

# CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTO DE LEY 022 CÁMARA

(20 de Julio de 2009)

*“Por la cual se reglamenta la actividad del vendedor informal y se dictan otras disposiciones.”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Definición de Vendedor Informal. Para los efectos de la presente ley, las personas que se dediquen voluntariamente al comercio de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia, se denominarán vendedores informales.

ARTÍCULO 2°. “Clasificación de Vendedores Informales. Para los efectos de la presente ley, los vendedores informales se clasifican de la siguiente manera:

- a) *Vendedores Informales Ambulantes*: Los que realizan su labor recorriendo las vías y demás espacios de uso público, sin estacionarse temporal o permanentemente en un lugar específico, utilizando un elemento móvil portátil o su propio cuerpo para transportar las mercancías.
- b) *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.
- c) *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 por la respectiva autoridad municipal o distrital, mediante la utilización de kioscos, toldos, vitrinas, casetas o elementos similares.
- d) *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.
- e) *Vendedores informales ocasionales o de temporada*: Realizan sus actividades en temporadas o períodos específicos del año, ligados a festividades, o eventos como conmemoraciones especiales o temporadas escolares o de fin de año.”

[1]

ARTÍCULO 3°. **Organización de los vendedores informales**. Los vendedores informales podrán organizarse en cooperativas, asociaciones, fundaciones, empresas comunitarias, organizaciones no

gubernamentales e instituciones privadas que propendan por su desarrollo y por el mejoramiento de su nivel de vida.

**ARTÍCULO 4°. *Registro del Vendedor Informal.*** Para ejercer la actividad de vendedor informal se requiere registro en el respectivo Municipio o Distrito.

Para acreditar el cumplimiento de este requisito, los Alcaldes distritales o municipales, o los funcionarios a quienes éstos deleguen, expedirán la certificación correspondiente.

El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de la presente ley, diseñará un formulario único para la solicitud, trámite, aprobación y certificación del Registro, teniendo en cuenta por lo menos los siguientes aspectos: Requisitos de Inscripción por parte de quienes a la entrada en vigencia de la presente ley realicen la actividad de vendedores informales; restricciones para el ejercicio de la venta informal; documentos que deba adjuntar el solicitante, y requisitos para la comercialización ambulante de productos alimenticios.

Las autoridades municipales y distritales promoverán capacitaciones para divulgar las normas vigentes sobre ventas informales y los requisitos para el ejercicio de esta actividad, así como los derechos, deberes y obligaciones de los vendedores informales. Así mismo, promoverán campañas, incentivos y desarrollarán políticas, programas y proyectos para que los vendedores informales superen su condición y pasen a vincularse a empleos y actividades económicas formales.

De igual manera las autoridades municipales y distritales, procurarán la vinculación económica del sector privado al fortalecimiento presupuestal del Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales, de que trata el artículo 13 de la presente ley y podrán instituir programas de reconocimiento a la responsabilidad social de las empresas, cuando éstas vinculen dentro de sus empleados, a personas que se encuentren registradas como vendedores informales.

Los registros expedidos con anterioridad por autoridades municipales y distritales, tendrán vigencia hasta su fecha de expiración.

Los vendedores informales que siendo amparados bajo fallos judiciales, o con la calidad de jefes o jefas cabezas de hogar, o en condición de discapacidad, o que tengan a su cuidado personas con limitaciones físicas, síquicas y sensoriales, o enfermas terminales o afectadas por enfermedades ruinosas y/o catastróficas, que a la entrada en vigencia de la presente ley, estén dedicados a las ventas informales, gozarán de especial prioridad en el otorgamiento del registro respectivo y en el acceso a los programas para la superación de sus condiciones de informalidad económica.

El registro es personal e intransferible, expresará la clase de mercancías o servicios que podrá vender su beneficiario, y le permitirá al vendedor informal ejercer libremente su actividad.

**ARTÍCULO 5. *Requisitos para acceder al Registro.*** Para acceder al registro, el vendedor informal deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Acreditar la propiedad de la mercancía, de conformidad con lo consagrado en la legislación civil y comercial colombiana.

2. Acreditar que no se tiene otro empleo, mediante una declaración extrajuicio realizada ante notario o ante la alcaldía local o municipal, y que en ningún caso tendrá costo alguno.

Las autoridades municipales y distritales encargadas de expedir el registro, podrán solicitar de oficio, al Ministerio de la Protección Social, autorizar la consulta oficial de la Base de Datos Única de Afiliados

(BDUA), y a cualquier otro organismo público o privado, la certificación del vendedor informal que va a ser sujeto de registro para establecer si se encuentra o no afiliado al sistema de seguridad social.

PARAGRAFO.- La inscripción en el registro de vendedor informal no dará lugar a indemnización ni reparación por el uso del espacio público con fines de explotación económica

ARTÍCULO 6°. **Organización del Registro de Vendedores Informales.** Las alcaldías municipales y distritales formarán el registro de los vendedores informales, detallando claramente el nombre, documento de identidad, la clase de mercancías o servicios que vende y la clasificación a la que corresponda el ejercicio de su actividad y en éste último caso el lugar de ejercicio.

A partir de la vigencia de la presente ley, las alcaldías municipales y distritales iniciarán la formación del registro de los vendedores informales que al momento desarrollen la actividad en cualquiera de sus clasificaciones. El registro será actualizado anualmente de acuerdo con los registros que se cancelen o se supriman de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la presente ley. Así mismo en él se incluirán todas las novedades correspondientes a los vendedores informales, tales como las sanciones impuestas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 8 y 9 de esta ley o la incorporación del vendedor informal a una actividad comercial formal.

Para la formación e implementación del registro, las autoridades municipales y distritales podrán celebrar convenios interadministrativos.

ARTÍCULO 7°. **Permisos transitorios de ventas informales ocasionales.** Los alcaldes distritales y municipales podrán expedir permisos transitorios para ventas informales ocasionales.

Los permisos transitorios para ventas ocasionales no se incorporarán al registro de vendedores informales, y podrán generar el cobro de los derechos que por uso del espacio público tengan establecidos los distritos y municipios.

ARTÍCULO 8°. **Deberes y responsabilidades de los vendedores informales.** El ejercicio de la venta informal genera, entre otros, los siguientes deberes y responsabilidades a cargo de los vendedores informales:

- a) Ejercer la actividad de conformidad con lo establecido en el registro.
- b) Mantener limpio y ordenado el sitio o los sitios en los que ejerce su labor y su zona adyacente.
- c) Portar copia del registro en todo momento en que ejerce la actividad.
- d) Abstenerse de anunciar sus productos o servicios mediante la utilización de altavoces, bocinas u otros medios visuales o auditivos que alteren la tranquilidad ciudadana.
- e) No ocupar mayor espacio del autorizado y registrado por las autoridades.
- f) Garantizar que las mercancías comercializadas sean de procedencia lícita, y portar las facturas o documentos de origen de las mismas. Cuando se trate de bienes de procedencia ilícita, podrán ser aprehendidos por las autoridades de policía y puestos a disposición de la autoridad competente.
- g) Garantizar que los alimentos comercializados, ya sea producidos por el mismo vendedor informal o por terceros, cumplan con todos los requisitos de salubridad, higiene e inocuidad, y dar estricto cumplimiento a las normas sobre manipulación de alimentos.
- h) No permitir el uso de su registro a terceras personas.

ARTÍCULO 9°. **Sanciones por infracción a los deberes y responsabilidades de los Vendedores Informales.** Las siguientes serán las sanciones a aplicar a los vendedores informales, por violación a sus deberes y responsabilidades:

1. Amonestación privada: Consiste en el llamado de atención acerca de la conducta irregular y en la instrucción sobre la manera adecuada de comportamiento, para lo cual el vendedor informal deberá cursar una capacitación organizada por las autoridades de policía.
2. Suspensión del registro hasta por el término de un (1) mes, en caso de reincidencia, con la consecuente imposibilidad temporal de ejercer su actividad.
3. Cancelación definitiva del registro, sin perjuicio de las acciones penales a que hubiere lugar cuando la infracción cometida esté relacionada con las siguientes faltas:
  - a. Comercialización de alimentos en mal estado de conservación, o que no cumplan con las normas de higiene, salubridad e inocuidad establecidas legal y reglamentariamente,
  - b. Comercialización de sustancias estupefacientes o alucinógenas,
  - c. Comercialización de bienes comprometidos en delitos de hurto, favorecimiento, receptación, contrabando, falsedad marcaría u otros delitos contra los derechos de autor.
  - d. Ejercicio de la actividad a pesar de haber sido vinculado a los programas indicados en el artículo trece.

Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las demás derivadas de las previsiones legales o reglamentarias relativas a seguridad, salubridad y manipulación de alimentos, y serán impuestas por los alcaldes municipales o distritales, o sus delegados, de conformidad con lo dispuesto por el procedimiento contravencional sancionatorio establecido en el Código Nacional de Policía.

**ARTÍCULO 10º. *Garantías del vendedor informal.*** Las autoridades de policía, sin que medie orden de autoridad competente, no podrán suspender las actividades de los vendedores informales que cuenten con registro vigente, levantar puestos de ventas autorizados ni aprehender sus mercancías, salvo cuando encontraren sustancias o bienes ilícitos o cuando se viole cualquier norma penal, caso en el cual procederán a su aprehensión inmediata de conformidad con las normas vigentes.

En ningún caso las autoridades de policía podrán retener transitoriamente a los vendedores informales, ni tratarlos de manera cruel o denigrante, ni inferir maltrato físico, verbal o psicológico, por el solo hecho de estar desempeñando sus labores. Lo anterior, sin perjuicio de que puedan aplicarse las disposiciones penales, cuando de la conducta del vendedor pueda derivarse su aplicación.

Cuando exista orden formal de decomiso y levantamiento de un puesto de venta, la autoridad de policía encargada de ejecutarla, elaborará un acta por triplicado, en la cual se detallará la orden impartida; fecha, hora y lugar del operativo; funcionarios participantes, con indicación clara de sus cargos, rangos e identificación; los datos generales del vendedor informal; la relación de mercancías decomisadas con indicación clara y precisa de su estado actual.

Las mercancías decomisadas serán trasladadas con el acta original a los sitios de almacenamiento dispuestos por las autoridades municipales o distritales, los cuales deberán estar acondicionados para evitar el deterioro de los bienes. La autoridad competente decidirá, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, el destino de los bienes decomisados y tomará en consideración su condición de perecedero o no perecedero, para priorizar su destinación.

**ARTÍCULO 11º. *Traslado de vendedores informales.*** Cuando las autoridades locales en ejercicio del deber constitucional de preservar el espacio público, adopten decisiones administrativas que puedan afectar el derecho al trabajo de vendedores informales estacionarios que hayan ejercido su actividad de manera voluntaria con el consentimiento tácito o expreso de las autoridades, éstas deberán establecer medidas adecuadas, necesarias y suficientes que permitan su reubicación o el otorgamiento de medidas alternativas económicas que garanticen su subsistencia.

**ARTICULO 12º. *Amoblamiento Urbano.*** Los concejos distritales y municipales, podrán definir

mediante acuerdo, con observancia de las normas superiores en esta materia, los tipos de amoblamiento urbano de los que se deberán dotar sus respectivos territorios para ejercer la actividad de ventas informales estacionarias, garantizando la conservación, mantenimiento y disfrute del espacio público por parte de todos los ciudadanos, así como las condiciones, requisitos y tarifas para su explotación económica; esto último si así lo estimaren conveniente.

**ARTÍCULO 13°. *Superación de la Actividad informal.*** Con el propósito de superar gradualmente la actividad de las ventas informales en todo el territorio nacional, las autoridades nacionales y territoriales podrán disponer de recursos para la capacitación de vendedores informales en diversas artes u oficios a través del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, propiciar su vinculación a la actividad formal mediante contratos de aprendizaje, implementar programas de financiamiento a microempresas constituidas por vendedores informales, crear y construir concentraciones comerciales con el fin de involucrar en la actividad comercial formal a las personas que se registren.

Los vendedores informales que logren vincularse a la actividad formal de la economía o empleos laborales no podrán seguir ejerciendo la actividad de vendedor informal en cualquiera de sus modalidades en el espacio público

Además de lo dispuesto en el inciso primero, los entes territoriales podrán desarrollar planes especiales para contribuir a la atención de las necesidades básicas insatisfechas de los vendedores informales, en materia de vivienda y educación.

**ARTÍCULO 14°. *Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales.*** En los municipios y distritos se creará por parte del Concejo un Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales.

El Fondo estará integrado por los recursos generados por la explotación económica del uso del suelo destinado a las ventas informales; los aportes de las organizaciones de vendedores informales de que trata el artículo 3° de esta ley; los aportes del sector privado y de los gremios económicos que se vinculen a los programas indicados en los artículos anteriores.

Los concejos municipales y distritales fijarán los principios, actividades, funciones y la administración de dicho Fondo, que en todo caso revertirá en beneficio de los vendedores informales, promoverá y procurará la afiliación al Régimen General de Seguridad Social en Salud de manera transitoria de los vendedores informales, mientras son incorporados a la actividad económica formal del país.

Parágrafo 1: En la administración del Fondo Especial de Cooperación de Vendedores Informales, tendrán participación los beneficiarios del mismo, en la forma que disponga el reglamento.

Parágrafo 2: Las entidades territoriales podrán asignar partidas presupuestales con destino al fondo, con el objetivo de que a través del mismo se pueda garantizar de forma transitoria el derecho a la seguridad social en salud de los vendedores informales.

Los aportes que se autorizan en este parágrafo, no podrán ser superiores a los ingresos generados anualmente para el ente territorial, por concepto de la autorización de explotación del espacio público, de conformidad con las normas ya existentes sobre la materia.

Parágrafo 3: El acuerdo municipal del que trata el presente artículo, podrá ser adoptado a iniciativa del alcalde, de cualquiera de los concejales o del personero municipal, sin perjuicio de los mecanismos de participación ciudadana regulados en la respectiva ley estatutaria.

**ARTÍCULO 15°. Vigencia y derogatoria.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga

todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ  
Representante a la Cámara

ALEXANDRA MORENO IRAQUIVE  
Senadora de la República

MANUEL VIRGÜEZ P.  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ASPECTOS GENERALES

La presente iniciativa pretende establecer los parámetros que permitan lograr la reconciliación y la armonización entre la protección del espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, así como garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales y procurar la inclusión económica en el mercado laboral y económico de esta población vulnerable.

La población objeto de este proyecto realiza el trabajo por cuenta propia o independiente, mediante una actividad comercial en el espacio público, la cual se constituye en una alternativa para hacerle frente al problema de desempleo y a las dificultades derivadas de pertenecer al sector formal de la economía en Colombia. Sin embargo y por las razones de legalidad que enfrenta esta población para desarrollar su actividad, el Estado debe concebir un marco jurídico y definir políticas que permitan ofrecer soluciones de manera gradual en todo el País a esta alternativa de subsistencia.

Es en consideración a lo anterior, y en desarrollo del derecho fundamental al trabajo, consagrado en la Constitución Política en el artículo 25, y del artículo 54 (obligación del Estado de habilitar profesional y técnicamente a sus conciudadanos y propiciar su ubicación laboral) del mismo estatuto, se presenta este proyecto encaminado a regular las condiciones en que podrán ejercer su actividad los vendedores informales.

Para ello, se brindarían garantías mínimas para la realización de su labor, y se generan mecanismos para la paulatina transición de la actividad a través de la inserción de este grupo poblacional a actividades formales de la economía.

Los colombianos vemos como en el día a día se incrementa el número de vendedores informales, lo cual permite concluir que en el país miles de personas se ven obligadas a acudir a la coloquialmente llamada “cultura del rebusque” para garantizar su subsistencia y la de sus familias.

Al analizar el siguiente concepto: *“el empleo informal es aquel que no se rige bajo las leyes del salario*

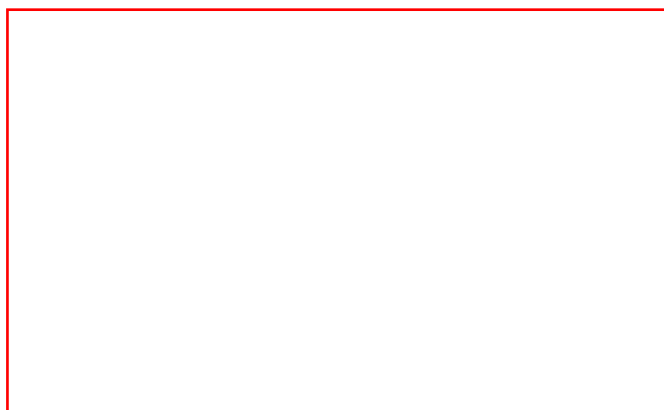
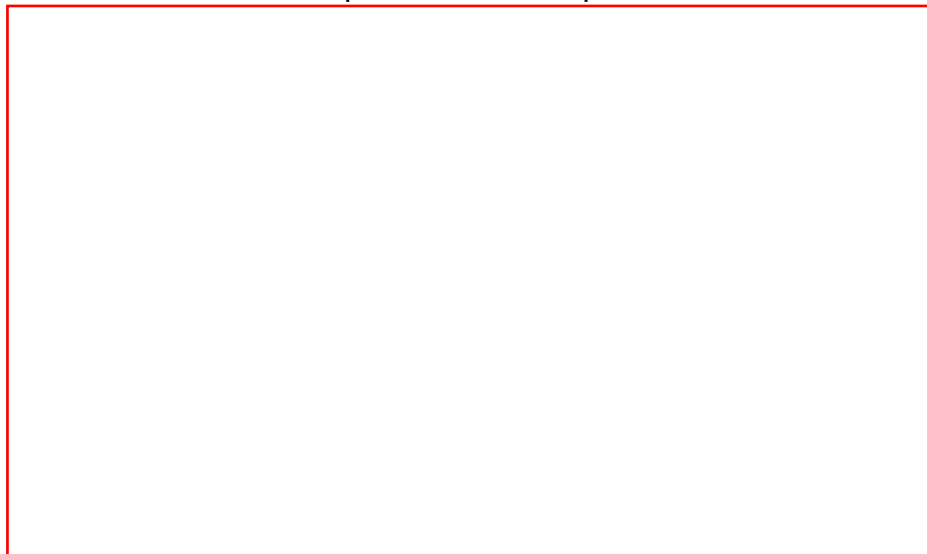
**[2]**

*mínimo y no está cubierto por la seguridad social”*, se deduce que las personas que desarrollan el trabajo informal o subempleo son grupos marginados, desempleados, pobres, y en general población

vulnerable.

[3]

Los indicadores laborales del DANE permiten analizar una realidad concreta en el mercado laboral: en el 2008 la tasa de desempleo llegó a un índice del 11.3%, 2 millones 216 mil personas se encontraban desocupadas, 17 millones 448 mil personas se encuentran ocupadas, la tasa de subempleo objetivo fue de 9.6% y Tasa de subempleo subjetivo 29.1%. Es necesario recalcar que las ventas informales hacen parte del subempleo.



El ultimo informe de Mercado Laboral del DANE (mayo de 2009) revela que el desempleo alcanzó el 11.7% en el nivel nacional, esta cifra es mayor en 0.9% a la reportada en el mismo mes del año 2008 que fue 10,8%.

Para el caso de las tasas de desempleo subjetivo y objetivo se presentó la siguiente tendencia, en comparación con el mismo mes del año anterior, la tasa de *subempleo subjetivo* disminuyó en 0.5% llegando al 30.3% mientras que la tasa de *subempleo objetivo* aumentó en 1.9% pasando del 9.7% al

11.6%.

Sin embargo, la cifra que presenta mayor preocupación en estos reportes es el aumento del desempleo en los jefes de hogar ya que viene en aumento. Para el trimestre móvil Marzo -Mayo 2009 fue de 6,4% mientras que en el mismo periodo del 2008 se encontraba en 5.3%, este aumento es significativo y requiere mayor atención en tanto que representa el ingreso del hogar.

[4]

El último informe especial sobre Informalidad en Colombia publicado por el DANE en febrero de 2009, presenta un incremento en las cifras de informalidad durante el trimestre móvil Octubre – Diciembre de 2008. Entre las principales conclusiones que arroja el informe se tiene:

**“Total 13 áreas** Según los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, para el trimestre móvil Octubre - Diciembre de 2008, en el total de las trece áreas metropolitanas, el 57,7% de la población ocupada se encontraba en el sector informal.

*Los informales se ocupaban principalmente como trabajadores por cuenta propia (55,0%) y como obreros, empleados particulares (26,3%).*

*La rama de actividad con mayor proporción de ocupados informales fue comercio, restaurantes y hoteles con un 39,7%; mientras que los servicios comunales, sociales y personales, fue la rama con mayor proporción de ocupados formales con 31,0%.*

*Para el total de las trece áreas metropolitanas, en el período Octubre - Diciembre de 2008, del total de población subempleada, el 66,7% eran informales y el 33,3% formales.*

*En el período Octubre- Diciembre de 2008, el 80,4% de la población ocupada informal estaba afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud, igual valor al registrado en el mismo período de 2007; el 16,0% de la población ocupada informal estaba afiliado a pensiones, aumentando en 1,7 puntos porcentuales con respecto al mismo período del 2007 (14,3%).*

*Las ciudades con mayor proporción de población ocupada en el sector informal fueron Cúcuta (75,0%), Montería (71,4%) e Ibagué (68,5%) y las de menor proporción fueron Manizales (50,5%), Medellín (52,4%), y Bogotá (54,4%).”*

En cifras concretas el informe y su anexo señalan que:

De los 8 millones 664 mil personas que conforman el grupo de los Ocupados en las principales 13 ciudades:

- 4 millones 999 mil personas son **Informales** lo que representa el **57.7%** y
- 3 millones 665 mil personas son **Formales** es decir el **42.3%**.

El mismo informe señala el número de hombres y mujeres que hacen parte de la informalidad:

- **Mujeres:** 2.298.987
- **Hombres:** 2.701.344

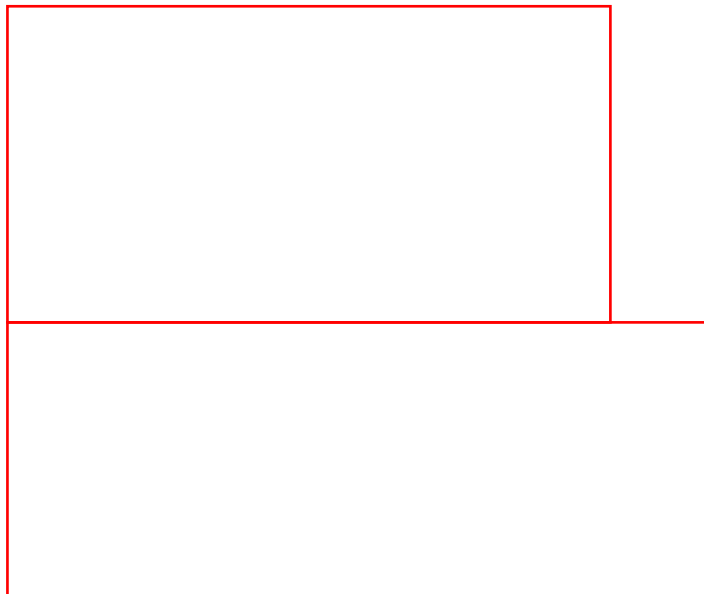
Ahora bien, el informe destaca que la población en informalidad tiene las siguientes características sociales en el nivel educativo y de afiliación al sistema seguridad social.

En educación se observa un incremento en el número de personas que no tienen ninguna educación y

de aquellas con formación en educación superior con respecto al mismo periodo del año pasado. Para este periodo vemos que del total de personas en informalidad el 31% no tienen ninguna educación o solo la primaria y el 52.8% secundaria.

La cobertura en salud se incrementó en uno punto dos, alcanzando un 80.4% de cobertura en los informales. De este 80.4%, el 34% de los informales pertenece al régimen subsidiado y el 45% al contributivo, indicando un incremento en el régimen subsidiado lo que muestra que, con relación a las cifras del 2007, el contributivo descendió en 0.5% que paso al subsidiado y 1.2% de nuevos informales que también pasaron a formar parte de los informales. En pensiones se presentó un incremento del 16%.

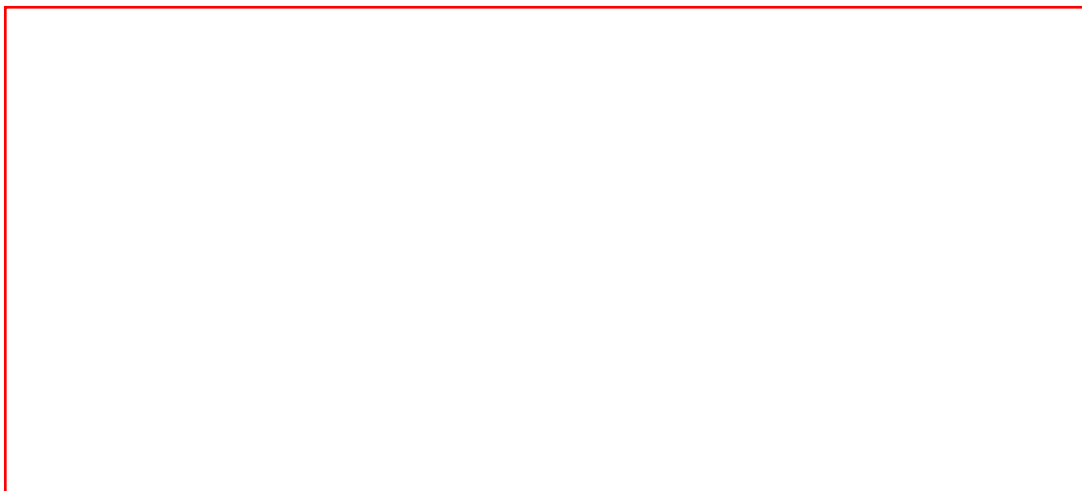
### Régimen de salud



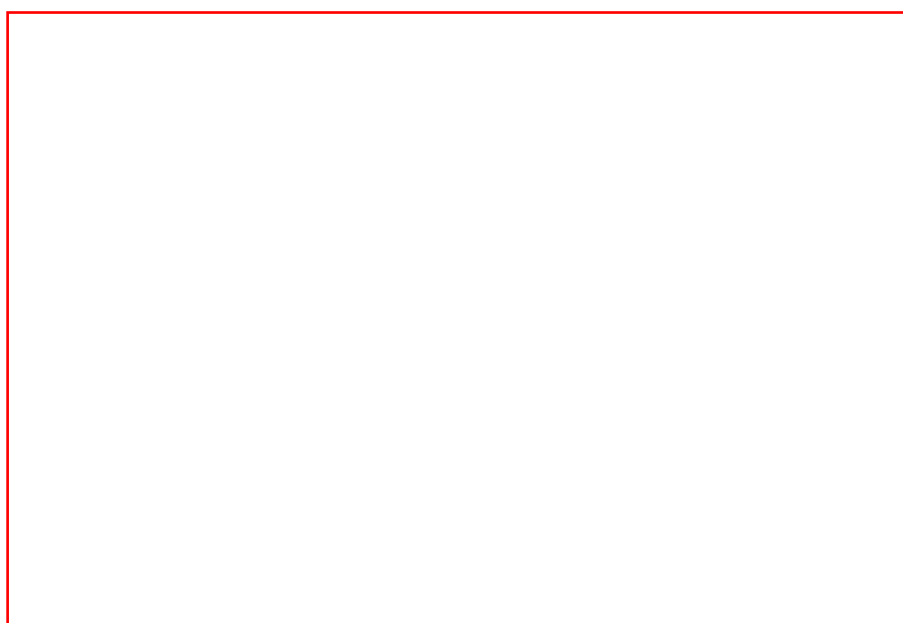
### Educación

De los 8 millones 664 mil personas ocupadas:

**Posición ocupacional:** más de la mitad de la población informal se ocupa por cuenta propia, le sigue el empleado particular, el patrón o empleador y los que se ocupan como empelados domésticos.



**Ramas de actividad:** El mayor número de informales se encuentra ocupado en el comercio, restaurantes y hoteles y los servicios comunales, sociales y personales



**Subempleo:** el informe indica que el “66,7% de la población subempleada se encontraba en el sector informal, 1 655 miles de personas. Esta población presentó una variación negativa frente al mismo trimestre móvil de 2007 de 15,7%.” En su mayoría ocupados por cuenta propia y obreros o empleados particulares.

**Lugar de trabajo:** Los informales trabajan en su mayoría en un local fijo, seguido por otras viviendas como lugar de trabajo. El 24% de los informales trabajan en sitio descubierto, en un vehículo, puerta a puerta o en un kiosco o caseta. La mayor variación en relación con el 2007 se presentó en quienes trabajan en un local fijo (8.1%) seguido por los que trabajan en sitio descubierto en la calle que aumentó en 7.8% y puerta a puerta (6.5%); decrecieron como lugar de trabajo minas o canteras (-50.7%), en su vivienda (-10.2) y el campo o área rural en -1.7% en las 13 ciudades.



[5]

Recientemente la Universidad Externado realizó un análisis a la informalidad colombiana que nos resulta interesante para ser incluido en el debate de este importante tema y el cual la misma institución sintetiza de la siguiente manera:

*“El recién lanzado “Plan de Choque contra el Desempleo” no aporta ningún elemento nuevo de acción: además de un plan de inversiones en obras de infraestructura, que no agrega nada a lo que ya estaba presupuestado y del cual se desconoce el efectivo impacto en términos ocupacionales, de una disminución marginal de la tasa de impuesto a la renta ya programada y de unos 4.200 nuevos empleos prometidos por las Cajas de Compensación, el resto de medidas previstas se fundamenta en buenos propósitos y en acciones concertadas.*

*En el último trimestre de 2008 casi 25.000 trabajadores asalariados de la industria manufacturera formal perdieron sus trabajos y se destruyeron un total de aproximadamente 440.000 empleos dependientes, en todos los sectores. El 92.7% de los trabajadores por cuenta propia en Colombia realizan oficios técnicos o son informales “puros”, mientras el 7.3% son profesionales. Estos tipos de trabajadores independientes poseen diferentes lógicas de acumulación, inversión y ahorro, y por lo tanto las coberturas de riesgo de la seguridad social deben ser ajustadas según una política flexible que contemple dichas diferencias.*

*Antes que la crisis económica mundial, el mercado laboral colombiano ha sido afectado por el modelo de desarrollo adoptado y por los efectos perversos nocivos de perjudiciales una mal llamada flexibilidad laboral, indica el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.*

*Las estadísticas del DANE sobre fuerza de trabajo muestran un preocupante y progresivo deterioro de las condiciones en el mercado laboral colombiano desde principios de 2008, y antes de que explotara la crisis económica mundial. Las dificultades en los mercados financieros internacionales y la caída de los precios de los bienes que exporta nuestro país y la reducción en la demanda de bienes Nacionales por nuestros principales socios comerciales (Estados Unidos, Ecuador y Venezuela) contribuyeron a agravar el comportamiento negativo, que el estudio del Observatorio resume así: ingresos reales a la baja, un sector informal y un desempleo, ambos en aumento, y un empleo asalariado fuertemente golpeado y decreciente*

*Variaciones anuales de los ingresos laborales reales en Colombia. Enero-Diciembre 2008 La debilidad del mercado laboral colombiano se debe fundamentalmente a factores de orden estructural, tales*

*como: sectores más dinámicos demandan poca mano de obra, distorsión en la relación de precios entre trabajo y capital, anemia técnica y poca iniciativa del ministerio encargado de las políticas de empleo y la elección de un modelo laboral flexible falto de protección social efectiva y universal que multiplica el número de desempleados y trabajadores informales en un ciclo económico menos favorables.*

*El estudio del Observatorio también revela que el rasgo más impactante de la reciente coyuntura laboral es el aumento exponencial del número de trabajadores por cuenta propia que ocupa el 40% de la fuerza de trabajo colombiano y cuyas características y condiciones lo excluyen del sistema de seguridad social.*

*El trabajo independiente no es de naturaleza homogénea en su composición, por el contrario, presenta tipologías internas que deberían ser consideradas en el diseño de las políticas sobre protección y seguridad social. Para buena parte de los trabajadores les resulta difícil su vinculación a la seguridad social prueba de ello los problemas presentados con la implementación de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA- desde mediados de año pasado “*

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES

### Constitución Política

**Artículo 13:** *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".*

**Artículo 54:** *"Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. "*

**Artículo 82:** *"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 [...]"*

Al respecto se puede concluir que el artículo 82 señala el deber del Estado de proteger el espacio público, así como la premisa superior que el interés particular debe ceder ante el interés general, lo cual debe ponderarse de cara al derecho fundamental al trabajo y al deber estatal de promover la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

A pesar de tratarse de derechos constitucionales que ameritan la intervención estatal para su eficaz protección, la problemática de los vendedores informales se encuentra distante de alcanzar una solución acorde con los postulados enunciados, ante las posibilidades restringidas de acceder a la economía.

Adicionalmente, la ausencia de reglamentación clara para el ejercicio de las ventas informales, ha generando confusión e incluso problemas de orden público, debiendo las autoridades locales desplegar permanentes operativos para la recuperación del espacio, que no sólo constituyen un desgaste de la gestión pública sino sobre todo una ruptura con la realidad social y comunitaria de quienes se ven obligados a hacer parte de la informalidad.

El trabajo informal se ha convertido en la única posibilidad de subsistencia diaria para miles de personas y sus familias, y en términos más generales, en un paliativo para las deficiencias del

mercado laboral en nuestro país, por cual el Estado debe otorgar un estatus de dignidad a esta actividad, mientras se generan las condiciones para su superación mediante la inserción a la economía formal y a la fuerza laboral del país.

## ASPECTOS JURISPRUDENCIALES

¿Cómo conciliar entonces los derechos fundamentales al trabajo y la vida digna, con el también fundamental derecho al disfrute del espacio público?

Respecto de la coexistencia pacífica de los derechos al trabajo y al espacio público, fundamental el primero y colectivo el segundo, la Corte Constitucional, en sentencia T-372-93, se pronunció de la siguiente manera:

*"El conflicto entre el deber del Estado de recuperar y proteger el espacio público y el derecho al trabajo, ha sido resuelto en favor del primero de éstos, por el interés general en que se fundamenta, pero se ha reconocido, igualmente, que el Estado en las políticas de recuperación de dicho espacio, debe poner en ejecución mecanismos para que las personas que se vean perjudicadas con ellas, puedan reubicar sus sitios de trabajo en otros lugares...".* (El subrayado es nuestro)

De lo anterior se puede deducir que el Estado es el encargado de buscar mecanismos acordes que permitan garantizar la coexistencia de estos derechos; esta circunstancia justifica la necesidad de legislar para permitir el pleno ejercicio de estos derechos constitucionales.

La Sentencia T-772 de 2003 consagra elementos esenciales que sirven como fundamento jurisprudencial para la presentación de este proyecto de ley. Entre ellos encontramos la definición del Estado Social de Derecho, de pobreza, del mínimo vital, la facultad que tiene el legislador de ordenar políticas que permitan a las personas el control de su propia existencia, la controversia jurídica entre estos dos derechos constitucionales (trabajo y espacio público) y la solución al respecto. Por tal motivo, a continuación transcribiremos algunos apartes de esta Sentencia, que recoge jurisprudencia de años anteriores y permite concluir la capacidad del Congreso de la República para reglamentar esta materia y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales a este grupo poblacional:

*"El principio del Estado Social de Derecho se adoptó como respuesta a una realidad inocultable: la marginación de grandes masas poblacionales en situación de notoria pobreza, frente al bienestar económico de una minoría, por tal motivo el Constituyente de 1991 erigió este principio como uno de los ejes organizadores del sistema político colombiano. Define **la pobreza** como "la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la conservación física de la persona en condiciones acordes con su dignidad inherente-, para concluir que **constituye una negación integral de los supuestos básicos para el goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales de quienes se ven aquejados por ella**. Sus efectos negativos tienden a perpetuarse, ya que quien no dispone de alimentación, vestido, educación, etc., no podrá acceder a las oportunidades económicas, laborales y sociales existentes con la misma facilidad que quien tiene sus necesidades básicas satisfechas, reproduciendo así el patrón de marginación. Tales efectos nocivos no se restringen al individuo, ni a su respectivo núcleo familiar: afectan a la sociedad en su conjunto". en ese sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha dicho que "la democracia, la estabilidad y la paz no pueden sobrevivir por mucho tiempo en condiciones crónicas de*

**[6]**

*pobreza, desposeimiento y abandono" –sin que ello signifique que la pobreza genera necesariamente violencia-. (el subrayado es nuestro).*

*Ese es, precisamente, el fundamento último del reconocimiento y promoción del derecho al mínimo vital, entendido como una pre-condición básica para el ejercicio de los derechos y libertades*

constitucionales de la persona; tal reconocimiento, ampliamente acogido por la jurisprudencia constitucional colombiana, también se encuentra plasmado en **la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 25 dispone que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”**. Lo anterior justifica, así mismo, la existencia de un deber estatal de luchar contra la pobreza, que en el caso colombiano, se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho, el cual “no es ajeno a las condiciones de vida de los estratos más pobres del país”. (El subrayado es nuestro).

De igual manera señala la corte que el Congreso juega un rol central, puesto que es el encargado de formular en leyes, decisiones de políticas sociales que serán adelantadas por el Estado en su conjunto, dentro de los parámetros trazados por la Constitución: **“le corresponde al Legislador, en primer término, ordenar las políticas que considere más adecuadas para ofrecer a las personas que se encuentren en esa situación, medios que les permitan asumir el control de su propia existencia.** Las leyes en este campo suelen imponer al Estado la asunción de prestaciones a su cargo. La distribución de bienes y la promoción de oportunidades para este sector de la población, por

[7]

representar erogaciones de fondos del erario, se inserta en la órbita del legislador” · (El subrayado es nuestro).

En virtud del artículo 82 de la Constitución, el Estado tiene el deber de “velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular...”. La consagración de este deber constitucional es reflejo de la importancia otorgada por el Constituyente a la preservación de espacios urbanos abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados y contribuyan, igualmente, a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, permitiendo la confluencia de los diversos miembros de la sociedad en un lugar común de interacción. Por su destinación al uso y disfrute de todos los ciudadanos, los bienes que conforman el espacio público son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art. 63, C.P.); esta es la razón por la cual, en principio, nadie puede apropiarse del espacio público para hacer uso de él con exclusión de las demás personas, y es deber de las autoridades desalojar a quienes así procedan, para restituir tal espacio al público en general. Este último deber ha sido desarrollado por varias disposiciones legales, de los órdenes tanto nacional como distrital:

(i) el Decreto-Ley 1421 de 1993 obliga al Alcalde Mayor de Bogotá, en su artículo 38-16, a “velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común”, y a los alcaldes locales, en su artículo 86-7, a “dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público... con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales”;

(ii) el Código Nacional de Policía faculta a los Alcaldes, en su artículo 132, para tomar las medidas necesarias para la restitución de bienes de uso público, tales como “vías públicas urbanas o rurales o zona para el paso de trenes”; y

(iii) el Acuerdo 18 de 1989, Código Distrital de Policía de Bogotá vigente al momento de los hechos, establece en su artículo 119 que “la policía velará por la conservación de las vías públicas para que no sean deterioradas, ni indebidamente ocupadas, ni su comodidad y ornato menoscabados, ni la libertad y seguridad del tránsito limitadas”; en el artículo 120 prohíbe a las autoridades conceder permisos “para encerrar u ocupar porción alguna de la vía pública con carácter habitual”; y en el artículo 122 ordena que “quien ocupe vía o zona de uso público, quedará obligado a su restitución”.

Es indiscutible, así, la existencia de un deber constitucional y legal en cabeza de las autoridades, consistente en preservar la integridad del espacio público, para cuyo cumplimiento la ley les ha provisto de ciertos instrumentos jurídicos de carácter policivo. Pero la delimitación del alcance de este deber, y la determinación de los medios necesarios para cumplirlo frente a situaciones concretas de ocupación indebida, se deben efectuar en forma tal que se respeten plenamente los demás mandatos constitucionales, en particular aquellos que protegen los derechos fundamentales de las personas, e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento (art. 2, C.P.). Por lo tanto, cualquier política, programa o medida adelantados por las autoridades para dar cumplimiento a su deber constitucional y legal de preservar el espacio público, que conlleven el desalojo de quienes se encuentren ocupando tal espacio, o limitaciones similares de los derechos de las personas, deberán adelantarse con plena observancia de la totalidad de los imperativos constitucionales precisados por la jurisprudencia constitucional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el alcance y los límites propios del citado deber estatal, señalando ciertos requisitos constitucionales que deben respetar las autoridades al momento de darle cumplimiento; pero únicamente lo ha hecho respecto de la situación específica de quienes se encuentran ocupando tal espacio como vendedores informales amparados por la confianza legítima. En estos casos, reconociendo que existe un conflicto entre el cumplimiento del deber estatal de preservar el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales que lo ocupan, se ha dado prevalencia a la promoción del interés general reflejada en la ejecución de las medidas pertinentes de desalojo, siempre y cuando éstas vayan acompañadas de una alternativa de reubicación para los afectados. Tal posición jurisprudencial, reflejada en la

[8]

sentencia SU-360 de 1999- busca dar una respuesta constitucional a la situación de múltiples vendedores informales que han ocupado el espacio público durante largos períodos de tiempo bajo la tolerancia expresa o tácita de las autoridades, y que han visto defraudada su buena fe con la adopción intempestiva de decisiones policivas de desalojo; así, se logra armonizar sus intereses y derechos con el deber coexistente de las autoridades de preservar tal espacio para el disfrute colectivo". (El Subrayado es nuestro)

Al analizar la Sentencia Numero T-772 de 2003 y demás jurisprudencias complementarias (T 372/93; C251/97; SO 559/97; 069/68; T155/98, T225/93: T207/95; y la Sentencia 617/95, en donde la honorable Corte Constitucional unificó su jurisprudencia sobre el espacio público, basados en criterios sobre la confianza legítima en la protección de los derechos, protección de los menores y una vivienda digna, ratificados por la sentencia 360/99 sobre el derecho al trabajo, al empleo y comercio informal.) emitidas por la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, concluimos que existen suficientes argumentos para presentar la presente iniciativa legislativa.

Al respecto se debe reiterar que la Corte ha enfatizado en la obligación del Estado de proteger el derecho al trabajo y al empleo, y señala:

*“La verdad es que el vendedor desalojado, se halla de repente en el desempleo total, con franco deterioro para su forma de vivir, lo cual implica la propagación de la pobreza, que según la O.I.T., es normalmente inadmisibles y económicamente irracional”. (Sent. SU-360/99)*

El Estado tiene la responsabilidad de dignificar la vida de sus ciudadanos y por ende debe comenzar garantizando que cada persona pueda obtener los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades y alcanzar sus anhelos, sin depender del asistencialismo estatal, privado o no gubernamental.

Los vendedores Informales, constituyen una parte de la población vulnerable de nuestro país que

procura que se les generen oportunidades de inclusión social para poder cuidar de sí mismos y de sus familias.

Para finalizar, es necesario precisar que en la anterior Legislatura, presentamos esta misma iniciativa a consideración del Congreso de la República, la cual obtuvo ponencia favorable por parte del Honorable Representante Eduardo Benítez Maldonado; habiendo sido la misma aprobada en primer debate. Cuando hizo su tránsito por la plenaria se designó una subcomisión integrada por varios Honorables Representantes quienes hicieron sus aportes, sin embargo por vencimiento de términos no se generó la discusión en la plenaria para segundo debate; sin embargo sus aportes así como los de las autoridades del Distrito Capital fueron tenidas en cuenta en la nueva presentación de la iniciativa.

Consideramos que el Congreso de la República debe emprender el liderazgo de conciliar por vía legislativa derechos de rango constitucional, de tal manera que permitan garantizar el respeto al espacio público de un lado, y la vez procurar el bienestar a este grupo poblacional vulnerable, mediante el diseño de reglas de juego claras que le permitan a los entes territoriales propender por la inserción laboral o económica gradual de esta población.

#### IMPACTO FISCAL:

La presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, por lo tanto no genera impacto fiscal.

En atención a las anteriores consideraciones es que solicitamos a los honorables Congresistas acoger la presente iniciativa.

De los Honorables Congresistas,

GLORIA STELLA DÍAZ ORTÍZ  
Representante a la Cámara

ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE  
Senadora de la República

MANUEL VIRGÜEZ P.  
Senador de la República

---

[1]

Definiciones tomadas de sentencias de la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia

---

[2]

Empleo Informal y Evasión Fiscal en Colombia - Serie Archivos de Economía DNP

[3]

DANE Mercado Laboral - Anexos - 2009 (Mayo)

[4]

Principales Indicadores Del Mercado Laboral – INFORMALIDAD - Trimestre móvil Octubre - Diciembre de 2008 - Bogotá D. C., Febrero 18 de 2009

[5]

Aportado por Universidad Externado de Colombia a <http://www.universia.net.co> - "Gobierno, responsable por las dificultades del mercado laboral", indica investigación del Externado lunes, 02 marzo 2009.

[6]

Mensaje del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Documento ONU E/1993/22, Anexo III (traducción informal del original: "...*Democracy, stability and peace cannot long survive in conditions of chronic poverty, dispossession and neglect.*")

[7]

Sentencia SU-225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[8]

M.P. Alejandro Martínez Caballero.