



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN No. 1271

"POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO"

**LA DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE
AMBIENTE**

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por la Ley 99 de 1993, el Decreto 1594 de 1984, las Resoluciones del DAMA 1074 de 1997 y 1596 de 2001, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, los Decretos Distritales 561 y 562 del 29 de diciembre de 2006 y la Resolución 110 del 31 de enero de 2007 y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007 esta Secretaría impuso a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, ubicada en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad las siguientes medidas preventivas: (i) La suspensión inmediata relacionada con la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres al interior de la unidad ecológica ronda hidráulica (RH) y zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA) del Parque Ecológico distrital del humedal de Torca y Guaymaral y (ii) La realización dentro de un término perentorio de estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas, tal como lo preceptúa el literal d), numeral 2 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993. Resolución notificada a la sociedad el 28 de marzo de 2008.

Que mediante comunicación No. 2008ER17238 del 24 de abril de 2008 la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** elevó la siguiente solicitud: "conceder una prórroga de noventa (90) días del período inicialmente señalado en el artículo primero numeral segundo del resuelve de la Resolución No. 4066 de 2008, donde se solicita la práctica de unas evaluaciones y estudios para determinar los daños, efectos e impactos causados por la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres al interior de la unidad ecológica de y zona de manejo y preservación ambiental del Parque Ecológico Distrital del Humedad (sic) de Torca y Guaymaral.."





Que mediante radicación No. 2008ER20624 del 20 de mayo de 2008 la Alcaldía Local de Usaquén presentó un informe del avance del cumplimiento de la Resolución precedente, indicando lo siguiente:

- Respecto a la suspensión inmediata relacionada con la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres al interior de la unidad ecológica ronda del humedal Torca – Guaymaral citaron: *"De acuerdo a asamblea realizada por la junta administrativa y financiera del cementerio Jardines de Paz, se definió la prohibición de venta de lotes en zonas de ronda del humedal, y así mismo, en esa zona solo estará permitida la exhumación de cadáveres para reubicarlos en zonas permitidas."*
- En lo referente a la realización de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres al interior de la unidad ecológica del humedal de Torca y Guaymaral, no se evidenció cumplimiento alegando la Sociedad que se encuentra en proceso de cotización aunado al hecho que solicitó prórroga de la solicitud ante la Entidad Ambiental.
- Respecto la realización de una ampliación de la red de piezómetros perforando por lo menos dos (2) pozos de observación al extremo nor-occidental del predio, que permitan monitorear la calidad del agua subterránea, se indicó que: *"Actualmente el cementerio Jardines de Paz se encuentra solicitando información a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá sobre los límites entre la ronda de protección del humedal de Torca y Guaymaral con el predio perteneciente a Jardines de Paz, para posteriormente proceder a ubicar los piezómetros requeridos."*
- Finalmente en lo que tiene que ver con las obligaciones de realizar los respectivos muestreos y caracterización del agua subterránea informaron que estaban buscando un laboratorio certificado por el IDEAM para la realización de los mismos.

Que, mediante Resolución No 1919 del 15 de julio de 2008 la Secretaría Distrital de Ambiente tomó las siguientes determinaciones:

"ARTÍCULO PRIMERO. – *Abrir investigación administrativa sancionatorio en contra de la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificado con NIT 860.029.126-6."*

"ARTÍCULO SEGUNDO.- *Formular a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificado con NIT 860.029.126-6, en su calidad de propietario del predio ubicado en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad, el siguiente pliego de cargos:*



CARGO PRIMERO.- Generar presuntamente factores de deterioro ambiental en el mencionado predio, de conformidad con los literales a,b,d,f,,l y p del artículo 8º del Decreto 2811 de 1974.

CARGO SEGUNDO.- Incurrir presuntamente en las conductas atentatorias contra el recurso hídrico a que hace referencia los numerales a, b, c y d del numeral 3º, del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978."

Que la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007 fue objeto de solicitud de revocatoria directa, mediante radicado No. 2008ER26304 del 26 de junio de 2008, alegando la representante legal de la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, lo siguiente:

"(...)

"de las coordenadas suministradas mediante oficio No. 24300-2008-0865 de fecha 18 de abril de 2008, por la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, que delimitan la Zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZAMPA), dentro de la cual se encuentra incluida la zona de zona de ronda (ZR) del humedal, se deduce claramente que tal zona no hace parte de los dominios de Jardines de Paz, y por contera que no se están realizando las actividades de venta e inhumaciones imputadas, prueba de ello es el informe técnico presentado por la topógrafo CARLOS JULIO MANRIQUE M. de donde se extrae, que los predios de propiedad de Jardines de Paz se encuentran localizados por fuera de la Zona de Ronda y tan solo dentro de una pequeña parte de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental, zona que por demás posee el atributo de permitir algunos usos." Anota esta Entidad.

"Usos que están garantizados y autorizados para el Parque Cementerio Jardines de Paz, por la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante el Decreto 934 del 17 de agosto de 1971, que es el soporte normativo actual aplicable y vigente del uso dotacional del mismo, por cuanto se consolidó como tal con anterioridad a la entrada en vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 619 de 2000), siendo clara la **permanencia** del uso del suelo bajo las condiciones establecidas en el Decreto 934 de 1971 en virtud de lo consagrado en el artículo 344 del Decreto 190 de 2004 que es consonante con lo señalado por la norma para el uso dotacional estatuida en el artículo 333 del mismo Decreto 619 de 2000..."

"Queda claro que Jardines de Paz actúa en virtud de una autorización legal, reconocida por la permanencia de las normas anteriores como se mencionó en precedencia, que de manera arbitraria e injustificada es desconocida por esa entidad mediante el acto que se ataca..."

"De tal forma, que la argumentación dada por la funcionaria en el acto administrativo que se pretende revocar carece de todo fundamento legal, se considera incurso en una falsa motivación, que además resulta desviada de la realidad y que como consecuencia infringe el principio de legalidad y finalidad del acto."

"(...)



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

"La medida preventiva encaminada a suspender de manera inmediata la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres, carece del supuesto técnico, pues la misma debe imponerse por no cumplir con requisitos técnicos, situación que no se cumple respecto de la compañía, razón por la cual no existe motivación para la imposición de dicha medida. Suspender la venta y las inhumaciones en los lotes vendidos a terceros, dentro de un área que le corresponde al Parque Cementerio genera una serie de daños y perjuicios a la sociedad Jardines de Paz S.A., que deben ser resueltos revocando integral y totalmente la Resolución."

"(...)

"Por lo anterior, es clara la vulneración del debido proceso, puesto que la imposición de las medidas preventivas que pretende la Secretaría Distrital de Medio Ambiente mediante su acto administrativo, debió estar sustentado en hechos ciertos y reales producto de las evaluaciones y estudios previamente realizados por la entidad y en la misma parte considerativa del acto, circunstancias que permitan de manera concreta y cierta la decisión administrativa. Sin embargo, tales supuestos fácticos legales fueron desconocidos total y flagrantemente por la Secretaría."

"(...)

...Jardines de Paz no TIENE INFLUENCIA ALGUNA EN LA ZONA DE RONDA DEL HUMEDAL, que puede tenerla dentro de la zona de Manejo y Preservación Ambiental (ZMPA) en una pequeña porción, pero que se actúa en virtud de la autorización conferida por el Decreto 934 de 1971".

En el mismo escrito se pronuncia respecto de las medidas preventivas impuestas de la siguiente manera:

- Alegan que la medida preventiva de suspensión de actividades fue acogida en su integridad.
- En cuanto a la realización de un estudio ambiental justifican su incumplimiento porque el tiempo es muy corto para efectuarlos aunado al hecho a que sus costos son elevados.
- En lo que tiene que ver con los piezómetros consideran: **"En esta se impone la construcción de por lo menos dos piezómetros más y la perforación de otro dentro del área del humedal, para establecer un patrón de calidad del agua y determinar cualquier cambio por contaminación del cementerio, este último tal y como se aclaró con los inspectores de la Alcaldía Local de Usaquén, se debe realizar por parte del Distrito, ya que son agua y terrenos que pertenecen exclusivamente a él, pero como se observa se impone una medida que redundará aún más en nuestro perjuicio por la poco o nula argumentación técnica, por parte de la Secretaría del Medio Ambiente al realizar la Resolución."** Se anota.



- Agregan que "respecto a la caracterización no existe en el país un solo laboratorio **ACREDITADO** para la realización de las variables de Cadaverina y Putrecina solicitadas..."

Que así mismo, la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008 fue notificada personalmente el 06 de agosto de 2008 y dentro del término legal, mediante radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, el apoderado judicial de la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el mencionado acto administrativo.

Que la solicitud de revocatoria directa fue resuelta por esta Entidad mediante Resolución No. 4496 del 07 de noviembre de 2008 de la siguiente manera:

"ARTÍCULO PRIMERO: DENEGAR la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2008 presentada por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A...**"

"ARTÍCULO SEGUNDO.- NEGAR la solicitud elevada por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** mediante radicado No. 2008ER17238 del 25 de abril de 2008 que hace referencia a la prórroga de noventa (90) días del cumplimiento de las obligaciones impuestas en la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007."

Que esta Secretaría resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008 declarándolo improcedente bajo los argumentos que a continuación se resumen:

"(...)

"De conformidad con la normativa ya señalada se concluye que, la providencia objeto de impugnación – Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008- cuyo decisión implica el inicio de un proceso sancionatorio y la formulación de cargos carece de recursos siendo la presentación de descargos dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, la forma legítima como los administrados ejercerán su respectivo derecho de defensa."

"Resulta claro que el proceso disciplinario, como todo proceso, no es más que una serie de actos sucesivos, condicionantes y preclusivos, expresamente determinados por la ley - legalidad del proceso - cuyo fin no es otro que obtener la certeza en cuanto a la existencia de alguna conducta de reproche ambiental."

"(...)

"Por esta razón, en el caso en estudio, se incurrió en una imprecisión jurídica al interponer recurso contra el auto de inicio del proceso sancionatorio y formulación de cargos cuando la legislación procedimental no los ha establecido como ejercicio del derecho de defensa del administrado."



"Ahora bien, respecto al recurso de apelación que interpuso en el mismo recurso de reposición, radicado 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, se procederá a denegarlo habida cuenta que dentro del Distrito Capital, los Secretarios de Despacho, no tienen superior funcional, lo que implica que las decisiones adoptadas en ejercicio de dichas facultades sólo serán susceptibles del recurso de reposición cuando éste proceda en los términos de ley y, en consecuencia, no será necesario ni procedente el recurso de apelación para el agotamiento de la vía gubernativa."

DESCARGOS:

Con base en los antecedentes presentados se colige que la sociedad en estudio no presentó los respectivos descargos contra el acto administrativo que inició el proceso sancionatorio y formuló cargos contra unas conductas presuntamente de reproche ambiental, no obstante lo anterior, y en aplicación del principio de supremacía de lo sustancial sobre lo formal, esta Secretaría procederá a evaluar los argumentos presentados en el escrito de reposición y apelación radicados con el número 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

Luego de relacionar normas del Plan de Ordenamiento Territorial concluye:

(...)

"(i) De conformidad con lo previsto en los citados Artículos 72 y 74 del Decreto Distrital 190 de 2004, una franja del predio forma parte de la mencionada Estructura Ecológica Prioncipal, y se encuentra dentro del componente denominado - ya referido- "1. Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital", "Parque Ecológico Distrital".

"(ii) Contrario a lo que sostiene la entidad distrital, la misma no se encuentra localizada en la definida como "Ronda Hidráulica", por el artículo 78 del mencionado Decreto, como quiera que, conforme se anotó, dicha zona es no edificable de uso público, condición ésta que no detenta la señalada porción de terreno del Parque Cementerio Jardines de Paz."

"Por el contrario, la referida porción, objeto de debate, hace parte de la denominada "Zona de Manejo y Preservación Ambiental", dicha zona de acuerdo con la citada definición, puede ser de propiedad "privada" y está "contigua" a la "Ronda Hidráulica", naturaleza y ubicación que, precisamente, tiene la mencionada porción del Parque Cementerio Jardines de Paz, tal y como se demostrará más adelante."

(...)

"Con base en lo hasta acá señalado, se deduce que el predio de Jardines de Paz, está ubicado por fuera de la Zona de RONDA y tan sólo dentro de una mínima parte de la ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL del Humedal de Torca. Zona que, por lo demás tiene el atributo de permitir algunos usos, los cuales están garantizados y autorizados a través de Acto proferido por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., por medio del Decreto Distrital 934 de 1971, esto es, el uso dotacional consolidado



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

antes de la expedición del P.O.T., siendo clara la permanencia del usos del suelo, conforme lo establece el Art. 344 del P.O.T."

"(...)

"En razón de lo anterior, es forzoso concluir que no existe norma reglamentaria del Decreto 190 de 2004 que permita desarrollar algún tipo de actuación urbanística en el predio de Jardines de Paz. Así las cosas, la normas aplicables al predio en cuestión son las contenidas en el Acuerdo 6 de 1990, de conformidad con lo previsto en el régimen de transición que establece el Art. 478 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), numeral 9..."

"(...)

"Con base en lo hasta acá señalado, los usos están autorizados a través de Acto Proferido por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., POR MEDIO DEL Decreto Distrital 934 de 1971, esto es, el uso dotacional."

"De acuerdo con lo anterior, se deduce que no existe incompatibilidad alguna entre la actividad de inhumación de cadáveres en la zona de manejo y preservación ambiental y las disposiciones urbanísticas, que restrinja o prohíba las actividades de inhumación de cadáveres en esa zona."

"3.2 NO EXISTE DISPOSICIÓN URBANÍSTICA, NI AMBIENTAL QUE RESTRINGA O PROHIBA LAS ACTIVIDADES DE INHUMACIÓN DE CADÁVERES EN LA ZONA DE MANEJO Y PRESERVACIÓN AMBIENTAL."

"(...)

"Nótese como los usos prohibidos y restringidos están vinculados con los procesos de desarrollo por urbanización y construcción, actuaciones que no tienen relación alguna con las actividades de inhumación de cadáveres, que no exigen de obras de urbanización, ni de construcción, más aún teniendo en cuenta la dimensión del área de la zona de manejo y preservación ambiental."

Finalmente, solicitó como pruebas las siguientes:

Oficiar tanto a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como a la Secretaría Distrital de Planeación, con el propósito de que se remitan a la presente actuación administrativa copia del plano cartográfico que se señala en el oficio No. E-2008-026145, por medio del cual, se establecen las coordenadas de las Zonas de Manejo y Preservación Ambiental del Humedal de Torca, así como copia del oficio 480522 de agosto 20 de 19991 de la E.A.A.B., y un informe sobre el trámite del Plan de Regularización y Manejo, explicando las razones por las cuales el mismo no ha sido aprobado por la Secretaría Distrital de Planeación.



Que mediante Auto No. 3200 del 27 de noviembre de 2008 esta Secretaría ordenó abrir a pruebas dentro de la investigación ambiental iniciada contra la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, mediante Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008, por el término de diez (10) días decretando de oficio a la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad de la misma Entidad la practica de una visita técnica al predio ubicado en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta Ciudad y la evaluación técnica del radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008 para efectos de definir los impactos ambientales que genera la actividad de inhumación de cadáveres dentro del límite legal del humedal de Torca y específicamente lo siguiente:

- Genera algún impacto ambiental la inhumación de estos ciento noventa (190) cadáveres dentro del límite legal de humedal de Torca en 1093.43 m²?
- Qué clase de impacto ambiental genera en la fuente hídrica ?
- Existe afectación en el recurso hídrico el hecho de violar el límite legal del humedal?
- Qué impacto generaría en el humedal continuar con esta actividad?
- Sabiendo de antemano la problemática que presenta el humedal de Torca, la actividad de inhumación de cadáveres desarrollada por la sociedad JARDINES DE PAZ S.A. ha influido en esta afectación?

Auto que fue debidamente notificado a la sociedad el 17 de diciembre de 2008.

CONSIDERACIONES TÉCNICAS:

Con ocasión de la actividad de inhumación realizada por **JARDINES DE PAZ S.A.**, esta Secretaría ha realizado los siguientes pronunciamientos técnicos:

1. Visita técnica realizada el 09 de agosto de 2007 al canal de Torca por funcionarios de esta Secretaría, El Contralor Local de Usaquén, Representantes de la Fundación Torca – Guaymaral y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ESP, en virtud del cual se verificó la siguiente situación:
 - "Existen predios de propiedad del Cementerio Jardines de Paz al interior del límite legal del humedal Torca, los cuales se han destinado a la venta de lotes y ubicación de tumbas."
 - "El delegado por el administrador del Cementerio Jardines de Paz manifiesta no estar enterado de la delimitación del humedal y los usos permitidos para estas zonas."
 - "La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá a través del topógrafo Luís Miguel Morales de la Dirección de Bienes Raíces manifiesta que a finales



- del año 2006, cuando esta entidad intentó realizar la instalación de los mojones 3 y 4 en la zona de ronda del humedal ubicada al interior del cementerio, el administrador no permitió la ubicación de estos elementos."
- "En el momento de la visita realizó el replanteo topográfico de estacas donde se materializaron los mojones 3 y 4, evidenciando que por lo menos 20 tumbas de fechas de diciembre de 2006 y posteriores, se ubican al interior del límite del humedal"
 - Aportan un registro fotográfico donde se verifica la inhumación de cadáveres por fuera del mojón que delimita la zona de ronda y de manejo y preservación ambiental.
2. Mediante memorando No. 2008IE11568 del 17 de julio de 2008, con ocasión de la solicitud de revocatoria directa presentada contra la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007, la Dirección Legal Ambiental remitió el radicado No. 2008ER26304 del 26 de junio de 2008 solicitando su respectiva evaluación y definiendo el área específica afectada por la actividad de inhumación.
 3. Que, en cumplimiento del anterior Memorando, la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad mediante oficio No. 2008IE13203 del 11 de agosto de 2008 informó lo siguiente:

"Tal como se expresó en el informe de visita al humedal Torca efectuada el día 9 de agosto de 2007, la cual estuvo acompañada de una comisión topográfica de la Dirección de Bienes Raíces de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá quienes instalaron estacas con los puntos exactos en los cuales se ubican los mojones No. 3 y 4 del humedal, se observó que algunas tumbas se ubicaban al interior legal del humedal."

"Adicionalmente, esta Oficina revisó la información geográfica de la base de datos del Sistema de Información Ambiental de la entidad, correspondiente a la capa de áreas protegidas, y determinó que un área aproximadamente de 2.314 m2, correspondiente a predios del cementerio Jardines de Paz, se encuentra ubicada al interior del límite legal del humedal Torca, y por lo tanto afectada por el régimen de usos establecido para este humedal en la categoría de Parque Ecológico Distrital..."

"(...)"

"Por lo anterior, JARDINES DE PAZ confirma la intervención mencionada en el informe de visita técnica del 9 de agosto de 2007. Adicionalmente es pertinente aclarar que de acuerdo a lo establecido en el Artículo 95, Parágrafo 1 del Decreto 190 de 2004, los Parques Ecológicos Distritales de Humedal incluidos en el presente Artículo incluyen la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, como una unidad ecológica."

"Respecto a la ampliación en la red de piezómetros se debe precisar que este requerimiento está plenamente sustentado en los estudios hidrogeológicos presentados por JARDINES DE PAZ S.A. y anexos al expediente 230/1997 de los



cuales, si bien se presentan algunas inconsistencias, fue posible concluir que el flujo principal del nivel freático se dirige hacia la esquina Nor – occidental del predio la cual es precisamente el área que se encuentra dentro de la ZMPA del Humedal. De estos estudios también se pudo evidenciar que la red de 9 piezómetros que actualmente se encuentra en el predio no cubre esta porción del terreno y es por esto que se requiere la ampliación de dicha red con la perforación de estos dos piezómetros adicionales los cuales se encuentran dentro del predio de propiedad de JARDINES DE PAZ quienes tienen la responsabilidad de desarrollar las actividades de verificación de impacto potencial y posible remediación en el área afectada."

"De otra parte, y de acuerdo a lo informado JARDINES DE PAZ por el IDEAM, aún cuando no existe ningún laboratorio en Colombia que esté acreditado por esta Entidad para el análisis de Cadaverina y Putrecina, se menciona que existen laboratorios de Universidades y Privados que actualmente analizan estos parámetros, razón por la cual si pueden ser realizados."

4. Adicionalmente, mediante Memorando No. 2008IE14592 del 26 de agosto de 2008, la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad agregó:

"(...)

"El día miércoles 13 de agosto el contratista Fabian Cruz de la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad realizó nuevamente visita medida al sector de la referencia, en compañía de representantes de la División de Información Técnica y Geográfica de la Gerencia de Tecnología de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en la cual se ubicaron los mojones de delimitación del humedal Torca No. 3 y 4 que se ubican al interior del Predio Cementerio Jardines de Paz, y se calculó el área en la cual se ubicaron tumbas con los respectivos equipos topográficos, igualmente se realizó el conteo y registro del número de tumbas ubicadas al interior del límite legal del humedal, obteniendo la siguiente información:

- *Área del humedal Torca utilizada para la ubicación de tumbas: 1093.43 m2 (anexo registro fotográfico y comunicación de la EAAB).*
- *Número de tumbas ubicadas al interior del límite legal del humedal: 190..."*

"De acuerdo a lo anterior, se ratifica lo mencionado en el informe técnico del 9 de agosto de 2007 elaborado por la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad respecto a la ubicación de tumbas al interior del límite legal del humedal Torca y lo consignado en el radicado No. 2008IE13230..."

5. Memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008 en virtud del cual la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad de esta Secretaría dio cumplimiento a lo ordenado en el Auto No. 3200 del 27 de noviembre de 2008, indicando lo siguiente:

"Continúa la presencia de tumbas dentro del límite legal del humedal de torca en el predio de propiedad de JARDINES DE PAZ S.A."



"Se encontraron las estacas instaladas por la EAAB en área aledañas a las tumbas del costado nor-occidental del predio Jardines de Paz, las cuales corresponden al sitio de ubicación de los mojones No. 3 y 4 de las coordenadas de delimitación del área legal del humedal establecidos por la normatividad vigente."

"No se encuentra evidencia de nuevas tumbas que hayan sido ubicadas al interior del límite legal del humedal, de Torca a partir de la fecha de expedición de la Resolución 4066 del 19 de diciembre de 2007"

"A causa de la altura del nivel freático en la zona nor-occidental del predio, la cual se encuentra dentro del área legal del humedal, se evidenció que varias tumbas se encuentran anegadas, lo que imposibilita el ingreso normal de los visitantes del parque cementerio, además de inducir un deterioro adicional al terreno por el tránsito de tractores que erosionan y dañan la cobertura vegetal."

"Se han construido canales o zanjas para desaguar el agua mencionada en el punto anterior hacía la quebrada Aguas Calientes que cruza por el costado norte del predio Jardines de Paz induciendo un impacto visual adicional sobre el terreno."

"Las tumbas establecidas al interior del límite legal del humedal presentan fechas de establecimiento en el período comprendido entre 1996 y 2007, quedando claro así, que JARDINES DE PAZ S.A., a pesar de conocer las restricciones y localización de esta área dentro del límite legal del humedal, realizaron inhumación de cadáveres en fecha posteriores a las actividades de reamojonamiento en octubre de 2006 destacando de esta forma las restricciones de uso establecidas por la normatividad vigente."

"Teniendo en cuenta lo descrito en los numerales anteriores, la Oficina de Ecosistemas Estratégicos y Biodiversidad verificó que al interior del Cementerio Jardines de Paz en el área correspondiente al límite legal del humedal de Torca, continúan las tumbas observadas en visitas anteriores. Lo cual representa actividades no compatibles con los usos permitidos para la zona de manejo y preservación ambiental del humedal Torca según el Decreto 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial."

"De igual forma se establece que las actividades de inhumación de cadáveres al interior del límite legal del humedal de Torca representa un deterioro ambiental del ecosistema. Si bien no existen estudios o mediciones que permitan establecer la magnitud de dichos impactos, estos son visibles o deducibles por las observaciones realizadas en visita de campo y se relacionan con:

1. Alteración perjudicial o antiestética del paisaje, toda vez que la presencia de tumbas disminuye la capacidad de disfrute escénico del ecosistema, no



permite integrar paisajísticamente esta zona con los demás elementos del ecosistema y no permite realizar las actividades de preservación ambiental para estas áreas.

2. *Cambio de las características del suelo por modificación de los perfiles, cambio de la estructura, permeabilidad, capilaridad, tenacidad, porosidad, composición biológica y química, entre otras.*
3. *Las intervenciones realizadas imposibilitan la realización de obras contempladas dentro de los usos destinados en la normatividad ambiental y lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Torca-Guaymaral, documento que fue formulado por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional – IDEA, se encuentra en ajustes por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para posterior aprobación de la Secretaría Distrital de Ambiente en calidad de Autoridad Ambiental.*
4. *Cambio de la vegetación existente en el área intervenida por cada una de las tumbas, por instalación de lapidas, follaje o nuevas especies vegetales, que conllevan a un cambio en las condiciones de escorrentía, infiltración y evaporación del agua en el sector."*

"Finalmente y respecto a la información consignada en el radicado 34984/2008 que literalmente dice del canal torca "...canal que, teniendo en cuenta su condición técnica, entre otros elementos no naturales, es decir, creados por parte del hombre, está elaborado en concreto sólido, lo que permite sostener que el mismo preste una función de aislamiento de las fosas en cuanto al humedal mencionado, no siendo posible que en gracia de discusión las actividades de inhumación llevadas a cabo en esa zona, causen daños al humedal ubicado al otro costado del canal", se deben hacer las siguientes aclaraciones y precisiones:

- *El humedal de Torca se encuentra localizado al Norte del predio JARDINES DE PAZ.*
- *El canal Torca se localiza al borde Occidental del mencionado predio y corre paralelo a la Autopista Norte.*
- *De acuerdo con los estudios hidrogeológicos adelantados por Jardines de Paz S.A., el flujo de agua subsuperficial dentro del predio tiene una dirección preferencial hacia el nor-occidente, es decir que va desde las fosas hacia el Humedal y por lo tanto no es técnicamente correcto afirmar que el canal Torca actúa como una barrera toda vez que no separa el cementerio del Humedal."*

CONSIDERACIONES JURIDICAS:

SOLICITUD DE PRUEBAS:



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

№ 1271

Cabe anotar que el decreto de pruebas elevado mediante radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, ha sido objeto de amplio debate por parte de la sociedad JARDINES DE PAZ S.A., mediante la interposición de medios de impugnación ajenos a la naturaleza propia del procedimiento administrativo ambiental, del acto administrativo emitido e incluso con la naturaleza de esta Entidad, razón por la cual, con el objeto de atender cada una de las solicitudes elevadas por la Sociedad y en defensa del debido proceso, esta Secretaría se pronunciará al respecto así:

En lo que tiene que ver con el caudal probatorio se deja claro que en el acápite de consideraciones técnicas existe la relación de todos los Conceptos Técnicos y memorandos que evaluaron las radicaciones presentadas por la Sociedad, así como los informes presentados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

Tanto así que mediante Memorando No. 2008IE3202 del 11 de agosto de 2008 esta Entidad evaluó técnicamente los argumentos presentados por la sociedad mediante radicado No. 2008ER26304 del 26 de junio de 2008 en virtud del cual se solicitó revocatoria directa de la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007.

Así mismo, mediante Memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008 se evaluaron los argumentos de la defensa presentados mediante radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008.

Así las cosas, respecto a la solicitud de Oficiar a la EAAB- ESP – el plano cartográfico que indican las coordenadas de las zona de manejo y preservación ambiental del Humedal de Torca, es necesario informarle que estas zonas ya se encuentran plenamente delimitadas por la Empresa de Servicios Públicos, de hecho en visitas conjuntas adelantadas con la Secretaría y esta Empresa, el 09 de agosto de 2007 y 13 de agosto de 2008, la comisión topográfica de la Dirección de Bienes Raíces de la EAAB-ESP evaluaron el terreno y colocaron estacas con los puntos exactos en los cuales se ubican los mojones Nos. 3 y 4 del humedal, motivo por el cual sería inocuo ordenar un nuevo plano para definir zonas cuyas coordenadas ya están establecidas aunado al hecho que la Entidad revisó la información geográfica de la base de datos del Sistema de Información Ambiental de la entidad, correspondiente a la capa de áreas protegidas, y determinó que un área aproximadamente de 2.314 m², correspondiente a predios del cementerio Jardines de Paz, se encuentra ubicada al interior del límite legal del humedal Torca, y por lo tanto afectada por el régimen de usos establecido para este humedal en la categoría de Parque Ecológico Distrital.



Igual comentario merece la solicitud de oficiar a la Oficina de Planeación para que informe las razones por las cuales el plan de regularización y manejo no ha sido aprobado habida consideración que esta prueba no tiene utilidad alguna para el proceso, no conduce a probar ninguno de los hechos objeto del proceso sancionatorio que aquí se estudia.

Sobre el particular, el Artículo 208 preceptúa que:

"El Ministerio de Salud o su entidad delegada decretará la práctica de las pruebas que consideren conducentes, las que llevarán a efecto dentro de los treinta (30) días siguientes, término que podrá prorrogarse por un período igual, si en el inicial no se hubiere podido practicar las decretadas."

A su vez, el artículo 179 del C.P.C. establece que se podrán decretar pruebas de oficio o a petición de parte cuando sean pertinentes y conducentes para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones.

El artículo 178 del C.P.C. ordena que las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y se rechazará in limine las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas.

De esta manera, la Administración en el proceso sancionatorio tiene la potestad de negar la práctica de pruebas cuando ellas no conduzcan a establecer la verdad sobre los hechos materia del proceso o que estén legalmente prohibidas o sean ineficaces o versen sobre hechos notoriamente impertinentes o se las considere manifiestamente superfluas (arts. 178 C.P.C y 250 C.P.P).

Así las cosas, al ser las pruebas solicitadas inconducentes e impertinentes para el caso que se estudia se rechazará de plano la práctica de las mismas.

Con base en las consideraciones precedentes esta Secretaría deberá pronunciarse de fondo respecto del proceso sancionatorio iniciado mediante Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008 de la siguiente manera:

PROBLEMA JURÍDICO:

Sobre el particular se deben plantear los mismos problemas jurídicos de la solicitud de revocatoria que fue resuelta mediante Resolución No. 4496 del 06 de noviembre de 2008:

1. ¿Qué naturaleza jurídica tiene el humedal de Torca y Guaymaral?



2. ¿El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá regula específicamente el tema de humedales?

Así mismo se plantea el siguiente:

1. ¿La actividad de inhumación de cadáveres dentro de la zona de manejo y preservación ambiental del humedal de Torca es un uso permitido dentro del Plan de Ordenamiento Territorial?

Los artículos 95 y siguientes del Decreto 190 de 2004 – Plan de Ordenamiento Territorial – incluye el humedal de Torca como un elemento que hace parte del **PARQUE ECOLOGICO DISTRITAL DE HUMEDAL** rigiéndose por las siguientes disposiciones:

Artículo 95 del Decreto 190 de 2004:

"Parque Ecológico Distrital. Identificación (artículo 26 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 86 del Decreto 469 de 2003) ...

"(...)

"Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal son:

1. Humedal de Tibanica.
2. Humedal de La Vaca.
3. Humedal del Burro.
4. Humedal de Techo.
5. Humedal de Capellanía o La Cofradía.
6. Humedal del Meandro del Say.
7. Humedal de Santa María del Lago.
8. Humedal de Córdoba y Niza.
9. Humedal de Jaboque.
10. Humedal de Juan Amarillo o Tibabuyes
11. Humedal de La Conejera
12. **Humedales de Torca y Guaymaral.**" Se resalta.

"**Parágrafo 1.** Los Parques Ecológicos Distritales de Humedal incluidos en el presente Artículo incluyen la zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA), la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, como una unidad ecológica. El alinderamiento de los humedales corresponde al establecido en los planes de manejo respectivos, los cuales aparecen en el anexo No. 2 de este Decreto y están señalados en el Plano denominado "Estructura Ecológica Principal" que hace parte de esta revisión."

"**Parágrafo 2.** En caso de modificación del alinderamiento de la zona de manejo y preservación de los humedales existentes o de la creación de nuevos humedales, con base en los correspondientes estudios técnicos de soporte, la administración presentará la nueva delimitación al Concejo Distrital, para su aprobación e incorporación a la Estructura Ecológica Principal."



A su vez, el artículo 96 ibidem establece el régimen de usos de la siguiente manera:

"(...)

"Artículo 96. Parque Ecológico Distrital, régimen de usos (artículo 27 del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 87 del Decreto 469 de 2003)

Esta categoría se ecoge al siguiente régimen de usos:

1. *Usos principales: Preservación y restauración de flora y fauna nativos, educación ambiental.*
2. *Uso compatible: Recreación pasiva.*
3. *Usos condicionados: Centros de recepción, educación e información ambiental para los visitantes del parque; senderos ecológicos, peatonales y para bicicletas; dotacional de seguridad ligado a la defensa y control del parque; demás infraestructura asociada a los usos permitidos.*

Los usos condicionados deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. *No generar fragmentación de la cobertura vegetal nativa ni de los hábitat de la fauna nativa.*
- b. *Integrar paisajísticamente la infraestructura al entorno natural.*
- c. *No propiciar altas concentraciones de personas.*
- d. *En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos para bicicletas sólo podrán ubicarse en el perímetro del Parque, dentro de la zona de manejo y preservación ambiental, y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- e. *En los Parques Ecológicos de Humedal, los senderos peatonales se ubicarán exclusivamente en la zona de manejo y preservación ambiental y como cinta dura no podrán exceder un ancho de 1.5 metros.*
- f. *En los Parques Ecológicos de Humedal sólo los senderos ecológicos y los observatorios de aves podrán localizarse dentro de la ronda hidráulica. Los senderos ecológicos serán de materiales permeables y no excederán un ancho de 1 metro.*
- g. *Los senderos ecológicos tienen uso peatonal y fines educativos.*
- h. *El Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente definirá el porcentaje máximo de áreas duras que se podrán construir en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y en la ronda hidráulica.*
- i. *La iluminación del sendero para bicicleta y el sendero peatonal, deberá estar dirigida hacia el exterior del parque ecológico de humedal.*

4. *Usos prohibidos: Agrícola y pecuario, forestal productor, recreación activa, minero industrial de todo tipo, residencial de todo tipo, dotacionales salvo los mencionados como permitidos."*

A su vez, el artículo 11 del Decreto 062 de 2006 "Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital", establece el régimen de uso de los humedales de la siguiente manera:



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

N.º 1271

"Del régimen de usos. Sin Perjuicio de lo establecido en la normatividad superior, los humedales del Distrito Capital debe tener como usos principales la conservación de la biodiversidad, la investigación científica regulada, la educación ambiental y como usos condicionados la recreación pasiva contemplativa. No se permitirá dentro de los cuerpos de agua, ni en su zonas de ronda y de manejo y preservación ambiental, ni en áreas circundantes, actividades agrícolas, pecuarias, urbanísticas o de recreación activa de ningún tipo y demás usos no consecuentes con su naturaleza.

Dadas las características especiales de los humedales ubicados dentro del perímetro urbano y de sus zonas de ronda, serán usos principales de los mismos las actividades que promuevan su uso sostenible, conservación, rehabilitación o restauración. Sin embargo, a partir de la caracterización y zonificación, se establecerán en el plan de manejo respectivo, los usos compatibles, restricciones y usos prohibidos para su conservación y uso sostenible."

Así mismo, dentro del acápite de definiciones incluidas en el mencionado Decreto 62 de 2006 determina que la recreación pasiva es el *"Conjunto de acciones y medidas dirigidas al ejercicio de actividades contemplativas que tienen como fin el disfrute escénico y la salud física y mental, para las cuales tan solo se requiere equipamientos mínimos de muy bajo impacto ambiental, tales como senderos peatonales, miradores paisajísticos, observatorios de avifauna y mobiliario propio de las actividades contemplativas."*

Como puede verse, los humedales hacen parte integral de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, D.C., asignándoles la categoría de Parque Ecológico Distrital de Humedal, el cual es definido por el artículo 94 del mismo Decreto, como el área de alto valor escénico y/o biológico que, por ello, tanto como por sus condiciones de localización y accesibilidad, se destina a la preservación, restauración y aprovechamiento sostenible de sus elementos biofísicos para educación ambiental y recreación pasiva.

Así las cosas, no serán de recibo los argumentos presentados por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** respecto a "que no existe norma reglamentaria del Decreto 190 de 2004 que permita desarrollar algún tipo de reglamentación en el predio de Jardines de Paz. Así las cosas, las normas aplicables al predio en cuestión son las contenidas en el Acuerdo 6 de 1990, de conformidad con lo previsto en el régimen de transición que establece el Art. 478 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Numeral 9." y que no existe ninguna disposición urbanística, ni ambiental que restrinja o prohíba las actividades de inhumación de cadáveres en la zona de manejo y preservación ambiental, porque se demostró que es el mismo POT quien elevó los humedales a categoría de especial protección condicionando los usos permitidos, en cumplimiento de la Ley No. 357 de 1997 en virtud de la cual el estado Colombiano se comprometió desarrollar un sistema común de protección ambiental, con el fin de evitar que, se deterioraran estos ecosistemas; así mismo, el





propio Distrito Capital ha proferido los Decretos 62 de 2006 y el 624 de 2007 en virtud del cual el primero estableció los mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos planes de manejo ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital y el segundo de adoptó la visión, objetivo y principios de la Política de Humedales del Distrito Capital.

Respecto a la actividad de inhumación, los diferentes pronunciamientos técnicos emitidos por esta Secretaría ha comprobado que la sociedad en mención ha realizado esta actividad dentro del límite legal del Humedal – ya sea para zona de ronda como para la zona de manejo y preservación ambiental-, incluso ella misma lo reconoce cuando indica que efectivamente la realiza dentro de la zona de manejo y preservación ambiental en 1338.46 m², pero pretende justificar este actuar alegando, sin ningún soporte técnico ni jurídico, que en esta zona si están permitidos estos usos cuando ya se estableció que en el mismo Plan de Ordenamiento Territorial – Decreto 190 de 2004- se relacionaron los usos permitidos.

Así mismo, al evaluar técnicamente los argumentos presentados en el radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, el memorando No. 2008IE 25333 del 22 de diciembre de 2008 los desvirtúa específicamente cuando erróneamente considera la Sociedad que "el canal de Torca presta una función de aislamiento de las fosas en cuanto al humedal mencionado, no siendo posible, que en gracia de discusión las actividades de inhumación llevadas a cabo en esa zona, causen daños al humedal ubicado al otro costado del canal", por las siguientes razones:

- *"El humedal de Torca se encuentra localizado al Norte del predio JARDINES DE PAZ.*
- *El canal Torca se localiza al borde Occidental del mencionado predio y corre paralelo a la Autopista Norte.*
- *De acuerdo con los estudios hidrogeológicos adelantados por Jardines de Paz S.A., el flujo de agua subsuperficial dentro del predio tiene una dirección preferencial hacia el nor-occidente, es decir que va desde las fosas hacia el Humedal y por lo tanto no es técnicamente correcto afirmar que el canal Torca actúa como una barrera toda vez que no separa el cementerio del Humedal."*

De esta manera, se comprueba que la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** al utilizar la zona de manejo y preservación ambiental para que, en desarrollo del giro ordinario de sus negocios, realice actividades de inhumación se aleja a todas luces de los usos principales que tienen este ecosistema de conservación de la



biodiversidad, la investigación científica regulada, la educación ambiental y como uso condicionado la recreación pasiva contemplativa.

El Honorable Consejo de Estado en sentencia de acción popular No. 254 de 2001, con ocasión de la protección del humedal Córdoba estableció:

"5.2. Los humedales y su importancia

Una de las principales preocupaciones en materia ambiental tiene que ver con la protección de las fuentes de agua y de los ecosistemas que propician su conservación. Esto incluye el cuidado, mantenimiento y recuperación de los sistemas hídricos y la preservación de ecosistemas estratégicos que, como los humedales, se caracterizan por su gran biodiversidad y también por estar seriamente amenazados. La recuperación de tierras, la contaminación y la explotación excesiva de las especies son razones por las cuales los planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial han convertido en prioritaria la defensa de dichos ecosistemas.

Por sus características únicas los humedales prestan servicios hidrológicos y ecológicos invaluableles pues son uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Amén de su gran valor estético y paisajístico, tienen repercusiones mundiales sobre la pesca pues dos tercios de ésta dependen de su buen estado. Mantienen, además, el nivel freático que es un elemento indispensable para el adecuado desarrollo de la agricultura, la producción de madera, el almacenamiento de aguas, la regulación de inundaciones y la reducción de riesgos naturales. Los humedales estabilizan también las fajas costeras, purifican las aguas para consumo y protegen los torrentes litorales; de igual manera, constituyen un elemento esencial para la supervivencia de numerosas especies de fauna y flora, varias de ellas en peligro de extinción.

En el caso particular el humedal de Córdoba, con un área aproximada de cuarenta (40) hectáreas, hace parte del más grande sistema de humedales de la zona norte de los Andes, asentado en el área de la Sabana de Bogotá. Además de la conservación paisajística, el mantenimiento de especies de flora y fauna, algunas de ellas endémicas, cumple el importante papel de servir como regulador de los niveles de agua de las quebradas adyacentes, de manera que en época de lluvias evita inundaciones y en las de verano permite la subsistencia de las fuentes de agua, garantizando de esta manera un entorno ambiental sano, libre de desastres naturales y un suministro regulado de agua para el área en el que se encuentra.

Como puede apreciarse, la protección ambiental, lejos de obedecer a móviles exclusivamente encaminados a la conservación de una u otra especie de fauna o flora, busca salvaguardar ecosistemas estratégicos que prestan servicios públicos gratuitos, orientados a lograr una mejor calidad de vida para los seres humanos que integran su entorno; el deterioro de tales ecosistemas trae casi siempre como consecuencia desastres naturales - inundaciones, sequías, etc. - que afectan a la generalidad de la población y, en particular, a quienes por las dificultades para acceder a la tierra urbanizable asientan sus viviendas en las proximidades o incluso sobre los humedales mismos.



La importancia mundial atribuida a los humedales y la preocupación de la comunidad internacional por emprender acciones orientadas a su conservación y protección condujo a que en la ciudad iraní de Ramsar, el 2 de febrero de 1971, se reuniera un importante número de países, a instancias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, con el fin de suscribir la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", aprobada por Colombia mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997. En la actualidad, más de noventa (90) países, entre ellos Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, pertenecientes a la comunidad latinoamericana, son miembros de este Convenio."

Así mismo, revisado la Política de humedales del Distrito Capital, dentro del acápite de anexos, en el denominado SINTESIS DIAGNÓSTICA DE LOS PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES DE HUMEDAL, registra como problemática de este Humedal el siguiente:

*"Hasta mediados de los años 50 era un solo cuerpo alargada de 5 km (CIC&EAAB,2000), Por efecto de las construcción de la Autopista Norte fue fragmentado. Esto hace que sean considerados como humedales diferentes, ubicando al oriente el humedal Torca y al occidente de la autopista el humedal Guaymaral. Existe un tercer fragmento ubicado en el separador de la autopista. **La parte más sur del sistema fue desecada y destinada a la construcción de cementerios. (DAMA 2002).**" Anota la Secretaría.*

"Reducción y pérdida de los aportes de agua al humedal. Actualmente los principales afluentes son el Canal Torca y la quebrada El guaco que drena al sector de Guaymaral antes de ingresar el humedal. Esta quebrada es represada con fines de riego para predios particulares, reduciéndose de esta forma el aporte natural de agua al humedal. En el sector central la pérdida ha ido (sic) severa debido a la construcción de los dos carriles de la autopista. (CI-Colombia & EAAB 2000)."

"Falta amojonamiento de los humedales."

"Disminución de la calidad del agua por procesos de eutrofización."

"pastoreo de ganado vacuno y equino en las zonas de ronda del humedal, lo cual genera la compactación del suelo y la pérdida de la vegetación."

"Falta de mantenimiento del canal Torca y de los box couvert que unen los tres fragmentos del humedal."

"Disposición de basuras en el cuerpo del humedal y zona de ronda." (Libro Política de Humedales del Distrito Capital, anexo 1, pagina 104, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo del Medio Ambiente- DAMA- 2006).

Por consiguiente, al determinarse la importancia estratégica de los humedales y su problemática ambiental, es obligación de la Autoridad Ambiental proceder a



imponer las respectivas medidas y sanciones cuando se verifiquen la realización de actividades que son incompatibles con los usos legalmente establecidos para su aprovechamiento máxime cuando, en el caso en estudio, técnicamente se ha comprobado el impacto que genera sobre el ecosistema, tal como lo establece el memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008, en virtud del cual se establece qué impactos genera esta actividad sobre el Humedal de Torca así:

- Alteración perjudicial o antiestética del paisaje, toda vez que la presencia de tumbas disminuye la capacidad de disfrute escénico del ecosistema, no permite integrar paisajísticamente esta zona con los demás elementos del ecosistema y no permite realizar las actividades de preservación ambiental para estas áreas.
- Cambio de las características del suelo por modificación de los perfiles, cambio de la estructura, permeabilidad, capilaridad, tenacidad, porosidad, composición biológica y química, entre otras.
- Las intervenciones realizadas imposibilitan la realización de obras contempladas dentro de los usos destinados en la normatividad ambiental y lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Torca-Guaymaral, documento que fue formulado por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional – IDEA, se encuentra en ajustes por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para posterior aprobación de la Secretaría Distrital de Ambiental en calidad de Autoridad Ambiental.
- Cambio de la vegetación existente en el área intervenida por cada una de las tumbas, por instalación de lapidas, follaje o nuevas especies vegetales, que conllevan a un cambio en las condiciones de escorrentía, infiltración y evaporación del agua en el sector."

Con base en lo anterior, al comprobarse la existencia del hecho objeto de reproche que implica la inhumación de cadáveres en el límite legal del humedal Torca y al verificarse que esta actividad es incompatible con los usos permitidos y compatibles de este ecosistema, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. y sus Decretos reglamentarios – Nos. 062 de 2006 y 624 de 2007-, esta Secretaría y que el mismo fue realizado por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, se procederá a evaluar el grado de responsabilidad en forma conjunta con los dos cargos formulados habida consideración que encuadran dentro de la normativa ambiental que prescribe la prohibición de conductas que afectan el recurso hídrico y sus componentes.

CARGO PRIMERO.- Generar presuntamente factores de deterioro ambiental en el mencionado predio, de conformidad con los literales a,b,d,f,j,,l y p del artículo 8º del Decreto 2811 de 1974.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

CARGO SEGUNDO.- Incurrir presuntamente en las conductas atentatorias contra el recurso hídrico a que hace referencia los numerales a, b, c y d del numeral 3º, del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978

En estos cargos se reprochan específicamente la actividad de inhumación de cadáveres dentro de una zona diseñada para la protección y conservación de un ecosistema y por consiguiente de la fuente hídrica, conductas que efectivamente genera factores de deterioro ambiental y por esta razón se entienden atentatorias contra el recurso hídrico, de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978.

Sobre el particular se anota que, de conformidad con el Decreto 062 de 2006 se entiende por Ronda Hidráulica y zona de manejo y preservación ambiental lo siguiente:

Ronda hidráulica: Es la zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una faja paralela a lado y lado de la línea de borde del cauce permanente de los ríos, embalse, lagunas, quebradas y canales, hasta de 30 metros de ancho, que contempla las áreas inundables para el paso de las crecientes no ordinarias y las necesarias para la rectificación, amortiguación, protección y equilibrio ecológico de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2811 de 1974, las cuales no podrán en ningún caso ser destinadas para usos diferentes al de la función descrita.

Zona de Manejo y Preservación Ambiental: Es la franja de terreno contigua a la ronda destinada principalmente al mantenimiento, protección, preservación o restauración ecológica de los cuerpos y cursos de agua y ecosistemas aledaños, la cual debe contener condiciones de diseño que faciliten la transición con las áreas aledañas de influencia según las condiciones de uso de éstas.

De esta manera, la razón de ser para establecer estas áreas se circunscriben a la protección, preservación o restauración de los cuerpos de agua y ecosistemas; circunstancias que forzoso nos lleva a concluir que realizar actividades de inhumación de cadáveres afectaría el Humedal de Torca porque al invadir esta área impediría que tanto la zona de ronda como la zona de manejo y preservación ambiental cumpliera con las funciones para lo cual se implementaron.

Adicionalmente, se insiste que esta conducta genera factores de deterioro ambiental e implica una conducta atentatoria contra el recurso hídrico, tal como se estableció mediante memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008 donde se definen específicamente los impactos que genera esta actividad al



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

ecosistema en estudio, tales como (i) Alteración perjudicial o antiestética del paisaje, toda vez que la presencia de tumbas disminuye la capacidad de disfrute escénico del ecosistema, no permite integrar paisajísticamente esta zona con los demás elementos del ecosistema y no permite realizar las actividades de preservación ambiental para estas áreas. (ii) Cambio de las características del suelo por modificación de los perfiles, cambio de la estructura, permeabilidad, capilaridad, tenacidad, porosidad, composición biológica y química, entre otras. (iii) Las intervenciones realizadas imposibilitan la realización de obras contempladas dentro de los usos destinados en la normatividad ambiental y lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Torca- Guaymaral, documento que fue formulado por el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional – IDEA, se encuentra en ajustes por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para posterior aprobación de la Secretaría Distrital de Ambiental en calidad de Autoridad Ambiental. (iv) Cambio de la vegetación existente en el área intervenida por cada una de las tumbas, por instalación de lapidas, follaje o nuevas especies vegetales, que conllevan a un cambio en las condiciones de escorrentía, infiltración y evaporación del agua en el sector.”

Corolario de lo anterior, se verifica que, de conformidad con lo ya establecido en el mencionado memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008, la sociedad si generó estos impactos negativos a los recursos naturales, porque precisamente la prohibición de algunas actividades dentro de la zona de ronda y zona de manejo y preservación ambiental es evitar que se presenten estos factores en lo referente a la erosión, a los componentes de las fuentes hídricas como es el cauce y su lecho, y el paisaje.

Tanto así que el numeral 3º del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978 prohíbe conductas atentatorias contra el recurso hídrico, tal como está establecida la actividad de inhumación de cadáveres dentro del límite legal del humedal de Torca, que genera imperativamente la alteración del paisaje, cambio de las características del suelo, cambio en la vegetación existente, entre otras.

De esta manera, aunque el deber de conducta ambiental exigía a la sociedad JARDINES DE PAZ S.A. no utilizar estas zonas para inhumación de cadáveres se comprueba que efectivamente realizó la invasión del límite legal del humedal de Torca y así mismo, generó factores de deterioro ambiental e incurrió en el régimen de prohibiciones a que hace referencia el numeral 3º del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978 tal como la misma Autoridad Ambiental evidenció en el memorando No. 2008IE25333 del 22 de diciembre de 2008 junto con el material probatorio recaudado.





ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

Corolario de lo anterior, al haberse desvirtuado los argumentos de la defensa respecto a que no existe norma legal alguna que prohíba realizar esta clase de actividades y que la misma no afecta de ninguna manera el ecosistema, así mismo, al no existir ninguna causal que justifique su conducta, esta Secretaría declarará responsable a la sociedad JARDINES DE PAZ S.A. y le impondrá una sanción pecuniaria reflejada en una multa.

TASACIÓN DE LA MULTA:

Para efectos de tasar la multa esta Secretaría procederá a tener en cuenta los siguientes hechos:

1. La actividad objeto de reproche se realizó en diciembre de 2006 y esta Entidad lo comprobó en visita del 09 de agosto de 2007. Tal como se observa a folios 1 a 4 del expediente.
2. Si bien se expidió la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007 en virtud de la cual se impuso a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, ubicada en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad la medida preventiva de suspensión inmediata relacionada con la ubicación de tumbas y posterior inhumación de cadáveres al interior de la unidad ecológica ronda hidráulica (RH) y zona de manejo y preservación ambiental (ZMPA) del Parque Ecológico distrital del humedal de Torca y Guaymaral, según visita realizada el 13 de agosto de 2008 se comprobó que el número de tumbas ubicadas dentro del límite del humedal de Torca ascendía a 190 y que el área utilizada era de 1093 m², de conformidad con el memorando No. 2008IE14592 del 26 de agosto de 2008.
3. Ahora bien, aunque la precitada Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007 fue comunicada hasta el veintiocho (28) de marzo de 2008, lo que implica que a partir de esa fecha el acto administrativo produjo efectos, debe anotar que desde el momento en que se realizó la primera visita del 09 de agosto de 2007, la zona de ronda y de la zona de manejo y preservación ambiental estaban delimitadas por la EAAB- ESP mediante los mojones Nos. 3 y 4. Hecho que nos permite concluir que la sociedad conocía de antemano que inhumar cadáveres por fuera de estos mojones implicaría una violación al límite legal del humedal porque el mismo ya se encontraba delimitado.
4. Así mismo, se anota que en la solicitud de revocatoria directa No. 2008ER26304 del 26 de junio de 2008, la cual fue resuelta mediante Resolución No. 4496 del 07 de noviembre de 2008 la sociedad alegó que la construcción de los piezómetros la debía realizar el Distrito, ya que son aguas y terrenos que pertenecen exclusivamente a él; circunstancia de la cual se colige no solamente que es la misma Sociedad quien reconoce la



- invasión de un área que de uso público sino que pretende rehuir la responsabilidad atribuyéndosela al Distrito Capital.
5. Aunado a lo anterior, la Secretaría comprobó que desde el mes de diciembre de 2006 la sociedad JARDINES DE PAZ S.A. venía realizando la conducta reprochable y la misma ha continuado, de conformidad con el memorando No. 2008IE14592 del 26 de agosto de 2008, lo que implica un incumplimiento de aproximadamente dos (02) años.
 6. De conformidad con el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, la Autoridad Ambiental podrá imponer multas diarias hasta por una suma equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;

Con base en las consideraciones precedentes, se procederá a tasar la multa teniendo en cuenta el tiempo en que ha durado el incumplimiento de las normas ambientales, es decir desde el 09 de agosto de 2007, fecha en la que la Entidad conoció el hecho objeto de reproche – el cual se circunscribía solamente a veinte (20) cadáveres- y el 13 de agosto de 2008 día en que se verificó que la inhumación había ascendido a ciento noventa (190) cadáveres.

De esta manera, el hecho a sancionar se ha prolongado en el tiempo durante trescientos sesenta y un (361) días, razón por la cual al establecer el período de incumplimiento, esta Secretaría tasará la multa en forma diaria.

Con base en esta metodología, la Entidad fija como multa diaria la suma de QUINIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS (\$ 550.581.00) MCTE.

Por ende, al establecerse el incumplimiento en trescientos sesenta y un (361) días, con una multa diaria de QUINIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS (\$ 550.581.00) MCTE, el total de la multa asciende a la suma de CUATROCIENTOS (400) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES equivalentes a CIENTO NOVENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$198.760.000) MCTE.

Así mismo, se tendrá en cuenta que las circunstancias ya planteadas encuadran dentro de las siguientes agravantes a que hace referencia el artículo 210 del Decreto 1594 de 1984:

Artículo 210: Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes:

"(...)



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

b. Realizar el hecho con pleno conocimiento, de sus efectos dañosos

Porque, como ya se indicó, la sociedad conocía de antemano el límite legal del humedal y aún así se sustrajo deliberadamente de su deber de conducta de respetar el área amojonada por la EAAB-ESP y realizó actividades incompatibles con su uso como es la inhumación de cadáveres: Hecho que aumentaría la multa en una quinta (1/5) parte correspondiente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales legales vigentes equivalentes a TREINTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$37.592.000.00) MCTE.

d. Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros.

Habida consideración que dentro de los argumentos que presentó en la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 4066 del 19 de diciembre de 2007 la sociedad intenta atribuir la Responsabilidad de las medidas a implementar al Distrito Capital alegando que estas áreas le pertenecen. Con base en lo anterior procederá igualmente a aumentarla en una quinta (1/5) parte correspondiente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales legales vigentes equivalentes a TREINTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL PESOS (\$37.592.000.00) MCTE.

MULTA TOTAL

Con base en lo anterior, la multa total, producto de la multa única y de la suma de las agravantes, asciende a la suma de QUINIENTOS SESENTA (560) SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES equivalentes DOCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$ 263.144.000.00) MCTE.

Que de conformidad con el Artículo 8 de la Carta Política: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Que el artículo 80 de la Carta Política consagra que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, lo cual indica claramente la potestad planificadora que tienen las autoridades ambientales, ejercida a través de los instrumentos administrativos como las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones ambientales, deben ser acatadas por los particulares.

Que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, confiere competencia a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes para ejercer dentro del perímetro urbano, las



mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Que el numeral 2º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 le da legitimidad a esta Secretaría para ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Que así mismo, el numeral 12º ibidem establece como función a la Autoridad Ambiental ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

Que el artículo 85 de la Ley 99 de 1993 establece que las Autoridades Ambientales "impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones : ... *"Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución."*

Que así mismo, en cumplimiento a la remisión expresa que hace el artículo 85 párrafo tercero de la Ley 99 de 1993, el proceso sancionatorio se realizó con sujeción al procedimiento ambiental establecido en el Decreto 1594 de 1984.

Que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan o niegan las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud del Decreto 561 del 29 de diciembre de 2006, se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, dentro de las cuales, se encuentra la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que finalmente, en virtud de la Resolución No 110 del 31 de enero de 2007 la Secretaría Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director Legal Ambiental de esta Entidad, la función de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- NEGAR la práctica de pruebas solicitada por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, en la comunicación No 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Declarar responsable a la sociedad denominada **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificada con NIT 860029126-6, en su calidad de propietaria del predio ubicado en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad, de los cargos formulados mediante Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

ARTÍCULO TERCERO. Imponer a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificada con NIT 860029126-6 en su calidad de propietaria del predio ubicado en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad, una multa total correspondiente a QUINIENOS SESENTA (560) SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES equivalentes DOCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE (\$ 263.144.000.00) MCTE.

ARTICULO CUARTO.- El infractor deberá consignar el valor de la multa en cualquier sucursal del Banco de Occidente de la ciudad de Bogotá D.C., en la Cuenta de Ahorros No. 256 – 85005 – 8 a nombre de la Dirección Distrital de Tesorería – Fondo de Financiación del PGA, por concepto de multas ambientales código No. 005, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.

PARÁGRAFO. Una vez efectuada la consignación debe allegar a esta Secretaría, copia del recibo expedido con destino al expediente DM-08-2008-3560.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1271

ARTICULO QUINTO. La presente providencia presta mérito ejecutivo, y el incumplimiento a los términos y cuantías señalados, dará lugar a su exigibilidad por jurisdicción coactiva, en virtud de lo preceptuado en el artículo 223 del Decreto 1594 de 1984 y el artículo 86 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SEXTO.- La sanción impuesta mediante la presente providencia, no exime al infractor del cumplimiento de las obligaciones contraídas a través de los actos administrativos expedidos por esta Secretaría y de observar las normas vigentes sobre protección ambiental y sobre el manejo de los recursos naturales renovables.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Fijar la presente providencia en lugar público de la entidad y publicarla en el boletín que para el efecto disponga la entidad, así mismo remitir copia a la Alcaldía Local de Usaquén para que se surta el mismo trámite y se ejecute la presente decisión. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO OCTAVO.- Notificar el contenido de la presente resolución a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, en la Calle 90 No. 19 A - 46 de esta Ciudad y a su apoderado judicial en la Avenida Calle 72 No. 6 - 30, piso 14 de esta ciudad.

ARTÍCULO OCTAVO.- Contra la presente providencia procede el recurso de reposición ante este Despacho dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación con plena observancia de lo establecido en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

09 MAR 2009

ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental

AD

EXP No 08-2008-3560
2008ER34984 del 14 de agosto de 2008.
Adriana Durán Perdomo

