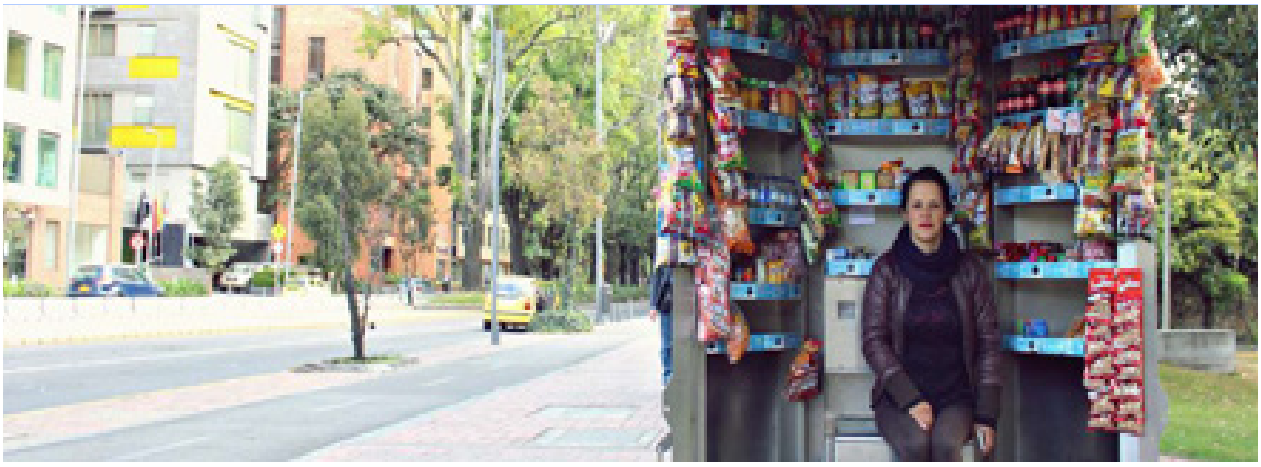
• **Corporaciones:** Son entes jurídicos sin ánimo de lucro que surgen de un acuerdo de voluntades entre dos (2) o más personas vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un fin de beneficio social gremial o de utilidad común. En las Corporaciones no se requiere que los socios tengan un vínculo común, lo común es la causa altruista, es decir el proyecto asociativo que los une (UAEOS).

• **Crédito:** Cantidad de dinero, que alguien debe a una persona natural o jurídica o entidad bancaria, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar.

• **Economía solidaria:** Sistema socio-económico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía solidaria (artículo 2. Ley 454 de 1998) (UAEOS).

• **Empleo informal:** Conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. En consecuencia, el empleo informal se refiere a todas aquellas actividades económicas de mercado que operan a partir de los recursos de los hogares, pero sin constituirse como empresas con una personalidad jurídica independiente de esos hogares (DANE). El empleo informal corresponde a la fuerza laboral que no está afiliada al Sistema General de Riesgos Laborales, componente del Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia (Ministerio de Salud y Protección Social). Según el documento de "Metodología Informalidad" de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (2009) una de las características que ayuda a dar mayor precisión conceptual sobre el empleo informal y que se relaciona con las ventas informales es la siguiente: "Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales" (DANE, 2009 p. 11)

• **Emprendedor:** Persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de



generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.

• **Emprendimiento:** Manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad.

• **Emprendimientos de subsistencia:** Iniciativas de creación o fortalecimiento de unidades productivas desarrolladas por población en condición de pobreza monetaria, como mecanismo de generación de ingresos. La mayoría de estos emprendedores inician sus unidades productivas por necesidad y no necesariamente tiene perspectivas de expandir sus actividades, generar empleo o aumentar sostenidamente su producción.

• **Emprendimiento solidario:** Manera de pensar, sentir y actuar creativamente, orientada a la generación de bienestar social, calidad de vida y valor para el individuo y su comunidad que le permite desarrollar proyectos socioeconómicos en actuación cooperativa y en relación con el entorno. Es la disposición de un grupo de personas para aportar sus habilidades en la creación de nuevas ideas y proyectos de carácter colectivo, para el bienestar colectivo (UAEOS).

• **Empresa asociativa:** Organizaciones económicas productivas, cuyos asociados aportan su capacidad laboral, por tiempo indefinido y algunos además entregan al servicio de la organización una tecnología o destreza, u otros activos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la empresa (IPES).

• **Entornos:** El Decreto 2972 de 2010, en el que se formuló el lineamiento Nacional de Entornos saludables 2016, define que los entornos se comprenden como “los escenarios de vida cotidiana en los cuales los sujetos se desarrollan donde constituyen su vida subjetiva, construyen vínculos y relaciones con la vida social, histórica, cultural y política de la sociedad a la que pertenece. Son escenarios configurados por dinámicas y por condiciones sociales, físicas ambientales, culturales, políticas y económicas, conde las personas, las familias y las comunidades conviven y los que se produce una intensa y continua interacción y transformación entre ellos y el contexto que les rodea. Se caracteriza por tener sujetos con roles definidos y una estructura organizativa que comprende condiciones de base socio demográfica que pueden ser urbanos o rurales”. (Comisión Intersectorial de Salud ambiental (CONASA), 2021)

• **Entornos comunitarios:** Se comprende como los espacios donde la dinámica social de las personas y los colectivos dispuestos en grupos de base, redes sociales y comunitarias, o0rganizadas de manera autónoma y solidaria, las cuales pueden compartir características y objetivos comunes y agruparse para desarrollar actividades y representarlas ante instancias nacionales y/o territoriales; también hacen parte los espacios conformados por elementos constituidos naturales, artificiales y elementos complementarios, compuestos por espacios abiertos, caracterizados por el libre acceso (plazas, parques, vías entre otros) y de espacios a los que la comunidad atribuye valor político, histórico, cultural y /o sagrado (bibliotecas, ludotecas, casa de cultura, museos, teatros, templos, malocas, estadios, escenarios de participación entre otros).

Éste se concibe como unidad de gestión desde la cual se facilita y se ejerce la participación social, la interacción y el empoderamiento comunitario, proveyendo y promoviendo espacios físicos y simbólicos, consolidando acciones, en donde los diferentes sectores, autoridades locales, instituciones civiles y la población en general se relacionan y participan en la identificación de necesidades y recursos, así como en la elaboración de programas y planes específicos para su mejoramiento desde una perspectiva integral de la salud, desarrollo humano, sostenible y calidad de vida. (Comisión Intersectorial de Salud ambiental (CONASA), 2021)

• **Entorno laboral:** Escenarios donde las personas e individuos se organizan para producir bienes y servicios en condiciones que promuevan y protejan la salud brindando bienestar, a los trabajadores, sus familias y comunidades con la participación en la eliminación y mitigación de los factores adversos a su salud, comprende los escenarios laborales formales e informales. Las intervenciones en el entorno laboral con énfasis en la informalidad es el conjunto de procedimientos y actividades que buscan el bienestar y protección de la salud de los trabajadores.

a. Trabajadores de las actividades de la economía (agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, manufactura, minería, comercio y artesanías).

b. Mujeres rurales trabajadoras

c. Adultos mayores trabajadores

d. Personas trabajadoras con discapacidad (Comisión Intersectorial de Salud ambiental - CONASA, 2021)

• **Espacio público:** conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes. El espacio público es el lugar que hace posible el encuentro cotidiano entre personas, quienes mediante su acción crean su propia historia y cultura (IPES). La expedición de la Ley 2079 de 2021, facilita a los municipios mejorar, administrar, defender y preservar el espacio público de sus ciudades y desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión, mediante el desarrollo de instrumentos que promueven acciones complementarias a las intervenciones y actuaciones que adelantan los municipios en áreas delimitadas de la ciudad. Así mismo, el CONPES 3718 de 2012 respecto a los déficit tanto cuantitativo y cualitativo de espacio público en Colombia, establece los lineamientos de "Política Nacional de Espacio Público" y define estrategias frente a cuatro ejes problemáticos: i) dificultades institucionales para el financiamiento, asistencia técnica, gestión, información y control del espacio público; ii) imprecisión en los conceptos y normas asociadas con el espacio público; iii) debilidades en la aplicación de los instrumentos para planear, ordenar y diseñar el espacio público en las entidades territoriales y autoridades ambientales, y; iv) falta de apropiación colectiva de los espacios públicos y dificultades para conciliar los intereses públicos y privados en el uso de las áreas destinadas a espacio público.

• **Hábitat:** Constituye el referente simbólico y social en que se localiza el ser humano de una manera multidimensional. Además de los elementos que componen la interioridad de la vivienda, el hábitat involucra los elementos propios de los entornos próximos y remotos (ONU, 2015).

• **Organizaciones solidarias:** Son aquellas que realizan actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores. Están creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y el desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general basando sus prácticas en la solidaridad y cooperación (UAEOS).

• **Precariedad laboral:** "Así entendida, la precariedad se refiere a un concepto multidimensional que abarca aspectos en cierta forma relacionados, como lo son la inestabilidad, la ausencia o insuficiencia de protección social, la inseguridad y la vulnerabilidad económica (Rodgers, 1989 citado por Bertranou et. al., 2013 p. 5).

• **Puntos comerciales:** Espacios comerciales ubicados estratégicamente, en donde los vendedores informales que ingresan a este servicio realizan sus actividades comerciales en módulos, locales, cafeterías y espacios que conforman esta alternativa comercial; permitiendo así, la generación de ingresos, fortalecimiento económico y productivo del usuario para hacer viable su ejercicio comercial y la inserción en el mercado.

• **Vulnerabilidad económica:** Se refiere a la discriminación, segregación, exclusión, estereotipo y/o extinción que un conjunto de conocimientos e ideas no especializadas adquiridas gracias al desarrollo de las facultades intelectuales, mediante la lectura, el estudio y el trabajo enfrentan (IPES).

• **Vulnerabilidad laboral:** Está incluida en la vulnerabilidad social, conectándose así con la economía informal; así se evidencia en informes y análisis de la OIT, organismos internacionales, autoridades de salud y trabajo, y en los estudios realizados para población con empleos informales en Colombia, Brasil, México, Chile y Argentina" (Garzón-Duque et. Al., 2017 p. 6)

• **Vulnerabilidad social:** Busca identificar condiciones que van más allá de la pobreza material para aportar elementos a la priorización y entrega de subsidios, mostrando, al menos en lo conceptual, un avance con relación al enfoque de pobreza que fue poco eficiente para revertir la condición de pobreza en personas, familias y comunidades" (Garzón-Duque et. Al., 2017 p. 6).

En ese sentido, se propone que un trabajador informal "ventero" de las calles y aceras de las ciudades es aquel que, teniendo un empleo de subsistencia, trabaja de día para comer de noche, y cuya vulnerabilidad está dada por su escasa o inexistente posesión de activos y por una mínima estructura de oportunidades para prevenir, hacer frente y resistir las situaciones críticas que se le presentan cotidianamente, poniendo en riesgo su subsistencia y la de las personas que tiene a su cargo conectándose así vulnerabilidad social y laboral (Garzón Duque, 2019).

1.4. Análisis del contexto

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

1.4.1. Contexto Nacional

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

Tabla 3
Avances en planes, programas y proyectos a nivel nacional.

MUNICIPIO	AVANCES
Bogotá D.C.	• Realización de estudios y mecanismos que han identificado el grado relativo de vulnerabilidad que enfrenta el vendedor informal en el espacio público, en cumplimiento de las acciones afirmativas exigidas por la Corte Constitucional, específicamente la sentencia C-211 de 2017. • Promover y fomentar el fortalecimiento productivo y empresarial de los vendedores informales, de sus familias y de las unidades de negocios. • Desarrollo de redes empresariales para promover el emprendimiento, la innovación y la ampliación del valor agregado. • Apoyo y asistencia técnica a las unidades de negocio para ampliación y diversificación de los productos comercializados. • Implementación de herramientas de e-commerce para la ampliación de mercados. • Articulación del sistema educativo a nivel de educación básica, complementaria y formación para el trabajo con el sistema productivo. • Ampliación de oportunidades de acceso al financiamiento. • Fortalecimiento de oportunidades de reubicación. • Construcción del protocolo de atención integral para la protección social del vendedor informal, en conjunto con diecisiete entidades del orden distrital y nacional (IPES, 2020). • Decreto 552 del 26 de septiembre de 2018 “Por medio del cual se establece el Marco Regulatorio del Aprovechamiento Económico del Espacio Público en el Distrito Capital de Bogotá y se dictan otras disposiciones”, en documento se establece el marco regulatorio de aprovechamiento económico de espacio público para Bogotá D.C
Santiago de Cali	Se adoptó mediante el Acuerdo 0424 de 2017, la Política Pública de Regulación y organización de ventas informales en el espacio público, mediante la cual se determinó: Elaborar un registro de identificación, ubicación y actividad que desarrollan los vendedores informales (Artículo 3) y carnetización, realizar la caracterización socioeconómica, verificar y actualizar los permisos otorgados para la ocupación de espacio público, fortalecer las inversiones sociales y económicas, desarrollar medidas pedagógicas y jurídicas, definir lugares donde se pueden ubicar los vendedores informales, implementar la recuperación del espacio público mediante operativos de inspección, vigilancia y control, realizar campañas educativas con entidades.
Medellín	Mediante el Acuerdo 42 de 2014 se adoptó la Política Pública para los Venteros Informales y sus familias, en la cual se determinó que son deberes y responsabilidades de los venteros informales: Ejercer la labor de acuerdo con lo establecido por la ley, mantener el espacio público limpio y ordenado, portar el carnet que lo identifica, divulgar la venta de sus productos de acuerdo con los estándares sobre ruido, dar cumplimiento a las disposiciones sanitarias, no expender productos que

MUNICIPIO	AVANCES
Medellín	violen las normas de derechos de autor, ni sustancias psicoactivas. Adicionalmente, los objetivos de esta política son los de generar instrumentos para la formalización social, generación de programas de salud, protección social, recreación, seguridad y vivienda; articulación de los diferentes niveles de educación superior y el acceso a la educación básica primaria, media y secundaria y de promoción de la asociatividad.
Bucaramanga	A través del Decreto 0089 de 2018 se adoptó el estudio del Plan Maestro de Espacio Público, en el que se determinaron las zonas susceptibles de aprovechamiento económico con acceso a servicios públicos.
Barranquilla[14]	Mediante el Decreto 012 de 2014 se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2032 en el que se incluyó como objetivo del sistema de espacio público, generar una base normativa que permita el aprovechamiento económico del espacio público como un mecanismo de gestión y financiación para su administración, mantenimiento y generación. Además, se prohíben las áreas para vendedores en los parques, pues deberán acogerse a los programas de mercados satélites. En el año de 2016, mediante el Decreto 0941 se adoptó en la estructura orgánica de la Alcaldía Distrital, la Secretaría de Control Urbano y Espacio Público, con el fin de regular el uso, la ocupación y disposición del suelo y la generación y defensa del espacio público. Esta Secretaría desde el año de su conformación y a la fecha ha avanzado en diferentes programas de recuperación del espacio público, una de ellas "El Centro es tuyo", en el que se contó con un proyecto de reubicación y formalización de vendedores estacionarios y la construcción del Gran Mercado Público (Gran Bazar).
Ibagué	A partir del Decreto 280 de 2008 se prohibieron las ventas en el espacio público y se regularon transitoriamente las existentes. Mediante este acto administrativo se adoptó el Registro Único de Vendedores Informales RUVI, mecanismos de reubicación que cumplen con el principio de la confianza legítima y la prohibición de instalación de nuevas casetas en el espacio público. Adicionalmente, este municipio ha adelantado procesos para la caracterización de la población vendedora informal.
Tunja	En coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año de 2014 se preparó la línea base socioeconómica de los vendedores informales, para prepararla se realizó la caracterización de 594 vendedores informales del municipio. A partir de esto se recomendó una ruta de intervención en la que el municipio debía "reconocer que las ventas callejeras son una realidad social, económica y cultural de las ciudades colombianas" (2014. pp. 42-45), potencializando las condiciones de empleabilidad y relocalización comercial, a través de: • La creación de un negocio propio, asociados al comercio de bienes y servicios, mediante la capacitación, acceso al crédito, organización productiva y apoyo a la comercialización.

[14] *http://www.barranquillacomovamos.co/bcv/images/PDF/como_vamos_en_espacio_publico_2008-2013.pdf*

MUNICIPIO	AVANCES
Tunja	• Enganche laboral, dirigido a los vendedores con mayor probabilidad de inserción laboral en el sector formal, con el apoyo de aliados importantes como el SENA y el Servicio Público de Empleo. • Relocalización, mediante puntos de venta localizados y delimitados en zonas de aprovechamiento regulado, espacios regulados en plazas de mercado, y relocalización comercial.
Manizales	Mediante el Acuerdo 443 del 8 de agosto 1999, se reglamentaron las ventas informales, con el cual se buscaba definir las condiciones apropiadas para la realización de estas ventas y contando con el bienestar de la comunidad, seguridad y salubridad. Esto se hace a través del establecimiento de horarios para la realización de estas ventas, autorización para el ejercicio de actividad y la realización de un estudio socioeconómico de diagnóstico. También se estableció que se podrán realizar convenios para el desarrollo del sistema de seguridad social de los vendedores informales y que se desarrollarán formas y sistemas de participación comunitaria y un marco de prohibiciones y sanciones.
Pereira	Mediante el Acuerdo 63 de 2006 se autorizó al Alcalde para disponer y destinar bienes inmuebles de propiedad del municipio para la Reubicación y Organización de los Vendedores Informales, para compensar a los vendedores, otorgar créditos a los beneficiarios, a través del Fondo de la Esperanza.
Armenia	A través del Acuerdo 049 de 2007, se actualiza el Manual de Convivencia del Municipio de Armenia, cuyo objeto es regular el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas en el Municipio de Armenia de acuerdo con la Constitución y la Ley, con fines de convivencia ciudadana; establece reglas de comportamiento para la convivencia que deben respetarse en el Municipio de Armenia; busca el respeto de los derechos fundamentales, derechos económicos, sociales, culturales, y de los derechos colectivos y del ambiente, así como de los demás derechos reconocidos en tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado Colombiano.
Pasto	Mediante el Decreto 0064 del 6 de marzo de 2019, se implementó el plan de reubicación y/o reconversión laboral de los vendedores ambulantes del sector carretas de tracción humana y se recupera el espacio público, mediante la adopción de alternativas de reubicación, sujetas a planes de negocio, esto es, el ingreso a un puesto en plazas de mercado de conformidad con el reglamento interno establecido, la constitución de micronegocios de emprendimiento y constitución de mercados móviles. Adicionalmente, estas alternativas cuentan con componentes de trabajo, apoyo económico, capacitación, permanencia y seguimiento.
El Rosal	Mediante el Decreto 064 de 2013 se dictan disposiciones en relación con la preservación del espacio público y su armonización con los derechos de los vendedores informales que lo ocupan, en este se destaca: el registro del vendedor informal, la expedición de permisos transitorios para ventas informales, carnetización, se determina un único lugar donde pueden desarrollar la actividad, así como horarios, se establece un impuesto o tarifa por el uso del espacio público y medidas cuando hay ocupación de espacios recuperados.

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

Teniendo en cuenta todo lo desarrollado en la Tabla 3 se puede resaltar que en múltiples municipios y ciudades del país se ha avanzado en términos de reglamentación relacionada con los vendedores informales y el uso u ocupación del espacio público. Hay, entonces avances frente a la intervención del espacio público y la relación del mismo con las actividades realizadas por los vendedores informales, entre estos avances se resaltan los siguientes: Implementación de sistemas información o herramientas de identificación como la carnetización, programas de registro y autorización para el ejercicio de la actividad, programas de acceso a la educación y a la seguridad social, de formalización laboral o acceso al empleo y de formalización empresarial, programas de reubicación y asistencia técnica.

1.4.1.1. Otras disposiciones nacionales

Existen otros documentos que se alinean con la política pública de vendedores informales desde el nivel nacional, algunos de ellos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, máxima autoridad nacional de planeación, que se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

En ese sentido, algunos de los más significativos son:

•Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia (Conpes 4013 de 2020) que tiene por objeto implementar gradualmente la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable, igualmente contempla incentivos orientados a la financiación a grupos poblacionales menos favorecidos con líneas de crédito educativo reembolsable, condonable y subsidios a través de ICETEX. Esta política puede beneficiar a los hijos e hijas de los vendedores informales para así disminuir el trabajo informal en el espacio público y romper con la trampa de la pobreza. Igualmente, puede fortalecer a los emprendedores para el impulso de sus unidades productivas.

•Política Nacional de Comercio Electrónico (Conpes 4012 de 2020) Tiene como objetivo aumentar la generación de valor social y económico, fortalecer instrumentos de acompañamiento y asesorías integrales en el país en las empresas, en la ciudadanía y a grupos poblacionales vulnerables, para el fomento de capacidades y habilidades en comercio electrónico con el fin de impulsar el potencial productivo. Esta política será de gran aporte para disminuir los costos asociados a las transacciones digitales y aumentar la competitividad y crecimiento económico del país.

• Declaración de importancia estratégica del proyecto nacional acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas rurales o apartadas (Conpes 4001 de 2020) que tiene como objetivo promover la inclusión digital en zonas rurales mediante la oferta de acceso público a internet. Se busca dar acceso a internet a través de centros públicos a fin de mejorar las condiciones de calidad de vida de las comunidades rurales mediante la disminución de costos de comunicación y transacción. También busca la apropiación de tecnología con la oferta de conectividad en el largo plazo y de esta forma acceder información y al uso de las tecnologías TIC, por ello, es importante para los emprendedores de las zonas rurales.

• Tecnologías para aprender: política nacional para impulsar la innovación en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales (Conpes 3988 de 2020) la cual contribuye a beneficiar a la población vulnerable para facilitar el acceso a internet, a personas con necesidades de aprendizajes diversos mediante acciones para transformar, estructurar, ejecutar y articular programas para impulsar la innovación en las prácticas educativas a partir de las tecnologías digitales. Igualmente, se busca implementar en la apropiación y el uso de las tecnologías digitales en innovación educativas, además de promover la participación de padres, madres, cuidadores, docentes y estudiantes. Con esta política se puede fortalecer el trabajo desde casa sin tener que salir a ocupar un lugar en el espacio público.

• Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (Conpes 3975 de 2019) La Política establece a las TIC como un instrumento habilitado para el emprendimiento, la legalidad y la equidad para generar el desarrollo social y económico para toda la población. Esta política está prevista que beneficie a la población vulnerable, zonas rurales apartadas y en los hogares estrato 1 y 2. Además, se busca promover la adopción de tecnología y el comercio electrónico en aras de la productividad y competitividad, a través de la transformación de la mentalidad y cultura empresarial; acompañamiento en la transformación de los procesos empresariales y el desarrollo e implementación de tecnología para la transformación digital.

• Economía para la gente. A partir de la articulación de la oferta, pretende complementar y favorecer la concurrencia de acciones de las entidades y actores del Gobierno Nacional orientadas a impulsar el crecimiento, la consolidación, la reactivación y la sostenibilidad de unidades productivas para impactar la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, en torno a cinco ejes de acción: Generación de ingresos, emprendimiento y formalización, Desarrollo productivo, asociatividad y acceso a mercados, Innovación y Tecnología, Entorno competitivo, y Financiamiento. Esta alianza con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para avanzar de forma mancomunada y contribuir con la estrategia Economía para la Gente permitirá que, durante 2020, 2021 y 2022 más de 580.000 micronegocios avancen en la consolidación, la reactivación económica y la formalización.

•Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral para el Adolescente Trabajador, tiene como objetivo pretender que todos los niños, niñas y adolescentes del país crezcan en familia, bajo entornos protectores que los alejen del trabajo infantil, así como lograr que el adolescente trabajador ejerza sus derechos en el marco del trabajo protegido.

1.4.2. Contexto Internacional

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

A continuación, se presentarán algunos casos de implementación de la experiencia internacional para la construcción de políticas que benefician al desarrollo comercial, artes u oficios en espacio público.

1.4.2.1. Argentina: Estrategia Gubernamental de empleo y Trabajo.

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

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

• La estrategia para la transición hacia la formalidad debería integrarse en el centro de la estrategia gubernamental de empleo y trabajo, y no ser un proyecto independiente.

• La disminución de la informalidad se estableció como prioridad y desafío importante.

• La estrategia empleada era coherente con el marco de políticas públicas y las alianzas sociales fomentadas.

• La aplicación debería vigilarse y evaluarse periódicamente.

1.4.2.2. Brasil: Desempeño Macroeconómico

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

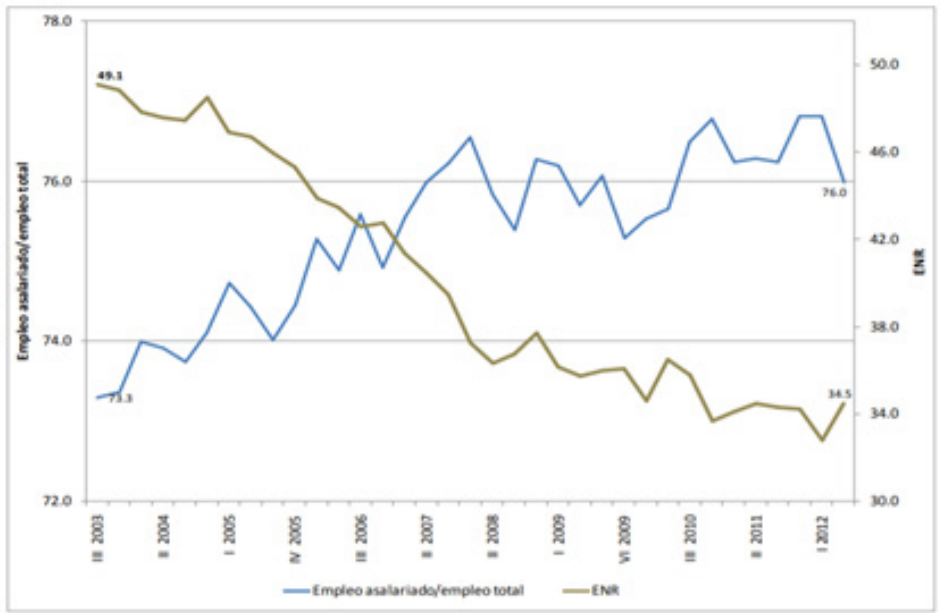


Figura 2. Empleo No Registrado y Empleo Asalariado Formal 2003-2012 en Argentina

refleja un crecimiento notorio del ritmo de generación de empleos en 2010: 2,9% en áreas metropolitanas.

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

Este fenómeno puede atribuirse a varias razones, entre estas:

• El desempeño macroeconómico durante la década de 2000 favoreció el aumento del número de puestos de trabajo formales. Los analistas han sugerido que hay una relación positiva importante entre los movimientos del tipo de cambio real y el desempleo.

• En 1996 el Gobierno instituyó un nuevo sistema de exención y simplificación tributaria para microempresas y pequeñas empresas, conocido como Ley Simples.

• Las tendencias demográficas han registrado una disminución de las tasas de fertilidad y un aumento del número de jóvenes que tuvieron acceso al sistema educativo.

• Mejor inspección del trabajo debido a los cambios en la estructura de incentivos y a nuevos métodos destinados a cumplir las metas de inspección.

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

1.4.2.3. Sudáfrica: las luchas de las organizaciones de vendedores informales (Organización Internacional del Trabajo, 2013, p. 175)

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

De acuerdo con el reglamento de la "Política sobre la economía informal de Durban" (EThekwini Unicity Municipality, 2001, p. 42), los principios rectores de la formulación de reglamentos y normas, para todos los trabajadores informales deberían:

• En la medida de lo posible, ser aplicables a toda la zona de gobierno local y no solo a la zona central de las ciudades.

• Traducirse al idioma local, incluidos los dialectos indígenas y campesinos. (En este caso específico de Durban se hizo al idioma zulú).

• Redactarse teniendo debidamente en cuenta el género.

• Divulgarse ampliamente en un formato de fácil lectura.

• Darse a conocer por todos los medios de prensa populares.

1.4.2.4. Tanzania: directrices para la gestión de la venta ambulante (Organización Internacional del Trabajo, 2013, p. 176)

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

1.4.2.5. India: las ventas ambulantes como una práctica constitucionalmente protegida

Desde 1985, la Suprema Corte de la India, había decretado que la venta ambulante era una práctica constitucionalmente protegida, sujeta a restricciones razonables. La sentencia de la Corte en 1985 en el caso del Sindicato de Vendedores Puerta a Puerta de Bombay vs, la Corporación Municipal de Bombay, por ejemplo:

• Delineó un esquema para regular las licencias a ser emitidas a los vendedores ambulantes (vendedores puerta a puerta) y para la creación de zonas que permitieran la venta puerta a puerta y aquellas que no la permitieran.

• Buscó desde su creación proporcionar y promover un ambiente favorable para que los vendedores ambulantes pudieran ganarse sus medios de sustento, y reducir al mismo tiempo, la congestión y mantener las condiciones sanitarias en las calles y en los espacios públicos.

• Reconoce los vendedores ambulantes como una parte integral y legítima del sistema de comercio y distribución urbano al menudeo para las necesidades diarias del público en general.

• Los vendedores ambulantes ayudan al gobierno a combatir el desempleo y la pobreza, es el deber del estado proteger los derechos de estos micro emprendedores de ganarse un medio de vida honesto.

• La Política busca asegurar que este importante grupo ocupacional de la población urbana obtenga el debido reconocimiento a nivel nacional, estatal y local por su contribución a la sociedad.

• Tiene un enfoque favorable hacia los vendedores ambulantes, otorgándoles dignidad y reconocimiento de la contribución de los vendedores ambulantes a la vida urbana y está diseñada como una importante iniciativa para aliviar la pobreza de esta población.

Entre los objetivos de la política de vendedores informales en la India podemos resaltar:

• Ofrecer a los vendedores ambulantes un esta tus legal mediante la formulación de una ley adecuada y, por ese medio, facilitar el establecimiento de zonas legítimas de venta o venta puerta a puerta en los planes maestros o de desarrollo de las ciudades/los pueblos, incluyendo planes zonales, locales y de trazado, y garantizar su cumplimiento.

• Proporcionar instalaciones públicas para el uso adecuado de espacios identificados como zonas de venta o venta puerta a puerta, mercados o áreas de venta de acuerdo con los planes maestros, incluyendo planes zonales, locales y de trazado.

• Evitar la imposición de límites numéricos en el acceso a espacios públicos, mediante licencias discrecionales y, en su lugar, pasar a una regulación del acceso nominal basada en tarifas, donde la ocupación previa del espacio por parte de los vendedores ambulantes determine la asignación del espacio; o la creación de un nuevo mercado para el sector informal donde el acceso al espacio sea asignado sobre una base temporal por turnos.

• Promover, donde sea necesario, las organizaciones de vendedores ambulantes (por ejemplo, sindicatos/cooperativas/asociaciones y otros tipos de organizaciones) para facilitar el empoderamiento colectivo.

• Establecer procesos participativos que involucren en primer lugar a la autoridad local, a la autoridad de planificación y a la policía; en segundo lugar, a las asociaciones de vendedores ambulantes; en tercer lugar, a las asociaciones vecinales de bienestar; y, en cuarto lugar, a otras organizaciones de la sociedad civil tales como: ONG, planificadores municipales, arquitectos, entre otros.

• Promover normas de disciplina cívica mediante la institucionalización de mecanismos de autogestión y autorregulación en asuntos relacionados a higiene, incluyendo la eliminación de residuos.

• Promover el acceso de los vendedores ambulantes a servicios, tales como crédito, desarrollo de habilidades, vivienda, seguridad social y desarrollo de capacidades. Para lograr tal promoción deben ser alentados los servicios de Grupos de Auto-Ayuda, Cooperativas, Federaciones, Instituciones Micro-Financieras, Institutos de Capacitación, etcétera.

En septiembre de 1998 nació la Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI, por su sigla en inglés). A partir de ese momento, NASVI se propuso cambiar la percepción de los vendedores ambulantes en todo el país. Como dijo Ela Bhatt, fundadora de SEWA y una de las arquitectas claves del movimiento nacional.

La política nacional ha sido adoptada en siete de los 28 estados de la India desde 2005, el logro más significativo de la Política nacional ha sido el de atraer exitosamente la atención hacia los vendedores ambulantes, los problemas que enfrentan y sus contribuciones positivas a la vida urbana, la Política nacional y su proceso de

implementación han estimulado la organización entre los vendedores ambulantes, en particular sus esfuerzos hacia la federalización y la construcción de alianzas y redes más grandes y más sustentables (Chen & Raveendran, 2012) .

En 2009 se aprueba la nueva política nacional que modifica la política de 2004, esta incluye las necesidades de adoptar un marco legislativo y un proyecto de ley modelo sobre vendedores ambulantes (protección de los medios de subsistencia y reglamentación de las ventas ambulantes).

Durante la década de 1990, numerosas industrias cerraron en la India. Sin alternativas, muchos trabajadores despedidos y migrantes rurales se unieron a la economía informal como vendedores ambulantes. Junto con su número, se incrementaron también las humillaciones, las confiscaciones y los desalojos de que eran objeto. Fue imperioso entonces formular políticas apropiadas y promulgar leyes para su protección social. La Asociación Nacional de Vendedores Ambulantes de la India (NASVI), hizo posible transformarse en una fuerza de lucha (Kumar & Singh, 2018).

1.4.2.6. Tailandia: formas de organización del mercado para los trabajadores informales (Organización Internacional del Trabajo, 2013, p. 177)

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

En el primer caso, una persona ganó una concesión del ministerio encargado de la zona, para la gestión de un mercado privado. El mercado está bien organizado y gestionado, lo cual beneficia a todas las partes participantes. El propietario recorre el mercado todos los días y está atento a los problemas de los trabajadores informales.

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

1.4.2.7. Lima: organización y formalización laboral

Los vendedores ambulantes en Lima tienen una historia organizativa que inició en la década de 1970 y que les ha servido para obtener reconocimiento y procesos de formalización. El más importante reconocimiento fue a través de la Ordenanza N° 002 de 1985 para Lima Metropolitana, vigente hasta el día de hoy, que establece el marco normativo para el sector a nivel metropolitano. Una de las primeras organizaciones de comerciantes ambulantes fue la FEDEVAL. Sus estatutos fueron modificados en 2008 para también incluir a trabajadores de galerías, conglomerados, bodegas, etc. y abarcar, así, a un espectro más amplio de trabajadores. La FEDEVAL está afiliada a la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT) y a nivel internacional es parte de StreetNet International. Sin embargo, su representatividad se ha reducido considerablemente después de haber tenido una gran importancia en la década de 1980. En la actualidad, el sector de comerciantes ambulantes o comercio en la vía pública se rige por la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 de 2003, la cual otorga a las municipalidades distritales y la municipalidad metropolitana la facultad de regular el uso del espacio público y el comercio ambulatorio.

El marco normativo vigente estipula un conjunto de mecanismos y procedimientos para que el comerciante ambulante pague tasas por el uso del espacio público y servicios de limpieza, pero reciba también protección. La presente gestión municipal metropolitana está llevando a cabo un proceso de consulta y revisión de una nueva ordenanza para este sector. Esta propuesta contiene cambios de crucial importancia: primero, es una ordenanza metropolitana para toda la jurisdicción de la Provincia de Lima que regula la actividad en concordancia con la nueva Ley de Municipalidades; y segundo, establece la Autorización Municipal Temporal del comercio informal en los espacios públicos conducente a la formalización con vigencia anual.

1.4.2.8. Andalucía: dignificación del trabajo, crecimiento personal y empresarial de los vendedores ambulantes

El comercio ambulante tiene una larga tradición y actualmente hace parte de la vida urbana de casi todas las ciudades y pueblos de Andalucía. Este comercio ambulante es un sector de relevancia económica y social y en las últimas décadas ha ido tomando importancia esta actividad, por su

capacidad para la creación de empleo, rentas para muchas familias y para dinamizar la economía local.

Andalucía ha diseñado un manual de buenas prácticas para el comercio ambulante bajo la filosofía de que el mismo dignifica el trabajo, el vendedor es ante todo un empresario o empresaria y por lo tanto todo gira en torno al crecimiento personal y empresarial del negocio (Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, 2018).

Así mismo ha venido cosechando buenas prácticas del comercio ambulante en mercados como:

- Mercado Ambulante Huerta Macenas de Lebrija.
- Mercado Ambulante de Úbeda.
- Mercados Ambulantes Guadalhorce Ecológico.
- Mercados Ambulantes de Mahón (Menorca).
- Mercados Ambulantes de Sabadell.
- Mercado Ambulante y Rastro de Zaragoza.
- Mercado de Artesanía de Châtelaillon-Plage (Francia).
- Mercados de Abasto de Santa Caterina y Sant Roc.

Estos mercados de venta ambulante han sido reconocidos por buenas prácticas en:

- Se han facilitado los accesos a personas con movilidad reducida al eliminar barreras arquitectónicas, los aparcamientos han sido ampliados y se han colocado pérgolas para mejorar el confort en la zona, al poder resguardar a los visitantes del frío y el calor. También se han instalado aseos públicos, probadores y fuentes con agua potable. Además, se han tomado medidas de ahorro energético y protección ambiental. Se ha posibilitado el acceso a la zona en transporte urbano estableciendo conexiones desde todos los barrios del municipio.

- Han establecido una imagen corporativa común que ayuda a promocionar sus productos. Se considera una buena práctica que quienes ejercen el comercio ambulante en un mismo mercado se doten de normas de funcionamiento en el que ellos mismos se comprometan a cumplir normas de interés para todo el colectivo, en materia de limpieza del entorno y de los puestos o seguridad, por ejemplo.

- Buenas prácticas que desarrollan en relación con la imagen, a la limpieza y a la atención al cliente.

- Diseño de un reglamento incorporando preceptos para la venta ambulante en Cataluña.

- Instalación de papeleras en el sitio, desarrollo de campañas que buscan incentivar las buenas prácticas, al igual que un plan para reducción de residuos sólidos.

- Ofrecen el servicio de entrega de pedidos a domicilio y encargo de pedidos por internet y teléfono.

1.4.2.9. Indonesia: empoderar el sector informal. Gestión de los vendedores ambulantes

Surakarta, también llamada Solo o Sala, es una ciudad de la provincia indonesa de Java Central, que tiene más de 500.000 habitantes. El número cada vez mayor de vendedores en las calles, gente que lucha por obtener ingresos diarios en una economía debilitada debido a la crisis financiera de Indonesia de 1998, provocó que llegaran un gran número de quejas al despacho del alcalde de la ciudad. Estas preguntaban por la existencia de vendedores en las calles sin regulación aparentemente que tendían a ocupar el espacio público de manera indiscriminada, con las consecuentes dificultades para el tráfico, la degradación de la calidad paisajística de la ciudad y la contaminación del entorno, así como por las medidas que llevaría/podría llevar a cabo la ciudad para paliar el problema del gran número de vendedores en las calles y la naturaleza de las actividades de estos.

A través de un programa de empoderamiento y reestructuración, Surakarta consiguió solventar el asunto de los vendedores en las calles ilegales y todos los efectos que este tema tan delicado tenía para el espacio público, como residuos, problemas de tráfico y malas condiciones. La reubicación y la reorganización de los vendedores callejeros de Surakarta se han llevado a cabo teniendo muy en cuenta la cultura local y utilizando métodos humanos. El alcalde los convenció de que estos esfuerzos mejorarían su situación y de que no terminarían con sus negocios.

La Administración de Solo aportó cuatro líneas principales de acción para los vendedores callejeros: mejora de la comunicación entre las partes interesadas, creación de un lugar dedicado a los vendedores callejeros para reubicarlos, provisión de tendales, carros al estilo tradicional de Java o cobijos adaptados (el nuevo lugar para la reubicación se eligió tras varias reuniones entre el gobierno, ONG y representantes de vendedores en las calles), concesión de estatus legal a los negocios de los vendedores callejeros y formación para los vendedores callejeros sobre la manera de gestionar y ampliar sus negocios.

1.4.2.10. Nueva York: permisos para el uso comercial de espacios públicos

La administración de la ciudad de Nueva York ha buscado resolver el problema de invasión del espacio público con la siguiente estrategia:

• La identificación de cada vendedor para generar canales de comunicación y de información entre el ente regulador y la población regulada a fin de tener un control en el cobro por explotación comercial del área de uso público.

• La designación de áreas urbanas públicas para autorizar el ejercicio de actividad comercial administrada por la Administración pública local.

• Cada instancia de la administración expide los respectivos permisos para ejercer su actividad sin asignar espacios específicos por vendedor.

• Los permisos de uso comercial de espacios públicos se articulan con la licencia de venta que debe ser obtenida por el vendedor informal.

1.4.2.11. Otros ejemplos de proyectos internacionales (Kusakabe, 2006)

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

1.4.2.11.1. Proyecto de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU (Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales CGLU, 2016, p. 19)

Este proyecto se creó en 2013 y hoy es un punto de encuentro para artistas y empresarios de la clase creativa. Es el resultado de la colaboración con ONG apoyadas por los gobiernos locales. Se organizan regularmente varias actividades, como la iniciativa de piano reciclado en asociación con el proyecto “Piano Livre”, donde se instalaron 10 pianos. En este proyecto la creatividad no se limita a las galerías de arte privadas, ya que los vecinos organizan eventos para que las artes salgan a la calle, a las plazas y a las fachadas.

1.4.2.11.2. Mercados públicos y sistemas de alimentación basados en la comunidad (The W.K. Kellogg Foundation, 2003)

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

1.4.2.11.3. Chefchaouen: El souk(UCLG, 2014)

La ciudad de Chefchaouen en Marruecos, se centra en las interacciones entre las zonas rurales y urbanas como componentes de un territorio integrado. El “souk” de Chefchaouen es un punto de fusión de los vínculos urbano-rurales desde un punto de vista económico, social y espacial. Los productos del mercado provienen de áreas rurales cercanas a la ciudad (pequeños productores, especialmente mujeres) y áreas rurales en otras regiones (mayoristas). Este mercado está cerca del centro histórico, llamado “Medina” y es el lugar para actividades a pequeña escala que generan dinámica social y económica y fortalecen la cohesión social.

1.4.2.12. Los Trabajadores Informales Frente Al COVID-19

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

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

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

de un tercio de los encuestados dicen que han tenido que limitar el tamaño de las porciones en las comidas más de tres veces en la última semana y alrededor del 40% de los encuestados dicen que redujeron su número de comidas en la última semana (1 de mayo hasta el 7 de mayo), los hogares con niños y niñas en edad escolar tienen más probabilidad que otros de reportar que han tenido que reducir el tamaño de sus porciones y el número de comidas en la última semana, el 30% de los encuestados han recibido nuevas transferencias del gobierno en los últimos 30 días (8 de abril hasta el 7 de mayo).

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

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

La aparición del COVID-19 en el mundo, ha generado que la economía mundial caiga en una recesión sin precedentes. La ONU a través de su informe marco "para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19", entrega una propuesta global para la recuperación de la economía y el empleo, especialmente para aquellos sectores como el informal, que ante una situación de crisis como la se enfrenta, se ve afectada en mayor proporción (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2020, pp. 20-21).

La crisis podría provocar una reducción de 195 millones de trabajadores a tiempo completo, tan solo en el segundo trimestre de 2020[15]. Por consiguiente, esta pandemia es también una crisis de empleo y de subsistencia que amenaza en mayor proporción a los trabajadores informales.

La mayoría de los trabajadores vulnerables se encuentran en la economía informal que constituye el 60 % de la mano de obra mundial, quienes carecen de acceso a la protección social o tienen un acceso limitado a ella, y tampoco tienen la seguridad económica necesaria para hacer uso de permisos por enfermedad, recibir tratamiento si es necesario o hacer frente a un confinamiento[16]. En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) pone al servicio de los países del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo, asesoramiento para la aplicación de políticas integradas, en busca de proteger a los trabajadores informales vulnerables, a través de (Organización de las Naciones Unidas ONU, 2020, p. 26) transferencias monetarias y en especie a los trabajadores de la economía informal y a los trabajadores autónomos, incluidos los empleados domésticos y los trabajadores ocasionales, basándose en los sistemas de protección social existentes cuando sea posible, garantía de la prestación de servicios de atención sanitaria e información a los grupos que no están debidamente integrados en los servicios establecidos, incluidos los trabajadores migrantes y los refugiados.

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

A partir del ejercicio realizado en este apartado de análisis internacional se pueden realizar algunas conclusiones y reflexiones relevantes que permiten una orientación adecuada del presente documento de política pública. Se pueden incluir entonces los aprendizajes internacionales, de tal forma que estos que permitan mejorar la situación y condiciones de vida de los vendedores informales. Es importante tener en cuenta los siguientes factores para la política: La transición hacia la formalidad en las estrategias empleo y trabajo; la revisión del desempeño macroeconómico; los sistemas de exención y simplificación tributaria para micro y pequeñas empresas; los programas

[15] *https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740877/lang--it/index.html*
[16] Menos de dos tercios de todos los países cuentan con un plan de seguridad y/o asistencia social que proporcione prestaciones por enfermedad. *https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=40*

de acceso al sistema educativo, fortalecimiento a la inspección de trabajo; el fortalecimiento de las organizaciones sociales y sindicales quienes son fundamentales para el diálogo, negociación y promoción de beneficios para sus asociados o afiliados; y el cambio de prohibición a reglamentación y generación de diálogo en zonas de ventas autorizadas y de interacción urbana-rural.

De igual forma es necesario tener presente la realidad sanitaria que atraviesa el mundo en respecto a los efectos que ha traído el COVID-19 en múltiples ámbitos de la vida económica y social. Esto tiene efectos directos en el nivel nacional y en el nivel territorial, por lo tanto, es necesario integrar estrategias transitorias que permitan, en este momento coyuntural mitigar los efectos causados por la pandemia en los vendedores informales.

1.4.2.12.3. Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas.

En Colombia para la mitigación y estrategia de respuesta a las situaciones causadas por la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional, declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, con lo cual se expidieron varios decretos que benefician a la población en general, los cuales se incluyen en el anexo al presente documento. Igualmente, mediante el Conpes 3999 del 5 de agosto de 2020 se incluyeron estrategias de salud pública, protección del riesgo de los hogares y mitigación de impactos sobre los servicios que utilizan, protección de los ingresos de los hogares, de mitigación de impactos sobre el aparato productivo, de reactivación económica de fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades territoriales y estrategia de vacunación COVID-19.

2. Enfoques de la política pública de vendedores informales

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

Teniendo en cuenta la visión que plantea la Ley 1988/2020 en su artículo 1, se incluyen a continuación los siguientes de enfoques: el de Derechos Humanos; el enfoque Poblacional - Diferencial; el de Ciclo Vital, y; el enfoque Territorial. Lo anterior por considerar que en el caso de los vendedores informales son los que más importancia revisten sin detrimento de otras miradas que puedan desarrollarse en el curso de la implementación del ciclo de la política pública.

Entonces, lo planteado hasta el momento se ve reforzado por elementos jurisprudenciales tales como la Sentencia T-067 de 2017 en la cual se plantea con claridad como la población vendedora informal está integrada también por personas que dada su condición de vulnerabilidad son consideradas sujeto de protección especial: las personas mayores, las personas con discapacidad física o cognitiva, las mujeres, la población en situación de desplazamiento interno, las minorías étnicas, las madres cabeza de familia y los menores de 18 años de edad. Desde este punto de vista se entiende que la política pública aplica para todas las personas que hacen parte de la población de vendedores informales sin exclusión alguna, y los enfoques deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de las distintas estrategias y líneas de acción para colocar el énfasis en determinados sectores de esta población que vienen siendo objeto de algún tipo de exclusión o discriminación a fin de mitigar o reducir la misma.

Como se plantea en la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital: “El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades”[17]. Y también, “Las diferentes miradas se complementan y se integran para posibilitar acciones y análisis más completos sobre las situaciones sociales. Estas miradas se articulan conjuntamente sin que haya lugar a una jerarquización o contraposición entre ellas.”

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

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

Nota: Elaboración propia.

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

Derechos Humanos

2.1.

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

Igualdad: Fundamento de los derechos humanos que nos permite reflexionar desde las dimensiones, del "igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad"[18].

Así como a partir de la universalidad e inalienabilidad; invisibilidad; interdependencia y la interrelación; en el marco de la rendición de cuentas y el estado de derechos (ONU, 2003).

Equidad: Busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Es así como en las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas.

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

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

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

• Los programas deben evaluar la capacidad de los vendedores informales para reclamar sus derechos, y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

En este sentido, la política pública apunta a que:

• Los vendedores informales sean reconocidos como sujetos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo. No como sujetos pasivos dedicados a la actividad comercial.

• El derecho a la participación activa debe ser un objetivo de los vendedores informales y el estado debe velar por facilitar el cumplimiento de este derecho.

• Tanto los resultados como los procesos son monitoreados y evaluados.

• Los diversos instrumentos de análisis que se diseñen para atenderlos deben incluir a todas las personas y grupos que manifiesten su interés.

• Las estrategias y líneas de acción de la política pública deben apuntar a reducir la disparidad frente a otros sectores sociales.

• Los planes, programas y proyectos que se diseñen deben estar centrados en las personas y buscar el favorecimiento de aquellos grupos excluidos y marginados.

• Los programas que se desarrollen deben ser objeto de la rendición pública de cuentas.

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

2.2. Poblacional - diferencial

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

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

2.2.1. Género

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

- **La equidad o igualdad de oportunidades:** Su objetivo es reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, en el ámbito público y en el ámbito privado. Para esto parte de las acciones propuestas se encaminan hacia la autonomía política y económica de las mujeres.
- **Políticas antipobreza:** Se dirigen a mujeres pobres para satisfacer sus necesidades básicas y promover su rol productivo.
- **Empoderamiento:** Se encaminan a promover e incrementar el desarrollo de capacidades de las mujeres para su participación en el ámbito público.
- **Transversalidad de género:** Se trata del proceso por medio del cual se valoran los impactos del actuar del Estado (políticas públicas, legislación, normatividad, planes, programas, proyectos, etc.), en cualquier área y todos sus niveles, para mujeres y hombres, teniendo en cuenta sus diferentes interseccionalidades o posiciones (orientación sexual, etnia, edad, clase, procedencia urbana o rural, etc.). Con el fin de que tanto mujeres como hombres se beneficien de forma igualitaria. El objetivo es el logro de la igualdad de género.

2.2.2. Discapacidad

Según la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se busca garantizar y asegurar el "ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda la forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009".

En función de lo anterior, la política pública de vendedores informales desarrollará como parte de sus líneas de acción estrategias hacia la población con discapacidad que faciliten su derecho de hacer parte de esta política pública sin ser objeto de ningún tipo de discriminación ni exclusión. Todas las estrategias de esta política deberán aplicar los principios que aseguren la no discriminación por motivos de discapacidad, el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, la participación e inclusión. De manera transversal a la política pública se debe tener en cuenta la accesibilidad universal, las estrategias de comunicación inclusiva y la generación de entornos accesibles para todas las personas.

2.2.3. Condiciones especiales de protección

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

2.3. Momento del curso de vida

Este enfoque hace referencia a las diferencias que puede demandar la implementación de la política pública según la etapa de desarrollo en la cual se encuentra la persona, desde la

perspectiva del Ciclo Vital. Los ciclos vitales se definen, en términos generales, como: Primera infancia (desde la gestación hasta los 6 años); Niñez (desde los 6 años hasta los 12); Adolescencia (desde los 12 hasta a 18 años); Juventud (desde los 19 años hasta los 25); Adultez (desde los 26 años hasta los 65); Vejez (desde los 65 años en adelante). En este sentido y, según la información de contexto analizada, se debe hacer énfasis particular en:

2.3.1. Infancia y adolescencia.

Teniendo en cuenta que dentro del sector de vendedores informales existe una situación frecuente en la cual es común ver a padres y madres acompañados de sus hijas e hijos menores, los cuales terminan siendo instrumentalizados en la actividad comercial ejerciéndola de manera directa o en labores de apoyo a la misma, la política pública se planteará como parte de sus estrategias incidir en forma determinante para que estos infantes sean objeto de acciones tendientes a reubicarlos en los espacios educativos que les correspondan o a su núcleo de protección familiar y a velar porque tengan una garantía completa de sus derechos. Es necesario articular todas las acciones por parte del Estado, el sector privado y la ciudadanía en general para lograr que los niños, niñas y adolescentes hijas e hijos de los vendedores informales cuenten con acceso a todos aquellos planes, programas y proyectos que les garanticen a los más pequeños el cuidado y protección necesarios en espacios adecuados a cargo de personas idóneas para ello, a los infantes en edad escolar debe velarse por su permanencia en las aulas en condiciones de gratuidad y deben implementarse acciones para reducir el trabajo infantil a todo nivel.

2.3.2. Juventud.

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

2.3.3. Adulto mayor.

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

2.4. Territorial

Con base en este enfoque se hace el análisis de los diversos componentes de índole territorial que aplican diferenciadamente a una determinada población: “Una construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales (Capel, 2016).

La problemática de los vendedores informales en Colombia definida por la Ley 1988 de 2019 ocurre en un territorio específico de las ciudades, el espacio público, el cual tiene unas características propias definidas por su contexto político, económico y social; y también por los usos definidos para el mismo en el marco de la normatividad urbanística. En este sentido, la política pública se implementa para lograr intervenciones pertinentes y efectivas que impacten positivamente el espacio público, disminuyendo su conflictividad y armonizando los derechos de todas aquellas personas que consuetudinariamente hacen uso de este. Bajo este concepto y teniendo en cuenta la Ley 1988 de 2019, la política pública se aplica en un territorio determinado que es el del espacio público de aquellos territorios en los cuales tiene presencia el fenómeno de las ventas informales y no aplica para aquellos sitios en los cuales pueden desarrollarse fenómenos similares, pero en ámbitos privados con bajos niveles de conflictividad. Esta política, en consecuencia, tiene un componente jurisdiccional, limitado desde lo físico y lo espacial, donde la administración pública tiene autoridad y soberanía para gobernar y para realizar su gestión, acorde con las normas jurídicas vigentes.

Desde esta perspectiva, la política pública se orienta al desarrollo de estrategias y líneas de acción que persiguen el logro de la equidad territorial entendida como el desarrollo de un espació publico articulador y de oportunidades, que garantice el goce del espacio público por parte de la ciudadanía en general y el adecuado uso y aprovechamiento comercial por parte de los vendedores informales.

3. Metodología para la formulación de la Política Pública

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

En aras a dar cumplimiento a dicho mandato, en el año 2020, el Ministerio del Trabajo expide la resolución 1213, que precisa la reglamentación de los plazos y la metodología para la elaboración de la política pública; especificando que en dicho proceso se abordarían cinco fases: i) alistamiento institucional, ii) elaboración de la agenda pública, iii) formulación y reglamentación, iv) implementación y v) seguimiento y evaluación, conforme se observa en la siguiente imagen:

Figura 4. Fases del ciclo de política pública.

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

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

Como parte de la primera fase del ciclo de la política pública, se esquematiza el sistema de actores involucrados en las diferentes etapas del proceso, y de acuerdo con su competencia legal y/o constitucional, se hace una clasificación por incidencia e interés, lo cual permite identificar su aporte bien sea en una o varias fases del proceso.

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

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

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

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

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

Figura 6. Mapa general de actores.

ROL COLABORADOR

ROL BENEFICIARIO

- Vendedores informales
- Organizaciones de vendedores informales
- Población en general

- POLICÍA NACIONAL
- DNP
- DPS
- DANE
- SENA
- ICETEX
- Colpensiones
- UAEOS
- UAESPE
- ICBF
- Banca de oportunidades
- Migración Colombia
- APC Colombia
- Cámaras de Comercio

- Defensoría del Pueblo
- Contraloría General de la Nación
- Procuraduría General de la Nación
- Personería
- Fiscalía General de la Nación

- Ministerio del Interior
- Ministerio del Trabajo
- Ministerio de Salud y Protección Social
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
- Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Vivienda
- Ministerio del Deporte
- Ministerio de Agricultura
- Agencias Públicas de Empleo
- Bancoldex
- Consejería para la Equidad de la Mujer
- Gobernaciones y Concejos Municipales
- Entes Territoriales
- Cajas de Compensación Familiar
- Empresas de Servicios Públicos

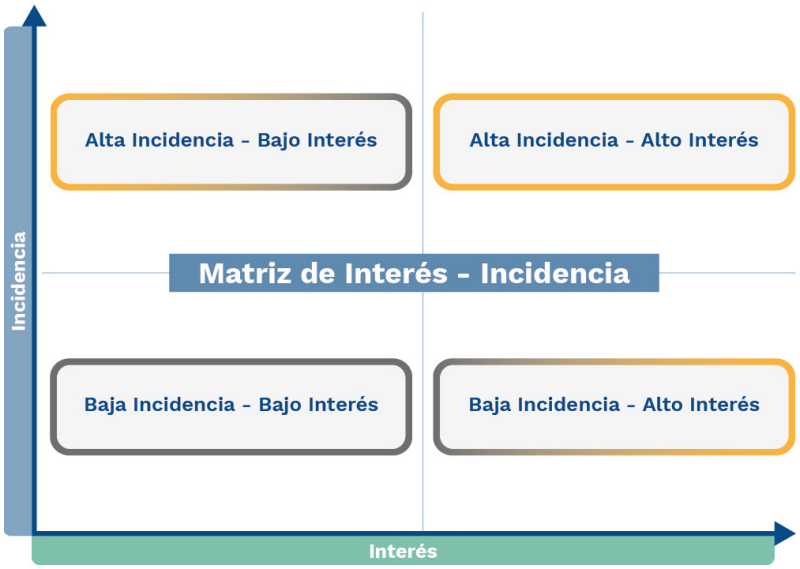
- Medios de Comunicación
- Emprendedores que fueron vendedores informales
- Comerciantes formales
- Expertos Nacionales e Internacionales
- Universidades y Centros de Investigación

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

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

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

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



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

Y de manera particular, se presentan los siguientes actores:

Figura 8. Esquema de Mapa de Actores.

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

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

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

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

Se diseñaron y aplicaron 2 instrumentos de recolección de información:

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

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

Nota: Elaboración propia.

b. b. Un (1) instrumento dirigido a Asociaciones, Agremiaciones, Sindicatos, Cooperativas y representantes de Vendedores Informales en Colombia, reportadas por los entes territoriales en el retorno de la información del instrumento de recolección que se les aplicó, otras que reposaban en las bases de datos de las carteras ministeriales participantes, y por último, otras que una vez expedida la ley 1988 del 2019, presentaron solicitudes de inclusión en el proceso de la formulación de la política pública.

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

Una vez concluido el proceso de análisis de la información, y

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

De esta forma, se construye el árbol de objetivos y, a partir de esta representación esquemática, se formulan los ejes, estrategias y líneas de acción de la política pública de vendedores informales en espacio público.

Siguiendo con el proceso de formulación de la política pública, el documento preliminar entra en etapa de validación en el territorio nacional, esto se materializa mediante la publicación del mismo en los sitios Web del Ministerio del Interior y Ministerio del Trabajo. Dicha publicación se oficializa el día 1 de agosto y finaliza el 31 del mismo mes, esto en aras de garantizar la participación de la mayor cantidad de interesados posibles. La publicación del documento se acompaña con los anexos del mismo y un link que direcciona al interesado a plasmar sus observaciones, comentarios y/o sugerencias en un formulario de Google forms que especifica los capítulos del documento y permite agregar elementos que el interesado considera pertinentes para lograr una mejor política pública.

Paralelo al ejercicio de sometimiento del documento a revisión por parte de los interesados, durante los 31 días, a través de diferentes medios, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio del Interior allegan 63 solicitudes incluyendo comentarios, derechos de petición e invitaciones a Foros de socialización, a las cuales se les da respuesta conforme a los tiempos y requerimientos de la ley; en este lapso se atienden también 10 espacios de participación convocados, entre otros, por concejos municipales, partidos políticos y entidades nacionales e iniciativas privadas, en los cuales se socializa el documento preliminar de política y además se invita a los asistentes a consultar el documento en las páginas Web de los Ministerios y a diligenciar el formulario que permite recoger los comentarios y sugerencias al mismo.

Una vez culminado el tiempo de los 31 días de etapa de validación del documento preliminar, se consolida la información permitiendo la identificación de un total de 740 participaciones, entre los cuales se cuenta con la participación de 56 entidades nacionales, además de entes territoriales, vendedores informales, representantes de vendedores informales, representantes de asociaciones /agremiaciones/uniones, ciudadanos interesados, concejales, representantes a la cámara, academia, entre otros. Este documento es sometido a validación por parte del equipo técnico y directivo encargado de la formulación del documento de política pública para vendedores informales y de acuerdo al criterio que se tiene por pertinencia y competencia, se integran al documento los elementos que enriquecen la política pública, viéndose esto reflejado en el documento final profundizándose en tres grandes elementos: atención a vendedores informales con discapacidad; articulación con la debida atención que se le debe dar a los niños, niñas y adolescentes ejerciendo el trabajo infantil; la seguridad ciudadana, entre otros.

Para finalizar esta etapa del ciclo de política pública, como ejercicio de socialización del documento en el territorio nacional, se establece la necesidad de realizar 9 foros semipresenciales en las ciudades que son elegidas bajo los siguientes criterios:

a. Ubicación estratégica: En aras de contar con participación de la mayor cantidad de interesados posibles de diferentes territorios

b. Altos índices de ventas informales y desempleo en el territorio.

c. Alto número de solicitudes y observaciones allegadas a los ministerios participando en la construcción del documento de política.

Estos foros son desarrollados cumpliendo estrictamente los protocolos de bioseguridad establecidos por el gobierno nacional en aras de garantizar la participación presencial – semipresencial y contar con la experticia de panelistas y representantes de vendedores informales para la delimitación de bases para la **Fase 4: Implementación**, etapa posterior a la elaboración del presente documento, en la cual se materializará la política pública dirigiendo sus esfuerzos a dar respuesta a la situación problemática identificada.

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

4 Diagnóstico Situacional

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

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

Con el instrumento se hace un análisis inductivo deductivo, que permite la recolección de información territorial desde seis perspectivas:

1. Reglamentación de uso del espacio público; 2. Regulación de la actividad de venta informal; 3. formas de organización de los vendedores informales; 4. investigaciones y estudios sobre las ventas informales en espacio público; 5. Herramientas de registro, caracterización y carnetización; 6. existencia de espacios o locales de interés social.

En el primer segmento, relacionado con la Reglamentación de uso del espacio público, el propósito de disponer de esta información es identificar los instrumentos de planeamiento urbano, de política o de regulación usados para definir las condiciones de uso y aprovechamiento del espacio público; identificación de la institucionalidad territorial a cargo de la implementación de la política, atención y seguimiento al ejercicio de las actividades económicas de venta informal en el espacio público. Como resultado del análisis de la información obtenida se observa que el 85,72% de los municipios identificó los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT - EOT)[19] como el instrumentos de planeación y orientación sobre los usos del suelo y transformación urbana, el 57% relacionó tener algún acto administrativo (acuerdo – decreto) adicional para la regulación del espacio público, y en el 53,06% de los territorios consultados es la Secretaría de Gobierno, seguida por la Secretaría de Planeación y la Dirección Administrativa de Espacio Público cada una con un 6,12% de participación, como las entidades encargadas de la atención y seguimiento del fenómeno de las ventas informales en su territorio.

En el segundo segmento de la encuesta a entes territoriales se buscaba identificar los mecanismos de control y regulación de la actividad de venta informal en el espacio público, tales como actos administrativos, planes y programas cuyo desarrollo esté enfocado en garantizar el derecho a la dignidad humana, el mínimo vital, al trabajo y a la convivencia en el espacio público de los vendedores informales. Cabe anotar que los mecanismos de control citados fueron tan diversos como los territorios analizados; sin embargo, más de un tercio (34%) hace referencia al uso de medidas persuasivas-restrictivas con acompañamiento policial, como uno de los más utilizados. Adicionalmente, de los 49 municipios analizados, el 42,86% dice no tener actos administrativos sobre la materia, y casi el 60% no cuenta con un plan o programa que propenda por la garantía de derechos a los vendedores informales en el espacio público de sus municipios.

En el tercer segmento se identificaron las formas de organización y asociación de los vendedores informales presentes en cada territorio y el proceso de registro de las formas asociativas de las mismas, obteniendo como resultado que en el 54% de los territorios existe una o más formas asociativas (agremiaciones, asociaciones, cooperativas y sindicatos), aunque llama la atención que el 30% señala que los vendedores informales en el espacio público son independientes a cualquier forma de asociación. El 59% de los municipios encuestados no tiene registro de las formas

[19]. De acuerdo con la población de cada municipio, la Ley 388 de 1997 definió el tipo de plan que se debe desarrollar:
- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Municipios con más de 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): Municipios con menos de 30.000 habitantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Igualmente, el instrumento indaga sobre la última fecha de actualización del registro de vendedores informales, encontrando que el 60% ya cuenta con algún tipo de registro, de los cuales el 17% tiene datos actualizados del primer semestre de 2020, el 19% tienen datos del año 2019, y el 23% consolidaron el registro entre los años 2016 y 2018. Además, el 2% tiene información de hace más de 5 años, el 21% está en proceso de construir la herramienta y el 17% no cuenta con registro de los vendedores informales en el espacio público.

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

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

Por último, el segmento seis estaba enfocado en recolectar información acerca de la existencia de espacios o locales de interés social en los diferentes municipios del territorio nacional. En ese sentido, de los 49 municipios de la muestra, 27 manifestaron no tener espacios alternativos para acoger a los vendedores informales, 21 municipios cuentan con espacios para acoger a los vendedores informales, dentro de ellos: plazas de mercado, locales, pasajes, centros comerciales, bazares populares y módulos ubicados en andenes, como alternativas para ubicar a los vendedores y reorganizar el espacio público en sus municipios; sin embargo, el alcance y cobertura lograda en muy pocos casos, permite beneficiar a más de 200 personas vendedoras informales. En cuanto a los mecanismos tenidos en cuenta para la asignación de los espacios o locales de interés social en el territorio de sus jurisdicciones, se incluye: regulación en el territorio, vulnerabilidad, antigüedad en el espacio público, sorteo, principio de confianza legítima, ser oriundo o residente, registro local, o arrendamiento.

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

4.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Asimismo, se tuvieron en cuenta investigaciones que han sido publicadas en revistas indexadas y que fueron realizadas con las mismas organizaciones, como las adelantadas por las Universidades CES, Universidad de Antioquia - UdeA y la UGTI en la ciudad de Medellín y que permitieron evidenciar la condición de vulnerabilidad y los factores sociodemográficos, ambientales y laborales determinantes en el proceso de salud y enfermedad que han afectado la salud física y mental de esta población. (Garzón Duque, 2019)

Retos de la Política Pública

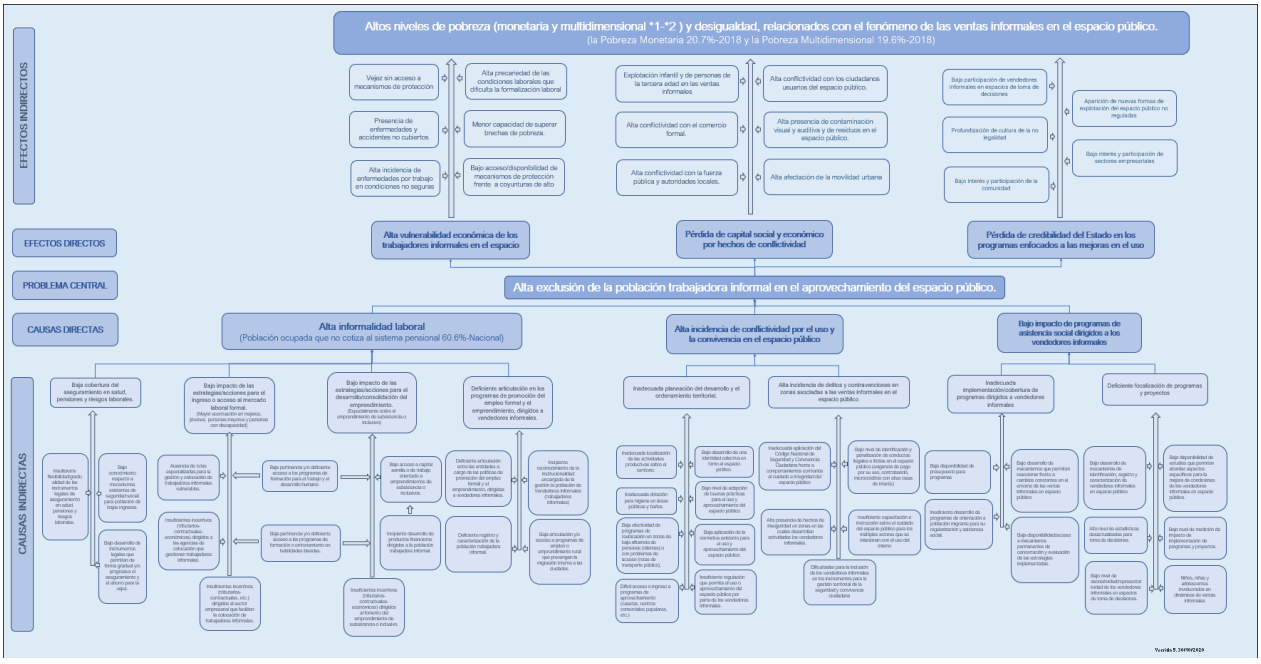
4.3.

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

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

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

Figura 10 Árbol de Problemas



Fuente: Elaboración propia con base en árbol de problemas.

*Para una visualización de mejor resolución y detalle de la figura anterior ver en archivo de Excel adjunto.

5. Objetivos de la Política Pública

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

En igual sentido, se traza como propósito de corto y mediano plazo, mejorar las condiciones para la inclusión en condiciones dignas de la población trabajadora informal en el aprovechamiento del espacio público. Un propósito que reconoce la necesidad de conciliar dos derechos fundamentales en constante conflicto, por un lado, el derecho al trabajo y al mínimo vital, y por otro, el derecho al gozo del espacio público.

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

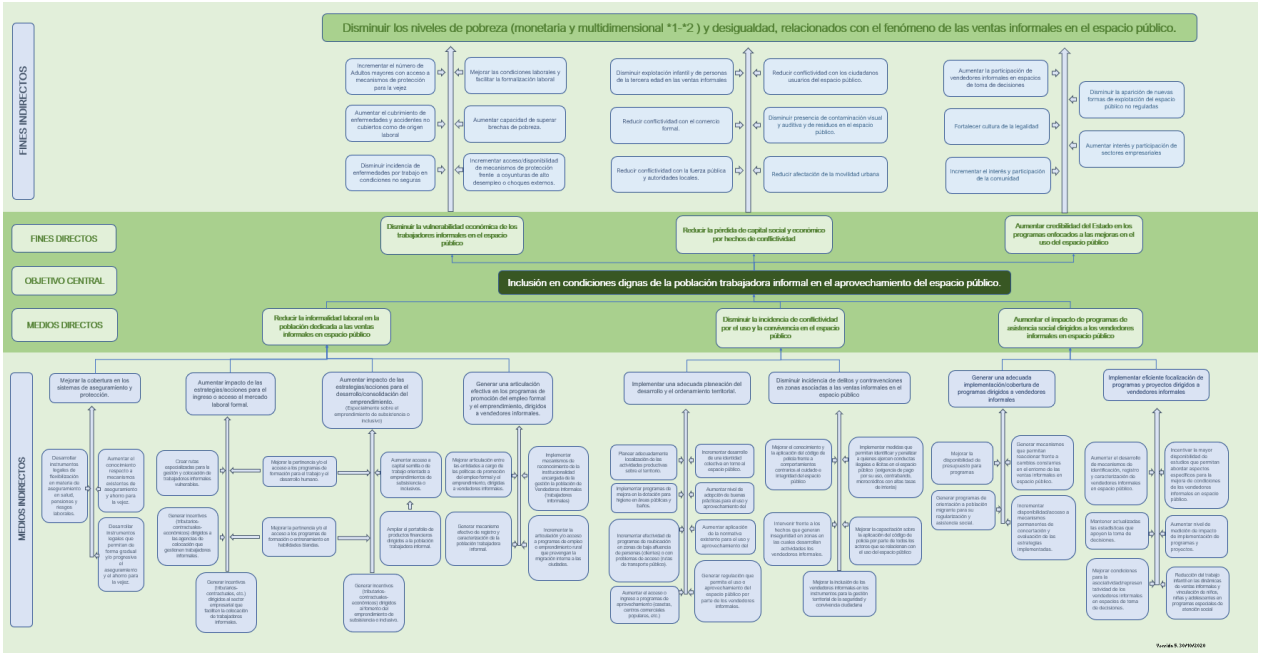
a. Disminuir la vulnerabilidad económica de los trabajadores informales en el espacio público.

b. Reducir la pérdida de capital social y económico por hechos de conflictividad.

c. Aumentar credibilidad del Estado en los programas enfocados a las mejoras en el uso del espacio público.

Finalmente, es importante anotar que, la definición de los objetivos de la política pública se desarrolló a través del árbol de objetivos, incluyendo el análisis derivado de las observaciones recibidas posterior a la publicación del documento borrador de la política pública. El resultado se presenta seguidamente:

Figura 11. Árbol de Objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en árbol de problemas.

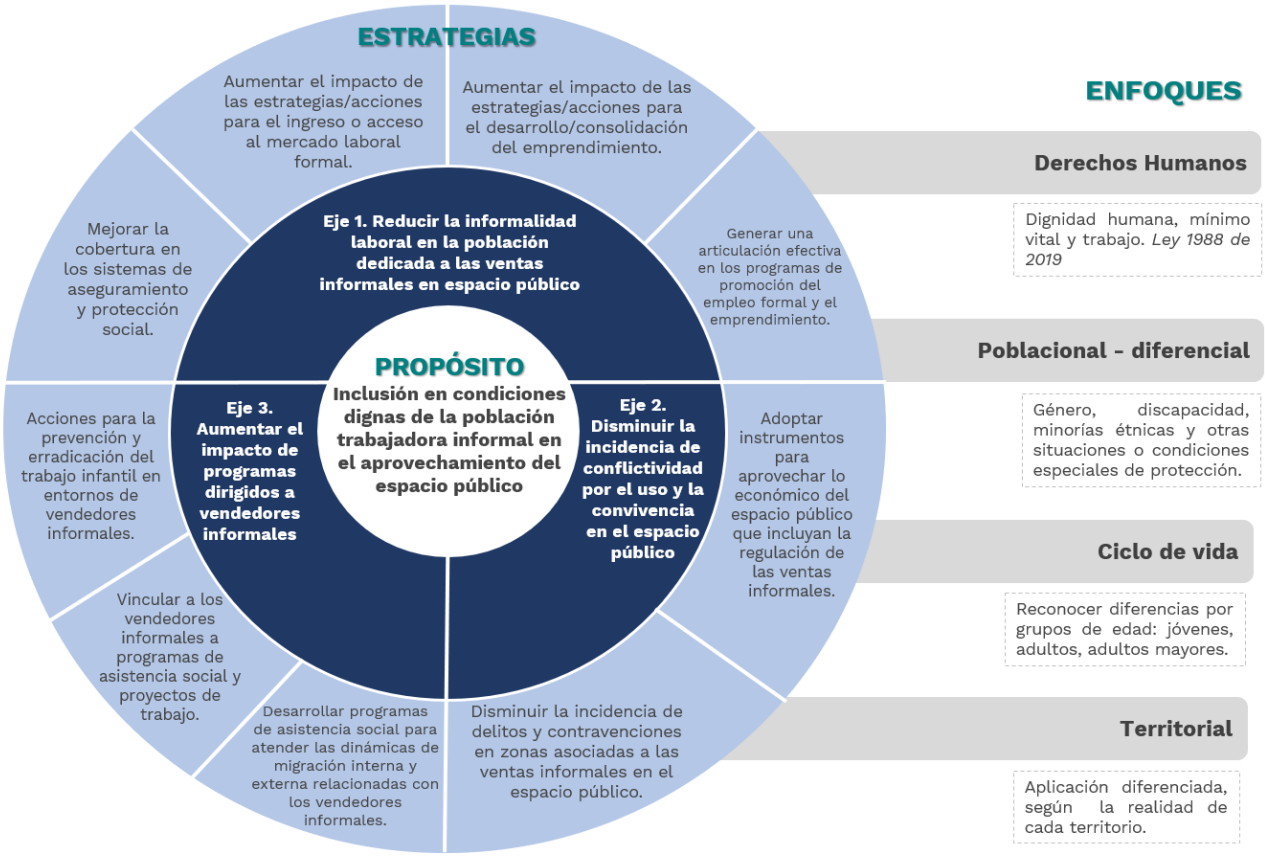
*Para una visualización de mejor resolución y detalle de la figura anterior ver en archivo de Excel adjunto.

6. Ejes, estrategias, líneas de acción y financiación

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

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

Figura 12. Propósito, Ejes, Estrategias y Enfoques de la Política Pública.



Nota: Elaboración propia.

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

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

Análogamente y con el fin de optimizar la eficacia y la eficiencia de las líneas de acción y también para que la focalización de las intervenciones sea efectiva en términos de sus resultados, el desarrollo de cada línea de acción deberá tener en cuenta los enfoques definidos en el capítulo correspondiente e integrarlos en su curso de acción. De esta forma, la aplicación de los enfoques no precisa que cada línea sea desagregada para cada uno de estos, sino que al reconocerlos en su aplicación también esto pueda visibilizarse en la gestión realizada y en los productos obtenidos.

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

El primer eje de la política pública de vendedores informales está constituido por cuatro (4) estrategias que a su vez desarrollan diecisiete (17) líneas de acción. A continuación, se enuncia cada estrategia, sus líneas de acción, las entidades responsables de la línea y las competencias a desarrollar:

Estrategia 1.1: Mejorar la cobertura en los sistemas de aseguramiento y protección social.

Indicadores de Producto:

1.1.A Número de vendedores informales afiliados al Sistema General de Seguridad Social.

1.1.B Número de vendedores informales afiliados a piso de protección social.

1.1.C Número de Vendedores Informales vinculados al BEPS tradicional.

Líneas de acción		Entidad líder	Entidades apoyo
1.1.1	**Desarrollar estrategias que promuevan la vinculación a seguridad social integral y salud en el trabajo**	Ministerio del Trabajo	**Ministerio de Salud y Protección Social; Colpensiones - Administradora Colombiana de Pensiones; y Entidades Territoriales**
1.1.2	Promover capacitaciones que permitan el conocimiento y vinculación a mecanismos de protección social y ahorro para la vejez	Ministerio del Trabajo	**Ministerio de Salud y Protección Social; Colpensiones - Administradora Colombiana de Pensiones; y Entidades Territoriales**
1.1.3	**Implementar medidas y/o programas que permitan la financiación de aportes o de anualidades vitalicias para lograr de forma gradual y/o progresiva el aseguramiento y el ahorro para la vejez de los vendedores informales**	**Entidades Territoriales**	**Ministerio del Trabajo y Colpensiones - Administradora Colombiana de Pensiones**

Estrategia 1.2: Aumentar el impacto de las estrategias/acciones para el ingreso o acceso al mercado laboral formal.

Indicadores de Producto:

1.2.A Número de vendedores informales registrados colocados a través de las agencias de empleo públicas o privadas.

Líneas de acción		Entidad líder	Entidades apoyo
1.2.1	Fomentar el acceso a los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano para la población vendedora informal	SENA	Entidades Territoriales.
1.2.2	Impulsar el acceso a los programas de formación o entrenamiento en habilidades blandas.	SENA	Entidades territoriales
1.2.3	Promover la certificación de competencias laborales para los vendedores informales	SENA	Entidades territoriales

1.2.4	Ajustar la ruta de empleabilidad del Servicio Público de Empleo para la atención de vendedores informales.	Ministerio del Trabajo	Servicio Público de Empleo.
1.2.5	Generar incentivos dirigidos al sector empresarial que faciliten la colocación de trabajadores informales.	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	**Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** **Entidades territoriales.**
1.2.6	Generar incentivos a la colocación de vendedores informales a través de Operadores del Servicio Público de Empleo.	Servicio Público de Empleo	**Ministerio del Trabajo y SENA**

Estrategia 1.3: Aumentar el impacto de las estrategias/acciones para el desarrollo/consolidación del emprendimiento.

Indicadores de Producto:

1.3.A - Número de vendedores informales registrados vinculados a programas de emprendimiento.

Líneas de acción		***Entidad líder***	***Entidades apoyo***
1.3.1	**Promover el acceso de los vendedores informales, de acuerdo con su perfil socio-productivo, a los programas de emprendimiento que se ejecutan a través de innpulsa Colombia, en el marco de las competencias Sectoriales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Departamento para la Prosperidad Social.**	**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.**	**Innpulsa Colombia,** **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** **Entidades territoriales** **Departamento para la Prosperidad Social.**
1.3.2	**Promover la oferta de instrumentos de financiación o cofinanciación existentes orientada a emprendimientos de subsistencia o inclusivos.**	**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.**	**SENA,** **Ministerio de las Tecnologías para la Información y la Comunicación,** **Ministerio de Ciencia Innovación y Tecnología,** **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,** **Entidades territoriales; y** **Innpulsa Colombia.**

1.3.3	**Promover la cultura financiera en la población vendedora informal.**	**Banca de las Oportunidades.**	**Bancoldex, Innpulsa Colombia.**
1.3.4	**Promover la creación o el fortalecimiento de proveedurías y redes de distribución inclusivas, en las que se vinculen población vendedora informal.**	**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.**	**Colombia Compra Eficiente, Gobernaciones, Entidades territoriales, Innpulsa Colombia.**

Estrategia 1.4: Generar una articulación efectiva en los programas de promoción del empleo formal y el emprendimiento, dirigidos a vendedores informales.

Indicadores de Producto:

1.4.A Número de vendedores informales registrados con seguimiento socioeconómico.

Líneas de acción		*Entidad líder*	*Entidades apoyo*
1.4.1	Fomentar la articulación a nivel local entre las entidades a cargo de las políticas de promoción del empleo formal y el emprendimiento a nivel territorial, dirigidas a vendedores informales.	Entidades territoriales	Ministerio del Trabajo, Servicio Público de Empleo y representación local de todas las entidades con responsabilidades asignadas en la política pública de Vendedores Informales
1.4.2	Mantener actualizadas las estadísticas que apoyen la toma de decisiones de política pública, relacionadas con los mecanismos de reacción a los cambios en las actividades económicas informales en el espacio público.	**Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE**	**Departamento Nacional de Planeación DNP, Entidades territoriales**
1.4.3	Diseñar un sistema de registro y caracterización de la población vendedora informal	Departamento Nacional de Planeación	

1.4.4	Desarrollar estrategias de promoción de la oferta institucional disponible para la atención a la población de Vendedores Informales.	Entidades Territoriales	Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías para la Información y la Comunicación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Nacional de Planeación, Departamento de Prosperidad Social, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.
1.4.5	**Crear una instancia de seguimiento que permita la articulación entre las entidades responsables y su promoción con los territorios**	Ministerio del Trabajo	Entidades Territoriales

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

El segundo eje de la política pública de vendedores informales está constituido por dos (2) estrategias que a su vez desarrollan once (11) líneas de acción. A continuación, se enuncia cada estrategia, sus líneas de acción, la entidad responsable de la línea y las competencias a desarrollar:

Estrategia 2.1: Adoptar instrumentos de aprovechamiento económico del espacio público que incluyan la regulación de las ventas informales. Ind. de Producto: 2.1.A Número de entidades territoriales que definen instrumentos de aprovechamiento económico específicos que incluyan la regulación de las ventas informales, de conformidad con lo establecido por las normas nacionales en esta materia.

	Líneas de acción	***Entidad líder***	***Entidades apoyo***
2.1.1	Formular los lineamientos y la regulación para la implementación del Aprovechamiento Económico del Espacio Público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Ministerio del Interior y el Ministerio del Trabajo, Entidades territoriales
2.1.2	Divulgar los lineamientos y la regulación para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	**Concejos Municipales y Distritales Entidades Territoriales.**
2.1.3	**Implementar programas de saneamiento básico y bioseguridad que mejoren las condiciones de aseo e higiene en áreas públicas**	**Entidades Territoriales**	**Empresas de Servicios Públicos.**
2.1.4	Adoptar buenas prácticas para el uso y aprovechamiento del espacio público teniendo en cuenta programas de reubicación efectivos.	Entidades territoriales	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

2.1.5	Desarrollar estrategias de acceso a programas de aprovechamiento del espacio público (casetas, centros comerciales populares, etc.).	Entidades territoriales	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
2.1.6	Promover el cuidado colectivo y el buen uso del espacio público.	Entidades Territoriales	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Estrategia 2.2: Disminuir la incidencia de delitos y contravenciones en zonas asociadas a las ventas informales en el espacio público. Ind. de Producto: 2.2.A Número de espacios de diálogo y capacitación sobre comportamientos de cuidado e integridad del espacio público

Líneas de acción		***Entidad líder***	***Entidades apoyo***
2.2.1	Fomentar el conocimiento sobre la aplicación de derechos humanos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana frente a comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público	Policía Nacional	Ministerio del Interior - Entidades territoriales
2.2.2	Desarrollar campañas de convivencia y seguridad desarrolladas en zonas con presencia de vendedores informales	Entidades territoriales	Policía Nacional
2.2.3	Implementar medidas pedagógicas que permitan la identificación e intervención frente a conductas ilegales e ilícitas en el espacio público (exigencia de pago por su uso, contrabando, microcréditos con altas tasas de interés)	Policía Nacional	Entidades territoriales
2.2.4	Implementar capacitaciones sobre cultura ciudadana y convivencia en el espacio público para todos los actores que se relacionan con el uso del espacio público.	Entidades territoriales	Policía Nacional
2.2.5	Concertar la inclusión de los vendedores informales en los instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana	Entidades territoriales	Policía Nacional

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

El tercer eje de la política pública de vendedores informales está constituido por tres (3) estrategias que a su vez desarrollan ocho (8) líneas de acción. A continuación, se enuncia cada estrategia, sus líneas de acción, la entidad responsable de la línea y las competencias a desarrollar:

Estrategia 3.1: Vincular a los vendedores informales a programas de asistencia social y proyectos de trabajo.

Indicador de Producto:

3.1.A Número de vendedores informales vinculados a programas de asistencia social.

	Líneas de acción	*Entidad líder*	*Entidades apoyo*
3.1.1	Proponer los lineamientos para la focalización, priorización y acciones tendientes a la atención de vendedores informales en cuanto a la orientación, formación para la formalización y entrega de beneficios a las unidades productivas según lo dispuesto en los programas existentes.	Departamento para la Prosperidad Social	Entidades territoriales, Departamento Nacional de Planeación
3.1.2	Promover la representatividad de los vendedores informales en espacios de toma de decisiones	Entidades territoriales	Ministerio del Interior
3.1.3	Promover la asociatividad de los vendedores informales y el uso de instrumentos de economía solidaria.	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias – UAEOS	Ministerio del Trabajo
3.1.4	Incentivar la producción de investigaciones sociales y académicas que aborden como temática central la situación de vendedores informales	Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación	Observatorios Regionales del Mercado del Trabajo - ORMET

Estrategia 3.2: Desarrollar programas de asistencia social para atender las dinámicas de migración interna y externa relacionadas con los vendedores informales.

Indicador de Producto:

3.1.A Número de vendedores informales vinculados a programas de asistencia social.

Líneas de acción		Entidad líder	Entidades apoyo
3.2.1	Permitir la articulación en los programas de empleo o emprendimiento rural que prevengan la migración interna a las ciudades.	**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**	Entidades territoriales, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
3.2.2	Promover la inscripción de vendedores informales pertenecientes a población migrante al registro del Estatuto Temporal de Protección. Decreto 216 de 2021.	Migración Colombia	

Estrategia 3.3: Acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil en entornos de vendedores informales.

Indicador de Producto:

3.3.A Número de estrategias en los Comités Interinstitucionales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil – CIETI, que permitan la inclusión de acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil en entornos de vendedores informales, en el contexto de las peores formas del convenio 182 de la OIT.

Líneas de acción		Entidad líder	Entidades apoyo
3.3.1	**Implementar estrategias en materia de cuidado de hijas e hijos de los vendedores informales.**	ICBF, Entidades territoriales.	Ministerio del Trabajo
3.3.2	Desarrollar acciones para contrarrestar el trabajo infantil en las dinámicas de ventas informales, articulando las estrategias de la Política para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	ICBF, Entidades territoriales.	Ministerio del Trabajo

6.4. Financiación

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizaran, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen. Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. En todo caso, la destinación de recursos, deberá atender al uso o destinación definida en la Constitución y la Ley para cada una de las fuentes de recursos.

7. Seguimiento y evaluación

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

Es necesario aclarar que en la construcción de la Política Pública de Vendedores Informales se desarrolló un Plan de Acción que hace parte integral de este documento y que incluye el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la matriz de acción con los hitos de implementación. En la matriz de acción se encuentran los ejes, las estrategias y las líneas de acción de la política pública; en la matriz de hitos de implementación se encuentran las entidades responsables y las entidades de apoyo para la implementación de la política.

En ese sentido, y con el fin de lograr un ejercicio actualizado y constante, se establece la necesidad de desarrollar un seguimiento anualizado que iniciará un año después de aprobado y publicado el presente documento de política. Este seguimiento dará respuesta a los indicadores relacionados en el capítulo 6. No obstante, también se monitorearán los indicadores de gestión que hacen parte integral de la presente política y que se podrán consultar en el Plan de Acción.

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

Bajo una perspectiva de implementación de la política pública de vendedores informales, definida para 10 años, teniendo en cuenta los esfuerzos que, tanto entidades del orden nacional como entidades locales, deben desarrollar para generar sus herramientas propias de implementación, así como los mecanismos que permitan articular adecuadamente los esfuerzos institucionales, se presenta a continuación una visión general del tiempo de implementación.

Tabla 4. Tiempo de Implementación

LINEAS DE ACCIÓN	LINEAS DE ACCIÓN	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
1.1.1	Desarrollar estrategias que promuevan la vinculación a seguridad social integral y salud en el trabajo										
1.1.2	Promover capacitaciones que permitan el conocimiento y vinculación a mecanismos de protección social y ahorro para la vejez										
1.1.3	Implementar medidas y/o programas que permitan la financiación de aportes o de anualidades vitalicias para lograr de forma gradual y/o progresiva el aseguramiento y el ahorro para la vejez de los vendedores informales										
1.2.1	Fomentar el acceso a los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano para la población vendedora informal										
1.2.2	Impulsar el acceso a los programas de formación o entrenamiento en habilidades blandas										

1.2.3	Promover la certificación de competencias laborales para los vendedores informales										
1.2.4	Ajustar la ruta de empleabilidad del Servicio Público de Empleo para la atención de vendedores informales										
1.2.5	Generar incentivos de visibilización dirigidos al sector empresarial que faciliten la colocación de trabajadores informales										
1.2.6	Generar incentivos a la colocación de vendedores informales a través de Operadores del Servicio Público de Empleo										
1.3.1	Promover el acceso de los vendedo-res informales, de acuerdo con su perfil socio-pro-ductivo, a los programas de emprendimiento que se ejecutan a través de iNNpulsa Colombia, en el marco de las com-petencias Sectoria-les del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Minis-terio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Dpto. para la Prosperidad Social.										

1.3.2	Promover la oferta de instrumentos de financiación o cofinanciación existentes orientada a emprendimientos de subsistencia o inclusivos.										
1.3.3	Promover la cultura financiera en la población vendedora informal										
1.3.4	Promover la creación o el fortalecimiento de proveedurías y redes de distribución inclusivas, en las que se vinculen población vendedora informal.										
1.4.1	Fomentar la articulación a nivel local entre las entidades a cargo de las políticas de promoción del empleo formal y el emprendimiento a nivel territorial, dirigidas a vendedores informales.										
1.4.2	Mantener actualizadas las estadísticas que apoyen la toma de decisiones de política pública, relacionadas con los mecanismos de reacción a los cambios en las actividades económicas informales en el espacio público										

1.4.3	Diseñar un sistema de registro y caracterización de la población vendedora informal										
1.4.4	Desarrollar estrategias de promoción de la oferta institucional disponible para la atención a la población de Vendedores Informales.										
1.4.5	**Crear una instancia de seguimiento que permita la articulación entre las entidades responsables y su promoción con los territorios.**										
2.1.1	Formular los lineamientos y la regulación para la implementación del Aprovechamiento Económico del Espacio Público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.										
2.1.2	Divulgar los lineamientos y la regulación para el Aprovechamiento Económico del Espacio Público que incluya las ventas informales por parte de las entidades territoriales.										

2.1.3	Implementar programas de saneamiento básico y bioseguridad que mejoren las condiciones de aseo e higiene en áreas públicas										
2.1.4	Adoptar buenas prácticas para el uso y aprovechamiento del espacio público teniendo en cuenta programas de reubicación efectivos.										
2.1.5	Desarrollar estrategias de acceso a programas de aprovechamiento del espacio público (casetas, centros comerciales populares, etc.).										
2.1.6	Promover el cuidado colectivo y el buen uso del espacio público.										
2.2.1	Fomentar el conocimiento sobre la aplicación de derechos humanos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana frente a comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público										

2.2.2	Desarrollar campañas de convivencia y seguridad en zonas con presencia de vendedores informales										
2.2.3	Implementar medidas pedagógicas que permitan la identificación e intervención frente a conductas ilegales e ilícitas en el espacio público (exigencia de pago por su uso, contrabando, microcréditos con altas tasas de interés										
2.2.4	Implementar capacitaciones sobre cultura ciudadana y convivencia en el espacio público para todos los actores que se relacionan con el uso del espacio público										
2.2.5	Concertar la inclusión de los vendedores informales en los instrumentos para la gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana										

3.1.1	Proponer los lineamientos para la focalización, priorización y acciones tendientes a la atención de vendedores informales en cuanto a la orientación, formación para la formalización y entrega de beneficios a las unidades productivas según lo dispuesto en los programas existentes.										
3.1.2	Promover la representatividad de los vendedores informales en espacios de toma de decisiones										
3.1.3	Promover la asociatividad de los vendedores informales y el uso de instrumentos de economía solidaria.										
3.1.4	Incentivar la producción de investigaciones sociales y académicas que aborden como temática central la situación de vendedores informales										

3.2.1	Permitir la articulación en los programas de empleo o emprendimiento rural que prevengan la migración interna a las ciudades.										
3.2.2	Promover la inscripción de vendedores informales pertenecientes a población migrante al registro del Estatuto Temporal de Protección Decreto 216 de 2021										
3.3.1	Implementar estrategias en materia de cuidado de hijas e hijos de los vendedores informales										
3.3.2	Desarrollar acciones para contrarrestar el trabajo infantil en las dinámicas de ventas informales, articulando las estrategias de la Política para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil										

8. Referencias

8.1. Normatividad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Congreso de la República. (2002, 27 de diciembre). Ley 789 de 2002. *https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0789_2002.htm*

Congreso de la República. (1998, 5 de agosto). Ley 478 de 1998. *http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html*

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2009, 28 de septiembre) Conpes 3616 Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento. *https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3616.pdf*

Congreso de la Republica. (2013, 18 de junio). Ley 1636 de 2013. *http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201636%20DEL%2018%20DE%20JUNIO%20DE%202013.pdf*

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018, 23 de noviembre) Conpes 3950 Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. *https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf*

Congreso de la Republica. (2020, 27 de julio). Ley 2037 de 2020. *https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202037%20DEL%2027%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf*

Congreso de la Republica. (1979, 24 de enero) ley 9 de 1979. *http://copaso.upbbga.edu.co/legislacion/ley_9_1979.Codigo%20Sanitario%20Nacional.pdf*

Ministerio del Trabajo. (2013, 20 de noviembre). Decreto 2616 de 2013. se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales. *https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2616_2013.htm*

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

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

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

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

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

Ministerio del Trabajo. (2020, 23 de junio). Resolución 1213 de 2020. *https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/45087/RESolucion+1213.PDF/5b9b-1f1a-812c-e853-6dc2-0337c11fe-65b?t=1593032958203*

Jurisprudencia 8.2.

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

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

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

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

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

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

Corte Constitucional (2017, 27 de abril). Sentencia T-257/17 (Antonio José Lizarazo Ocampo, M.P.)

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

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

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

Corte Constitucional (2014, 20 de agosto). Sentencia C-593/14 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.)

Corte Constitucional (2019, 31 de mayo). Sentencia T-243/19 (Alberto Rojas Ríos, M.P.)

Corte Constitucional (2016, 16 de septiembre). Sentencia T-510/16 (Alberto Rojas Ríos, M.P.)

Corte Constitucional (2007, 10 de octubre). Sentencia C-834/07 (Humberto Antonio Sierra Porto M.P.)

Corte Constitucional (2019, 24 de julio). Sentencia C-329/19 (Carlos Bernal Pulido M.P.)

Otros Recursos 8.3.

ACNUR. (2019). Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019. Obtenido de Tendencias globales de desplazamiento forzado en 2019: *https://www.acnur.org/5ee-af5664.pdf*

ACOPI. (agosto de 2019). Boletín de prensa 2019. Obtenido de Congreso Nacional de la Mipyme: *https://acopi.org.co/wp-content/uploads/2019/12/BOLETIN-DE-PRENSA-005-2019-64%C2%B0CONGRESO-NACIONAL-DE-LA-MIPYME.pdf*

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

ANIF. (18 de marzo de 2020). Educación en Colombia: Avances en cobertura y desafíos en calidad. Obtenido de *https://www.larepublica.co/analisis/anif-2941063/educacion-en-colombia-avances-en-cobertura-y-desafios-en-calidad-2979408*

Banco de la República. (julio de 2019). Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia. Obtenido de *https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9723/LBR_2019-07.pdf?sequence=8*

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

Bejar, G. (1999). UNA RELACION BASICA: EDUCACION, POBREZA Y DESARROLLO. Obtenido de *http://www.oas.org/udse/pasantia-elsalvador/bejar/sv_pre_bejar1.html*

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

Botero, M. M., & Herrera, K. (2008). Análisis psicosocial de la relación comercial entre vendedores informales y sus consumidores: un estudio en las ciudades de Neiva y Cartagena sobre el comercio informal de café*. Obtenido de *http://www.scielo.org.co/pdf/dpp/v4n1/v4n1a03.pdf*

Camargo, E. L. (2014). El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias. In Vestigium Ire, 5(1). Recuperado a partir de *http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/609*

Capel, H. (5 de febrero de 2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. Obtenido de REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES : *http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf*

Chen, M. A., & Raveendran, G. (2012). Urban employment in India: recent trends and patterns. Margin: The Journal of Applied Economic Research, 6(2), 159-179.

Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio. (2018). Manual de Buenas Prácticas en el Comercio Ambulante. Cercanía Consultores. *https://cercania.eu/proyectos/manual-de-buenas-practicas-en-el-comercio-ambulante-2-consejo-andaluz-de-camaras-de-comercio-industria-y-navegacion/*

DANE (2009). METODOLOGIA INFORMALIDAD GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES – GEIH. Dirección de Metodología y Producción Estadística – DIMPE. *Link: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_in-*

formalidad/metodologia_informalidad.pdf

DANE. (28 de mayo de 2020). Encuesta de Micronegocios - EMICRON 2019. Obtenido de *https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2019.pdf*

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

DANE. (29 de enero de 2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Obtenido de Boletín técnico Mercado laboral - diciembre 2020: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_20.pdf

De Soto, H. (1986). El otro sendero. Perú: El Barranco. Obtenido de La revolución informal.

DNP. (15 de junio de 2015). Tipologías Departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Obtenido de *https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf*

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

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

Fuente de Información Laboral en Colombia - FILCO. (1 de julio de 2020). Boletín de análisis de coyuntura laboral. Obtenido de *http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/estudios.jsf*

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

Garzón-Duque, M. O., Cardona-Arango, M. D., Rodríguez-Ospina, F. L., & Segura-Cardona, A. M. (2017). Informalidad y vulnerabilidad laboral: aplicación en vendedores con empleos de subsistencia. Revista de Saúde Pública, 51, 89.

Garzón Duque, MO., Et, al. Tesis Doctoral. Vulnerabilidad socio laboral y ambiental de un grupo de trabajadores informales "venteros" del centro de Medellín, bajo el modelo de Fuerzas Motrices. Medellín 2015-2019. Universidad CES, Medellín-Colombia. 570 pág.

Hernández Rubio, A., & Estrada, D. A. (29 de julio de 2019). Situación actual e impacto del microcrédito en Colombia. Obtenido de *https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9723/LBR_2019-07.pdf?sequence=8*

Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Consultado el 24 de julio de 2020. de *https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/file/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf*

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

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

Kumar, S., & Singh, A. (2018). Securing, leveraging and sustaining power for street vendors in India. Global Labour Journal, 9(2).

Kusakabe, K. (2006). Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia. Bangkok, Organización Internacional del Trabajo.

Ministerio de Salud (2008). Diagnóstico nacional de condiciones de salud y trabajo de las personas ocupadas en el sector informal de la economía de 20 departamentos de Colombia y propuesta de monitoreo de estas condiciones. Consultado el 29 de septiembre de 2020. *https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/diagnostico-nacional-de-condiciones-de-salud-y-trabajo-de-las-personas-ocupadas-en-el-sector-informal-de-la-economia.pdf*

Moncada Gómez, C., & Ordóñez Argote, L. M. (2018). Prácticas de ventas informales en Bogotá: significado y motivaciones para vendedores y compradores. Obtenido de *http://bdigital.uexternado.edu.co:8080/bitstream/001/1007/1/ANA-spa-2018-Practicas_de_ventas_informales_en_Bogota_significado_y_motivaciones_para_vendedores_y_compradores.pdf*

Moyano Díaz, E., Castillo Guevara, R., & Lizana Lizana, J. (Diciembre de 2008). Trabajo informal: motivos, bienestar subjetivo, salud, y felicidad en vendedores ambulantes. Obtenido de *https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722008000400007*

Organización de las Naciones Unidas. (2003, septiembre). The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies. *https://unsdg.un.org/resources/human-rights-based-approach-development-cooperation-towards-common-understanding-among-un*

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

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

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

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

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

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

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

Organización Internacional del Trabajo. (25 de octubre de 2020). ¿Qué se entiende por trabajo infantil? Obtenido de *https://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm#:~:text=El%20t%C3%A9rmino%20%E2%80%9Ctrabajo%20infantil%E2%80%9D%20suele,su%20desarrollo%20f%C3%ADsico%20y%20psicol%C3%B3gico.&text=les%20exige%20combinar%20el%20estudio,y%20que%20insume%20mucho%20tiempo.*

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

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

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

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

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

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

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

Superintendencia de Sociedades. (8 de diciembre de 2020). En agosto, Colombia marcó récord de solicitudes de insolvencia en 2020. Obtenido de *https://www.portafolio.co/economia/en-agosto-colombia-marco-record-de-solicitudes-de-insolvencia-en-2020-547330*

Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial1 (24 de octubre de 2017). Los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser definidos como los derechos que nacen de la dignidad humana y son, por ende, inherentes a la persona humana

ICBF lineamiento técnico para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, en situación de trabajo infantil, establece que, el trabajo infantil (Resolución 1513 de 2016).

El futuro es de todos | Mininterior

El empleo es de todos | Mintrabajo

POLÍTICA PÚBLICA DE VENDEDORES INFORMALES

ANEXOS