

Bogotá D.C. 18 de enero de 2019

Doctor.
Enrique Peñalosa Londoño.
ALCALDIA DE BOGOTÁ
notificacionessecretariageneral@alcaldiabogota.gov.co.
Carrera 8 No. 10-65
Ciudad



Referencia: Comentarios - Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018 *"Por el cual se adopta la modificación al Plan Parcial de Renovación Urbana 'Proscenio' ubicado en la Localidad de Chapinero y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado señor Alcalde.

CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA, en mi calidad de DEFENSOR DEL PUEBLO, invocando las facultades conferidas en el artículo 282 de la Constitución y haciendo uso de las mismas, en aras de salvaguardar los Derechos Fundamentales de la comunidad de la Localidad de Chapinero, me permito manifestar la preocupación con que esta Entidad recibe la expedición del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018 *"Por el cual se adopta la modificación al Plan Parcial de Renovación Urbana 'Proscenio' ubicado en la Localidad de Chapinero y se dictan otras disposiciones"*.

Lo anterior, toda vez que la Defensoría del Pueblo, mediante escrito radicado No. 1-2018-25683 de fecha 29 de octubre de 2018, expuso a la Alcaldía Mayor de Bogotá las observaciones que tenía respecto del proyecto de Decreto publicado entonces en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación. Respecto de dicho escrito, se obtuvo una escueta respuesta por parte de la Subdirección de Ecourbanismo y Gestión Ambiental, por medio de Oficio No. 2018EE280377 del 28 de noviembre de 2018, oficio en el cual, no sólo no se informó sobre la adopción definitiva del Decreto en mención, sino que no se brindó respuesta clara, concreta, completa, oportuna ni de fondo a lo señalado en el escrito inicialmente enviado por esta Entidad. Lo anterior, por los motivos que a continuación se pasan a explicar:

En primer término, la respuesta remitida por la Alcaldía Mayor de Bogotá a la Defensoría del Pueblo se limita a citar varias normas del Decreto 1077 de 2015 y a concluir que *"el Parque Virrey y Canal Virrey tal como lo expresa la modificación es un espacio público EXISTENTE sobre el cual no se proyectan intervenciones o modificaciones, por lo cual no hay aspectos que concertar en relación al este (sic) elemento. Esto en cumplimiento de que las solicitudes de determinantes únicamente se podrán circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la modificación, como lo reglamenta la norma nacional"*.

Sin embargo, es necesario recordar que la Defensoría del Pueblo puso de presente que el artículo 2.2.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015, en su numeral 2, señala la necesidad de



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

concertar con la autoridad ambiental aquellos planes parciales cuyas áreas de influencia colinden con áreas de interés ambiental, aspecto sobre el cual se guardó absoluto silencio en la comunicación recibida.

Por otra parte, dentro del escrito remitido por esta Entidad, se mencionaron inconsistencias relacionadas con la combinación de usos de suelo en las manzanas comprendidas dentro del proyecto de plan parcial; con el incremento de los índices de ocupación y de construcción en la zona, aún en contra de la normatividad aplicable a las UPZ en las que se pretende desarrollar el Plan Parcial Proscenio; y con el acceso a la información dentro de la página web de la Secretaría Distrital de Planeación.

Sobre tales puntos, la Alcaldía Mayor de Bogotá no brindó ninguna respuesta a las preocupaciones expresadas por la comunidad y puestas de presente por la Defensoría del Pueblo a través de su escrito.

Adicionalmente, de forma clara y concreta, se incluyó dentro del oficio fechado el 29 de octubre de 2018 la siguiente petición:

“De conformidad con todo lo señalado, solicito a la Alcaldía Mayor de Bogotá que se abstenga de adoptar el proyecto de Decreto ‘Por medio del cual se adopta la modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana ‘Proscenio’, ubicado en la Localidad de Chapinero y se dictan otras disposiciones’, hasta tanto no se corrijan las inconsistencias señaladas dentro del presente escrito”.

No obstante, no se aprecia dentro de la respuesta brindada el 7 de diciembre de 2018, ninguna respuesta que indique la decisión de fondo adoptada por la administración distrital respecto de la petición antes citada.

Finalmente, resulta pertinente traer a colación lo señalado por los artículos 14 y 15 de la Ley 24 de 1992, normas que establecen lo siguiente:

“Artículo 14. Todas las entidades públicas y órganos del Estado, así como los particulares a quienes se haya adjudicado o atribuido la prestación de un servicio público, deberán colaborar en forma diligente y oportuna con el defensor del pueblo para el cabal cumplimiento de sus funciones.

Artículo 15. Todas las autoridades públicas así como los particulares a quienes se haya atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público, deberán suministrar la información necesaria para el efectivo ejercicio de las funciones del defensor, sin que les sea posible oponer reserva alguna, salvo los casos que la Constitución lo disponga. La información deberá ser suministrada en un plazo máximo de cinco días”.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta que la respuesta brindada a la Defensoría del Pueblo fue notificada a esta Entidad el día 7 de diciembre de 2018, resulta claro que se excedió con creces el término legal establecido para el efecto, toda vez que entre el 29 de

octubre de 2018 y la fecha en que fue recibida la respuesta en mención, transcurrieron 27 días hábiles.

Ahora bien, habida cuenta de la omisión antes advertida y teniendo en cuenta que el texto preliminar respecto del cual se manifestaron las inquietudes contenidas en el escrito radicado No. 1-2018-25683 de fecha 29 de octubre de 2018 fue reproducido en su mayoría dentro de la versión definitiva del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, la Defensoría del Pueblo considera necesario reiterar aquellos comentarios que se ajustan al contenido final de dicho acto administrativo, así como poner de presente algunos aspectos adicionales.

I. CONCERTACIÓN CON LA AUTORIDAD AMBIENTAL.

El Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018 señala en su parte considerativa que “[d]e conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nacional 1077 de 2015, la modificación al PPRU “Proscenio” no es objeto de concertación ambiental, ya que no se encuentra dentro de las situaciones previstas en el artículo 2.2.4.1.2.1 del citado decreto”. La referida norma, dispone lo que sigue:

“ARTÍCULO 2.2.4.1.2.1 Planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental. Serán objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones:

1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible sobre licenciamiento ambiental o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.

3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.

4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana”. (Subrayado fuera de texto original)

Como se advierte de la lectura del aparte subrayado, aquellos planes parciales en los que se requiere la delimitación de suelos de protección o cuya área sea colindante con ecosistemas “tales como” los allí señalados, deberán ser objeto de concertación con la autoridad ambiental correspondiente.

Si bien en la norma sólo se incluyen las reservas forestales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y las zonas costeras, la expresión “*tales como*” permite extender el ámbito de aplicación de la norma citada a otras figuras de protección ambiental, toda vez que una lectura taxativa y restrictiva de lo señalado en el numeral 2 del artículo 2.2.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015 tendría como resultado la exclusión de otros mecanismos de protección del medio ambiente y los ecosistemas presentes en el territorio del Distrito Capital, los cuales se encuentran reconocidos de forma expresa dentro del Decreto Distrital 190 de 2004.

En efecto, dentro de la normatividad antes referida se reconoce la existencia de Áreas Forestales Distritales, Santuarios Distritales de Flora y Fauna, Parques Ecológicos Distritales y Corredores Ecológicos. En relación con estos últimos, los artículos 98 y 99 del Decreto Distrital 190 de 2004 señalan lo que sigue:

“Artículo 98. Corredores ecológicos. Definición

Son zonas verdes lineales que siguen los bordes urbanos y los principales componentes de la red hídrica y la malla vial arterial como parte del manejo ambiental de las mismas y para incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, desde los Cerros Orientales hasta el Área de Manejo Especial del río Bogotá y entre las áreas rurales y las urbanas.

Artículo 99. Corredores Ecológicos. Objetivos

La planificación, diseño y manejo de los Corredores Ecológicos se orientará a:

- 1. La protección del ciclo hidrológico.*
- 2. El incremento de la conectividad ecológica entre los distintos elementos de la Estructura Ecológica Principal.*
- 3. El aumento de la permeabilidad y hospitalidad del medio urbano y rural al tránsito de las aves y otros elementos de la fauna regional que contribuyan a la dispersión de la flora nativa.*
- 4. La incorporación de la riqueza florística regional a la arborización urbana.*
- 5. La mitigación de los impactos ambientales propios de la red vial.*
- 6. La recuperación ambiental de los corredores de influencia de la red hídrica.*
- 7. La provisión de un límite arcifinio para facilitar el control del crecimiento urbano ilegal sobre la red hídrica y el suelo rural.*

8. La provisión de espacio público para la recreación pasiva de las comunidades vecinas.

9. El embellecimiento escénico de la ciudad.

Por tanto, el establecimiento de Corredores Ecológicos tiene como finalidad la de generar espacios de protección del medio ambiente, con el fin de reducir los impactos ambientales connaturales al desarrollo urbanístico de la ciudad.

Para el caso que nos ocupa, el artículo 101 *ibidem* incluye dentro de los Corredores Ecológicos de Ronda¹ presentes dentro del territorio del Distrito Capital al Canal El Virrey, el cual se encuentra dentro de la zona de influencia del Plan Parcial de Renovación Urbanística Proscenio.

En el mismo sentido, es necesario recordar que, conforme lo señalado en el artículo 1 del Decreto en comento, el “Plan Parcial de Renovación Urbana “Proscenio”, en adelante PPRU “Proscenio” [se encuentra] ubicado en la localidad de Chapinero, en la UPZ n° 88 y 97 - El Refugio y Chicó Lago”.

Las referidas Unidades de Planeamiento Zonal se encuentran reguladas en el Decreto Distrital 059 del 14 de febrero de 2007, en cuyo artículo 3 se establece lo siguiente:

“ESTRUCTURA BÁSICA DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) No 88 / 97, EL REFUGIO / CHICÓ LAGO.

La estructura básica se define por la articulación de los elementos del suelo de protección, del sistema de movilidad y de su organización funcional y tiene por objeto establecer directrices para las UPZ 88 y 97, EL REFUGIO y CHICÓ LAGO, en el marco del contexto ciudad-región. Esta estructura está identificada en el plano No. 1, denominado “Estructura Básica de las UPZ No. 88/97, EL REFUGIO / CHICÓ-LAGO, que hace parte de este Decreto.

A. Suelo protegido

Las zonas pertenecientes a las UPZ No. 88/97, EL REFUGIO / CHICÓ-LAGO, que se identifican a continuación, constituyen suelo de protección según el artículo 146 del Decreto 190 de 2004 (Compilación POT) y se rigen por las siguientes disposiciones:

1. Estructura Ecológica Principal:

¹ Artículo 100. Corredores Ecológicos. Clasificación. Los Corredores Ecológicos se clasifican en tres categorías:

1. Corredores Ecológicos de Ronda: Que abarcan la ronda hidráulica y la zona de manejo y preservación ambiental de todos aquellos cursos hídricos que no están incluidos dentro de otras categorías en la Estructura Ecológica Principal. (...)

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL		
COMPONENTE	NORMA	LOCALIZACIÓN EN LA UPZ
	(...)	
Corredores Ecológicos	Artículos 98 a 100 Decreto 190 de 2004	Sectores 2, 4, 8, 10 y 11
<u>Corredor Ecológico de Ronda: Canal del Virrey</u>	Artículos 100 a 103 y 110 Decreto 190 de 2004	
	(...)"	

Lo antes señalado, concuerda con lo dispuesto en el párrafo del artículo 75 del Decreto 190 de 2004, en el cual se dispone que "[t]odas las áreas de la Estructura Ecológica Principal en cualquiera de sus componentes constituyen suelo de protección con excepción de los Corredores Ecológicos Viales que se rigen por las normas del sistema de movilidad".

En relación con el particular, resulta pertinente recordar lo señalado en el artículo 146 *ibídem*, norma en la cual se señala lo siguiente respecto de las áreas que constituyen suelo de protección en el Distrito Capital de Bogotá:

"Artículo 146. Suelo de protección (artículo 90 del Decreto 619 de 2000).

Es una categoría de suelo constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse. Corresponden a esta categoría las siguientes áreas:

1. Las componentes señaladas como tal, en la Estructura Ecológica Principal: Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital, parques urbanos y la ronda y zona de manejo y preservación ambiental del río Bogotá (integrantes del área de manejo especial del valle aluvial del río Bogotá. Los elementos que componen esta estructura, clasificados de acuerdo a la definición precedente, están identificados en detalle en el capítulo correspondiente a la Estructura Ecológica Principal.
2. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable las cuales se encuentran identificadas en el plano N° 6, denominado "suelo de protección por riesgo de remoción en masa e inundación", el cual hace parte del presente Plan.
3. Las áreas reservadas para la construcción de las plantas de tratamiento en la desembocadura de los ríos Fucha y Tunjuelo y el correspondiente suelo para el amortiguamiento y la protección ambiental de las mismas las

cuales se encuentran identificadas en los planos Nos. 8 y 9 denominados "Clasificación del suelo", los cuales hacen parte del presente Plan.

4. *Las 130 hectáreas para la expansión del actual relleno sanitario de Doña Juana (...)"*

Aun cuando las normas antes señaladas permiten advertir claramente la importancia del Canal del Virrey dentro de la estructura ecológica principal de las UPZ 88 y 97, en las cuales se encuentra ubicada el área destinada al desarrollo del Plan Parcial Proscenio, según lo señalado en el Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, dicho Decreto sólo lo menciona en uno de sus artículos, en los siguientes términos:

"Artículo 21°.- NORMAS DE MANEJO AMBIENTAL. El desarrollador, urbanizador y/o constructor responsable deberá dar cumplimiento a las acciones previstas y requeridas por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante concepto 2018EE85580 del 19 de abril de 2018 y alcance 2018EE227900 del 28 de septiembre de 2018 y, en relación con los asuntos ambientales y las establecidas a continuación de acuerdo a la etapa del proyecto y deberán ser incorporadas por el curador urbano en las respectivas licencias urbanísticas:

21.1. Acuíferos: se deberá garantizar la dinámica y el drenaje natural del ámbito del plan parcial, considerando los resultados del estudio Hidrogeológico de Bogotá, que identifica esta zona como sitio potencial de recarga de acuíferos por su cercanía con los cerros y el Canal del Virrey. Las áreas para plazoletas deberán tener como mínimo 10% de áreas verdes arborizadas. (...)"

Visto lo anterior, no es claro el motivo por el cual se le atribuye al Canal del Virrey una naturaleza diferente a la que le otorgan el POT y el Decreto 059 del 14 de febrero de 2007, normas que señalan i) que se trata de un corredor ecológico de ronda, ii) que forma parte de la estructura ecológica principal de las UPZ 88 y 97 y iii) que, por consiguiente, su área constituye suelo de protección en los términos del artículo 146 del Decreto 190 de 2004.

Por otra parte, dentro de la matriz de observaciones de fecha 24 de mayo de 2018, suscrita como presupuesto necesario para acreditar la socialización del Plan Parcial, se advierte que la comunidad habitante de la zona comprometida con la adopción del Decreto de la referencia indagó en varias oportunidades sobre la protección que se brindaría, en el marco del desarrollo urbanístico allí planteado, al Corredor Ecológico de Ronda del Canal El Virrey, ante lo cual se obtuvo como respuesta lo siguiente:

"Una parte del corredor ecológico del Parque del Virrey ha estado incluido en el plan parcial Proscenio desde su adopción en el año 2010. sin embargo, durante el proceso de coordinación predial y posesión de áreas públicas del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público se ha decidido excluir de la delimitación de la Modificación del Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio el área reconocida como Corredor Ecológico de la Ronda del Virrey y se ha

eliminado del Presupuesto de Cargas y Beneficios los valores asociados al mantenimiento y protección del corredor ecológico del parque del virrey y del Parque del Virrey²".

Así las cosas, todo parece indicar que la decisión de no someter el Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio al trámite de concertación previsto en el artículo 2.2.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015 obedeció a la exclusión del Corredor Ecológico en comento de la delimitación de dicho plan parcial.

Sin embargo, debe recordarse que dicha disposición impone la obligación de adelantar el trámite de concertación ambiental, no sólo cuando el plan parcial incluya dentro de su delimitación alguno de los instrumentos de protección ambiental antes señalados, sino, además, cuando las áreas incluidas dentro del mismo sean colindantes con ellos.

De tal modo, como puede advertirse de lo antes señalado, los corredores ecológicos de ronda, como es el Canal el Virrey, cuentan con un papel de suma importancia dentro de la estructura ecológica principal de las UPZ en las cuales desarrollará el Plan Parcial Proscenio, razón por la cual, en atención al carácter de suelo protegido en los términos del artículo 146 del Decreto 190 de 2004, debió realizarse el correspondiente ejercicio de concertación del plan parcial con la autoridad ambiental, puesto que el área de influencia del mismo colinda con un elemento de protección ambiental que debe considerarse incluido dentro de los conceptos señalados por el numeral 2 del artículo 2.2.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015.

Aunado a lo anterior, es necesario tomar en consideración que las UPZ en comento colindan con el Bosque Oriental de Bogotá, razón por la cual una de las políticas que orienta la reglamentación de tales Unidades señala lo que sigue:

"ARTÍCULO 2. MARCO NORMATIVO DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) No. 88/97, EL REFUGIO/CHICÓ-LAGO.

*La presente reglamentación se orienta por las siguientes políticas:
(...)*

4. Respeto y valoración de las Zonas de Reserva Forestal Productora Bosque Oriental de Bogotá, se establece que el límite oriental de las unidades de planeamiento zonal (UPZ No. 88/97, el Refugio/Chicó - Lago el el determinado en la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura³, por la cual se aprobó el Acuerdo No. 30 de 1976 de la Junta Directiva delINDERENA"

Así las cosas, aun cuando las áreas delimitadas por el Plan Parcial en comento no colindan con la Zona de Reserva Forestal antes señalada, debió procederse a la realización del

² Respuesta a la pregunta No. 69 contenida dentro de la matriz de observaciones de fecha 24 de mayo de 2018. Se respondió de forma similar a las preguntas 7, 16, y 185.

³ Mediante la cual se declara "como Área de Reserva Forestal Protectora a la Zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en Jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá".

trámite de concertación con la autoridad ambiental, previo a la aprobación del texto definitivo del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del artículo 2.2.4.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015, toda vez que las zonas delimitadas en el plan parcial colindan con el Corredor Ecológico de la Ronda del Canal El Virrey, el cual, conforme lo dispuesto en el artículo 98 del Decreto 190 de 2004, tiene como función ecológica la de *incrementar la conexión ecológica entre los demás elementos de la Estructura Ecológica Principal, desde los Cerros Orientales hasta el Área de Manejo Especial del río Bogotá*”, más aún teniendo en cuenta que la Zona de Reserva Forestal Productora del Bosque Oriental de Bogotá constituye el límite oriental de las UPZ en las que se pretende desarrollar el Plan Parcial.

II. INCONSISTENCIAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE USOS DE SUELO

El Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, señala en su artículo 4 los objetivos que, desde distintos puntos de vista, orientan la normatividad establecida para el desarrollo del Plan Parcial Proscenio, siendo tales los siguientes:

Artículo 4º.- OBJETIVOS DEL PLAN PARCIAL. Son objetivos del PPRU “Proscenio” los siguientes:

4.1. Objetivo General.

Aprovechar y orientar la iniciativa de inversión privada para revitalizar áreas con potencial urbanístico generando un sistema de espacio público que se articule a la movilidad del corredor vial de la Avenida Paseo del Country y el Parque El Virrey, así como responder a las nuevas condiciones de desarrollo inmobiliario planteado por la dinámica urbana presente en el sector.

4.2. Objetivos Específicos.

4.2.1. Objetivos urbanísticos.

(...)

4.2.1.5. Mejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad vehicular del sector para que respondan, no solo al tráfico actual de las vías de la malla vial arterial, sino que también mitiguen el impacto de la futura demanda de vehículos por la implantación de nuevos usos.

(...)

4.2.1.7. Reactivar el uso residencial con el fin de establecer un equilibrio de actividades en la zona y así responder a la vocación original del sector.

(...)

4.2.2. Objetivos sociales.

(...)

4.2.2.3. Contener el traslado de la población residente, fortaleciendo su identidad y sentido de pertenencia, a fin de vincularlos a los nuevos desarrollos

*inmobiliarios, para preservar su arraigo con el sector mediante las acciones definidas en el Plan de Gestión Social.
(...)"*

En relación con el objetivo urbanístico señalado en el numeral 4.2.1.5, resulta contradictorio el establecimiento de usos de suelo de escala urbana y metropolitana, los cuales tendrán como efecto necesario el aumento considerable de la población flotante de la zona en la cual se pretende desarrollar el plan parcial en mención.

Lo anterior se ve reforzado, si se tiene en cuenta que las vías principales de acceso y salida al área comprendida dentro del plan parcial son la Calle 85 y la Carrera 15, cuya ampliación se presenta insuficiente ante las necesidades de flujo vehicular que plantea del desarrollo del plan parcial en comento.

Respecto de los objetivos que, según lo señalado en los numerales 4.2.1.7 y 4.2.2.3, resulta necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 25 del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, dentro del cual se establecen los usos permitidos dentro de las áreas que conforman las Unidades de Actuación Urbanística 1, 2 y 3, y se define si tales usos son de escala vecinal, zonal, urbana o metropolitana.

Dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo 25º.- USOS DEL SUELO PERMITIDOS. En cuanto a los usos permitidos para las Unidades de Actuación y/o de Gestión n^{os} 1, 2 y 3 del PPRU “Proscenio” que corresponden al área de redesarrollo, se presenta la siguiente tabla:

USOS	ESCALA CLASIFICACIÓN	U.A.U Y/O U.G.U. 1, 2 Y 3
VIVIENDA	MULTIFAMILIAR	1, 2 y 3
EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS		
TIPO EQUIPAMIENTO	ESCALA CLASIFICACIÓN	U.A.U Y/O U.G.U. 1, 2 Y 3
EDUCATIVO	METROPOLITANA	2
	ZONAL	1, 2 y 3
	VECINAL	
CULTURAL	METROPOLITANA	2
	URBANA	2
	ZONAL	1, 2 y 3
SALUD	ZONAL	1, 2 y 3
BIENESTAR SOCIAL	VECINAL	1, 2 y 3
SERVICIOS URBANOS BÁSICOS		
SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	ZONAL	1, 2 y 3
COMERCIO Y SERVICIOS EMPRESARIALES		
SERVICIOS FINANCIEROS	METROPOLITANA	1, 2 y 3
	URBANA	



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

USOS	ESCALA CLASIFICACIÓN	U.A.U Y/O U.G.U. 1, 2 Y 3
	ZONAL	
SERVICIOS A EMPRESAS E INMOBILIARIOS	URBANA	1, 2 y 3
SERVICIOS DE LOGÍSTICA	URBANA	1, 2 y 3
SERVICIOS PERSONALES		
SERVICIOS DE PARQUEADERO	URBANA	1, 2 y 3
SERVICIOS TURÍSTICOS*	METROPOLITANA	1, 2 y 3
	URBANA	
SERVICIOS ALIMENTARIOS**	ZONAL	1, 2 y 3
SERVICIOS PROFESIONALES TÉCNICOS ESPECIALIZADOS	ZONAL	1, 2 y 3
	VECINAL	
SERVICIOS DE COMUNICACIÓN MASIVOS Y ENTRETENIMIENTO	METROPOLITANA	1, 2 y 3
	URBANA	
SERVICIOS DE ALTO IMPACTO		
SERVICIOS DE COMUNICACIÓN Y ENTRETENIMIENTO MASIVOS	ZONAL	1, 2 y 3
SERVICIOS DE DIVERSIÓN Y ESPARCIMIENTO**	URBANA	1, 2 y 3
COMERCIO		
ALMACENES POR DEPARTAMENTOS Y CENTROS COMERCIALES E HIPERMERCADOS CON MAS DE 6.000 M2 DE ÁREA DE VENTAS.	METROPOLITANA	1, 2 y 3
ALMACENES SUPERMERCADOS Y CENTROS COMERCIALES DE MÁS DE 2.000 M2 HASTA 6.000 M2 DE ÁREAS DE VENTA.	URBANA	1, 2 y 3
ALMACENES, SUPERMERCADOS Y CENTROS COMERCIALES DESDE 500 m2 HASTA 2000 m2 DE ÁREA DE VENTAS.	ZONAL	1, 2 y 3
LOCALES CON ÁREA DE VENTAS DE HASTA 500 m2	VECINAL	1, 2 y 3
INDUSTRIA		
Planta de lavado y tintorería***		1 y 3

* Según la clasificación de actividades de Cámara de Comercio e inscripción en el Registro Nacional de Turismo (Leyes 300 de 1996 y 1101 de 2006).

** Únicamente expendio y consumo de bebidas alcohólicas y/o horario nocturno: discotecas, tabernas, bares y servicios alimentarios cumpliendo con las normas en materia

Carrera 9 N° 16-21 - Bogotá -
PBX: (57) (1) 3147300 - Línea Nacional: 01 8000 914814
www.defensoria.gov.co
Plantilla Vigente desde: 27/06/2017



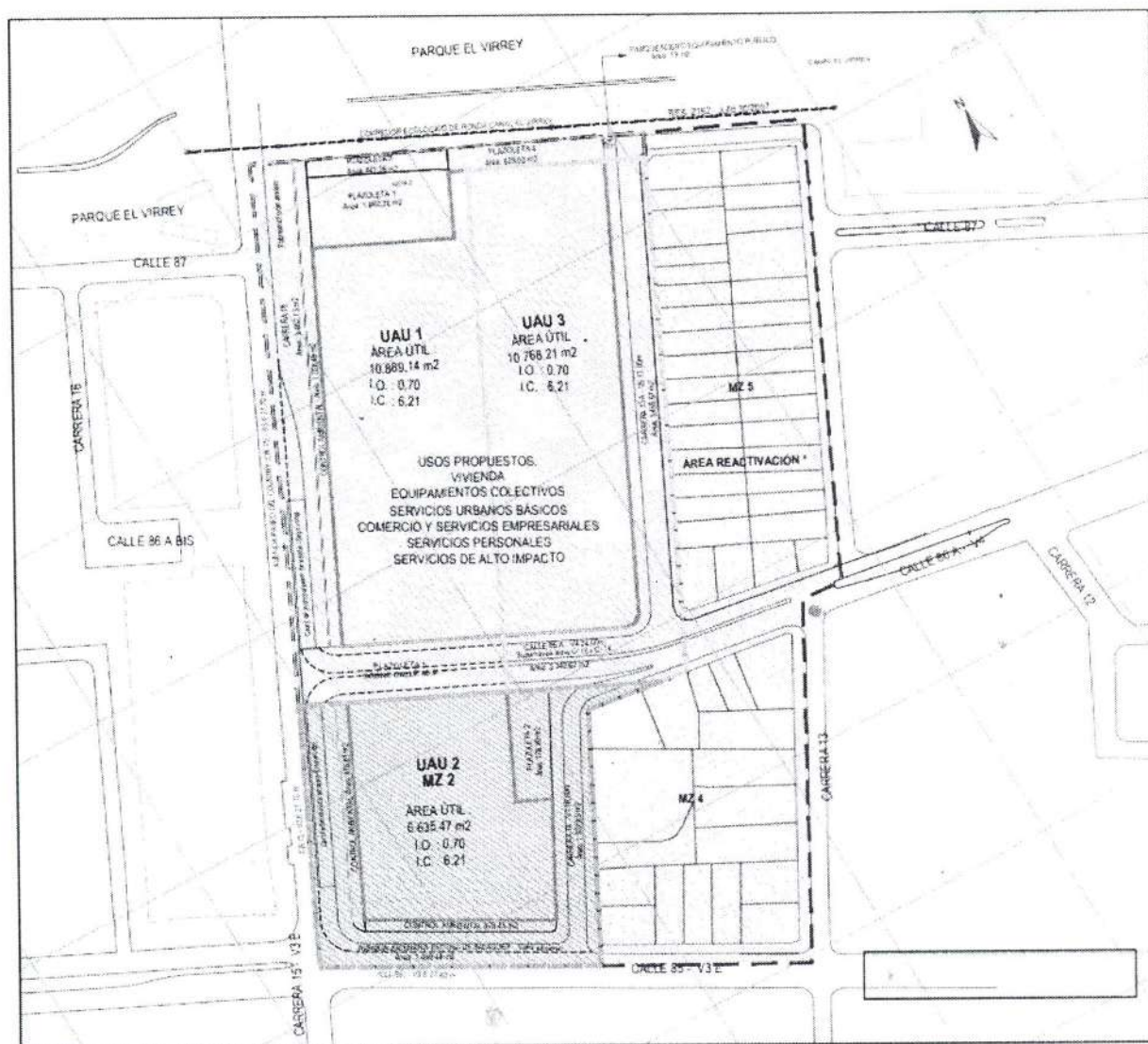
Handwritten signature

de control de impactos En todo caso la localización de estos servicios solo podrá realizarse en predios sobre la Calle 85 y/o la Carrera 15.

*** Según condiciones que establezca la Secretaría Distrital de Ambiente de conformidad con las normas ambientales vigentes”.

Como se advierte de la revisión del cuadro, el Plan Parcial dispone una implantación de usos de suelo de alto impacto en las mismas zonas destinadas a la construcción de vivienda y en las que actualmente residen los habitantes de la zona a intervenir.

Lo anterior se confirma al revisar el plano de usos y edificabilidad publicado en la página web de la Secretaría de Planeación Distrital⁴, en el cual se observa lo siguiente:



⁴ Disponible en: http://sdp.gov.co/sites/default/files/u13-plano_de_usos_y_edificabilidad.pdf

Tal disposición de los usos de suelo comprendidos dentro del Plan Parcial de Renovación Urbana Proscenio, resulta, además de claramente inconveniente para el bienestar y la garantía de los derechos de los habitantes de las zonas residenciales existentes y las que se plantean construir en un futuro, contrario a la normatividad que regula la organización de las UPZ 88 y 97, dentro de las cuales se pretende desarrollar el plan parcial.

En efecto, el Decreto Distrital 059 de 2007 en su artículo 2, numerales 2 y 3, dispone lo que sigue:

“ARTÍCULO 2. MARCO NORMATIVO DE LAS UNIDADES DE PLANEAMIENTO ZONAL (UPZ) No. 88/97, EL REFUGIO/CHICÓ-LAGO.

La presente reglamentación se orienta por las siguientes políticas:

(...)

3. Consolidación de ejes comerciales y de servicios en diferentes escalas, evitando la propagación de estos usos hacia zonas residenciales y vías internas de carácter vecinal. Adicionalmente, se otorgarán incrementos de edificabilidad para promover el carácter residencial de las zonas de vivienda, que soportan una mayor presión al cambio de uso”.

Así las cosas, el Decreto en comento desconoce lo señalado en el Decreto Distrital 095 de 2007 sobre la política orientadora de la planeación urbanística de las UPZ Nos. 88 y 97, en relación con la consolidación de ejes comerciales y de servicios, puesto que allí se señala justamente que el desarrollo de dicha zona deberá i) promover los usos de carácter residencial en las zonas que detentan tal condición y ii) evitar la extensión de los usos de suelo comerciales y de servicios hacia las zonas residenciales.

Ahora bien, aun cuando el artículo 44 del Decreto 190 de 2004 establece que las Unidades de Planeamiento Zonal y los Planes Parciales tienen la misma jerarquía dentro de los instrumentos de planificación urbanística del Distrito Capital⁵, es necesario tener en

⁵ Artículo 44. Jerarquización de los instrumentos de planeamiento (artículo 44 del Decreto 469 de 2003).

Los instrumentos de planeamiento se jerarquizan para garantizar su articulación y su prevalencia sobre las normas definidas en las fichas normativas, de acuerdo con sus propósitos, su escala de aplicación y su ámbito de decisión, de la siguiente manera:

1. Son instrumentos estructurantes de primer nivel, los planes maestros de servicios públicos domiciliarios y de equipamientos, los cuales tienen un horizonte de largo plazo. Con base en ellos se estructura la estrategia de ordenamiento adoptada y se constituyen en instrumentos que orientan la programación de la inversión y los requerimientos de suelo para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos.

2. Son instrumentos de segundo nivel, los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal- UPZ, los planes parciales y los planes de reordenamiento. Estos instrumentos tienen alcance sobre territorios específicos, precisan y ajustan de manera específica las condiciones del ordenamiento de los mismos.

cuenta que, a diferencia de lo que ocurre con los planes parciales, la reglamentación correspondiente a las UPZ tiene una vocación de permanencia temporal extendida por largos periodos de tiempo y comprende un ámbito de aplicación territorial más amplio que el de aquellos.

Lo anterior, aunado al hecho de que la administración distrital no ha derogado ni modificado en forma alguna lo dispuesto en el Decreto 059 del 14 de febrero de 2007, con lo cual haber dispuesto la combinación de usos de suelo establecida en el artículo 25 del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, constituye una violación del principio constitucional de buena fe, en sus componentes de confianza legítima y respeto de los actos propios, en virtud de los cuales, según lo señalado por la Corte Constitucional, se *“exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que ‘así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas’⁶”*

III. INCREMENTO DEL ÍNDICE DE OCUPACIÓN

En similares términos a los señalados en el acápite anterior, resulta pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 2, numeral 2, del Decreto 059 de 2007, norma que establece una política de mantenimiento o incremento de las condiciones de habitabilidad para las UPZ 88 y 97, en los siguientes términos:

“2. Mantenimiento o incremento de habitabilidad, que permitan asegurar altos estándares de calidad de vida, que preserven el valor del suelo y contribuyan a detener procesos de desplazamiento de la población residente, mediante el estímulo a modelos de ocupación predial orientados a la generación de áreas libres y mayor espacio público”

No obstante, el artículo 26 del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018 desconocen abiertamente las directrices fijadas en la política antes citada, como pasa a explicarse:

Al revisar lo señalado por el Decreto 334 del 9 de agosto de 2010, dentro del cual se encontraba el Plan Parcial vigente hasta la publicación del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, se advierte que, en relación con los índices de ocupación y construcción aplicables a los desarrollos urbanísticos que se realizarán dentro del área de influencia del plan parcial, su artículo 24 señalaba lo siguiente:

3. Son instrumentos de tercer nivel, los Planes de Implantación, los Planes de Regularización y Manejo de usos dotacionales y los Planes de Recuperación Morfológica. Estos instrumentos operan sobre porciones reducidas del territorio y permiten prevenir y mitigar los impactos generados sobre el entorno urbano inmediato.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-660 del 15 de agosto de 2002.

“Artículo 24. Índices de ocupación y construcción.

a) **Redesarrollo.** Para las Unidades de Actuación Urbanística los índices máximos de ocupación y construcción son los establecidos en el siguiente cuadro:

UNIDAD DE ACTUACIÓN Y/O DE GESTIÓN	Índice Construcción	Índice Ocupación
1	6.0	0.60
2	6.0	0.55
3	6.0	0.65
NOTA: Los índices establecidos en los anteriores cuadros de calcular sobre el área útil de cada Unidad de Actuación Urbanística.		

b) **Reactivación.** Los índices de ocupación y construcción serán el resultado de la correcta aplicación de las normas volumétricas establecidas en este subcapítulo”.

Por su parte, el Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, sobre la misma materia, señala lo que sigue:

“Artículo 26º.- ÍNDICES DE OCUPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN. Para las Unidades de Actuación Urbanística y/o de Gestión Urbanística que conforman el área de redesarrollo del PPRU “Proscenio”, los índices máximos de ocupación y construcción son los establecidos en el siguiente cuadro:

	U.A.U/U.G.	ÁREA ÚTIL	I.O.*	I.C*
Manzanas 1-3	1	10.889,14	0.70	6.21
	3	10.768,21	0.70	6.21
Manzana 2	2	6.635,47	0.70	6.24
TOTAL		28.292,82		
* Los índices se calculan sobre Área Útil				

Parágrafo. Para efectos del cálculo del índice de construcción se descontará del área total construida y cubierta, las áreas destinadas a azoteas, hall de cubierta, áreas duras sin cubrir o techar, áreas de las instalaciones mecánicas, depósitos que se encuentren en pisos de la edificación que no contengan usos habitables, puntos fijos, escenario, áreas del escenario, áreas de servicio y soporte a la operación del teatro, el área de equipamiento comunal privado, así como el área de los estacionamientos y de circulación vehicular ubicados en sótanos y hasta en 3 pisos superiores. La intervención de las fachadas y cubiertas livianas con elementos arquitectónicos no se contabilizarán en el índice de ocupación y de construcción”.

De la comparación entre la norma anteriormente vigente y la contenida en el Decreto en mención, resulta clara la contravención de la política previamente mencionada, toda vez

que, contrario a lo allí dispuesto, el plan parcial amplía los índices de ocupación y de construcción, lo cual tiene como efecto necesario una reducción de las áreas libres.

De tal modo, nuevamente se contraviene el principio constitucional de buena fe, por los motivos expresados en el acápite inmediatamente anterior.

IV. INCONSISTENCIAS RELATIVAS A LA DEFINICIÓN DEL NIVEL DE SERVICIO DE LAS VÍAS.

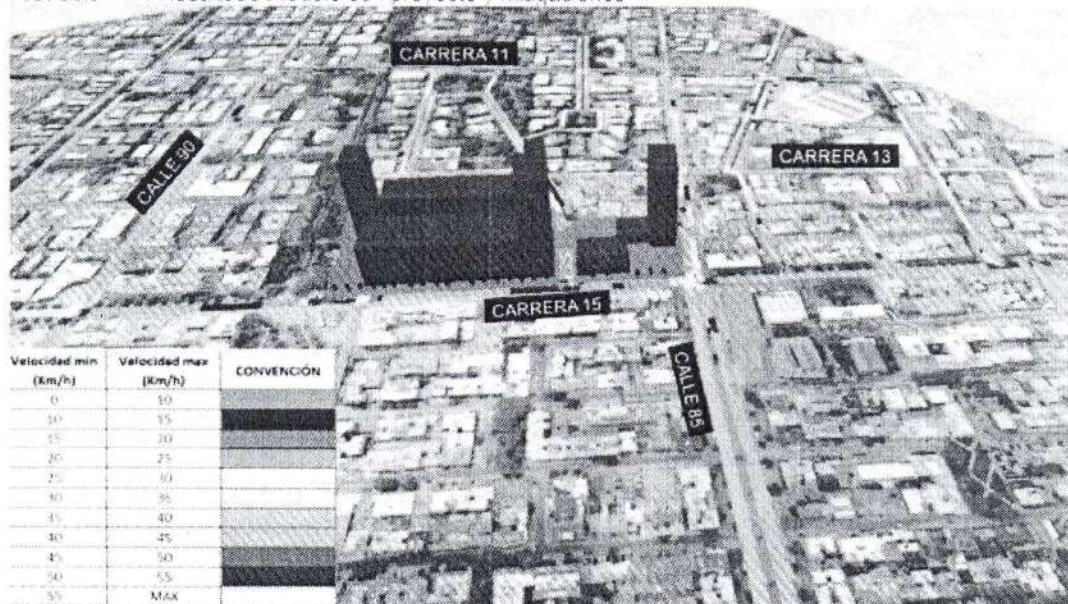
Finalmente, la Defensoría del Pueblo considera necesario poner de presente la aparente incongruencia presentada dentro del Documento Técnico de Soporte - Formulación, el cual sirvió como antecedente a la expedición del Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018 y dentro del cual se señala lo siguiente:

“II.3.5. Conclusiones estudio de tránsito

Una vez planteadas las estrategias de mitigación generales se procede la realización del modelo con las propuestas con el fin de evaluar los indicadores de movilidad y presentar las características del proyecto a valorar.

A continuación se presenta un mapa de calor de acuerdo a las velocidades en los corredores, reflejando las demoras en la red de modelación.

Ilustración 17. Resultado modelo con proyecto y mitigaciones



Fuente: Estudio de Transito PROSCENIO - 2017

Comparación de resultados

Con el fin de poder visualizar de manera resumida los diferentes modelos, se establecen dos variables a comparar, las demoras de la red completa y la cola

media de la red, esto permite de manera general identificar el impacto del proyecto sobre la red actual.

Tabla 26. Comparación de demoras									
Intersección	ACTUAL			ACTUAL CON PROYECTO			MITIGACIÓN		
	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO
Carrera 15 x Calle 85	55.97	102.69	E	68.76	106.32	E	58.64	102.9	E
Calle 85 x Carrera 13	22.54	36.85	C	138.19	280.06	F	26.59	33.49	C
Carrera 11 por Calle 85	44.06	94.3	D	32.72	62.14	C	45.17	98.61	D
Carrera 15 x Calle 86	12.63	17.68	B	15.34	19.58	B	15.31	30.22	B
Carrera 15 x Calle 87	90.16	218.85	F	68.82	135.61	E	159.2	259.95	F
Carrera 15 x Calle 90	31.37	41.31	C	32.43	42.77	C	32.85	48.67	A
Carrera 11 x Calle 92	29.88	46.41	C	43.95	63.31	D	29	49.2	C
Carrera 11 x Calle 90	35.47	94.87	D	37.03	83.19	D	60.49	229.07	E
Carrera 11 x Calle 88	16.62	26.31	B	15.94	23.43	B	15.83	24.37	B
Carrera 11 x Calle 87	12.24	26.2	B *	1.7 *	3.73	A	10.26	20.23	B
Calle 86A x Carrera 14							1.48	6.94	A
Calle 85 x Carrera 14							2.76	5.03	A
TOTAL	350.94	705.47	F	454.86	820.14	F	457.57	908.68	F

Fuente: Tabla 6-27. Estudio de Transito PROSCENIO - 2018

En resumen, de la afectación y la estrategia de mitigación, se ve que existe mejora en 6 de las 10 intersecciones, desmejora el nivel de servicio en 2 y en 6 se mantiene el nivel de servicio, aunque con leves incrementos de las demoras⁷.

Al revisar lo señalado en la tabla de comparación de demoras, se advierte que actualmente la intersección existente entre la Carrera 15 y la Calle 90 cuenta con un promedio de demora de 31,37 y una demora máxima de 41,31, razón por la cual se le asigna el nivel de servicio C. Mientras tanto, se calcula que con las medidas de mitigación desarrolladas en el marco del plan parcial la demora promedio se incrementaría a 32,85 y la máxima a 48,67, por lo cual no se entiende el motivo o razonamiento que permite concluir que dicha intersección incrementa su nivel de servicio para pasar de la categoría C a la categoría A.

Por tal motivo, se advierte la existencia de inconsistencias técnicas que pueden generar importantes traumatismos a la población habitante de la zona, como consecuencia de la implementación del plan parcial contenido en el Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, lo cual contraviene a las claras uno de los objetivos que orienta el desarrollo del mismo: "[m]ejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad vehicular del sector para que respondan, no solo al tráfico actual de las vías de la malla vial arterial, sino que también

7

Documento

disponible

en:

http://sdp.gov.co/sites/default/files/20180619_dts_formul_proscenio_v4_rev4_0.pdf , Págs 69 y 70.

media de la red, esto permite de manera general identificar el impacto del proyecto sobre la red actual.

Tabla 26. Comparación de demoras

Intersección	ACTUAL			ACTUAL CON PROYECTO			MITIGACIÓN		
	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO	PROMEDIO DEMORA	DEMORA MÁXIMA	NIVEL DE SERVICIO
Carrera 15 x Calle 85	55,97	102,69	E	68,76	106,32	E	58,64	102,9	E
Calle 85 x Carrera 13	22,54	36,85	C	138,19	280,06	F	26,59	33,49	C
Carrera 11 por Calle 85	44,06	94,3	D	32,72	62,14	C	45,17	98,61	D
Carrera 15 x Calle 86	12,63	17,68	B	15,34	19,58	B	15,31	30,22	B
Carrera 15 x Calle 87	90,16	218,85	F	68,82	135,61	E	159,2	259,95	F
Carrera 15 x Calle 90	31,37	41,31	C	32,43	42,77	C	32,85	48,67	A
Carrera 11 x Calle 92	29,88	46,41	C	43,95	63,31	D	29	49,2	C
Carrera 11 x Calle 90	35,47	94,87	D	37,03	83,19	D	60,49	229,07	E
Carrera 11 x Calle 88	16,62	26,31	B	15,94	23,43	B	15,83	24,37	B
Carrera 11 x Calle 87	12,24	26,2	B	1,7	3,73	A	10,25	20,23	B
Calle 86A x Carrera 14							1,48	6,94	A
Calle 85 x Carrera 14							2,76	5,03	A
TOTAL	350,94	705,47	F	454,86	820,14	F	457,57	908,68	F

Fuente: Tabla 6-27. Estudio de Transito PROSCENIO - 2018

En resumen, de la afectación y la estrategia de mitigación, se ve que existe mejora en 6 de las 10 intersecciones, desmejora el nivel de servicio en 2 y en 6 se mantiene el nivel de servicio, aunque con leves incrementos de las demoras⁷.

Al revisar lo señalado en la tabla de comparación de demoras, se advierte que actualmente la intersección existente entre la Carrera 15 y la Calle 90 cuenta con un promedio de demora de 31,37 y una demora máxima de 41,31, razón por la cual se le asigna el nivel de servicio C. Mientras tanto, se calcula que con las medidas de mitigación desarrolladas en el marco del plan parcial la demora promedio se incrementaría a 32,85 y la máxima a 48,67, por lo cual no se entiende el motivo o razonamiento que permite concluir que dicha intersección incrementa su nivel de servicio para pasar de la categoría C a la categoría A.

Por tal motivo, se advierte la existencia de inconsistencias técnicas que pueden generar importantes traumatismos a la población habitante de la zona, como consecuencia de la implementación del plan parcial contenido en el Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, lo cual contraviene a las claras uno de los objetivos que orienta el desarrollo del mismo: “[m]ejorar las condiciones de movilidad y accesibilidad vehicular del sector para que respondan, no solo al tráfico actual de las vías de la malla vial arterial, sino que también

7

Documento

disponible

en:

http://sdp.gov.co/sites/default/files/20180619_dts_formul_proscenio_v4_rev4_0.pdf, Págs 69 y 70.

mitiguen el impacto de la futura demanda de vehículos por la implantación de nuevos usos⁸”.

V. SOLICITUD

De conformidad con todo lo señalado, de manera atenta, me permito solicitar a la Alcaldía Mayor de Bogotá lo siguiente:

1. Que revoque el Decreto 674 del 22 de noviembre de 2018, en atención a las inconsistencias procedimentales y de fondo advertidas dentro del presente escrito.
2. En subsidio de lo anterior, que se pronuncie respecto de las observaciones señaladas dentro del presente escrito, de forma clara, oportuna, concreta e individualizada, conforme a lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley 24 de 1992.

Atentamente,



CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
DEFENSOR DEL PUEBLO

Copia: N/A
Anexo: N/A

Proyectó: Wilmar David Chaves Raños. Profesional Especializado. Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.

Revisó: Paula Robledo Silva. Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales. *PR*

Consecutivo dependencia: 4070-019

Archivado en: Plan Parcial Proscenio

10 0063

⁸ Artículo 4, numeral 4.2.1.5.