



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., Trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

**Número único de radicación:** 25000232400020090029801

**Demandante:** Industria Nacional de Gaseosas S.A.

**Demandado:** Bogotá, D.C., - Secretaría Distrital de Ambiente

**Tema:** Vertimiento, sin tratamiento, de residuos líquidos que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos; modificación en el proceso de producción o en el sistema de tratamiento que incide en el vertimiento; motivación y proporcionalidad de la sanción; causales atenuantes y agravantes de la responsabilidad; y violación al debido proceso administrativo.

**SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 24 de febrero de 2015 por la Subsección "C" en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

## I. ANTECEDENTES

### La demanda

1. Industria Nacional de Gaseosas S.A.<sup>1</sup>, en adelante la parte demandante, presentó demanda<sup>2</sup> contra Bogotá, D.C., - Secretaría Distrital de Ambiente, en adelante parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>3</sup>, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad de: i) la Resolución núm. 3152 de 25 de septiembre de 2008, “*Por la cual se resuelve un proceso sancionatorio*”; y ii) la Resolución núm. 5659 de 23 de diciembre de 2008, “*Por la cual se resuelve un recurso*”, expedidas por la Directora Legal Ambiental de la parte demandada.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare que no hay lugar al pago de las multas impuestas a la parte demandante.

### Pretensiones

3. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] Primera: Que se declare la nulidad de la Resolución N° 3152 del 5 de septiembre de 2008, proferida por la **Directora Legal Ambiental de la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**, por medio de la cual se resuelve el proceso sancionatorio contenido en el expediente N° DM-05-98-113 y se impone una multa a **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, salvo en lo concerniente a las determinaciones adoptadas en dicha Resolución respecto de los cargos segundo y cuarto establecidos por el Auto N° 921 del 12 de junio de 2007, expedido por la **Directora Legal Ambiental de la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**.”*

***Segunda:** Que se declare la nulidad de la Resolución N° 5659 del 23 de diciembre de 2008, proferida por la **Directora Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente**, por medio de la cual se confirma en sede de reposición la Resolución N° 3152 del 5 de septiembre de 2008.*

<sup>1</sup> Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 1

<sup>2</sup> Cfr. Folios 3 a 40

<sup>3</sup> “[...] *Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]*”.



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*Tercera:* Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se restablezca el derecho declarando que no existe lugar al pago, por parte de **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, de la suma a la que asciende el total de las multas impuestas por razón de los cargos primero y tercero de las resoluciones que se impugnan [...]”<sup>4</sup> (Resaltado del texto).

### Presupuestos fácticos

4. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4.1. La parte demandante es propietaria de una planta de producción industrial ubicada en la carrera 96 núm. 24 C - 94 de Bogotá, D.C.

4.2. La producción industrial genera aguas residuales con componentes industriales, las cuales son transportadas a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales que se ubica en la planta indicada *supra* y, a continuación, son vertidas a la red oficial sanitaria de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

4.3. La parte demandada, por medio de la Resolución núm. 948 de 2001, le otorgó a la parte demandante un permiso para realizar los vertimientos, por el término de cinco (5) años.

4.4. La parte demandante le solicitó a la parte demandada, el 19 de julio y 31 de agosto de 2006, la renovación del permiso de vertimientos para el efluente de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.

4.5. La parte demandada expidió los conceptos técnicos números 6557 y 7320 de 2006, según los cuales la parte demandante cumple con la normativa ambiental vigente.

---

<sup>4</sup> Cfr. Folios 3 a 4



4.6. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. remitió a la parte demandada el documento denominado “*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado*”, según el cual el predio en donde está ubicada la planta carece de un sistema de alcantarillado separado y en el vertimiento se presenta una combinación de + , las cuales son descargadas directamente en varios puntos. La red de aguas pluviales se vierte en el Humedal Capellanía.

4.7. Varias industrias que funcionan en el sector realizan vertimientos a la misma red de aguas lluvias; “[...] *este sistema recoge todos los sedimentos y sustancias que esta clase de aguas arrastran a través de su paso por las vías públicas [...]*”<sup>5</sup>.

4.8. La parte demandada, mediante el memorando núm. 2006IE7460 de 23 de noviembre de 2006, concluyó, con base en el informe indicado *supra*, que no debían acogerse los conceptos técnicos números 6557 y 7320 de 2006.

4.9. La parte demandada expidió el Concepto Técnico núm. 666 de 2 de febrero de 2007, mediante el cual indicó que la planta tiene varios puntos de vertimientos que descargan a la red de alcantarillado sin un tratamiento previo.

4.10. La parte demandante reiteró la solicitud de renovación de permiso de vertimientos, el 29 de marzo de 2007, con fundamento en que el informe técnico que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. fue “[...] *motivado por “un trámite que no resulta de su competencia”, puesto que se trataba de un tema de facturación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios [...]*”<sup>6</sup>.

4.11. La parte demandante adjuntó a la solicitud indicada *supra* la respuesta que presentó al “*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado*” ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, según la cual la planta cuenta con un punto de vertimiento de aguas industriales tratadas previamente y las aguas

---

<sup>5</sup> Cfr. Folio 6

<sup>6</sup> Cfr. Folio 7



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

lluvias pasan por una trampa de grasas y son vertidas al pozo núm. 8 de la red oficial de aguas lluvias.

4.12. La parte demandada expidió el Concepto Técnico núm. 4976 de 1.º de junio de 2007, en el que solicitó a la Dirección Legal Ambiental que renueve el permiso de vertimientos *“[...] hasta tanto [...] se alleguen pruebas que demuestren y garanticen un único punto de descarga, o sean registradas la totalidad de descargas que presente la Empresa, para lo cual se requiere la realización de un Estudio de Redes por parte del Industrial [...]”*<sup>7</sup>.

4.13. La parte demandante llevó a cabo, entre octubre de 2006 y junio de 2007, las obras civiles para clausurar los puntos de vertimiento desconocidos y que no habían sido declarados.

4.14. La parte demandada requirió a la parte demandante para que suministrara información que permitiera resolver la solicitud de renovación del permiso de vertimientos.

4.15. La parte demandada, *“[...] profirió el Auto N° 921 del 12 de junio de 2007, en virtud del cual abrió investigación administrativa sancionatoria y formuló pliego de cargos en contra de INDEGA S.A., en su calidad de responsable de los vertimientos industriales generados en la planta de producción de la Avenida Carrera 96 N° 24 C - 94 de la Ciudad de Bogotá D.C. [...]”*<sup>8</sup>.

4.16. La parte demandante presentó descargos y aportó pruebas e informes sobre los vertimientos<sup>9</sup>. A su vez, la parte demandada, durante el trámite procesal expidió varios conceptos técnicos, y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. rindió un informe técnico, el 28 de enero de 2008, mediante el cual certificó

---

<sup>7</sup> Cfr. Folio 8

<sup>8</sup> *Ibidem*

<sup>9</sup> En la demanda se relata el contenido de los descargos y las pruebas que presentó la parte demandante; así mismo, se refiere a reuniones con varias entidades y a los informes y conceptos técnicos que se profirieron durante el trámite administrativo



el cumplimiento del cien por ciento (100%) de los temas relacionados con los vertimientos en la planta.

4.17. La parte demandada, mediante la Resolución núm. 2336 de 5 de agosto de 2008, declaró responsable a la parte demandante “[...] como generadora de descargas industriales causadas en su planta norte, localizada en la Avenida Carrera 96 N° 24 C – 94 de la ciudad de Bogotá D.C. [...]”<sup>10</sup>. La parte demandante impugnó esta decisión.

4.18. La parte demandada, mediante la Resolución núm. 3151 de 5 de septiembre de 2008, revocó la Resolución núm. 2336 de 5 de agosto de 2008 porque no tuvo en cuenta los descargos.

4.19. El “[...] mismo día en que se profiere la Resolución 3151, el procedimiento sancionatorio tuvo su decisión inicial en la Resolución 3152 del 5 de septiembre de 2008, la cual declaró responsable a la sociedad demandante “en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 N° 24 C -94 de esta ciudad” [...]”<sup>11</sup>. La parte demandada impuso una multa, a cargo de la parte demandante, y la exoneró del cargo cuarto formulado en el auto núm. 921 de 2007.

4.20. La parte demandante interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo por medio del cual se resolvió el proceso sancionatorio; sin embargo, esta decisión fue confirmada.

4.21. La parte demandante ha observado una conducta responsable y respetuosa con el objeto de proteger el Humedal Capellanía; en efecto, celebró un pacto para lograr lo anterior y ha llevado a cabo varias mesas de trabajo con la parte demandada, asimismo, ha tenido acercamientos con la “Mesa Ambiental de Capellanía”.

---

<sup>10</sup> Cfr. Folio 12

<sup>11</sup> *Ibidem*



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

4.22. La parte demandada, mediante la Resolución núm. 2959 de 28 de agosto de 2008, otorgó el permiso de vertimientos a la parte demandante.

### Normas violadas

5. La parte demandante indicó como vulneradas las siguientes normas:

Los artículos 6.º, 29, 121 y 209 de la Constitución Política;

Los artículos 3.º, 35, 36, 59 y 84 del Código Contencioso Administrativo;

Los artículos 84 a 86 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>12</sup>;

Los artículos 211 del Decreto 1541 de 26 de julio de 1978<sup>13</sup>;

Así como los artículos 117 y 211 del Decreto 1594 de 26 de junio de 1984<sup>14</sup>.

### Concepto de Violación

6. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

<sup>12</sup> Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

<sup>13</sup> “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto - Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973”

<sup>14</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9 de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II y el Título III de la Parte III -Libro I- del Decreto - Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos”



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

**Primer cargo: “En relación al cargo primero del Auto 921 de 2007: Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008”**

6.1. La parte demandada tenía la obligación de expedir los actos administrativos acusados de conformidad con los artículos 211 del Decreto 1541 de 1978 y 29 de la Constitución Política y las sentencias C - 463 de 1992<sup>15</sup>, C-280 de 25 de 1996 y C – 244 de 1996<sup>16</sup> proferidas por la Corte Constitucional, así como con el precedente del Consejo de Estado<sup>17</sup>.

6.2. Para que “[...] sea conducente la imposición de una sanción por parte de cualquier autoridad del orden administrativo, no basta simplemente con la mera verificación de acuerdo con la cual los supuestos fácticos del caso que se “juzga” se acoplan de manera perfecta a las previsiones de hecho de la norma expresa que contempla la conducta reprochable. Es indispensable que sea la propia Administración quien no sólo obtenga las pruebas fehacientes de ello, sino que también las aduzca de manera clara y abierta en los actos administrativos pertinentes, para que por esta vía le sea plausible desvirtuar la presunción de inocencia que, de acuerdo al mismo artículo 29 de la Carta, cobija a los administrados [...]”<sup>18</sup>.

6.3. La parte demandada no contó con pruebas ni argumentos científicos concluyentes que demostraran que los vertimientos que realizó la parte demandante en los puntos que no declaró tenían la capacidad de contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna u obstaculizar su empleo para otros usos; “[...] observando detenidamente el texto de las resoluciones atacadas, tales pruebas y

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-463 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C-244 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativa, Sección Tercera; sentencia de noviembre de 10 de 2005; núm. único de radicación 19960218401; C.P. Dr. Alier Hernández Enríquez

<sup>18</sup> Cfr. Folio 16





Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*argumentos brillan por su ausencia, toda vez que la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente] se limita simplemente a constatar que, con base en el informe allegado por la EAAB en octubre de 2006, se descubrieron varios puntos de vertimientos, supuestamente de **aguas industriales** (categorización que, como se verá más adelante, bajo ninguna circunstancia puede hacerse extensiva al Punto 6 – Pozo 8), que no habían sido declarados ante la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente], pero jamás, en ningún aparte, demuestra siquiera someramente que los vertimientos en cuestión tuviesen la potencialidad de generar las nocivas consecuencias referidas por la norma en comento. Este es, en resumen, el motivo fundamental y casi único que ha tenido en cuenta la autoridad ambiental del Distrito para proceder [a] la fijación de las sanciones contra las que se dirige esta demanda [...]”<sup>19</sup>.*

6.4. La parte demandada “puso en duda” que los líquidos vertidos en los puntos citados en la Resolución núm. 3152 de 2008 tengan el carácter de industriales; además, esta categorización no implica *per se* que los vertimientos tengan la capacidad de contaminar porque no son sinónimos las palabras “*industrial*” y “*contaminante*”.

6.5. En efecto, la Resolución núm. 1074 de 28 de octubre de 1997<sup>20</sup>, expedida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, permite la presencia de sustancias industriales en los vertimientos “[...] *hasta cierto punto [...]*”<sup>21</sup>.

6.6. Por lo anterior, “[...] *llama poderosamente la atención que el esfuerzo argumentativo de la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente] se circunscriba a señalar, haciendo referencia al artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, que “(...) el supuesto relaciona sustancias que puedan contaminar o eutroficar, es decir, se reitera aquellas que la experiencia y el avance de la ciencia permiten establecer*

<sup>19</sup> Cfr. Folio 18

<sup>20</sup> “Por la cual se establecen estándares ambientales en materia de vertimientos”

<sup>21</sup> Cfr. Folio 18



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*como potenciales generadoras de afectación del recurso”. Esta afirmación de la entidad demandada suscita dos inquietudes: ¿Cómo es factible que se les asigne a las reglas de la experiencia la facultad de determinar si las aguas vertidas tienen potencial contaminante cuando la normatividad exige una determinación cuantitativa y cualitativa de la capacidad de alteración del medio ambiente, que no puede establecerse de modo empírico? Y, en consecuencia, ¿en qué aparte de las resoluciones se aducen las pruebas científicas que posee la Administración y que demuestran la materialización de la previsión de hecho de la norma ambiental? [...]”<sup>22</sup>.*

6.7. La parte demandada ; por ello, no probó que las aguas residuales que vierte la parte demandante superan la carga contaminante permitida por la normativa. Por lo tanto, ante la duda, la entidad tenía la obligación de aplicar el principio *in dubio pro reo*.

6.8. De acuerdo con el inciso segundo del artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, esta norma se aplica a los vertimientos en cuerpos de agua y no en el alcantarillado. Los vertimientos en los alcantarillados tienen un tratamiento jurídico diferente porque, en este caso, las aguas son tratadas por el prestador del servicio público.

6.9. El punto de vertimiento núm. 6.º descargaba “[...] sobre el sistema de aguas pluviales de la EAAB, que posteriormente finalizaba en el Humedal Capellanía [...]”<sup>23</sup>; sin embargo, la parte demandante no realizaba vertimientos directos sino al sistema de alcantarillado oficial y desconocía “[...] que este sistema se dirigía a las aguas del Humedal, por cuanto, si el punto de vertimiento que se viene tratando era desconocido para la misma, tanto así que no lo reportó, con menor razón estaba en capacidad de conocer cuál era el entramado del alcantarillado que se desarrollaba a partir de este punto hacia el humedal. Por lo tanto, no ha lugar (sic) a afirmaciones carentes de sustento de parte de la Secretaría en torno a demostrar infructuosamente una supuesta negligencia e incluso dolo de parte de la sociedad

<sup>22</sup> Cfr. Folio 19

<sup>23</sup> Cfr. Folio 21



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

accionante en cuanto a las descargas a sabiendas sobre un humedal. Jamás **INDEGA S.A.** ha desplegado una conducta de tal calibre [...]”<sup>24</sup> (Destacado del texto).

6.10. El punto de vertimiento indicado *supra* no recibía las aguas residuales generadas por el proceso productivo, sino por un baño, el cual tiene descargas que no son contaminantes, teniendo en cuenta el parágrafo del artículo 98 del Decreto 1594 de 1984.

6.11. Además, no existe normativa vigente que regule las aguas lluvias ni parámetros técnicos para verificar su calidad físico - química, teniendo en cuenta que las mismas pueden contener sustancias “*callejeras*” y de otras industrias.

6.12. La parte demandada “[...] procedió a una calificación jurídica equivocada de un conjunto fáctico examinado dentro del procedimiento administrativo, toda vez que le ha dado un alcance a los mismos que no se compadece con la realidad, encuadrándolos erróneamente al interior de la disposición del artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, lo que tiene que dar lugar a la anulación de los actos frente a la estructuración de la causal de nulidad conocida como “**falsa motivación**” [...]”<sup>25</sup> (Resaltado del texto original).

**Cargo segundo: “En relación con el cargo tercero del Auto 921 de 2007: Artículo 117 del Decreto 1594 de 1984. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008”**

6.13. El cargo tercero del auto núm. 921 de 2007 no encuadra en el supuesto fáctico previsto en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984 porque “[...] lo que realmente aconteció, y así lo ha reconocido mi representada a lo largo del procedimiento, es que a partir del Informe de la EAAB radicado en la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente] en octubre de 2006, fueron descubiertos varios

<sup>24</sup> Cfr. Folio 21

<sup>25</sup> Cfr. Folio 23



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*puntos de vertimientos de cuya existencia no tenía conocimiento la sociedad demandante, lo que la llevó, de buena fe, a reportar información que no correspondía a la verdad tanto para la obtención del permiso de vertimientos en el año 2001 como para la solicitud de renovación del mismo [...]”<sup>26</sup>.*

6.14. La parte demandada no probó que la parte demandante llevó a cabo obras para la creación de nuevos puntos de vertimiento. En efecto, la planta ha operado de la misma forma desde el año 2001, excepto por la adecuación que se realizó entre octubre de 2006 y julio de 2007 para corregir algunos inconvenientes que detectó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

6.15. En este orden de ideas, se configuró la causal de nulidad de falsa motivación de los actos administrativos acusados.

***Tercer cargo: “Tasación de la sanción: Falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad”***

6.16. La parte demandada “[...] *confunde claramente lo que es la motivación destinada a demostrar que las conductas y hechos examinados por la autoridad sí encuentran asidero dentro de las normas que consagran los supuestos sancionatorios, y las razones requeridas para fijar la calidad y el quantum de la sanción a imponer. El segundo se encamina a destacar que en ningún momento la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente] desarrolló al menos superficialmente un análisis cierto y científico frente al supuesto impacto ambiental generado por las acciones reprobadas [...]”<sup>27</sup>.*

6.17. La determinación y cuantificación de la sanción debe ser motivada, de conformidad con los artículos 35 y 59 del Código Contencioso Administrativo y con los parámetros que establezca el legislador.

<sup>26</sup> Cfr. Folio 26

<sup>27</sup> Cfr. Folio 28



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

6.18. Además, la sanción debe ser adecuada a los fines de las normas correspondientes y proporcional a los hechos que le sirven de causa, lo cual no fue cumplido por la parte demandada; por ello, la parte demandante desconoce los motivos por los cuales se estableció el monto de la sanción, como consecuencia, no pudo ejercer su derecho de defensa.

6.19. Lo anterior desconoce el derecho al debido proceso y a la proporcionalidad de la sanción, lo cual configura la causal de nulidad de los actos administrativos acusados por expedición irregular en virtud de la falta de motivación.

6.20. La parte demandante no tuvo en cuenta las causales de atenuación de la sanción previstas en el artículo 211 del Decreto 1594 de 1984, respecto a los buenos antecedentes de la parte demandante y a la conducta llevada a cabo para resarcir el daño o compensar el perjuicio.

**Cuarto cargo: “Causal de agravación: falsa motivación y respeto al derecho fundamental de contradicción y defensa”**

6.21. La parte demandante no conocía previamente que existía un punto de descarga directa al Humedal Capellanía y ha adoptado las medidas necesarias para corregir los inconvenientes que se presentan en el pozo núm. 8.º.

6.22. La parte demandada tuvo en cuenta el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, que prevé que rehuir de la responsabilidad o atribuírsela a otro es una circunstancia agravante. Sin embargo, ello afecta el derecho al debido proceso toda vez que los argumentos que expuso la parte demandante en el procedimiento administrativo atienden a una estrategia de defensa; “[...] admitir la posición de la SDA [Secretaría Distrital de Ambiente] es prácticamente negar de tajo la posibilidad de uso de los derechos fundamentales mencionados. El hecho de que mi representada haya hecho referencia durante el procedimiento administrativo a los problemas de facturación presentados con la EAAB, de los cuales conoció la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y que finalmente generaron



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

el renombrado informe de octubre de 2006, no puede significarse como un intento de atribuir la responsabilidad a otros y mucho menos como una negación grosera de la misma [...]”<sup>28</sup>.

### Contestación de la demanda

7. La parte demandada <sup>29</sup> contestó la demanda <sup>30</sup> y se opuso a las pretensiones formuladas, así:

***Respecto al cargo denominado “[...] cargo primero del Auto 921 de 2007: Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008 [...]”***

7.1. Sostuvo que no se configuró la causal de nulidad de falsa motivación porque probó que la parte demandante incurrió en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978.

7.2. A su juicio, los cargos que se invocaron en la demanda son antitécnicos como quiera que se excluyen entre sí; “[...] cuando se convoca la violación de una norma superior debe expresarse por qué razón ella se presenta. Obviamente la Falsa motivación es una violación de norma superior, pero al mencionar las dos causales de forma conjunta se genera una confusión. La violación de una norma superior no se presenta por Falsa motivación [...]”<sup>31</sup>.

7.3. Manifestó que la parte demandante no sustentó el cargo de violación de norma superior y, respecto a la demanda, precisó:

*“[...] Se hace un capítulo aparte sobre el pozo N° 6 (página 20 de la demanda) de lo cual solo puede deducirse la aceptación del hecho que origina la infracción sancionada, motivo por el cual se ratifica la legalidad de los actos acusados.*

<sup>28</sup> Cfr. Folio 142

<sup>29</sup> Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 146

<sup>30</sup> Cfr. Folios 126 a 145

<sup>31</sup> Cfr. Folio 142




---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*Las conclusiones: en ellas resulta manifestó que no se presentó Falsa Motivación, por el contrario surge una confesión de los hechos por la actora, razón por demás ratificadora de la legalidad [...]»<sup>32</sup>.*

7.4. Rechazó el argumento según el cual, la parte demandante pretende legalizar su conducta con fundamento en que otras industrias y empresas realizan el vertimiento en el Humedal Capellanía.

***Respecto del cargo denominado: “[...] cargo tercero del Auto 921 de 2007: Artículo 117 del Decreto 1594 de 1984. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008 [...]”***

7.5. Sostuvo que se presume que los bienes que se encuentran dentro de un bien inmueble son de sus habitantes; por ello, la parte demandante tiene la carga de la prueba sobre el desconocimiento de los puntos de vertimiento.

7.6. A su juicio, la administración probó que la parte demandante incumplió la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984.

7.7. En síntesis, manifestó que la parte demandada no violó normas de carácter superior ni motivó falsamente los actos administrativos acusados.

***Respecto del cargo denominado “Tercer cargo: “Tasación de la sanción: Falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad”***

7.8. Afirmó que la parte demandante no probó las causales atenuantes de responsabilidad previstas en el artículo 211 del Decreto 1594 de 1984.

7.9. En su criterio, los actos administrativos acusados se expidieron con fundamento en los principios de ponderación y gradación de la sanción y los

---

<sup>32</sup> *Ibidem*



argumentos expuestos por la parte demandante no son suficientes para desvirtuar su legalidad.

***Respecto al cargo denominado: “Cuarto cargo: “Causal de agravación: falsa motivación y respeto al derecho fundamental de contradicción y defensa”***

7.10. Reiteró que la parte demandante formuló los cargos de forma antitécnica y que “[...] *centra su defensa, intentando desviar la atención sobre la presunta contaminación, para que de tal forma se olvide que su comportamiento es una violación a las normas mencionadas como consecuencia de las modificaciones de las redes y la no información de vertimientos. El tema aquí se centra en la presencia de anomalías y no en la capacidad de contaminar [...]*”<sup>33</sup>.

7.11. Concluyó que las actuaciones de la administración se ajustaron a los requisitos previstos en la normativa que regula el asunto y que no vulneró el derecho al debido proceso de la parte demandante.

8. La parte demandada propuso la excepción de legalidad de los actos administrativos acusados.

9. Solicitó como pruebas, entre otras: i) el testimonio del Gerente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en relación con las conexiones erradas que se encontraron en la planta de la parte demandante; ii) el interrogatorio de la parte demandante; y iii) los antecedentes de los actos administrativos acusados.

---

<sup>33</sup> Cfr. Folio 147





Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

### Actuaciones, en primera instancia

10. La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 10 de noviembre de 2009<sup>34</sup>, admitió la demanda y ordenó: i) notificar personalmente a la parte demandada y al Ministerio Público; ii) fijar en lista el proceso; y iii) oficiar a la parte demandada para que remitiera copia del expediente administrativo.

11. El Tribunal, una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 21 de enero de 2015<sup>35</sup>, corrió traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

12. La parte demandante presentó alegatos de conclusión y reiteró los cargos, así como los argumentos expuestos en la demanda<sup>36</sup>; mientras que la parte demandada guardó silencio en esa etapa procesal.

### Sentencia proferida, en primera instancia

13. La Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 24 de febrero de 2015<sup>37</sup>, resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO. NIÉGUESE las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte considerativa.*

*SEGUNDO. ABSTIENESE de condenar en costas en esta sentencia.*

*TERCERO. DEVUÉLVASE a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hubiere lugar a ello.*

*CUARTO. ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia [...]”<sup>38</sup>*  
(Resaltado del texto).

<sup>34</sup> Cfr. Folios 102 a 103

<sup>35</sup> Cfr. Folio 560

<sup>36</sup> Cfr. Folios 561 a 601

<sup>37</sup> Cfr. Folios 603 a 641

<sup>38</sup> Cfr. Folio 641



## Consideraciones del Tribunal

14. El Tribunal consideró necesario transcribir la parte resolutive de los actos administrativos acusados; a continuación, analizó los cargos que expuso la parte demandante, con fundamento en las pruebas, así:

### ***Respecto del primer<sup>39</sup> y segundo<sup>40</sup> cargos del concepto de violación***

14.1. Indicó que el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978 fue el fundamento de la sanción, el cual prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna.

14.2. Afirmó que el supuesto de hecho de esta norma no se fundamenta en la contaminación, sino en la posibilidad de perturbar o exponer el equilibrio del recurso natural.

14.3. Se refirió a la definición de contaminación y eutrofización y a los antecedentes administrativos; concluyó que la parte demandante aceptó en los descargos que incurrió en una conducta que amenazó al medio ambiente por las descargas sin tratamiento previo, pero que esta le restó “[...] importancia a tal hecho, aseverando que no produce contaminación a las aguas, situación que no deviene en cierta, conforme se observó de las probanzas que en líneas anteriores se auscultaron y que en virtud del principio de prevención que rige las actuaciones seguidas contra el medio ambiente, obliga en estos casos a justipreciar con preeminencia las pruebas determinantes de la amenaza o agresión al medio ambiente [...]”<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> “En relación al cargo primero del Auto 921 de 2007: Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008”

<sup>40</sup> “En relación con el cargo tercero del Auto 921 de 2007: Artículo 117 del Decreto 1594 de 1984. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008”

<sup>41</sup> Cfr. Folio 624



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

14.4. En relación con el incumplimiento del artículo 117 del Decreto 1594 de 1984, sostuvo que la parte demandada, con apoyo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., encontró en la planta de producción de Industria Nacional de Gaseosas S.A. puntos de vertimientos que no fueron declarados.

14.5. A su juicio, se llevó a cabo la construcción de redes nuevas dentro de la planta sin autorización de la autoridad ambiental.

14.6. Destacó que “[...] habiéndose producido la infracción, como lo sostuvo el ejecutivo de calidad ambiental de la Industria Nacional de Gaseosas S.A., efectivamente ésta [la parte demandante] modificó tales vertimientos en el proceso de producción, encontrando que estos no fueron reportados por la demandante, además que realizó descargas de naturaleza industrial tanto al Sistema de Alcantarillado como al Humedal Capellanía, sin tener tratamiento previo [...]”<sup>42</sup>.

14.7. Señaló que, de conformidad con las pruebas, la parte demandante vertía aguas industriales y domésticas y realizó conexiones erradas. Las descargas al Humedal Capellanía deterioraron el ecosistema por el incumplimiento de los estándares de calidad previstos en la Resolución núm. 1074 de 28 de octubre de 1997<sup>43</sup>, expedida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

14.8. Concluyó que la parte demandada valoró de forma conjunta las pruebas y analizó adecuadamente los presupuestos fácticos y normativos aplicables al aso *sub examine*.

14.9. A su juicio, la parte demandada no vulneró los artículos 211 del Decreto 1541 de 1978 y 117 del Decreto 1594 de 1984.

---

<sup>42</sup> Cfr. Folio 629

<sup>43</sup> “Por la cual se establecen estándares ambientales en materia de vertimientos”



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

### **Respecto del tercero<sup>44</sup> y cuarto<sup>45</sup> cargos del concepto de violación de la demanda**

14.10. Sostuvo que la ley le otorga la facultad discrecional al ente sancionador para fijar el monto y la graduación de la multa, en el marco del principio de proporcionalidad.

14.11. Indicó que la “[...] imposición de la sanción se debió al desconocimiento de las normas que regulan el tema respecto a los vertimientos, en este orden de ideas, para esta Sala, la conducta desplegada por la empresa es considerada grave dada la connotación que implica en la observancia de las normas sobre descargas que inciden en el medio ambiente, ya que se ampliaron los puntos de vertimiento y se derramaba directamente al Humedal La Capellanía que cuenta [con] una especial protección ambiental, sin que mediara la intervención de la Autoridad Ambiental, la cual indudablemente es objeto de sanción [...]”<sup>46</sup>.

14.12. Afirmó que la parte demandante tasó la sanción teniendo en cuenta cada uno de los cargos previstos en el auto núm. 921 de 2007; precisó que “[...] en atención al primero, esto es, presuntamente incurrir en la prohibición establecida en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, se valoró de acuerdo a los puntos de vertimientos encontrados, agrupando el 1, 2 y 3 sancionados por un monto de 250 SMMLV, esto es dentro de los parámetros [que] la norma contempla y que se estima razonable atendiendo a los actos de la demandante, más aun cuando a pesar de que la norma describe “Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales...”, la entidad de control al fijar la sanción no efectuó la liquidación diaria sino de manera general para las conductas endilgadas que aproximadamente se venían ejecutando durante dos años, desde que se

<sup>44</sup> “Tasación de la sanción: Falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad”

<sup>45</sup> “Causal de agravación: falsa motivación y respeto al derecho fundamental de contradicción y defensa”

<sup>46</sup> Cfr. Folio 633



*descubrieron los vertimientos hasta que fueron clausurados definitivamente [...]*<sup>47</sup>  
(Destacado del texto).

14.13. En relación con la circunstancia de agravación prevista en el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, sobre rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro, manifestó lo siguiente:

*"[...] Deduce esta Corporación, que la investigación adelantada por la Secretaría demandante se circunscribe al tema estrictamente ambiental, sin embargo, si bien es cierto que en el ejercicio de derecho de defensa la Industria Nacional de Gaseosas, trajo a colación las actuaciones de la Superintendencia en cuanto a problemas de facturación, en aras de aclarar el informe presentado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, en el derecho de petición, la accionante afirmó que este documento fue presentado con miras a justificar la desobediencia de la EAAB para acatar las órdenes impartidas por las autoridades administrativas y judiciales competentes, cuando en primer lugar, el tema dista de competencia de la Autoridad Ambiental, además el informe fue necesario para advertir de las irregularidades que se venían presentando con los vertimientos que posteriormente fue confirmado con los conceptos emitidos por el propio Distrito.*

*Por lo expuesto, para esta Corporación, resulta ajustada la aplicación de esta casual como lo observó la administración, ya que la causante de la sanción ambiental y quien ejecutó las conductas que pusieron en peligro áreas de especial protección fue la sociedad demandante [...]"*<sup>48</sup>.

14.14. Respecto a la sanción impuesta al demandante por incumplir la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984, consideró que no viola la Constitución o la ley.

14.15. Sobre los argumentos relacionados con que la parte demandante llevó a cabo conductas para resarcir el daño, el Tribunal indicó que estas fueron consecuencia del informe técnico que rindió la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. Además, las obras que ejecutó en el 2007 fueron posteriores al auto número 920 de 2007 y, por medio de los conceptos números 1937 y 10665 de 2008, se comprobó la clausura de los vertimientos, un año después al requerimiento que realizó la parte demandada.

---

<sup>47</sup> Cfr. Folio 635

<sup>48</sup> Cfr. Folio 638



## Recurso de apelación

15. La parte demandante interpuso, dentro del término legal<sup>49</sup>, recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos: i) violación al derecho al debido proceso respecto de la imputación de responsabilidad a la parte demandante por incurrir en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978; ii) ilegalidad de la sanción impuesta a la parte demandante por no cumplir con la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984; iii) tasación de la sanción: falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y existencia de causal atenuante de responsabilidad; y iv) causal de agravación: Falsa motivación y vulneración al derecho fundamental de contradicción y defensa.

### ***Violación al derecho al debido proceso respecto de la imputación de responsabilidad a la parte demandante por incurrir en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978***

15.1. La parte demandante reiteró los cargos expuestos en el concepto de violación de la demanda en el acápite denominado “*En relación al cargo primero del Auto 921 de 2007: Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008*”.

15.2. Manifestó que el Tribunal no realizó ninguna consideración sobre el párrafo del artículo 98 del Decreto 1594 de 1984, que exceptúa de la obtención del permiso de vertimiento a las residencias y establecimientos de comercio que están conectados a una red de alcantarillado público. A su juicio, el alcance de esta norma fue pretermitido, lo cual conllevó a la imposición de una sanción.

15.3. Sostuvo que “[...] *ante la indubitable incorrección de la prosperidad de las multas determinadas con base en la declaratoria del cargo primero del auto 921 de*

<sup>49</sup> Cfr. Folios 643 a 682



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

2007, es menester eliminar del ordenamiento tales sanciones pecuniarias, por ausencia de vertimientos directos al humedal; e inclusive, en el peor de los escenarios, al menos retirar del mundo jurídico aquellas que hacen referencia a los puntos de vertimiento que desembocaban en la red oficial sanitaria, según ha quedado acreditado en el plenario, no obstante que, se insiste, ni siquiera el vertimiento que se dirigía a la red pluvial tiene cabida en la norma del artículo 211 del Decreto 1541 de 1978 [...]”<sup>50</sup>.

15.4. Indicó que era necesario que la parte demandada probara, más allá de toda duda razonable, que los líquidos que vertió en los puntos que no declaró tenían la capacidad de contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

15.5. Destacó que el señor Luis Alfredo Rodríguez, en el testimonio que rindió ante el *a quo*, se refirió a la ausencia de contaminación de los vertimientos. Asimismo, la parte demandante afirmó lo siguiente:

*“[...] Lo anterior quiere decir que el a quo partió de la errada premisa según la cual, en aras de alcance y efectividad de la norma interpretada, que una determinada circunstancia calificada a priori como constitutiva de un mero peligro abstracto - librado al juicio subjetivo- per se tendría la connotación para considerarse apto para la producción del resultado que la norma se encamina a precaver, esto es: la contaminación ambiental, sin que se compruebe siquiera que el medio reprochado es potencialmente apto -desde las leyes técnicas, científicas y de los dictados de la lógica y la razón- para la producción del resultado que la misma norma precave. Así las cosas, el razonamiento del operador judicial de primera instancia es por completo errado, toda vez que desnaturaliza el alcance y sentido del mentado artículo 211, en contravía de los derechos del administrado [...]”<sup>51</sup>.*

15.6. Transcribió el testimonio del señor Luis Alfredo Rodríguez y, además, hizo alusión al documento que dirigió a la Superintendencia de Servicios Públicos, así como a la respuesta al informe técnico que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.; a continuación, reiteró que los vertimientos que realizó no tenían la capacidad de contaminar y concluyó:

<sup>50</sup> Cfr. Folio 652

<sup>51</sup> Cfr. Folio 657



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

15.6.1. La parte demandante no realizó vertimientos directos sobre el Humedal Capellanía o sobre alguno de los elementos previstos en el artículo 5.º del Decreto 1541 de 1978.

15.6.2. La parte demandante realizó los vertimientos sobre las redes de alcantarillado de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y tuvo conocimiento de las conexiones erradas en el año 2006.

15.6.3. Los vertimientos realizados en el punto núm. 6 no eran industriales ni contaminantes.

***Illegalidad de la sanción impuesta a la parte demandante por no cumplir con la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984***

15.7. La parte demandante reiteró los cargos expuestos en el concepto de violación de la demanda en el acápite denominado “*En relación con el cargo tercero del Auto 921 de 2007: Artículo 117 del Decreto 1594 de 1984. Violación de norma superior y Falsa motivación de las Resoluciones 3152 y 5659 de 2008*”.

15.8. A su juicio, el Tribunal omitió valorar el testimonio del señor Luis Alfredo Rodríguez y destacó que la parte demandante no modificó la planta para establecer nuevos puntos de vertimientos.

***Tasación de la sanción: Falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad***

15.9. La parte demandante reiteró los cargos expuestos en el concepto de violación de la demanda en el acápite denominado “*Tercer cargo: “Tasación de la sanción: Falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad”*”.





---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

15.10. Sostuvo que la administración omitió justificar o exponer las razones del *quantum* de la sanción e incumplió el principio de proporcionalidad.

15.11. Afirmó que acreditó que la parte demandante, por iniciativa propia, resarcó el daño o compensó el perjuicio causado porque llevó a cabo varias obras para solucionar la problemática de los vertimientos, entre octubre de 2006 y junio de 2007, de conformidad con el testimonio que rindió el señor Luis Alfredo Rodríguez, el anexo a la respuesta al informe técnico que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., las facturas expedidas con ocasión a las obras, el acta de reunión de trabajo núm. 6 de 31 de agosto de 2007 y el informe de verificación interna de trazadores de anilina.

***Causal de agravación: Falsa motivación y respecto al derecho fundamental de contradicción y defensa***

15.12. La parte demandante reiteró los cargos expuestos en el concepto de violación de la demanda en el acápite denominado “*Cuarto cargo: “Causal de agravación: falsa motivación y respeto al derecho fundamental de contradicción y defensa”*”.

**Actuaciones, en segunda instancia**

16. El Despacho sustanciador, mediante auto de 3 de agosto de 2015<sup>52</sup>, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 24 de febrero de 2015 por la Subsección “C” en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

17. Ejecutoriado el auto admisorio del recurso de apelación, el Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 4 de septiembre de 2017, corrió traslado<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Cfr. Folio 5 cuaderno de apelación

<sup>53</sup> Cfr. Folio 22 *ibidem*



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera el concepto.

### ***Alegatos de conclusión, en segunda instancia***

18. La **parte demandante**<sup>54</sup> reiteró los argumentos del recurso de apelación.

19. La **parte demandada**<sup>55</sup> realizó un resumen de la demanda y manifestó que el Tribunal negó las pretensiones de estas.

### ***Concepto del Ministerio Público***

20. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

## **II. CONSIDERACIONES**

21. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) los problemas jurídicos; iv) el marco constitucional y legal en materia de Derecho Ambiental; v) el marco normativo del derecho al debido proceso administrativo; y vi) el análisis del caso concreto.

### **Competencia de la Sala**

22. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>56</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta

<sup>54</sup> Cfr. Folio 28 *ibidem*

<sup>55</sup> Cfr. Folios 24 a 27 *ibidem*

<sup>56</sup> “[...] Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”.



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

23. Agotados los procedimientos inherentes a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

24. La Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante en el recurso de apelación, interpuestos contra la sentencia proferida el 24 de febrero de 2015, mediante la cual el Tribunal negó las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que, de conformidad con los artículos 320<sup>57</sup> y 328<sup>58</sup> de la Ley 1564<sup>59</sup> de 12 de julio de 2012<sup>60</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo<sup>61</sup>, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contraen dicho recurso.

#### Actos administrativos acusados

25. Los actos administrativos acusados<sup>62</sup> son los siguientes:

<sup>57</sup> “[...] Artículo 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71 [...]”.

<sup>58</sup> “[...] Artículo 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones [...]”.

<sup>59</sup> Visto el artículo 624 de la Ley 1564, esa normativa resulta aplicable al caso *sub examine*, teniendo en cuenta que el recurso de apelación fue interpuesto el 25 de marzo de 2015.

<sup>60</sup> “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

<sup>61</sup> “[...] Artículo 267. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo [...]”

<sup>62</sup> Se procede a transcribir los apartes más relevantes, sin perjuicio de las citas que se hagan al analizar cada uno de los cargos.



25.1. **Resolución núm. 3152 de 5 de septiembre de 2008**<sup>63</sup>, mediante la cual, la Directora Legal Ambiental de la parte demandada, resolvió un proceso sancionatorio. En resolución se indicó:

*“[...] **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Declarar responsable a la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.** [...], en su calidad de generadora de descargas industriales causadas en su planta norte, en la carrera 96 N° 24 C – 94 de esta ciudad de los cargos primero, segundo y tercero consignados en el Auto N° 921 del 12 de junio de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***ARTÍCULO TERCERO.-** Imponer a la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.** [...], En su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la carrera 96 N° 24 C-94 de esta ciudad, una multa total correspondiente a cuatrocientos treinta (430) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalente a ciento noventa y ocho millones cuatrocientos cuarenta y cinco mil pesos mct (\$198.445.000.00).*

***ARTÍCULO CUARTO.-** Exonerar del cuarto cargo formulado mediante Auto N° 921 del 12 de junio de 2007 a la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.*

***ARTÍCULO QUINTO.-** 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 N° 256-85005-8 a nombre de la Dirección Distrital de Tesorería – Fondo de Financiación del PGA, por concepto de multas ambientales código N° 005, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución.*

*[...]*

***ARTÍCULO SEXTO.-** 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 SÉPTIMO.-** 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 OCTAVO.-** Fijar la presente providencia en un lugar público de la entidad y publicarla en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

<sup>63</sup> Cfr. Folios 51 a 85



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

**ARTÍCULO NOVENO.-** Notificar la presente resolución a la sociedad denominada **INDUSTRIANACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces [...].

**ARTÍCULO DÉCIMO.-** Contra la presente providencia procede el recurso de reposición ante este Despacho dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación [...]<sup>64</sup>.

25.2. **Resolución núm. 5659 de 23 de diciembre de 2008**<sup>65</sup>, mediante la cual, la Directora Legal Ambiental de la parte demandada, resolvió un recurso. En resolución se indicó:

*“[...] **ARTÍCULO PRIMERO.- Confirmar** la Resolución N° 3152 de 05 de septiembre de 2008 en virtud de la cual esta Secretaría declaró responsable a la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.** [...], de los cargos primero, segundo y tercero consignados en el Auto N° 921 del 12 de junio de 2007, en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 N° 24 C – 94 de esta ciudad.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a la sociedad denominada **INDUSTRIANACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces [...]. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

***ARTÍCULO TERCERO.-** Fijar la presente providencia en un 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 Fontibón para que se surta el mismo trámite y se ejecute la presente decisión.*

***ARTÍCULO CUARTO.-** Contra la presente resolución no procede recurso alguno y se entiende agotada la vía gubernativa, de conformidad con el artículo 63 del C.C.A. [...]<sup>66</sup>*

## Problemas jurídicos

26. Corresponde a la Sala, con fundamento en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, determinar:

<sup>64</sup> Cfr. Folios 974 a 976

<sup>65</sup> Cfr. Folios 86 a 98

<sup>66</sup> Cfr. Folios 97 a 98



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

26.1. Si la parte demandada violó el derecho al debido proceso respecto a la imputación de responsabilidad a la parte demandante por incurrir en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978.

26.2. Si es ilegal la sanción impuesta a la parte demandante por no cumplir con la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984.

26.3. Si la sanción impuesta a la parte demandante en los actos administrativos acusados carece de motivación y desconoce el principio de proporcionalidad de la sanción y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad.

26.4. Si la parte demandante incurrió en falsa motivación y desconoció el derecho al debido proceso al aplicar la causal de agravación de la sanción prevista en el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984.

27. En este orden de ideas, la Sala determinará si hay lugar o no a declarar la nulidad de los actos administrativos acusados y al restablecimiento del derecho solicitado.

### **Marco constitucional y legal en materia de Derecho Ambiental**

28. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

29. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

### **Marco legal**

30. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973<sup>67</sup> y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>68</sup>, cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que: i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

31. La Ley 99 prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en

---

<sup>67</sup> Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

<sup>68</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.



Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

### **Marco normativo del debido proceso administrativo**

32. Visto el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso “[...] se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas [...]”. Asimismo, “[...] [n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...]”.

33. El Código Contencioso Administrativo regula, de acuerdo con el régimen de transición y vigencia, los procedimientos administrativos: entendidos como el conjunto de normas a los que la autoridad acude para surtir un trámite que sirve para formar la voluntad de la administración y que culmina con un acto administrativo o una decisión que tiene efectos respecto de una situación jurídica, general, impersonal o abstracta; o individualizada, según el destinatario de la manifestación de la voluntad.

34. La norma *ídem* constituye el marco general para el trámite de los procedimientos administrativos a los que es aplicable esa normativa, salvo el evento en que el trámite se encuentre regido por una norma especial, caso en el cual la administración tiene la obligación de aplicar ese procedimiento, por disposición expresa del artículo 1.º del Contencioso Administrativo.

### **Análisis del caso concreto**

35. Visto el marco normativo en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.





Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

36. La Sala procederá a apreciar y valorar todas las pruebas solicitadas, decretadas y recaudadas, en primera instancia, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 de la Ley 1564<sup>69</sup>, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

### **Acervo probatorio**

37. La Sala procede a realizar la numeración de las pruebas relevantes para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante; sin embargo, se reitera que la valoración se realiza respecto de **todas las pruebas que obran en el expediente.**

38. Del material probatorio allegado al proceso, se destacan las siguientes pruebas:

### **Documentales**

38.1. Expediente del proceso administrativo sancionatorio, que contiene, entre otros, actos administrativos, informes y conceptos técnicos, así como las pruebas y documentos que presentó la parte demandante en el trámite sancionatorio y para la renovación del permiso de vertimientos<sup>70</sup>.

38.2. “Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO Colombia S.A. (Coca Cola)” de octubre de 2006, elaborado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Visto el artículo 624 de la Ley 1564, esa normativa resulta aplicable al caso *sub examine*, teniendo en cuenta que el recurso de apelación fue interpuesto el 25 de marzo de 2015.

<sup>70</sup> Cfr. Anexos: cuadernos y carpeta 1 a 12

<sup>71</sup> Cfr. Carpeta



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

38.3. Copias del documento denominado “*Respuestas puntos de vertimiento según informe de la EAAB*”<sup>72</sup> y de las respuestas específicas al “*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO Colombia S.A. (Coca Cola)*” de octubre de 2006<sup>73</sup>.

38.4. Copia del documento que la parte demandante presentó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el 22 de marzo de 2007, respecto del incumplimiento de la Resolución núm. 20058100120945 de 14 de abril de 2005<sup>74</sup>.

38.5. Copia del documento denominado “*Reclamación a Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB por alcantarillado*”<sup>75</sup>.

38.6. Copia de las constancias de transferencias y facturas de venta por unas obras civiles<sup>76</sup>.

38.7. Copia del “*Programa de Ahorro y Uso Eficiente del Recurso Hídrico Coca Cola FEMSA – Planta Bogotá*” del primer semestre de 2007<sup>77</sup>.

38.8. Copias de las actas de reuniones de trabajo números 6.º, 8.º y 9.º de 31 de agosto y 2 de noviembre de 2007 y 7 de abril de 2008, respectivamente<sup>78</sup>.

38.9. Copia del informe de verificación interna con trazadores en la planta de producción de la parte demandante<sup>79</sup>.

---

<sup>72</sup> Cfr. Folios 318 a 326

<sup>73</sup> Cfr. Folios 148 a 170

<sup>74</sup> Cfr. Folios 138 a 147

<sup>75</sup> Cfr. Folios 264 a 272

<sup>76</sup> Cfr. Folios 308 a 313

<sup>77</sup> Cfr. Folios 327 a 355

<sup>78</sup> Cfr. Folios 356 a 361 y 518 a 519

<sup>79</sup> Cfr. Folios 362 a 397



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

38.10. Copia del documento que presentó la parte demandante a la parte demandada el 10 de agosto de 2007, sobre la información que fue solicitada mediante el auto núm. 0920 de 12 de junio de 2007<sup>80</sup>

38.11. Copia del informe núm. 5.º de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., sobre el seguimiento y verificación de los puntos de vertimiento en la planta de la parte demandante a las redes de alcantarillado pluvial y sanitario oficial<sup>81</sup>.

38.12. Oficio núm. S-2014-235535 32330-2014-1110 de 31 de octubre de 2014, suscrito por el Jefe de la División del Servicio de Alcantarillado Zona 2, sobre el vertimiento de aguas entre junio de 2006 y junio de 2008 a la red de alcantarillado pluvial en el punto núm. 6.º, pozo núm. 8.º<sup>82</sup>.

### **Testimonial**

38.13. El Tribunal practicó el testimonio del señor **Luis Alfredo Rodríguez**<sup>83</sup>, en calidad de Ejecutivo de Calidad de la parte demandante, empleo que desempeña desde hace más de treinta y cinco (35) años. En síntesis, se refirió a los vertimientos que se realizan en la planta propiedad de la parte demandante y a las conexiones al sistema de alcantarillado pluvial y sanitario.

39. La Sala procede a realizar el análisis de los argumentos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación, de acuerdo con los problemas jurídicos indicado *supra*, teniendo en cuenta exclusivamente el marco normativo vigente cuando la parte demandada expidió los actos administrativos acusados.

---

<sup>80</sup> Cfr. Folios 398 a 401

<sup>81</sup> Cfr. Folios 520 a 538

<sup>82</sup> Cfr. Folio 558

<sup>83</sup> Cfr. Folios 212 a 219



### Cuestión preliminar: testigo sospechoso

40. Visto el artículo 217 del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970, en adelante Código de Procedimiento Civil, vigente cuando se practicó la prueba testimonial en caso *sub examine*<sup>84</sup>, “[...] *son sospechosas para declarar las personas que en concepto del juez, se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés con relación a las partes o a sus apoderados, antecedentes personales u otras causas [...]*”.

41. Esta Sección<sup>85</sup> ha considerado que, para la valoración de la prueba testimonial, no procede la exclusión legal de un testigo que se pueda calificar de “sospechoso” porque ello sería incompatible con el principio de la sana crítica que gobierna el régimen probatorio; “[...] *sin embargo, las razones por las cuales un declarante puede tildarse de sospechoso (amistad, enemistad, parentesco, subordinación, etc.), deben ser miradas por el juzgador como aquellas que pueden colocar al testigo en capacidad de engañar a la justicia; pero para ello, el juez debe hacer uso del análisis de la prueba, en su conjunto, a fin de llegar a una convicción aplicando las reglas de la sana crítica [...]*”<sup>86</sup>.

42. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha considerado que “[...] *[c]onforme a la doctrina constitucional el juez no tiene facultad para abstenerse de valorar un testimonio que considere sospechoso. En su lugar, debe efectuar una práctica más rigurosa del mismo y una evaluación detallada de cada una de las afirmaciones que lo compongan [...]*”; en conclusión, “[...] *el juez, como director del proceso, debe asumir la responsabilidad de valorar bajo parámetros objetivos todas*

<sup>84</sup> 26 de marzo de 2012. Cfr. Folio 212

<sup>85</sup> Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; sentencia de 15 de diciembre de 2019; núm. único de radicación: 25000232400020120002301; y ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dra. Nubia Margoth Peña Garzón; sentencia de 1.º de noviembre de 2019; núm. único de radicación 25000232400020110018402.

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno- Radicación: 110010324000200700191-00 –providencia de 2 de septiembre de 2010.



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*las pruebas allegadas a la investigación. Sólo puede descartar aquellas respecto de las cuales compruebe su ilegalidad o que se han allegado indebida o inoportunamente y, en todo caso, cualquiera que se haya obtenido con la vulneración del debido proceso [...]*<sup>87</sup>.

43. En este orden de ideas, no resulta procedente desestimar de plano un testimonio porque corresponde al juez la obligación de analizarlo al momento de proferir sentencia, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y evaluarlo en conexidad con los demás medios de prueba aportados en forma válida al proceso<sup>88</sup>.

44. En el caso *sub examine*, el señor Luis Alfredo Rodríguez se encuentra en una situación que puede afectar su imparcialidad, teniendo en cuenta la dependencia laboral que tiene con la parte demandante desde hace treinta y cinco (35) años<sup>89</sup>. En consecuencia, su testimonio se valorará de forma más rigurosa y detallada, bajo parámetros objetivos, teniendo en cuenta las reglas de la sana crítica y las demás pruebas que obran en el expediente.

**Caso concreto respecto al argumento de violación al derecho al debido proceso: Imputación de responsabilidad por incurrir en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978**

45. En el recurso de apelación se indicó que la parte demandada violó el derecho al debido proceso porque no probó, más allá de toda duda razonable, que la parte demandante incurrió en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, respecto a los vertimientos que realizó en los puntos que no fueron objeto de declaración ante la autoridad competente.

<sup>87</sup> Referencia Expediente T-1132315, Actor: Johana Luz Acosta Romero, sentencia T-1090/05, Magistrado Ponente: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, Sala Novena, Corte Constitucional, Sentencia T-1090/05.

<sup>88</sup> Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Primera; sentencia de 19 de septiembre de 2018; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; núm. único de radicación: 250002342000201602966-01(PI)

<sup>89</sup> Esta afirmación la hizo el testigo, según se observa folio 212



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

46. La sanción impuesta a la parte demandante, mediante los actos administrativos acusados, se fundamentó, entre otras, en las siguientes pruebas: i) el documento denominado “Informe Técnico Investigación de Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO COLOMBIA S.A. (Coca Cola)” de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.; ii) el Concepto Técnico núm. 4976 de 1.º de junio de 2007 de la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada; iii) el Concepto Técnico núm. 1937 de 31 de enero de 2008 de la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada; y iv) el Concepto Técnico núm. 10665 de 25 de julio de 2008 de la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada.

47. De acuerdo con las pruebas, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en ejercicio de sus funciones, elaboró un informe técnico respecto a las redes de alcantarillado en la planta de producción de la Industria Nacional de Gaseosas S.A., en octubre de 2006, y concluyó que algunas redes de alcantarillado internas estaban combinadas y se vertían directamente a una red pluvial oficial residuos líquidos industriales, sin tratar, la cual tiene como destino el Humedal Capellanía, asimismo, se realizaban otros vertimientos a la red sanitaria con la capacidad de generar contaminación. La entidad indicó en el “Informe Técnico Investigación de Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO COLOMBIA S.A. (Coca Cola)”, lo siguiente:

*[...] 8. Adicional a la única descarga indicada por PANAMCO en sus planos, en las visitas de inspección realizadas, la EAAB-ESP identificó a la fecha varias otras descargas a la red oficial, de las cuales se caracterizaron y aforaron seis (6). (Ver Anexos N° 2 y 4).*

*9. En la inspección de las redes de alcantarillado, adicional a las descargas anteriores se han encontrado otras tres (3) descargas identificadas por la EAAB-ESP y que no se pudieron monitorear, dos (2) de ellas provienen de la enfermería y la portería sobre la calle 44 A (nomenclatura nueva Calle 25 D), ya que estas vierten directamente a la red como conexiones domiciliarias, y la tercera es una descarga de aguas lluvias al pozo PZ 37 Planta H7 de la EAAB-ESP.*

**10. La industria PANAMCO no tiene separación de redes, por lo tanto, las descargas de aguas residuales que vierten a la red de alcantarillado oficial son combinadas y en algunas de ellas se presentan conexiones erradas, por ejemplo en el punto N° 6 de Monitoreo (PZ8, Plancha H 7 EAAB-ESP, que**



*corresponde a PZ 35 A en los planos de PANAMCO), donde se vierten aguas industriales no tratadas (Anexo N° 4), a una red pluvial oficial de la EAAB-ESP, dicho vertimiento es descargado al Humedal Capellanía, generando deterioro al ecosistema, ya que presenta incumplimiento con respecto a los estándares de calidad establecidos por el DAMA (Resolución 1074/97-DAMA), en los parámetros de pH, Sólidos Suspendedos Totales, Grasas y Aceites. (Ver Anexo N° 2).*

[...]

*15. De acuerdo con todas las inspecciones y monitoreos que ha realizado la EAAB-ESP, se concluye que todas las aguas residuales generadas por la actividad productiva y propia del predio no son tratadas antes de ser descargadas a la red oficial de la EAAB-ESP. Como por ejemplo, las descargas del Punto N° 1 de monitoreo que corresponde al Pozo 9” Plancha H7 EAAB-ESP, sin identificar en los planos de PANAMCO; PUNTO N° 6 de Monitoreo que corresponde al PZ8 en la plancha H7 de la EAAB-ESP y al pozo PZ35 A en los planos de PANAMCO, descargas de lavado de vehículos y pisos en el interior de la industrias, estas descargas llegan al Punto N° 3 de Monitoreo que corresponde al Pozo PZ35, Plancha H7 EAAB-ESP y al PZ22 en los planos de PANAMCO (Ver Anexo N° 1) [...]<sup>90</sup> (Destacado fuera de texto).*

48. En el acápite denominado “CONCLUSIONES INFORME TÉCNICO GERENCIA DE ZONA 2” del “Informe Técnico Investigación de Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO COLOMBIA S.A. (Coca Cola)”, se explicó:

*“[...] 2. El predio PANAMCO COLOMBIA S.A. **carece de un sistema de alcantarillado separado, se evidencia combinación de aguas industriales, lluvias y sanitarias.***

*3. El predio PANAMCO presenta **CONEXIONES ERRADAS, es decir, existen vertimientos provenientes de las redes internas de alcantarillado pluvial que descargan al sistema de alcantarillado sanitario oficial de la Empresa y viceversa; es decir, redes internas de aguas residuales descargando a la red pluvial oficial de la EAAB-ESP las cuales descargan al HUMEDAL CAPELLANÍA.***

*4. El predio PANAMCO COLOMBIA S.A. registra y reporta oficialmente a la EAAB-ESP tan sólo un vertimiento a la red oficial sanitaria de la EAAB-ESP, proveniente de la planta de tratamiento de aguas residuales de esa industria; sin embargo, de acuerdo con las investigaciones adelantadas el predio PANAMCO COLOMBIA S.A. presenta varios puntos de vertimientos directos de aguas residuales domésticas, industriales y pluviales [detectados hasta el momento] a las redes oficiales de alcantarillado sanitario y pluvial de la EAAB-ESP; vertimientos que no pasan por la planta de tratamiento de aguas residuales -PTAR- que no son objeto de medida por parte de la industria y por lo tanto no son reportados a la EAAB-ESP [...]<sup>91</sup> (Subrayado fuera del texto).*

<sup>90</sup> Cfr. Folios 312 a 314 de la AZ, carpeta núm. 3.°

<sup>91</sup> Cfr. Folios 308 a 309 *ibidem*



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

49. La Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada, en el Concepto Técnico núm. 666 de 2 de febrero de 2006, analizó el informe que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y concluyó que en la planta hay varios puntos de vertimientos de aguas residuales industriales que no pasan por la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, así:

***“[...] Se evidenció que la empresa Coca-Cola, presenta varios puntos de vertimientos de aguas residuales industriales, (detectados hasta el momento) que descargan a las redes oficiales de alcantarillado sanitario y pluvial de la EAAB-ESP, los cuales no pasan por la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR.*”**

*En primera instancia el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, otorgó permiso de vertimientos industriales, mediante la Resolución 984 del 24 de julio de 2001, por el término de 5 años, en el cual solo se tenía registrado el vertimiento de la salida de la planta de tratamiento, sin tenerse en cuenta los vertimientos directos detectados mediante equipos a las redes oficiales de alcantarillado sanitario y pluvial de la EAAB -ESP.*

[...]

***De igual forma, teniendo en cuenta las conexiones erradas presentadas y la combinación en algunos tramos de aguas industriales, lluvias y sanitarias domésticas, se puede establecer que la industria no cuenta con un debido alcantarillado separado, por lo tanto de manera inmediata se deben realizar las obras para corregir las inconsistencias presentadas.***

***De acuerdo a la caracterización realizada a seis (6) descargas monitoreadas de las identificadas, se puede establecer que cinco (5) presentan incumplimiento respecto a los valores admisibles contemplados en la normatividad ambiental vigente. (Resoluciones DAMA 1074/97). Sin embargo la tomada en la canaleta Parshall no es representativa para el DAMA.***

***Teniendo en cuenta que la red de alcantarillado pluvial descarga en el Humedal de Capellanía, el vertimiento que se genera en esta red, el cual presenta incumplimiento en algunos parámetros, presenta especial importancia, toda vez que está generando deterioro directo al ecosistema y a la calidad del recurso hídrico del mencionado humedal [...].<sup>92</sup> (Resaltado fuera de texto).***

50. En el mismo sentido, la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada, mediante el Concepto Técnico núm. 4976 de 1.º de junio de 2007, manifestó lo siguiente:

<sup>92</sup> Cfr. Folios 220 a 221 del cuaderno núm. 12





---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

**“[...] La planta de producción de Indega S.A. no cuenta con redes separadas para las descargas de tipo industrial, de tal forma que se garantice que sean conducidas a la PTARI, para su tratamiento adecuado y el cumplimiento en todo momento de la Norma Distrital de Vertimientos. Por lo tanto se requiere que se desarrolle un completo estudio de las redes internas para corroborar que éstas conduzcan efectivamente a la PTARI [...].**

Las descargas de tipo industrial identificadas por la Gerencia Zona 2 y monitoreadas por la Gerencia Tecnológica de la EAAB ESP, fueron presuntamente clausuradas por la empresa Idega S.A. y conducidas a la PTARI, sin embargo es importante mencionar que en la visita técnica no fue posible corroborar en su extensión la información presentada por el industrial.

[...]

En los casos en que las aguas lluvias sean contaminadas con cualquier tipo de sustancia incluyendo hidrocarburos como aceites usados, estas serán consideradas como aguas industriales.

Vale la pena mencionar, respecto a este punto de vertimiento, que con relación a la Acción Popular 023 Juicio N° 00-AP-99-0023 del 06 de julio de 2000 informa que se inspeccionó la red de alcantarillado del sector la Rabida ubicado entre la Av. El Dorado y la Av. La Esperanza entre carreras 87 y 93 encontrando, entre otros, que Indega S.A. (Coca – Cola), **descarga aguas servidas a la red de alcantarillado pluvial que entrega al Humedal Capellanía. De igual forma el 3 de Agosto de 2000, la EAAB en la misma inspección encontró, entre otros, que Indega Coca-Cola descarga aguas negras al pozo de inspección de aguas lluvias ubicado en la Carrera 90 por calle 44 a través de una tubería de 24” de diámetro. (Esta descarga corresponde a la ubicada en la Portería N° 4 de Indega S.A.). Adicionalmente en el marco de dicha inspección, la EAAB remite el Radicado 22561 del 28 de Agosto de 2000, en el que comunica que se realizó visita a las industrias aledañas al humedal; con respecto a Indega Coca-Cola, se observó una descarga al pozo de aguas lluvias, en la cual se procedió a la toma de muestra y caracterización, constatándose que correspondía a aguas industriales, por lo que la EAAB informó al industrial que debía suspender inmediatamente dicha descarga y remitir los planos actualizados de drenajes, a fin de verificar la disposición de todas las redes del predio.**

[...]

La Industria Nacional de Gaseosas S.A. **INCUMPLE** la Norma Distrital de Vertimientos, lo cual se argumenta en las caracterizaciones realizadas por la EAAB ESP en el marco de la Investigación de Redes, realizada para dar cumplimiento a la Resolución N° 20058100120945 expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el 14 de marzo de 2005 y debidamente remitida al entonces DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente para su conocimiento y fines pertinentes mediante el Radicado 2006ER49603 del 25 de octubre de 2006. Adicionalmente a la fecha del informe de la EAAB ESP presentaba cinco descargas con características de aguas residuales



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

**industriales y solo una se encontraba registrada en la Entidad [...]**<sup>93</sup> (Resaltado fuera de texto).

51. La Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada concluyó en el concepto técnico núm. 001937 de 31 de enero de 2008, lo siguiente:

*"[...] Tal como se certifica en el Informe de Monitoreo de Seguimiento a la Industria PANAMCO S.A. 2007, expedido por la Dirección de Ingeniería Especializada de la EAAB ESP, con fecha del 17/08/07 y entregada en la Mesa de Trabajo el día 22/08/07, de lo cual consta el Acta de Reunión N° 5, **la Empresa continúa realizando descargas de origen doméstico e industrial a la red pluvial oficial en el pozo PZ8, adyacente a la portería N° 4, por lo cual es necesario determinar identificar el origen de las descargas que no sean de tipo pluvial y sean conducidas a la PTAR. Lo anterior debido a que la red pluvial oficial de la zona de descarga en el Humedal Capellanía, el cual hace parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito.***

*En desarrollo de la Mesa de Trabajo, las partes interesadas han entregado documentación, la cual es evaluada en el presente concepto, sin embargo a la fecha no se ha entregado el Estudio de Redes definitivo por parte de Indega S.A., ni por parte de la EAAB ESP. Es importante resaltar que este documento es indispensable para determinar la viabilidad para otorgar el permiso de vertimientos [...]"*<sup>94</sup> (Resaltado fuera de texto).

52. De acuerdo con las pruebas citadas *supra*, la parte demandada acreditó en el procedimiento administrativo sancionatorio, por un lado, que la parte demandante realizó vertimientos de aguas residuales industriales a la red pluvial oficial, las cuales, a su vez, eran descargadas en el Humedal Capellanía; y, por el otro, que esta vertió residuos líquidos producto de la actividad industrial y del normal funcionamiento de la empresa a la red de alcantarillado sanitario oficial; en estos casos, las descargas no eran sometidas a un tratamiento previo y no fueron objeto de declaración ante la autoridad competente.

53. Estos vertimientos pudieron afectar el medio ambiente y, en especial, el Humedal Capellanía, respecto a las descargas en el punto núm. 6.º -pozo núm. 8.º-; sobre el particular, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en

<sup>93</sup> Cfr. Folios 333 a 334 del cuaderno 7

<sup>94</sup> Cfr. Folio 1149 del cuaderno 5



el “Informe Técnico Investigación de Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO COLOMBIA S.A. (Coca Cola)”, afirmó:

*“[...] La industria PANAMCO no tiene separación de redes, por lo tanto, las descargas de aguas residuales que vierten a la red de alcantarillado oficial son combinadas y en algunas de ellas se presentan conexiones erradas, por ejemplo en el punto N° 6 de Monitoreo (PZ8, Plancha H 7 EAAB-ESP, que corresponde a PZ 35 A en los planos de PANAMCO), donde se vierten aguas industriales no tratadas (Anexo N° 4), a una red pluvial oficial de la EAAB-ESP, dicho vertimiento es descargado al Humedal Capellanía, generando deterioro al ecosistema, ya que presenta incumplimiento con respecto a los estándares de calidad establecidos por el DAMA (Resolución 1074/97-DAMA), en los parámetros de pH, Sólidos Suspendidos Totales, Grasas y Aceites. (Ver Anexo N° 2) [...]”<sup>95</sup> (Destacado fuera de texto).*

54. Esta conclusión permite probar, respecto a las descargas en el pozo núm. 8.º, el supuesto de hecho previsto en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, según el cual, está prohibido verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

55. La Sala considera que las descargas realizadas en los demás puntos de vertimiento también tenían la capacidad de contaminar porque incumplían la normativa ambiental sobre calidad. En efecto, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. realizó el análisis de las aguas y, con base en ello, concluyó que estas incumplían con algunos parámetros de calidad previstos en la Resolución núm. 1074 de 1997<sup>96</sup>, expedida por el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

56. Ahora bien, la parte demandada afirmó que las aguas residuales industriales no tienen la capacidad de contaminar automáticamente y que es diferente la definición, así como el alcance de las palabras “contaminación” y “aguas residuales industriales”.

<sup>95</sup> <sup>95</sup> Cfr. Folios 313 a 314 de la AZ, carpeta núm. 3.º

<sup>96</sup> “Por la cual se establecen estándares ambientales en materia de vertimientos”



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

57. De conformidad con el literal a) del artículo 8.º del Decreto Ley 2811 de 1974, se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en este, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir en el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

58. Esta norma también define la palabra contaminante como cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental física, química o biológica.

59. En contraste, las aguas residuales de origen industrial son aquellas generadas en procesos manufactureros de transformación, explotación o en actividades conexas o complementarias; en minería o hidrocarburos; en el procesamiento o fabricación de drogas, medicamentos, cosméticos y otros productos similares; así como en los alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución<sup>97</sup>.

60. Los efluentes que se generan en los procesos indicados *supra* pueden presentar varias características físico – químicas contaminantes, por lo tanto, la normativa ha establecido parámetros para prevenir y controlar la contaminación como consecuencia de los vertimientos.

61. En este orden de ideas, el Director del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente estableció los estándares ambientales en materia de vertimientos, mediante la Resolución núm. 1074 de 1997; su desconocimiento indica probatoriamente que el vertimiento puede tener capacidad contaminante toda vez que estos estándares fueron elaborados teniendo en cuenta un análisis

---

<sup>97</sup> Artículo 16 del Decreto 3930 de 25 de octubre de 2010 “*Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto Ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones*”. Este artículo fue compilado en el artículo 2.2.3.3.2.8 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

estadístico de la información obtenida mediante muestreos continuos de los afluentes para los diferentes sectores productivos localizados en el área de jurisdicción del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

62. En el caso *sub examine*, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. realizó un análisis de los vertimientos en el punto núm. 6.º de monitoreo y concluyó que incumplían algunos parámetros de calidad previstos en la Resolución núm. 1074 de 1997.

63. Además, en el anexo del informe que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. se precisó que en el punto núm. 6.º (PZ 8 plancha H7 EAAB-ESP, PZ 35 A en planos de PANAMCO) en la descarga a la red pluvial oficial se incumple en el siete por ciento (7%) de las alícuotas recolectadas respecto a Ph<sup>98</sup>; asimismo, en ese documento se presentó la siguiente información:

***[...] Punto N° 6 (PZ 8 plancha H7 EAAB- ESP, PZ 35 A en planos de PANAMCO***

*En este punto de monitoreo se aprecia el incumplimiento con respecto a las Grasas y Aceites en una muestra puntual de las veinte (20) recolectadas; con respecto a los demás parámetros se cumple en comparación con las Resoluciones 1074 de 1997 y 1596 de 2001 del DAMA. El Comportamiento fue el siguiente:*

***- Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5 mg/L)***

*En las jornadas realizadas en el punto N° 6 se presentaron dos (2) eventos en los cuales las caracterizaciones de la Demanda Bioquímica de Oxígeno superan el rango típico de agua residual doméstica (Entre 200 y 400 mg/L, Fuente Diseño de Alcantarillados de Alta Tecnología, Universidad de los Andes, 2002); lo que indica que se realizan descargas de origen residual industrial con cierta periodicidad, en las jornadas donde se presentó fueron las siguientes: 24 de Septiembre de 8:00 a las 19:00 horas y el 1 de octubre de las 8:30 a las 19:30 horas.*

*En las demás jornadas realizadas la presencia de materia orgánica biodegradable fue baja, presentando características de agua residual bastante diluida.*

***- Demanda Química de Oxígeno (DQO mg/L)***

*La materia orgánica total (DQO) en las jornadas comentadas anteriormente presentó características de un efluente residual tipo industrial, es de anotar que a la red pluvial está conectado un vertimiento errado; ya que la tenencia en general de la Demanda Química de Oxígeno es de un agua residual diluida.*

<sup>98</sup> Cfr. Folio 173 *ibidem*



[...]

- **Grasas y Aceites**

*En la jornada del día 24 de septiembre de las 8:00 a las 19:00 horas en una hora de muestra puntual se incumple con respecto a la Normatividad vigente con un valor de 152 mg/L, valor atípico para un líquido que fluye por la red pluvial de la EAAB-ESP. En el 60% de las muestras evaluadas en el Punto N° 6 se hallaron las Grasas y Aceites como no detectables [...]<sup>99</sup> (Subrayado fuera de texto).*

64. En este orden de ideas, los vertimientos que realizó la parte demandante en el 2006, al pozo núm. 8.º tenían la capacidad de contaminar, al punto que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. afirmó que estos generaron deterioro al ecosistema del Humedal Capellanía.

65. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en el mismo informe al que se ha hecho referencia, concluyó lo siguiente respecto a **los otros puntos de vertimiento:**

*“[...] De acuerdo con todas las inspecciones y monitores que ha realizado la EAAB-ESP, se concluye que todas las aguas residuales generadas por la actividad productiva y propia del predio no son tratadas antes de ser descargadas a la red oficial de la EAAB-ESP. Como por ejemplo, las descargas del Punto N° 1 de monitoreo que corresponde al Pozo 9” Plancha H7 EEAB-ESP (sic), sin identificar en los planos de PANAMCO; Punto N° 6 de Monitoreo que corresponde al PZ8 en plancha H7 de la EAAB y al Pozo PZ35 en los planos de PANAMCO, descargas de lavado de vehículos y pisos en el interior de la industria, estas descargas llegan al Punto N° 3 de Monitoreo que corresponde al Pozo PZ35, Plancha H7 EEA-ESP (sic), sin identificación en los planos de PANAMCO y al punto N° 7 de Monitoreo que corresponde al pozo PZ36 plancha H7 EAAB-ESP y al PZ22 en los planos de PANAMCO [...]<sup>100</sup>.”*

66. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. indicó en el documento denominado “Anexo 2 ANÁLISIS DE CLARIDAD DE LAS DESCARGAS DE PANAMCO A LA RED DE LA EAAB-ESP”, lo siguiente:

**“[...] 2.1.1. Punto N° 1 de monitoreo (PZ 9” plancha H 7 EAAB-ESP, sin identificar en planos de PANAMCO)**

<sup>99</sup> Cfr. Folios 110 a 112 de la Az, carpeta núm. 3

<sup>100</sup> Cfr. Folios 313 a 312 de la Az, carpeta núm. 3



En el Punto se obtuvo un Ph en promedio de 9.74 Und, de 130 alícuotas horarias se observa que el pH incumple en 89, lo que demuestra un incumplimiento del 68.4%, la tendencia del pH es alcalina lo que evidencia que esta descarga proviene del lavado de envase, ya que en este proceso se utiliza soda caustica, se debe de enviar (sic) esta descarga a la planta de tratamiento para su neutralización respectiva

[...]

**2.1.3. Punto 3 de monitoreo (PZ 35 plancha H7 EAAB-ESP, sin identificar en los planos de PANAMCO)**

La tendencia del pH en el Tubo N° 1 en general fue básica e incumple con la norma en un 78.5%, de las 182 alícuotas medidas hay 143 alícuotas donde el pH se encontró por encima de las 9.0 Unidades [...].

En el Tubo N° 2 de las siete (7) alícuotas elevadas de pH se incumple en seis (6) con respecto a la Normatividad vigente, la tendencia es alcalina, lo que muestra que a este pozo de inspección llegan descargas de origen residual industrial.

La Temperatura del Tubo N° 2 en dos (2) ocasiones superó los 30° C establecidos en la Resolución 1074 de 1997 del DAMA.

De acuerdo con el comportamiento del pH y la Temperatura de origen de esta descarga es de lavado de envase.

[...]

**2.1.7. Punto N° 07 de monitoreo (PZ 36 plancha H 7 EAAB-ESP, PZ 22 en planos de Panamco)**

En el tubo N° 1 el pH incumple en un 5%, de las 110 alícuotas evaluadas 6 presentan tendencia alcalina, con valores por encima de 9.0 Unidades.

La Temperatura se halló entre 16.2 y 26.6° C, valores por debajo del límite establecido en la Resolución 1074 del DAMA.

En el Tubo N° 2 se observa el incumplimiento del pH en dos (2) alícuotas de las diez (10) evaluadas, con respecto a la Temperatura se presentó cumplimiento en las alícuotas medidas.

En estas descargas, a pesar que los caudales son bajos se observó que hay influencia de aguas residuales de tipo industrial [...]<sup>101</sup> (Subrayado fuera de texto).

67. De conformidad con las pruebas citadas, los vertimientos que realizó la parte demandante en el año 2006 tenían la capacidad de alterar negativamente las

<sup>101</sup> Cfr. Folios 172 a 174 de la Az, carpeta núm. 3



condiciones del ambiente porque incumplían algunos parámetros de calidad, según la normativa que regula el asunto.

68. Sin embargo, la parte demandante insistió en el recurso de apelación que los vertimientos no tenían la capacidad de contaminar, de acuerdo con el testimonio del señor Luis Alfredo Rodríguez, quien afirmó lo siguiente durante la práctica de la prueba:

*“[...] nosotros empezamos con la EAAB haciendo esta investigación de las redes por el motivo de la tarifa de alcantarillado, esta investigación llevó a que habían (sic) varios puntos de conexión a la red domiciliaria, pero el objetivo de la EAAB era aforar todos los puntos de vertidos para así cobrar en base de esto la tarifa de alcantarillado. En el año 2006 que fue donde la EAAB empezó a hacer esta inspección de las redes Industrias Nacional de Gaseosas S.A., planta de Bogotá, estaba tramitando su permiso de vertimientos el cual, estaba próximo a vencer inclusive, hago el comentario, alcanzó a salir la resolución por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente concediendo este permiso, pero la EAAB hizo saber a la Secretaría Distrital de Ambiente sobre la presencia de otras conexiones al alcantarillado Municipal, por eso es que hubo la presencia de la Secretaría Distrital de Ambiente sobre estos otros puntos. **Pero se aclara que estos otros puntos no es que fueran de contaminación, ya que, aguas negras no es necesario tratarlas en forma independiente sino que se pueden verter directamente a un alcantarillado de domésticas.** Los reboses del tanque que hemos mencionado anteriormente son de aguas que han sido tratadas y que, cumplen con la normatividad de vertidos de la Secretaría Distrital de Ambiente. **PREGUNTADO:** Por favor explique al Despacho por qué razón según lo que acaba de contestar ninguno de los puntos de vertido tenía la capacidad de contaminante. **CONTESTÓ:** Nosotros dentro del monitoreo y control interno antes de solucionar este problema de conexiones erradas, realizó caracterizaciones como iniciativa propia, además el DAMA nunca se pronunció respecto de la contravención de normas de vertido ni mucho menos. **PREGUNTADO:** En relación con el PZ8 por favor explique al Despacho, teniendo en cuenta la red a la cual descargaba, qué peligro de contaminación presentaba para el Humedal Capellanía. **CONTESTÓ:** Con respecto a los vertidos al PZ8 **todas las aguas lluvias generadas por escorrentía** pasaban todas por ese desarenador y trampa de grasa antes de ser vertidas al PZ8 ahí no había ningún tipo de contaminación por ser características de aguas lluvias las que se están vertiendo en este punto, la conexión errada del baño es una sola para el celador, estaba conectado a ese desarenador y trampa de grasas, la cual, tiene un gran volumen de agua en primer lugar se causaba una dilución de esta aguas negras que en ningún momento son de tipo tóxico ni su carga es tan alta que no cumpla con las normas de vertido de la Secretaría Distrital de Ambiente, que estas aguas negras son de tipo sanitario, no de tipo de cafetería que puedan tener grasas o aceites. **PREGUNTADO:** De acuerdo con lo anterior, a manera de síntesis, qué era exactamente lo que vertía INDEGA a la RED pluvial a la que pertenecía el PZ8 en el momento en que el acueducto de Bogotá detectó el punto de vertimiento. **CONTESTÓ:** pues realmente el PZ8 siempre se está vertiendo aguas lluvias para eso se diseñó ese sistema de control para esa zona, más nunca se vertió*





ahí aguas residuales industriales en la cual se hizo una gran inversión para tratar sus residuos líquidos, excediendo en sus valores los valores límites permisibles por ley. **PREGUNTADO:** Por qué dice usted que excede los valores límites permisibles por ley. **CONTESTÓ:** Porque por un requerimiento de nuestra casa matriz de Coca – Cola en Atlanta, los vertidos tienen una regulación exigente tal como en Europa o en Estados Unidos, un ejemplo de cómo los exceden es: la Secretaría Distrital Ambiente exige 800 mg por litro de DBO (demanda biológica de oxígeno) para poder verter a un alcantarillado y Coca Cola tiene una demanda de 50 mg por litro de DBO (demanda biológica de oxígeno), para poder verter a un alcantarillado. Para la Compañía es primordial cumplir con la ley, y para Coca-Cola igualmente por lo que se excede [...]”<sup>102</sup>.

69. Cuando el testigo se refirió a la capacidad contaminante de los vertimientos que realizó la parte demandante se limitó a las “aguas negras” y no incluyó las aguas residuales de origen industrial, lo cual **no** es concordante con el “Informe técnico de investigación de redes de alcantarillado en el predio PANAMCO Colombia S.A. Coca Cola” y con los “Análisis de Calidad de las descargas de PANAMCO a la Red de la EAAB-ESP”, que precisan que la parte demandante no trataba todas las aguas generadas por la actividad productiva antes de ser descargadas a la red oficial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y que algunas incumplían con ciertos parámetros previstos en la normativa ambiental, según quedó expuesto de forma precedente.

70. El señor Luis Alfredo Rodríguez afirmó que la parte demandante realizó caracterizaciones antes de solucionar el “problema de las conexiones”, pero omitió precisar en cuáles puntos de vertimiento se llevó a cabo este control y su fecha. De acuerdo con las pruebas, antes de la intervención de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., la parte demandante realizaba los controles sobre el único punto de vertimiento que se había declarado ante la autoridad ambiental.

71. Ahora bien, el testigo afirmó lo siguiente sobre el punto de vertimiento “Pz8”:

“[...] El Pz8 es un pozo que es parte de la red de aguas lluvias que tiene que tiene la EAAB por la carrera 90, esa es la única red de aguas lluvias que tiene la zona, por la calle 44 ni por la carrera 94 hay red de aguas lluvias. Esa red no tiene la capacidad de poder recibir todas las aguas lluvias generadas en nuestros predios, entonces por eso están conectados ciertos tramos a la red domiciliaria de la carrera 94, y las cuales

<sup>102</sup> Cfr. Folios 216 a 217



*por iniciativa propia fueron eliminadas y enviadas a la PTAR. El Pz8 tenía conectadas aguas lluvias de la zona nor-oriental de la Embotelladora en esa zona hay localizado el taller automotriz, y oficinas administrativas, como es una zona de parqueo flujo vehicular, todas esas aguas lluvias que llevan algo de grasa y aceite de los camiones pasan por un desarenados y trampa de grasas antes de ser vertidas al Pz8. Durante la investigación de redes por parte de la EAAB, se descubrió que un baño de la portería 4 que esta sobre la carrera 90, estaba conectado a esta gran desarenador y trampa de grasas, tan pronto fue detectado esto por la Compañía se eliminó el baño al instante. La compañía tomó la decisión de a pesar de tener trampa de grasas y desarenador que estas aguas lluvias de esta zona se conectaran a la PTAR, se desviaron a la planta de tratamiento residuales, sobre este punto quiero anexar un documento con los puntos mencionados [...]. Continúa el testigo, con respecto a los vertidos de este Pz8, se hicieron evaluaciones y mediciones y se comprobó que realmente eran aguas lluvias las que estaban vertiendo allí, para lo cual se hicieron análisis del agua que salía por el PZ8 por parte de la EAAB y la compañía. Como no existe normatividad sobre aguas lluvias se tomaron como referencias ciertos análisis que la EAAB ha hecho de ciertos parqueaderos y de calles públicas, hallándose que lo que realmente se estaba vertiendo en el PZ8 eran aguas lluvias. Aclaro aquí que, tanto metales como aluminio, hierro, materia orgánica es común hallarlo en cualquier agua lluvia ya que el agua es disolvente universal. Sobre este punto, PZ8 se hicieron seguimientos hasta el año 2007 para aclarar cualquier tipo de dudas. En este estado de la diligencia el testigo anexa un documento consistente en la evaluación de la Secretaría de Ambiente a todas las conexiones erradas y de los procedimientos que se realizaron para modificar estas conexiones, en 41 folios, que se agrega al expediente [...]. Continúa el testigo. Lo importante aquí es que esta red de aguas lluvias que pasa por la carrera 90 de la EAAB, si vierte sobre un cuerpo de agua que es el humedal Capellanía, pero es por diseño de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá que se está vertiendo allí, y aclaro que, las aguas lluvias vertidas por la Compañía en esta red las tenemos conectadas al Pz8 que es parte de esta red de la EAAB en ningún momento directamente por parte de la Compañía a este humedal (sic), ósea estamos haciendo uso de la red municipal de aguas lluvias [...]*<sup>103</sup>.

72. La Sala, al analizar este testimonio, en conjunto con las demás pruebas que obran en el expediente y con los documentos que aportó el testigo, concluye que la parte demandante realizó los ajustes a las redes de alcantarillado internas para evitar los vertimientos de aguas residuales sin tratar y caracterizó los vertimientos en varios puntos de la planta para verificar que estos no generen contaminación, **después de la intervención de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y de la autoridad ambiental.**

---

<sup>103</sup> Cfr. Folios 214 a 215



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

73. En efecto, en el expediente obran los documentos técnicos sobre las obras de reubicación de la tubería de alcantarillado sanitario<sup>104</sup>, así como de pozos de inspección<sup>105</sup>, el transporte de aguas residuales y su tratamiento, el diseño hidráulico para la separación y disposición final de la red de aguas lluvias<sup>106</sup>; las facturas de las obras civiles<sup>107</sup>; entre otros.

74. Las partes demandante y demandada llevaron a cabo varias mesas de trabajo para adoptar las soluciones a la problemática que se estaba presentando en la planta de producción, en las cuales, se fijaron varios compromisos a cargo de la Industria Nacional de Gaseosas S.A.; en este contexto, fue elaborada el “Acta de Reunión de Trabajo N° 6”, el 31 de agosto de 2007, en la que se precisó lo siguiente:

**“[...] 1er Tema: Verificación que se hayan corregido los puntos mencionados en el informe técnico: “Investigación redes de alcantarillado en el predio Panamco Colombia S.A. (Coca Cola)” de noviembre de 2006 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como fuente de información para la Secretaría de Medio Ambiente para definir status de permiso de Vertimientos de la Planta de Bogotá**

**Estatus actividades por ejecutar:**

- En cuanto al PZ8 de la red de aguas lluvias: Coca Cola Femsa realizó las obras necesarias para cambiar la tubería de red interna de lluvias correspondientes a la nomenclatura de Coca Cola Femsa PZ05 a 9Z06, localizada en el costado norte del predio, para así evitar vertimiento en tiempo seco al PZ8 de la red de aguas lluvias de la EAAB. La EAAB realizará la verificación de saneamiento de este punto en el transcurso de la semana del 3 de septiembre.
- Conexión lateral PZ35A – PZ9. Coca Cola Femsa Realizó los trabajos pertinentes para solucionar el punto 1.9 del Informe Técnico de la EAAB de noviembre de 2006. Queda pendiente la verificación por parte de la EAAB de este punto, la cual se realizará en el transcurso de la semana del 3 de septiembre [...]”<sup>108</sup> (Resaltado del texto).

<sup>104</sup> Cuaderno núm. 10

<sup>105</sup> *Ibidem*

<sup>106</sup> *Ibidem* y cuaderno núm. 11

<sup>107</sup> Cfr. Folios 308 a 307

<sup>108</sup> Cfr. Folios 356 a 358



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

75. En el documento denominado “*INSPECCIÓN PZ8 DE LA RED DE AUGAS LLUVIAS DE LA EAAB*” se indicó:

*“[...] El presente estudio se realizó el día 2 de julio de 2007, se procedió a realizar un estudio, por las diferentes áreas de la planta adyacentes a la red de lluvias que descarga al Pz8 de la EAAB, recorriendo la totalidad de los baños y zonas de uso industrial e identificando por medio de trazas de anilina su descarga final, comprobando que está en su recorrido no presente conexiones erradas a la red de aguas lluvias [...]”<sup>109</sup>.*

76. La parte demandada concluyó en el Concepto Técnico núm. 010665 de 25 de julio de 2008 que “*[...] desde el punto de vista técnico y considerando el informe del laboratorio EAAB ESP, la empresa INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A. **CUMPLE** con la norma de vertimientos [...]”<sup>110</sup> (Destacado del texto).*

77. En el mismo sentido, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en el documento denominado “*Informe N° 5 Seguimiento y verificación de los puntos de vertimiento de la Empresa Panamco Colombia S.A. (Coca Cola) a las redes de alcantarillado sanitario y pluvial de la EAAB ESP*”, precisó lo siguiente:

*“[...]”*

- *Según los resultados de los análisis fisicoquímicos realizados sobre la muestra 361 recolectada en la descarga final de la planta de tratamiento de aguas residuales de la industria PANAMCO COLOMBIA S.A., a la red de alcantarillado de la EAAB-ESP, se puede determinar que vertimiento cumple con la normatividad vigente, Resolución 1074/1997 y 1596/2001 del DAMA, respecto a los parámetros analizados en el seguimiento de la calidad el día 20 de febrero 2008.*

- *En el seguimiento de la calidad de agua que es descargada a través del PZ 8 EAAB-ESP (PZ 35 A EN PLANOS DE PANAMCO), se observa que presenta calidad de aguas lluvias al compararla con los resultados referenciados, ya que no hay normatividad vigente para compararla sobre aguas lluvia. Así mismo se observa en el seguimiento presencia de hierro y aluminio, aunque estos metales no están considerados en la normativa de vertimientos a un cuerpo de agua o a un alcantarillado [...]”<sup>111</sup> (Resaltado fuera de texto).*

<sup>109</sup> Cfr. Folio 365

<sup>110</sup> Cfr. Folio 302

<sup>111</sup> Cfr. Folio 88 del cuaderno 5



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

78. Estas pruebas se refieren a hechos **posteriores al hallazgo** de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., por lo tanto, no acreditan que la parte demandante, con anterioridad a este hecho, se abstuvo de descargar residuos industriales en el pozo núm. 8.º o en los otros puntos de vertimiento que no fueron declarados. En efecto, en el documento denominado “*INSPECCIÓN PZ8 DE LA RED DE AUGAS LLUVIAS DE LA EAAB*” se indicó que el estudio correspondiente fue llevado a cabo el 2 de julio de 2007; asimismo, el Concepto Técnico núm. 010665 destacó el cumplimiento de la norma de vertimiento, sin embargo, se refiere a hechos del año 2008<sup>112</sup>; y el “*Informe N° 5 Seguimiento y verificación de los puntos de vertimiento de la Empresa Panamco Colombia S.A. (Coca Cola) a las redes de alcantarillado sanitario y pluvial de la EAAB ESP*” fue elaborado como consecuencia del estudio técnico de 2006, es decir, es posterior a esta fecha.

79. El señor Luis Alfredo Rodríguez sostuvo que la parte demandante caracterizó los vertimientos con el acompañamiento de la autoridad ambiental, cuyos resultados indicaban el cumplimiento de normas y adecuaciones en la estructura; sin embargo, la Sala reitera que estas se realizaron con ocasión del hallazgo de esa entidad y no se refieren a las descargas anteriores a ese hecho.

80. Sobre el origen industrial de los residuos, es necesario precisar que la parte demandante, en la demanda y en el recurso de apelación, insistió que la parte demandada “[...] puso en duda la connotación “industrial” de los líquidos vertidos en los puntos citados en la Resolución 3152, pues no de otra forma puede entenderse el siguiente aparte del Concepto Técnico N° 4976 [...]: “(...) Donde se identificó que las redes estaban semicombinadas y que no existía certeza total sobre su origen porque aunque muchas de ellas se encuentran identificadas y monitoreadas aguas arriba de la red se desconocen los puntos de ingreso, ubicación y naturaleza de la descarga (...)” [...]”<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Teniendo en cuenta que la visita técnica se realizó el 23 de julio de 2008

<sup>113</sup> Cfr. Folio 653



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

81. El Concepto Técnico núm. 4976 de 1.º de junio de 2007 de la Oficina de Control de Calidad y Uso de Agua de la Secretaría Distrital de Ambiente tenía por objeto realizar una evaluación sobre los puntos de vertimiento que se encontraron en la planta de producción de la parte demandante. En este documento se afirmó que, de acuerdo con el informe que presentó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., hay puntos de descarga de residuos industriales<sup>114</sup> de interés de la autoridad ambiental que deben ser objeto de investigación.

82. Según el Concepto Técnico indicado *supra* existen varios puntos de conexión a la red de alcantarillado oficial respecto de los cuales no se tiene certeza sobre su origen; no obstante, la autoridad ambiental determinó el origen y la clase de vertimiento de **otros puntos**; es decir, la afirmación que citó la parte demandante no se refiere **a todos** los puntos de vertimiento que existen en la planta.

83. Además, de acuerdo con el documento denominado “*Anexo 2 ANÁLISIS DE CLARIDAD DE LAS DESCARGAS DE PANAMCO A LA RED DE LA EAAB-ESP*”, se determinó que varias descargas tienen origen industrial por lavado de envase debido a la tendencia alcalina del Ph, en relación con los puntos de monitoreo números 1.º (PZ 9” plancha H 7 EAAB-ESP, sin identificar en planos de PANAMCO) y 3.º (PZ 35 plancha H7 EAAB-ESP, sin identificar en los planos de PANAMCO) - tubo núm. 2.º.

84. En el punto núm. 6 (PZ 8 plancha H7 EAAB- ESP, PZ 35 A en planos de PANAMCO) se presentaron “[...] dos (2) eventos en los cuales las caracterizaciones de la Demanda Bioquímica de Oxígeno superan el rango típico de agua residual doméstica (Entre 200 y 400 mg/L, Fuente Diseño de Alcantarillados de Alta Tecnología, Universidad de los Andes, 2002); **lo que indica que se realizan descargas de origen residual industrial con cierta periodicidad [...]**” (Resaltado fuera de texto).

<sup>114</sup> Cfr. Folio 324 vto. del cuaderno 7 y folio 16 del Concepto Técnico



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

85. Por lo expuesto, la Sala concluye que la parte demandada comprobó que algunos vertimientos son de origen industrial e incumplen la normativa vigente que regula la materia.

86. En este estado del estudio es necesario precisar que la parte demandante, en el documento que presentó ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el 21 de marzo de 2007, indicó que las aguas lluvias son vertidas al pozo núm. 8 de la red pluvial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., luego de pasar por una trampa de grasas para asegurar “[...] las condiciones del agua [...]”<sup>115</sup>. Esta afirmación es concordante con el testimonio que rindió el señor Luis Alfredo Rodríguez sobre este aspecto; sin embargo, ello no desvirtúa el informe técnico que elaboró la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en octubre de 2006, según el cual la parte demandante estaba realizando vertimientos sin tratar y amenazando el medio ambiente, como quedó expuesto de forma precedente.

87. Obran a folios 155 a 164 del cuaderno principal, las respuestas de la parte demandante respecto del “*informe técnico investigación de redes de alcantarillado en el predio PANAMCO Colombia S.A. (Coca Cola)*”; las cuales se exponen a continuación:

**[...] 1.1. VERTIMIENTO (OCULTO) CAJA DE INSPECCIÓN DE COCACOLA HACIA LA RED OFICIAL DE LA EEAB**

[...]

*Los vertidos de aguas residuales industriales a la red sanitaria son intermitentes y esporádicos y corresponden a reboses de alivio que se dejaron en estas conducciones; en noviembre de 2006 se efectuó la obra de canalización para el drenaje de residuos industriales provenientes de las líneas de embotellado y se están llevando a la planta aguas residuales, con lo que este punto quedó solucionado y cerrado.*

[...]

<sup>115</sup> Cfr. Folio 146



**1.2. VERTIMIENTOS AL POZO DE INSPECCIÓN DE LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EAAB UBICADA EN LA ZONA DE PARQUEADEROS ADMINISTRATIVOS DE COCACOLA (POZO 35)**

[...]

Este pozo PZ35 de la red de EAAB, ubicado en la zona de parqueo del área administrativa corporativa, presenta 6 llegadas:

- Un sumidero de aguas lluvias proveniente de portería 1.
- Dos sumideros de aguas lluvias del parqueadero de la oficina corporativa
- Una conexión clausurada
- Dos conexiones actualmente clausuradas que correspondían a sumidero (sic) de aguas lluvias en la planta de aguas y a filtración de tubería fisurada.

El lavado de vehículos del área administrativa fue una actividad puntual y no se volvió a presentar dado que en la planta existe un sitio para el lavado de vehículos.

[...]

**1.3. VERTIMIENTO A POZO DE INSPECCIÓN DE LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EAAB, EN LA ZONA DE ESTACIÓN DE BOMBEO (POZO 36 DE LA EAAB Y POZO 22 SEGÚN PLANO COCACOLA)**

[...]

Al PZ22 (36 informe EAAB) efectivamente llegan 5 conexiones:

- 2 conexiones de sumideros recolectores de aguas lluvias provenientes del área de parqueo de la portería 1.
- 1 conexión reciente corresponde a recolección de aguas lluvias de la cubierta de la edificación nueva de ampliación de bodega.
- 1 conexión de vertimiento intermitente, que correspondía al rebose del tanque colector de aguas industriales de la estación de bombeo, el cual fue clausurado.

Existen dos redes sanitarias según la EAAB: una por la carrera 94 y otra por la calle 44ª, que en realidad son alcantarillados semicombinados, aguas lluvias y sanitarias, y no exclusivas para recolección de aguas negras, ya que las lluvias por escorrentía de estas zonas llegan a estos alcantarillados, puesto que no existe otro para solo lluvias en estas vías.

Estas conexiones ya fueron actualizadas en los planos de la planta

**1.4. VERTIMIENTO DE LA CAJA DE AFORO REPORTADA POR COCA COLA A LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EMPRESA (POZO 37)**

[...]





*Esta conexión corresponde al agua tratada por nuestra planta de residuales y que finalmente es vertida al alcantarillado público, mediante conexión directa a la tubería, 5 metros antes del pozo 37.*

[...]

*Este era un rebose que actuaba como aliviadero en caso de que en época de invierno sobrepase el nivel máximo y se rebosara sobre las áreas aledañas. Actualmente ese rebose se clausuró, asegurando el paso total de agua tratada por la canaleta Parshall.*

**1.5. VERTIMIENTO AL POZO DE INSPECCIÓN PZ37 DE LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EAAB. EN ZONA DE LA PTAR**

[...]

*Esta es una tubería de PVC que recoge las aguas lluvias de las áreas de patio de almacenamiento de envases y canastas y se conecta a la Red de la EAAB, red que recoge las aguas lluvias y sanitarias del barrio Puerta de Tejada, desde la Avenida El Dorado. En esta zona de la avenida carrera 96 no hay infraestructura exclusiva de red de aguas lluvias de la EAAB.*

**1.6. VERTIMIENTO A POZO DE INSPECCIÓN DE LA RED OFICIAL PLUVIAL DE LA EAAB (POZO 8) EN LA ENTRADA # 4 DE COCA COLA (SEGÚN PLANO DENOMINADO POZO 35”)**

[...]

*Los pozos PZ31 y 32 (Internos de planta) localizados en el área de la portería 4, son pozos recolectores de sumideros y bajantes de aguas lluvias de esta área y conectan a la trampa de grasas, que luego descarga al pozo PZ8 de aguas lluvias de la EAAB. Esta conexión ya está actualizada en los planos como red de aguas lluvias.*

[...]

*La descarga era de aguas sanitarias y no de aguas industriales, provenientes del baño de la portería 4, el cual fue clausurado en noviembre de 2006 eliminando dicha descarga.*

[...]

*El pozo PZ25 (interno de planta), presenta las siguientes conexiones:*

- (3) Paralelas recolectoras de Aguas Lluvias del pozo PZ17 interno de la planta
- (3) clausuradas
- (1) Sumidero 28 aguas lluvias
- (2) Sumidero PZ24 aguas lluvias

*En el plano ya se actualizaron todas estas conexiones en la red de aguas lluvias.*

**1.7. VERTIMIENTO A RED OFICIAL EAAB Sanitaria existente sobre la calle 44ª**

[...]



*Por la calle 24C existen 3 Baterías de Baños, que se conectan directamente a la Red Oficial Sanitaria de la EAAB, por lo tanto no son conexiones erradas.*

**1.8. VERTIMIENTO DE RED PLUVIAL DE COCA COLA A LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EAAB, CONEXIÓN ERRADA UBICADA SOBRE LA CARREAR 94 CON DIAGONAL 43 (COMPLEMENTO DEL NUMERAL 1.1.)**

[...]

*Existe una red, recolectora de dos sumideros de aguas lluvias de la zona de parqueo de la portería 2, sale a la avenida carrera 96 y recoge las aguas lluvias de 8 sumideros localizados sobre esta vía, conectándose a una caja recolectora y luego a la red de la EAAB, que recoge las aguas lluvias y sanitarias de parte del barrio puerto de tea desde la avenida el dorado. En este sector no hay infraestructura exclusiva de la EAAB para recolección de aguas lluvias.*

**1.9. CONEXIÓN LATERAL PROVENIENTE DEL PREDIO COCA COLA A LA RED OFICIAL SANITARIA DE LA EAAB**

[...]

*Esta es una tubería de una red antigua, ya clausurada, que actualmente no presenta vertimiento alguno [...]"*

88. El documento citado *supra* no permite acreditar que los vertimientos que realizaba la parte demandante antes de la intervención de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en el 2006, no tenían la capacidad de contaminar, teniendo en cuenta que las respuestas se refirieron a la existencia del problema, su causa y las labores llevadas a cabo para solucionarlo.

89. La Sala concluye, con fundamento en las pruebas, que la parte demandada acreditó que la parte demandante realizó vertimientos que tenían la capacidad de contaminar; la existencia de una trampa de grasas o una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales no desvirtúa las pruebas sobre los vertimientos de residuos líquidos sin tratar, los cuales tenían origen industrial y sanitario.

90. Además de lo expuesto, la parte demandante afirmó en el recurso de apelación que no **vertía directamente** sobre ningún cuerpo de agua o sobre el Humedal Capellanía.



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

91. Sobre este argumento, en primer orden, se precisa que el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978, prevé lo siguiente:

*“[...] Artículo 211. Se prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.*

*El grado de tratamiento para cada tipo de vertimiento dependerá de la destinación de los tramos o cuerpos de aguas, de los efectos para la salud y de las implicaciones ecológicas y económicas [...]”.*

92. La norma indicada *supra* no prevé como presupuesto para incurrir en la prohibición que las **personas de carácter privado** viertan directamente sobre cuerpos de agua, por cuanto esta hace referencia a los vertimientos de residuos líquidos, entre otros, sin tratar, que puedan alterar o afectar las aguas como consecuencia de estos; por ello, el tratamiento de estos depende de la destinación de los tramos o cuerpos de agua.

93. En segundo orden, de acuerdo con las pruebas, la parte demandante no vertió directamente al Humedal Capellanía o a otro cuerpo de agua; sin embargo, las aguas que descargaba al pozo núm. 8.º eran transportadas a ese Humedal, a través de la red de alcantarillado pluvial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

94. Con fundamento en lo anterior y en algunas pruebas sobre las descargas, esa entidad concluyó en el “*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado en el Predio Panamco Colombia S.A.*” que los vertimientos afectaban el Humedal Capellanía, así:

*“[...] en el punto N° 6 de Monitoreo (PZ8, Plancha H7 EAAB-ESP, que corresponde a PZ 35 A en los planos de PANAMCO), donde se vierten aguas industriales no tratadas (Anexo N° 4), a una red pluvial oficial de la EAAB-ESP, dicho vertimiento es descargado al Humedal Capellanía, generando deterioro al ecosistema, ya que presenta incumplimiento con respecto a los estándares de calidad establecidos por el DAMA (Resolución 1074/97-DAMA), en los parámetros de pH, Sólidos Suspendidos Totales, Grasas y Aceites [...]”<sup>116</sup> (Resaltado fuera de texto).*

<sup>116</sup> Cfr. Folios 312 a 313 de la AZ, carpeta núm. 3.º



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

95. En este orden de ideas, los vertimientos del pozo núm. 8.º impactaban negativamente al Humedal Capellanía.

96. La parte demandante afirmó que “[...] no es viable ni razonable entrar a sancionar a los particulares por la decisión de las autoridades administrativas de permitir la llegada de aguas lluvias al Humedal, cuando son aguas [las aguas lluvias] que no poseen una norma que permita verificar hasta qué punto son o no perjudiciales para la conservación y mantenimiento del humedal, y que pueden recoger sedimentos y otros elementos [...]”<sup>117</sup>.

97. La Sala precisa que el análisis en esta materia se circunscribe a que el demandante realizó vertimientos con capacidad contaminante, en la medida en que utilizó la red de aguas lluvias que tenía como destino final el Humedal Capellanía para descargar residuos generados por la actividad productiva y en un baño, sin tratarlos previamente.

98. En este contexto, la administración no realizó un reproche en relación con la ubicación inadecuada de la descarga de la red alcantarillado pluvial.

99. Además de lo anterior, la parte demandante afirmó en el recurso de apelación que: “[...] en el fallo de primera instancia el operador judicial no efectuó ninguna consideración en torno al alcance de lo previsto por el parágrafo del artículo 98 del Decreto 1594 de 1984, que exceptúa de la obtención del permiso de vertimientos a las residencias y establecimientos de comercio que estén conectadas a una red de alcantarillado público norma esta cuyo alcance fue pretermitido, lo cual motivó la imposición de sanciones con fundamento en un claro error de derecho, consistente en la no aplicación de la norma en comento [...]”<sup>118</sup>. En el mismo sentido, indicó que si se admitiera el argumento expuesto por la parte demandada “[...] las autoridades ambientales deberían llegar al externo absurdo de

---

<sup>117</sup> Cfr. Fl. 663

<sup>118</sup> Cfr. Folio 652



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

sancionar a todos los hogares del país, pues a través de varios sanitarios que cada uno de los inmuebles residenciales por regla general poseen, todos los ciudadanos estaríamos “contaminando” de manera abierta y flagrante [...]”<sup>119</sup>

100. El artículo 98 del Decreto 1594 de 1984, derogado por el Decreto 3930 de 25 de octubre de 2010<sup>120</sup>, preveía:

*[...] Artículo 98. Los usuarios que de conformidad con este Decreto y demás disposiciones sobre la materia, deban solicitar concesiones de agua y que produzcan vertimientos, deberán registrar estos vertimientos ante la EMAR correspondiente dentro del plazo que esta señale.*

*PARAGRAFO. Se exceptúan del requerimiento del presente artículo los vertimientos residenciales y comerciales que estén conectados a los sistemas de alcantarillado público [...].”*

101. La parte demandante adelanta un proceso de producción de bebidas que generan residuos líquidos industriales, lo cual exige la intervención de la autoridad ambiental para controlar la calidad de sus vertimientos.

102. Además, el razonamiento que realizó la parte demandante sobre los vertimientos de los hogares tampoco encuentra asidero jurídico y probatorio porque se acreditó que la Industria Nacional de Gaseosas S.A. vertía sin tratar residuos industriales y de un baño a la **red de alcantarillado pluvial**, la cual está destinada **únicamente** a recibir los vertimientos de las **aguas provenientes de las lluvias** y, por lo tanto, no está dispuesta o preparada para recibir la carga contaminante que ello implica.

103. La clase del sistema de alcantarillado puede determinar el destino final de las aguas transportadas e incide en la protección de los recursos naturales, en la medida que las aguas lluvias no tiene la misma carga contaminante que los residuos

<sup>119</sup> Cfr. Folio 661

<sup>120</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

líquidos de un sistema de alcantarillado de aguas residuales domésticas o industriales.

104. Por las razones expuestas, no prosperan los argumentos estudiados previamente.

105. Ahora bien, la parte demandante indicó que debía aplicarse el principio *in dubio pro reo* porque no existía **certeza** sobre la capacidad contaminante de los vertimientos.

106. Sobre el particular, se precisa, por un lado, que la garantía de *in dubio pro administrado* exige que la decisión debe ser absolutoria cuando el Estado no cumple con la carga de la prueba sobre la responsabilidad y existen dudas razonables en este aspecto. Sin embargo, en materia ambiental, este principio debe aplicarse teniendo en cuenta que quienes realizan una actividad productiva que puede ocasionar daño al medio ambiente, tienen deberes especiales de cuidado, prevención y precaución<sup>121</sup>.

107. Y, por el otro, de acuerdo con el análisis que se realizó de forma precedente, está demostrado que la parte demandante incurrió en la prohibición prevista en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978. Sobre el particular, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. realizó un estudio técnico y análisis sobre las descargas que la sociedad no declaró, según los cuales, algunas incumplían con la normativa ambiental; asimismo, las pruebas que aportó la parte demandante no desvirtuaron el referido informe técnico.

108. En consecuencia, no tienen vocación de prosperidad los argumentos del recurso de apelación estudiados en este acápite.

---

<sup>121</sup> El artículo 5.º de la Ley 1333 de 21 de julio 2009, “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*”, prevé que en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla. Es decir, esta norma invirtió la carga de la prueba; sin embargo, no es aplicable al caso *sub examine* por cuanto no estaba vigente cuando se adelantó el procedimiento administrativo.



**Caso concreto respecto a la violación de una norma superior y falsa motivación de los actos administrativos acusados: Imputación de responsabilidad por incumplir el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984**

109. La parte demandante manifestó en el recurso de apelación que no incumplió la obligación prevista en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984 porque desconocía los puntos de vertimiento que no declaró ante la autoridad competente. A su juicio, estos no tenían importancia desde el punto de vista ambiental y “[...] debieron conectarse con preexistencia al proceso a una red sanitaria oficial [...]”<sup>122</sup>.

110. El artículo 117 del 1594 de 1984 preveía:

*“[...] **ARTICULO 117.** <Decreto derogado, salvo los artículos 20 y 21, por el artículo 79 del Decreto 3930 de 2010> Toda modificación ya sea en el proceso de producción, o en el sistema de tratamiento por parte de un usuario, que incida sobre el vertimiento, deberá ser sometida a aprobación previa por parte de la EMAR [...]”.*

111. La Sala considera que no encuentra sustento probatorio la tesis de la parte demandante por las razones que se exponen a continuación.

112. El testigo Luis Alfredo Rodríguez realizó una descripción de los puntos de vertimientos que halló la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en el 2006. Cuando fue interrogado sobre el conocimiento previo que tenía la parte demandante sobre los puntos de vertimiento y las modificaciones que se realizaron, contestó lo siguiente:

*“[...] **PREGUNTADO:** Por favor explíqueme al Despacho, por qué razón INDEGA no tenía conocimiento de los puntos de vertimiento detectados por la EAAB. **CONTESTÓ:** INDEGA tiene planos de sus redes internas, pero como inicialmente se dijo el motivo de la inspección de las redes por parte de la EAAB, era aforar los diferentes vertidos para que en base de esta información cobrara así la tarifa de alcantarillado, entonces las que estaban conectadas a la red doméstica estaban bien conectadas porque son baños, entonces no había ningún incumplimiento ahí. Sobre la filtración de aguas residuales al PZ9 fue un daño que se ocasionó con el tiempo y que fue detectada por la EAAB, de lo cual no se tenía conocimiento porque estaba solucionado el problema al cerrar esta conexión. **Los reboses de la estación de bombeo y de la PTAR pues eran sistemas de contingencia que se tenían, pero que al detectarlas la EAAB se eliminaron. Con respecto al PZ8 si se tiene un***

<sup>122</sup> Cfr. Folio 667



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

desarenador y una trampa de grasas con el fin de eliminar estos residuos de las aguas lluvias antes de su vertido en la red de aguas municipal, finalmente no se tenía conocimiento de la conexión del baño por esto todo el agua que sale de este sistema de control se esta enviando a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, aclaro que el paso a través de esta gran trampa y desarenador es un sistema de control muy eficiente que elimina todos estos elementos que puedan dañar el alcantarillado y la presencia de esta conexión del baño de la portería 4, debido al gran volumen de este sistema de control se causa una gran dilución y no va a causar ningún impacto ni esta de la normatividad de la Secretaría Distrital de Ambiente. **PREGUNTADO:** Por favor explíqueme al Despacho si los puntos de vertimiento detectados por el Acueducto, obedecieron a modificaciones dentro del proceso productivo industrial interno de IDEGA. **CONTESTÓ:** Las conexiones de aguas lluvias que halló la EAAB a la red de domiciliarias obedeció a que en la carrera 94 no existe red de aguas lluvias, y debido a que la EAAB no ha dado solución para estas aguas lluvias por esto se hallaban conectadas a la red de domésticas. Por este motivo se construyó una red nueva de aguas lluvias dentro de las instalaciones de la planta para poderlas verter a un punto que nos definiera la EAAB. Las demás conexiones obedecían a planes de contingencia, solamente se utilizarían cuando por un daño en un equipo de control sucedieran estos reboses. Pero aclaro que estos reboses están cumpliendo la normatividad de vertidos de la Secretaría Distrital de Ambiente [...]. **PREGUNTADO:** Sírvase informarle al Despacho por qué razón existían vertimientos o mejor redes internas de aguas residuales descargando a la red pluvial oficial de la EAAB las cuales, descargan al humedal Capellanía, tal como se afirma en las resoluciones demandadas. **CONTESTÓ:** Al Pz8 sólo se estaban descargando aguas lluvias pasando a través del sistema de control desarenador – trampa de grasa, igualmente el baño que se conectó posteriormente, nunca se llevaron a este Pz8 aguas residuales industriales [...]. **PREGUNTADO:** Sírvase informarle al Despacho la razón por la cual los planos del predio no coincidían con la realidad. **CONTESTÓ:** Ésta es una planta con más de 50 años de antigüedad y fue creciendo en el transcurso de estos, actualizando los planos a medida que se construía la embotelladora. Inicialmente no existía ninguna red de alcantarillado en la zona y había que bombear las aguas negras hasta Modelia, a medida que fue creciendo la planta muchas veces se iniciaban obras y se hacía el levantamiento posterior, con eso se nota que en ciertos años hubo una desactualización de esos planos, los que, en el año 2006 se tenía una cierta actualización, pero por ser tan antigua esta planta se escaparon ciertos puntos de conexiones antiguas, y con respecto a las lluvias como no existía ninguna red de aguas lluvias hace 20 años atrás, la única que se construyó en esa época fue la de la carrera 94, por eso se encontraron conectadas a esta red de domiciliarias, igualmente la de la calle 44 la red de la carrera 90 es la única existente en la zona y no tiene una antigüedad de más de 10 años [...]. **PREGUNTADO:** Sírvase informar al Despacho por qué razón si se iban creando nuevos puntos de vertimiento no se informó de ello a la EAAB y a la Secretaría de Ambiente, ni se sometió a la aprobación de la EMAR (Entidad Encargada de Administración de Recursos). **CONTESTÓ:** La Compañía tiene claro que, su aspecto ambiental más significativo son los vertidos industriales por eso construyó una Planta de Tratamiento de Aguas Industriales para tratar de mitigar este aspecto negativo sobre el medio ambiente, las aguas negras las conectó directamente a la red de domésticas y las pluviales en vista de que no hay alcantarillado de lluvias por la carrera 44 y 94 que fueron las iniciales existentes, pues se conectaron a esta red para no inundar la zona. Además,





---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

***aclaro que todo se inundaba por falta de aguas lluvias, pero las conectaron a la red de domésticas para evitar la inundación de esta zona. Por eso las conexiones de red de aguas lluvias de aguas negras no se habían declarado porque considerábamos que no eran contaminantes y que lo contaminante si se estaba declarando [...]***<sup>123</sup>.

113. De acuerdo con el testimonio citado *supra*, la parte demandante llevó a cabo algunas adecuaciones de la red que influían en los puntos vertimientos para atender las contingencias que se pudieran presentar por un daño y para transportar las aguas lluvias.

114. Respecto a los residuos líquidos del baño que se estaban vertiendo directamente a la red de alcantarillado de aguas pluviales y que tenía como destino final el Humedal Capellanía, el señor Luis Alberto Rodríguez afirmó inicialmente que la parte demandante no tenía conocimiento de esta situación, no obstante, cuando lo interrogaron sobre las razones de los vertimientos a la red pluvial oficial, contestó que se estaban descargando al pozo núm. 8.º aguas lluvias y los residuos del baño que “*se conectó posteriormente*”; lo cual indica que sobre este aspecto hubo una intervención de la parte demandante.

115. Además de lo expuesto, es necesario destacar que la parte demandante, en el **año 2000**, estuvo obligada a realizar un estudio actualizado de las redes de alcantarillado internas y a presentar los planos correspondientes a las autoridades competentes, como consecuencia de una queja por contaminación del Humedal Capellanía por las descargas que realizaba la Industria Nacional de Gaseosas S.A. a la red de alcantarillado pluvial.

116. En efecto, la autoridad competente realizó una inspección a la planta de la parte demandante el 29 de julio de 2000 y encontró un vertimiento de aguas residuales industriales a un pozo que forma parte de un colector de aguas lluvias que descarga en el Humedal Capellanía, así:

---

<sup>123</sup> Cfr. Folios 215 a 218



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*“[...] Durante la inspección se observó una descarga de aguas residuales a un pozo que hace parte del colector de aguas lluvias de la Carrera 90 a la altura de la calle 44, que posteriormente descarga al Humedal Capellanía donde se tomó dos muestras puntuales a las 12 p.m. y 12:35 p.m. Simultáneamente se tomó una muestra puntual a la salida de la planta de tratamiento de aguas residuales industriales. De acuerdo con los resultados presentados se observó un alto incumplimiento en los parámetros de DBO, DQO (20 veces por encima de la norma permitida) y Tensoactivos en las muestras tomadas en el vertimiento del colector de aguas lluvias, lo que confirmó que la descarga al pozo provenía de agua industrial.*

*Durante la visita se informó al industrial que debía suspender inmediatamente la descarga al pozo de inspección y remitir los **planos actualizados de los drenajes** [...]”<sup>124</sup> (Resaltado fuera de texto).*

117. En concordancia con lo anterior, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., mediante el oficio núm. 9410-2000-1649 de 2000, informó que realizó una visita técnica a la planta de la parte demandante y observó una descarga de aguas residuales industriales a un pozo que forma parte del colector de aguas lluvias de la carrera 90 a la altura de la calle 44, que tiene una descarga final al Humedal Capellanía. Asimismo, esa entidad le solicitó a la parte demandante:

*“[...] Se le informó a la industria que debe continuar verificando las redes internas para interrumpir completamente la descarga de aguas que no corresponda a aguas lluvias, al pozo de la referencia y que debe suspenderse completamente la descarga de material sólido que está llegando al pozo [...].*

*[...]*

*Una vez establecido lo anterior, la industria debe remitir a esta dependencia en un plazo de 15 días, los planos actualizados de disposición de drenaje [...].*

*[...]*

*Así mismo, la industria debe continuar verificando las redes internas, para interrumpir completamente la descarga de aguas residuales que no correspondan a aguas lluvias, al pozo de inspección del colector de aguas lluvias y suspenderse completamente la descarga del material sólido que está llegando al pozo [...]”<sup>125</sup>.*

118. La parte demandante realizó la adecuación de las conexiones erradas y solucionó los inconvenientes que se estaban presentando con los vertimientos en

---

<sup>124</sup> Cfr. Folio 41 del cuaderno núm.12

<sup>125</sup> Cfr. Folio 24 *ibidem*



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

la planta de producción, según el Concepto Técnico núm. 10870 de 29 de septiembre de 2000 del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente<sup>126</sup>. Asimismo, presentó los planos solicitados por la autoridad ambiental en los que se incluyeron las obras para adecuar las redes de vertimiento<sup>127</sup>.

119. En efecto, la Directora del Departamento Técnico del Medio Ambiente, mediante la Resolución núm. 984 de 24 de julio de 2001, otorgó permiso de vertimientos a la parte demandante, por el término de cinco (5) años, contado a partir de la ejecutoria de ese acto administrativo<sup>128</sup>

120. De conformidad con lo anterior, la parte demandante, cuando obtuvo el permiso de vertimientos, había realizado un estudio completo y actualizado de las redes internas y de los puntos de descarga en la planta; en ese contexto, obtuvo el permiso de vertimiento correspondiente. Sin embargo, de acuerdo con las pruebas, con el paso del tiempo, empezó a realizar vertimientos en otros puntos que no fueron objeto de autorización e impidieron que la autoridad ambiental ejerciera el control correspondiente.

121. Además, varios problemas con los vertimientos identificados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. en el año 2006, eran reiterativos, en la medida en que se habían presentado y **solucionado** en el 2000, como sucedió con residuos líquidos por el lavado de vehículos, el contacto de las aguas lluvias de escorrentía con el piso del área de mantenimiento, conexiones erradas y los vertimientos al Humedal Capellanía de aguas industriales. Lo anterior, indica que la parte demandante estaba en la capacidad de conocer esta situación.

122. Sobre el particular, la Sala considera necesario reiterar que la parte demandante sostuvo, durante el trámite administrativo y el proceso judicial, que con anterioridad a la intervención de las autoridades en el año 2006 no tenía conocimiento de los vertimientos que estaba realizando sin la autorización

---

<sup>126</sup> Cfr. Folio 7 *ibidem*

<sup>127</sup> Cfr. Folio 52 *ibidem*

<sup>128</sup> Cfr. Folio 54 *ibidem*



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

correspondiente, a pesar de que, en años anteriores había tenido inconvenientes con descargas de aguas industriales al Humedal Capellanía.

123. En síntesis, la Sala concluye que la parte demandante adecuó la red de alcantarillado en la planta para obtener el permiso de vertimientos en el año 2001, sobre un punto; sin embargo, en vigencia de la Resolución núm. 984 de 2001, se alteraron las condiciones iniciales y la parte demandante empezó a realizar vertimientos en otros puntos que no fueron declarados ni sometidos a un proceso de aprobación de la autoridad competente.

124. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los argumentos del recurso de apelación estudiados en este acápite.

**Caso concreto respecto al argumento de falta de motivación, desconocimiento del principio de proporcionalidad y de la existencia de causal atenuante de responsabilidad**

125. La parte demandante sostuvo, en síntesis, que la parte demandada confundió la motivación de la infracción ambiental con las razones que se requieren para fijar la “calidad” y el *quantum* de la sanción, de conformidad con los artículos 37 y 59 del Código Contencioso Administrativo. En este sentido precisó:

*“[...] Lo anterior adquiere todavía más capacidad persuasiva si se tiene en cuenta que, por regla general, y como ocurre en el presente caso, las disposiciones que prevén las sanciones administrativas no prescriben una sanción determinada totalmente de antemano, sino que en su tenor señalan unos parámetros dentro de los cuales debe moverse el funcionario administrativo en aras de concretar la respectiva sanción, lo que denota que en últimas esta decisión tiene un cierto tinte discrecional, de manera tal que a estos eventos resulta totalmente aplicable la norma del artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, y de acuerdo con el cual “[e]n la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”; elementos que deben ser justificados, pues así lo demanda una interpretación sistemática de esta norma junto con las de los artículos 35 y 59 de la misma Obra [...]”<sup>129</sup>.*

<sup>129</sup> Cfr. Folios 673 a 674



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

126. En materia de sanciones en el procedimiento administrativo ambiental, el artículo 84<sup>130</sup> de la Ley 99 preveía que cuando una persona incurría en violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, la autoridad competente impondría las sanciones establecidas en el artículo 85 *ibidem*, **según el tipo de infracción y su gravedad.**

127. El artículo 85<sup>131</sup> *ibidem* señalaba que las autoridades competentes debían imponer al infractor, **mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción**, entre otras, multas diarias hasta por una suma equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales vigentes, liquidados al momento de expedirse la respectiva resolución.

128. En el caso *sub examine*, la parte demandada, mediante la Resolución núm. 3152 de 2008, sancionó a la parte demandante, de la siguiente forma:

**“[...] CARGO PRIMERO: Presuntamente incurrir en la prohibición establecida en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978 respecto a “verter sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o impedir o obstaculizar su empleo para otros usos**

**[...]”**

**TASACIÓN DE LA MULTA:**

**En cumplimiento del literal a, numeral 1.º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 84 *ibidem* la Autoridad Ambiental podrá imponer una multa de acuerdo con el tipo de infracción y la gravedad de la misma, de esta manera, en el caso en estudio, la multa se tasaré teniendo en cuenta cada uno de los puntos de vertimientos y del punto específico N° 6 que fue la descarga directa al Humedal Capellanía.**

*La multa a imponer será la siguiente:*

*Por el incumplimiento generado en el punto N° 1 ubicados en el Vertimiento oculto caja de inspección de Coca Cola hacía la red oficial sanitaria de la EAAB; punto N° 2 ubicado en el vertimiento al pozo de inspección de la red oficial sanitaria de la EAAB ubicada en zona de parqueaderos administrativos de Coca-Cola -pozo 35-; punto 3 vertimiento a pozo de inspección de la red oficial sanitaria de la EAAB en la zona de estación de bombeo (Pozo 36 EAAB y Pz 22 según plano de Coca Cola) se impondrá*

<sup>130</sup> Artículo subrogado por la Ley 1333, según lo dispuesto en su artículo 66

<sup>131</sup> *ibidem*



una multa de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes que ascienden a la suma de (\$115.375.000.00) MCT.

En lo referente al incumplimiento generado en el punto N° 6 debe anotarse que la sociedad conocía de antemano esta descarga directa al humedal Capellanía y no obstante lo anterior no tomó las medidas eficientes y necesarias para superarla inmediatamente y por el contrario trató de desviar este tema meramente ambiental a un problema que la Empresa tiene con la Superintendencia de Servicios Públicos y el cual no es de nuestra competencia; hecho que nos permite incluir dentro de la tasación de la multa la circunstancia de agravación consagrada en el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984 respecto a “Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros”.

Por ende la multa a imponer por este incumplimiento será de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes que ascienden a la suma de sesenta y nueve millones doscientos veinticinco mil pesos (\$184.600.000) MCTE.

En conclusión la multa total por este primer cargo asciende a la suma de ciento ochenta y cuatro millones seiscientos mil pesos (\$184.600.000) MCTE.

**CARGO SEGUNDO: Presuntamente incumplir con lo ordenado en el artículo 1° de la Resolución 1074 de 1997 que ordena a quien vierta a la red de alcantarillado y/o a cuerpo de agua localizado en el área de jurisdicción del DAMA, registrar sus vertimientos ante esta Secretaría**

[...]

En este cargo el deber de conducta implicaba que la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL**

De esta manera, al haberse comprobado la existencia de este cargo, que el incumplimiento es atribuible a la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, se impondrá una sanción de carácter pecuniario equivalente a una multa de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, los cuales ascienden a la suma de nueve millones doscientos treinta mil pesos (\$9.230.000) MCTE.

**CARGO TERCERO: Presuntamente incurrir en la conducta establecida en el artículo 117 del Decreto 1594 de 1984 [...]**

[...]

De esta forma se desvirtúa el argumento de la defensa respecto a que no ha existido modificación que llevará a solicitar aprobación por parte de la Autoridad Ambiental, cuando se comprobó el aumento en las descargas generadas del proceso productivo que contenían residuos líquidos de interés sanitario.

Corolario de lo anterior, se declarará responsable a la **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.** y se le impondrá una multa de diez (10) salarios mínimos



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

*mensuales legales vigentes, los cuales ascienden a la suma de cuatro millones seiscientos quince mil pesos (\$4.615.000) MCTE [...]”<sup>132</sup>.*

129. Según lo expuesto, la parte demandada fundamentó la dosificación de la sanción en el artículo 85 de la Ley 99, norma aplicable al caso objeto de estudio, teniendo en cuenta que **no** estaba vigente la Ley 1333 de 21 de julio de 2009<sup>133</sup>.

130. Asimismo, la Sala considera que la parte demandada justificó sustancialmente la imposición y la tasación de las multas atendiendo a la clase de la infracción probada. En este orden de ideas, la cuantía de las multas dependió de la conducta objeto de reproche en sede administrativa y esta no fue impuesta de forma indistinta; las infracciones más graves fueron sancionadas con multas más altas.

131. Si bien, la parte demandada no aplicó una fórmula específica para la tasación de la multa, explicó el fundamento fáctico y jurídico de la sanción; en efecto, la sanción estuvo precedida de una valoración probatoria sobre los hechos que amenazaron el medio ambiente y el daño que podría derivarse de estos.

132. En este sentido, la administración destacó en la Resolución núm. 3152 de 2008 que la parte demandante realizó descargas de residuos líquidos de carácter industrial al sistema de alcantarillado sin un tratamiento previo, lo cual tiene la potencialidad de afectar el medio ambiente y, respecto al punto núm. 6.º, precisó que “[...] *el impacto ambiental de la fuente hídrica tuvo incidencia para los años en que existió este punto de descarga habida consideración que en el momento en que se clausuró, la presencia de estas sustancias presentó una disminución notable [...]”<sup>134</sup>.*

133. Atendiendo a que los vertimientos en el pozo núm. 8.º tenían como destino final el Humedal Capellanía, estos representaba una amenaza mayor que los demás puntos de vertimiento, por la naturaleza especial de ese cuerpo de agua que

---

<sup>132</sup> Cfr. Folios 78 a 80

<sup>133</sup> “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”

<sup>134</sup> Cfr. Folio 78



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

tiene varias comunidades vegetales acuáticas y alberga especies de aves; por ello, la parte demandada impuso una multa de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por esta conducta **únicamente**. Mientras que por **tres (3) vertimientos**<sup>135</sup> a la **red sanitaria** la multa correspondió a doscientos cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes, es decir, ochenta y tres punto treinta y tres (83.33) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por cada uno.

134. Bajo el mismo criterio, la entidad impuso a la parte demandante una multa de veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes porque omitió la obligación de **registrar los puntos de vertimiento**. En este caso, la conducta no impactaba directamente el medio ambiente, sino que su incidencia era indirecta comoquiera que la omisión impidió que la autoridad ambiental ejerciera un control sobre la calidad de las descargas; por ello, la cuantía de la multa es menor.

135. En síntesis, la cuantía de las sanciones atendió a la gravedad de la falta respecto al bien jurídico tutelado: el medio ambiente; su cuantificación tuvo en cuenta criterios razonables y guardó coherencia con todas las conductas objeto de reproche.

136. En efecto, la autoridad ambiental impuso las multas teniendo en cuenta que las infracciones tenían la capacidad de afectar el medio ambiente y el Humedal Capellanía, de acuerdo con lo expuesto en el “*Informe Técnico Investigación Redes Alcantarillado en el Predio Panamco Colombia S.A. (Coca Cola)*” y en los conceptos técnicos que se expidieron durante el procedimiento administrativo; es decir, el ejercicio de esta facultad atendió a la finalidad de la normativa en esta materia, la cual se relaciona con la protección del medio ambiente, a través de la adopción de

<sup>135</sup> “[...] Por el incumplimiento generado en el punto N° 1 ubicados en el Vertimiento oculto caja de inspección de Coca Cola hacía la red oficial sanitaria de la EAAB; punto N° 2 ubicado en el vertimiento al pozo de inspección de la red oficial sanitaria de la EAAB ubicada en zona de parqueaderos administrativos de Coca-Cola -pozo 35-; punto 3 vertimiento a pozo de inspección de la red oficial sanitaria de la EAAB en la zona de estación de bombeo (Pozo 36 EAAB y Pz 22 según plano de Coca Cola) se impondrá una multa de doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes que ascienden a la suma de (\$115.375.000.00) MCT [...]”





---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

medidas que permiten corregir la situación que genera la vulneración o amenaza y prevenir que el infractor vuelva a incurrir en la misma conducta.

137. La tasación de la sanción en materia ambiental debe estar relacionada directa e inescindiblemente con los hechos que constituyen la infracción, en el marco del principio de legalidad, por ello, su fundamento radica en la infracción y su gravedad, como ocurrió en el caso *sub examine*.

138. Ahora bien, la proporcionalidad de la sanción se relaciona directamente con las características y las circunstancias que le sirvan de fundamento; en este contexto, el tipo de sanción y el *quantum* deben ser adecuados y guardar una razonabilidad con la infracción de carácter ambiental, así como con los topes máximos que establezca la norma que regula el asunto.

139. En los actos administrativos acusados se precisó que la cuantía de las multas se fijó teniendo en cuenta el literal a) del numeral 1.º del artículo 85 de la Ley 99, según la cual la autoridad ambiental tiene la facultad de imponer esa sanción diariamente hasta por la suma equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales, liquidados al momento en que se expida el acto administrativo correspondiente.

140. En efecto, la autoridad ambiental no excedió el límite previsto en la ley al imponer las multas. Asimismo, de acuerdo con lo expuesto de forma precedente, las infracciones ambientales tienen una gravedad suficiente para ser sancionadas con multas y la cuantía respondió a criterios razonables.

141. Además de lo expuesto, la parte demandante indicó en el recurso de apelación que la administración, con fundamento en las pruebas, debió aplicar el artículo 211 del Decreto 1594 de 1984, respecto a las circunstancias de atenuación de las infracciones por buenos antecedentes o conducta anterior y por procurar, por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la



ocurrencia de la sanción, porque entre octubre de 2006 y julio de 2007 llevó a cabo trabajos de ingeniería para clausular definitivamente los puntos de vertimiento.

142. El artículo 211 del Decreto 1594 de 1984, derogado por el Decreto 3930 de 2010, preveía:

*“[...] ARTICULO 211. Se consideran circunstancias atenuantes de una infracción las siguientes:*

*a. Los buenos antecedentes o conducta anterior.*

*b. La ignorancia invencible.*

*c. El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño a la salud individual o colectiva.*

*d. Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la ocurrencia de la sanción [...]”.*

143. En primer orden, en el caso *sub examine* no era aplicable la circunstancia atenuante prevista en el literal a) de la norma citada *supra* porque, de acuerdo con los antecedentes administrativos, la parte demandante había incurrido en otras infracciones de carácter ambiental que, en algunos casos, fueron objeto de sanción y, en otros, exigieron la intervención de las autoridades competentes para proteger el medio ambiente.

144. En este sentido, la Subdirección de Calidad Ambiental del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, en los antecedentes del Concepto Técnico núm. SCA-UESM 13738 de 18 de diciembre de 2000, expedido en el expediente núm. 592 Vertimientos – PANAMCO COLOMBIA S.A., precisó lo siguiente:

*“[...] El 23 de octubre de 1972, la industria informa sobre las obras civiles de construcción del alcantarillado de la compañía.*

*[...]*

*El 4 de diciembre de 1987, mediante Radicado N° 5131. La industria anexa (sic) copia del contrato de tratamiento de aguas residuales. Se informa que la compañía realizará las obras de separaciones internas de manera tal que se disponga el vertimiento con una calidad similar existente en las redes. Se manifiesta la dificultad*



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

de realizar la conexión de las redes con otras redes por la ocupación de predios vecinos.

El 22 de diciembre de 1987, mediante Resolución N° 582. Se sanciona (sic) la industria con multa de \$250.000. Se solicita la presentación de los planos definitivos e indicar los sitios de ubicación de los pozos de conexión de los diseños de la Planta de Tratamiento de aguas residuales.

[...]

El 20 de enero de 1994, mediante memorando DSAE N° 332. Se recomienda (sic) sancionar a la industria por incumplimiento del cronograma aprobado para realizar el tratamiento primario y la constitución de la póliza. Se recomienda solicitar diseños definitivos de sistema de tratamiento primario y secundario.

El 7 de octubre de 1997, mediante Auto N° 2180. Se dispone (sic) informar a la industria la formulación de cargos por violación del decreto N° 1594/84 y el Acuerdo 58/87.

[...]

El 30 de enero de 1997. Sin número de radicación. La Alcaldía local de Fontibón envía concepto de uso del suelo del predio donde se encuentra la Planta de Tratamiento de aguas residuales. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital informa que se construyó sin permiso siendo ilegal y por lo tanto no se suministran servicios públicos. Se debe iniciar trámites de legalización de la Planta de Tratamiento de aguas residuales.

[...]

El 3 de diciembre de 1997, mediante Informe Técnico N° 2663. Con base a los resultados de la caracterización realizada el 8 de septiembre de 1997, se concluye que la industria no cumple con el decreto 1594/84 (sic), con la remoción de Sólidos Suspendidos Totales y DBO5. Se solicita presentación del programa de optimización de la eficiencia del sistema y el balance de agua.

El 13 de enero de 1998. Concepto Técnico N° 151. Con base en los resultados obtenidos de la caracterización del 20 de octubre de 1997, se concluye que la industria cumple la Resolución DAMA N° 1074/97 y se recomienda realizar el seguimiento al cumplimiento normativo.

El 13 de febrero de 1998. Mediante Memorando N° 089. Se remite Concepto Técnico N° 534 del 13 de febrero de 1998, de acuerdo con la visita realizada el 28 de enero de 1998, se recomienda amonestar a la industria y solicitar programa de tratamiento y balance detallado de agua [...]"<sup>136</sup>.

145. Asimismo, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. realizó una vista a la planta de la parte demandante el 29 de julio de 2000 y encontró

---

<sup>136</sup> Cfr. Folios 35 a 41 del cuaderno núm. 12



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

que se estaban realizando vertimientos de aguas industriales a un pozo que tenía como destino final el Humedal Capellanía<sup>137</sup>; en esta ocasión, intervino la autoridad ambiental y la parte demandante llevó a cabo algunas obras para corregir esta situación<sup>138</sup>.

146. En concordancia con lo anterior, la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua de la parte demandada, en el Concepto Técnico núm. 4976 de 1.º de junio de 2007, recordó lo siguiente:

***[...] Vale la pena mencionar, respecto a este punto de vertimiento, que con relación a la Acción Popular 023 Juicio N° 00-AP-99-0023 del 06 de julio de 2000 informa que se inspeccionó la red de alcantarillado del sector la Rabida ubicado entre la Av. El Dorado y la Av. La Esperanza entre carreras 87 y 93 encontrando, entre otros, que Indega S.A. (Coca – Cola), descarga aguas servidas a la red de alcantarillado pluvial que entrega al Humedal Capellanía. De igual forma el 3 de Agosto de 2000, la EAAB en la misma inspección encontró, entre otros, que Indega Coca-Cola descarga aguas negras al pozo de inspección de aguas lluvias ubicado en la Carrera 90 por calle 44 a través de una tubería de 24” de diámetro. (Esta descarga corresponde a la ubicada en la Portería N° 4 de Indega S.A.). Adicionalmente en el marco de dicha inspección, la EAAB remite el Radicado 22561 del 28 de Agosto de 2000, en el que comunica que se realizó visita a las industrias aledañas al humedal; con respecto a Indega Coca-Cola, se observó una descarga al pozo de aguas lluvias, en la cual se procedió a la toma de muestra y caracterización, constatándose que correspondía a aguas industriales, por lo que la EAAB informó al industrial que debía suspender inmediatamente dicha descarga y remitir los planos actualizados de drenajes, a fin de verificar la disposición de todas las redes del predio [...]***<sup>139</sup> (Resaltado fuera de texto original).

147. En conclusión, la parte demandante, antes del año 2006, había llevado a cabo algunas conductas con la capacidad de generar impactos ambientales negativos y estaban tipificadas como infracciones de carácter ambiental. Por ello, no prospera el argumento en relación con el atenuante de responsabilidad previsto en el literal a) del artículo 211 del Decreto 1594 de 1984 -buenos antecedentes o conducta anterior-.

<sup>137</sup> Cfr. Folios 22 a 24 *ibidem*

<sup>138</sup> Cfr. Folio 7 *ibidem*

<sup>139</sup> Cfr. Folio 333 vto. del cuaderno núm. 7



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
 Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

148. En segundo orden, en el caso *sub examine*, no se configuran los requisitos para tener en cuenta como circunstancia atenuante “*procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la ocurrencia de la sanción*”, por las razones que se exponen *infra*.

149. De acuerdo con las pruebas, la parte demandante llevó a cabo obras para clausurar los puntos de vertimientos que no habían sido objeto de autorización, para reconducir las aguas residuales a la Planta de Tratamiento y para separar las redes de alcantarillado sanitario y pluvial, así como para mejorar las condiciones de funcionamiento de la Planta de Tratamiento. Sin embargo, estas acciones fueron llevadas a cabo como consecuencia de la intervención de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y del “*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado en el Predio Panamco Colombia S.A.*”; en este escenario, se llevaron a cabo las mesas de trabajo entre las partes demandante y demanda para fijar responsabilidades y metas a cargo de la industria, con el objeto de superar los errores encontrados.

150. Las obras a las que se refiere la parte demandante están destinadas a realizar adecuaciones en la planta, para evitar impactos ambientales negativos en el **futuro**; no obstante, la causal atenuante exige conductas para reparar el daño causado.

151. Ahora bien, las partes demandante y demandada, así como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. celebraron el “*Pacto por la recuperación del Humedal Capellanía, Ubicado en la Localidad de Fontibón*”, en octubre de 2007, en los siguientes términos:

“[...] **CLÁUSULA PRIMERA-OBJETO.** Aunar esfuerzos, dentro del ámbito propio de las competencias de las entidades y las empresas privadas firmantes, para coordinar actividades que favorezcan el establecimiento de estrategias de prevención de factores que generen impactos negativos en la sostenibilidad del humedal Capellanía, así como para su protección, saneamiento y recuperación. **CLÁUSULA SEGUNGA-OBLIGACIONES.** La Empresa Industria Nacional de Gaseosas asumirá los compromisos que se determinen mediante convenios específicos, de acuerdo a los temas y proyectos propuestos en el documento anexo que forma parte integral de



este pacto, lo cuales se ejecutarán teniendo en cuenta alcances, presupuesto y productos específicos en el plan de manejo adjunto. La Secretaría Distrital de Ambiente y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá a través de su equipo humano de profesionales brindarán asesoría y acompañamiento técnico y de gestión interinstitucional para el logro de los objetivos trazados en los convenios derivados del presente pacto [...]. **CLÁUSULA TERCER- DURACIÓN.** El presente pacto tendrá vigencia a partir del momento de su suscripción por los intervinientes. La ejecución del pacto se desarrollará mediante los convenios respectivos, en los cuales se fijarán términos para el desarrollo de las obligaciones aquí escritas teniendo en cuenta el cronograma de proyectos adjuntos [...]"<sup>140</sup>.

152. En concordancia con lo anterior, la parte demandante le informó a la parte demandada el 30 de marzo de 2009 que "[...] la Compañía ha venido trabajando e invirtiendo alrededor de COP\$70.000.000 en programas con la Comunidad y con las Instituciones Educativas del sector, para apoyar la limpieza del humedal y sensibilizar sobre la necesidad de cuidar y recuperar el Humedal Capellanía [...]"<sup>141</sup>.

153. La Sala considera que el pacto por la recuperación del Humedal Capellanía es una medida idónea para resarcir el daño al ecosistema por los vertimientos de aguas residuales industriales y de un baño de la planta. Sin embargo, esta medida fue adoptada en el marco de las mesas de trabajo que estaban llevando a cabo las partes demandante y demandada para corregir los hallazgos del "*Informe Técnico Investigación Redes de Alcantarillado en el predio PANAMCO Colombia S.A.*", en las cuales se estudió este tema, teniendo en cuenta que la parte demandante estaba ocupando un sector del Humedal Capellanía y era necesario su recuperación; en efecto, en las mesas de trabajo que se realizaron el **16<sup>142</sup> y 30<sup>143</sup> de julio, 8<sup>144</sup>, 22<sup>145</sup> y 31<sup>146</sup> de agosto y 12 de septiembre<sup>147</sup> de 2007**, se dejó constancia sobre este aspecto y de los compromisos de las partes.

<sup>140</sup> Cfr. Folio 220 del cuaderno 3

<sup>141</sup> Cfr. Folio 223 *ibidem*

<sup>142</sup> Cfr. Folios 394 y 396 del cuaderno 8

<sup>143</sup> Cfr. Folios 409 a 411 *ibidem*

<sup>144</sup> Cfr. Folios 413 a 415 *ibidem*

<sup>145</sup> Cfr. Folios 416 a 418 *ibidem*

<sup>146</sup> Cfr. Folios 438 a 440 *ibidem*

<sup>147</sup> Cfr. Folios 447 a 449 *ibidem*



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

154. Asimismo, el pacto por la recuperación del Humedal Capellanía fue suscrito con posterioridad al auto núm. 321 de **12 de junio de 2007**, por el cual se abrió la investigación y se formuló el pliego de cargos.

155. Estas circunstancias -las mesas de trabajo y el pliego de cargos- le indican a la Sala que la parte demandante suscribió el pacto por la recuperación del Humedal Capellanía, incentivado por las autoridades que estaban interviniendo en la problemática de los vertimientos.

156. En este orden de ideas, la Sala considera que no es posible tener en cuenta la circunstancia atenuante prevista en el literal d) del artículo 211 del Decreto 1594 de 1984.

**Caso concreto respecto a la violación del debido proceso y falsa motivación por tener en cuenta una causa de agravación de la responsabilidad**

157. La parte demandante sostuvo en el recurso de apelación que la parte demandada tuvo en cuenta la causal de agravación de la responsabilidad prevista en el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984; a su juicio, esta circunstancia vulnera su derecho al debido proceso porque la Industria Nacional de Gaseosas S.A. no tenía la intención de rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro, en la medida en que los argumentos que presentó ante la administración formaban parte de una estrategia de defensa; además, no tenía conocimiento de las descargas al Humedal Capellanía y estas no eran directas.

158. En relación con este aspecto, la parte demandada consideró en la Resolución 3152 de 2008, lo siguiente:

*"[...] En lo referente al incumplimiento generado en el punto N° 6 debe anotarse que la **sociedad conocía de antemano esta descarga directa al humedal Capellanía y no obstante lo anterior no tomó las medidas eficientes y necesarias para superarla inmediatamente y por el contrario trató de desviar este tema meramente ambiental a un problema que la Empresa tiene con la Superintendencia de Servicios Públicos y el cual no es de nuestra competencia; hecho que nos permite incluir dentro de la tasación de la multa la circunstancia de agravación consagrada en el literal d) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984***



Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

respecto a “Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros” [...]”<sup>148</sup> (Destacado fuera de texto).

159. El artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, derogado por el Decreto 3930 de 2010, preveía:

“[...] **ARTICULO 210.** Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes

a. Reincidir en la comisión de la misma falta.

b. Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos, o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión.

c. Cometer la falta para ocultar otra.

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

e. Infringir varias obligaciones con la misma conducta.

f. Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades [...]” (Destacado fuera de texto).

160. La Sala considera que en el caso *sub examine* se encuentra reunidos los requisitos previstos en el literal d) de la norma citada *supra* respecto de la infracción por los vertimientos realizados al punto núm. 6.º, pozo núm. 8.º, comoquiera que desde el año 2000 se estaban presentado inconvenientes con los vertimientos de residuos líquidos industriales a una red de aguas lluvias que tenía como destino final el Humedal Capellanía, según el oficio núm. 9410-2000-1649 de 2000 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y el Concepto Técnico núm. SCA-UESM núm. 13738 de 18 de diciembre de 2000<sup>149</sup>.

161. La parte demandante llevó a cabo algunas obras para corregir esta problemática en el 2000; sin embargo, en el año 2006, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. halló nuevamente unas descargas con las mismas características, lo cual indica que esta situación no era desconocida para la parte demandante.

<sup>148</sup> Cfr. Folio 79

<sup>149</sup> Cfr. Cuaderno 12





---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

162. Aunque la parte demandante no realizaba directamente la descarga al Humedal Capellanía, vertía residuos líquidos industriales y de un baño al pozo que estaba conectado con ese cuerpo de agua, lo cual afectó al ecosistema, según lo expuesto de forma precedente en los demás acápites del caso concreto de esta providencia.

163. Ahora bien, la parte demandante tenía el derecho de llevar a cabo una estrategia de defensa en el proceso administrativo, de acuerdo con sus intereses; no obstante, la infracción en la que incurrió tenía un alto grado de gravedad, teniendo en cuenta la importancia de los humedales y su susceptibilidad respecto a las sustancias contaminantes.

164. Por último, el hecho consistente en que la parte demandante haya suprimido este punto de vertimiento no desvirtúa las descargas con capacidad contaminante que se realizaron con anterioridad a las obras.

165. Por las razones expuestas, no tienen vocación de prosperidad los argumentos del recurso de apelación estudiados en este acápite.

### **Conclusiones**

166. En suma, la Sala considera que los argumentos expuestos por la parte demandante en el recurso de apelación no están llamados a prosperar y no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados. Por lo tanto, la Sala confirmará la sentencia proferida, en primera instancia.

### **Condena en costas**

167. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se configuran los presupuestos previstos en la norma, por lo que se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, en segunda instancia.



---

Número único de radicación: 25000232400020090029801  
Demandante: Industria Nacional de Gaseosas S.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### III. RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 24 de febrero de 2015 por la Subsección "C" en Descongestión de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas a la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SANCHÉZ**    **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado                      Consejero de Estado