



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN No 3151

"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO"

LA DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

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

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución No. 2336 del 05 de agosto de 2008 esta Secretaría Declaró responsable a la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, identificada con NIT 890903858-7, en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 No. 24 C - 94 de esta ciudad de los cargos formulados mediante Auto No. 921 del 12 de junio de 2007 y que hacen referencia a: (i) "*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."*; (ii) "*CARGO SEGUNDO: Presuntamente incumplir con lo ordenado en el artículo 1º 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 antes esta Secretaría."*; (iii) "*CARGO TERCERO: Presuntamente incurrir en la conducta establecida en el Artículo 117 del Decreto 1594 de 1984 el cual determina que: "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."*; (iv) "*CARGO CUARTO: Presuntamente no cumplir con lo ordenado en el Resolución de permiso de vertimiento No. 984 del 24 de julio de 2001 y la Resolución DAMA 1074 de 1997, respecto a la presentación de los soportes de las caracterizaciones de sus vertimientos para los años 2002, 2004 y 2005."*



Que adicionalmente, en la misma Resolución se impuso a la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, identificada con NIT 890903858-7, en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 No. 24 C - 94 de esta ciudad, una multa total correspondiente a cuatrocientos treinta y cinco (435) salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalente a doscientos millones setecientos cincuenta y dos mil quinientos pesos mcte (\$200.752.500.00).

INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

Que el apoderado de la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, dentro del término legal, mediante radicado No. 2008ER35419 del 19 de agosto de 2008, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 2336 del 05 de agosto de 2008 alegando lo siguiente:

"La Resolución que infundadamente impone la sanción ahora recurrida, adolece de nulidad absoluta. En efecto, la administración inició un proceso sancionatorio en los términos del decreto 1594 de 1984, pero nunca analizó ni tuvo en cuenta los descargos del administrado. En efecto, como consta en este escrito, obrando dentro del término legal INDEGA S.A. dio oportuna respuesta a los cargos formulados y aportó documentación que de manera clara y fehaciente permite constatar que INDEGA S.A. no ha lesionado en los términos de ley, bien jurídico tutelado alguno."

"Ahora bien, dado que la Resolución recurrida desconoció por completo tales descargos y omitió su análisis por omisión total, está llamada a desaparecer de la vida jurídica por ser el sistema sancionatorio un procedimiento reglado y del que la administración no puede desviarse. Tal situación dejaría sin efecto principios de tan arraigada tradición constitucional como lo son el de legalidad y el del debido proceso."

"Ahora bien, expuesto lo anterior - que llevaría a que la administración reiniciara el procedimiento en comento - se reiteran diversos planteamientos que deben necesariamente concluir en que no existe causa eficiente ni justificación adecuada para imponer la sanción recurrida. La tipificación de la falta no se ha dado..."

Y agregan que:

"De acuerdo, con la Resolución 2336 de 2007 de la SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE, el Auto 921 de 2007 "fue notificado por edicto (...), con constancia de fijación del 05 de julio de 2007 y desfijación del dieciocho (18) de julio siguiente, sin que la sociedad hubiese hecho uso de su derecho de



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital

Ambiente 0 5 3 1 5 1

defensa mediante la presentación de los descargos respecto al Auto en estudio."

"Sobre la anterior afirmación manifestamos que mediante memorial radicado bajo el No. 2007ER31947 con fecha del 3 de agosto de 2007, el cual se adjunta como prueba, la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A., si presentó descargos contra el Auto 921 de junio 12 de 2007."

"El desconocimiento de los descargos presentados por la sociedad, se traduce en una flagrante violación del derecho de defensa y del debido proceso. En este sentido, la Secretaría de Ambiente violó el artículo 29 de la Constitución Política que consagra el derecho de defensa como una garantía fundamental del imputado, en los siguientes términos: "quien sea sindicado tiene derecho a la defensa.""

"Con la lectura de la Resolución 2336 de 2008, está claro que la Secretaría Distrital de Ambiente, en franca violación de los derechos de defensa, audiencia y debido proceso que le asisten a la sociedad, pasó por alto los descargos presentados y no se pronunció sobre los argumentos de defensa no sobre las pruebas que sustentaban dichos argumentos. En consecuencia, la Secretaría sancionó a la sociedad sin considerar los argumentos dados para rebatir los cargos que se le imputaron."

"Llama la atención el hecho de que se cuenta con el número de radicado y la copia del documento de descargos y que sin justificación, la Secretaría de Ambiente pretenda desconocer que la sociedad, dentro de los términos legales establecidos para el efectos, se defendió de las imputaciones y presentó pruebas para sustentarlo."

"En conclusión, el desconocimiento de los descargos presentados contra el Auto 921 de junio 12 de 2007, por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, afecta la validez de la Resolución 2336 de 2008, por violación al debido proceso y derecho de defensa."

Así mismo, en el escrito del recurso hubo pronunciamiento de cada uno de los cargos formulados alegando inexistencia de violación a la normativa ambiental e inconsistencias técnicas, presunción de inocencia y falta de pruebas para sancionar.

Adicionalmente, incoaron nulidad del acto mediante el cual se liquida la sanción, "por violación al principio constitucional de reserva de ley y por ausencia de motivación de la sanción" y alegaron inexistencia de motivación en la aplicación de causal de agravación de la responsabilidad, vulneración del principio de proporcionalidad así como solicitaron dar aplicación a las circunstancias de atenuación de la sanción.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

U > 3151

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Esta Secretaría procederá a resolver el recurso de la siguiente manera:

El asunto a dilucidar en el presente caso consiste en determinar si la Resolución No. 2336 del 05 de agosto de 2008 desconoció el derecho fundamental al debido proceso, dentro del trámite del proceso sancionatorio adelantado contra la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, identificada con NIT 890903858-7, en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 No. 24 C – 94 de esta ciudad?.

Previo a decidir el caso en estudio, es pertinente hacer ciertas anotaciones respecto a la protección al debido proceso y derecho de defensa.

Al respecto se anota que en sentencia C-214/94 la Corte Constitucional se refirió al derecho fundamental al debido proceso de la siguiente manera:

"Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción".

"En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional".

"Del contenido del artículo 29 de la Carta y de otras disposiciones conexas, se infiere que el derecho al debido proceso se desagrega en una serie de principios particularmente dirigidos a tutelar la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y a protegerlo de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión. En tal virtud, y como garantía de respeto a dichos principios, el proceso se institucionaliza y normatiza, mediante estatutos escritos que contienen mandatos reguladores de la conducta de las autoridades administrativas o judiciales, encaminados a asegurar el ejercicio regular de sus competencias".

44



Así mismo, en sentencia T-391 de 1997¹, la Corte se pronunció específicamente a la protección del debido proceso administrativo así:

"El debido proceso en los asuntos administrativos implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación.

El artículo 29 de la Constitución señala que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluye como elemento básico del mismo la observancia "de la plenitud de las formas propias de cada juicio," lo que en materia administrativa significa el pleno cumplimiento de lo prescrito en la ley y en las reglas especiales sobre el asunto en trámite.

En último término, de lo que se trata es de evitar que la suerte del particular quede en manos del ente administrativo. Por lo cual, todo acto arbitrario de éste, entendido por tal el que se aparta de las normas aplicables, para realizar su propia voluntad, implica violación del debido proceso."

Ahora bien, respecto a los procesos sancionatorios ambientales, que es el caso que nos ocupa, los derechos al debido proceso y a la defensa se garantizan no sólo por el artículo 29 constitucional, sino por los diferentes preceptos legales y reglamentarios que le reconocen al investigado el derecho a conocer las pruebas que se alleguen al proceso, a ser notificado de los cargos que se le imputan y a ser evaluados los descargos presentados.

Así lo preceptúan los artículos 205, 206 y 207 del Decreto 1594 de 1984 cuando indican que la Autoridad Ambiental deberá poner en conocimiento al presunto infractor de los cargos que se le formulen y otorgarle un plazo de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación para que directamente o por medio de apoderado presente sus descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de pruebas, las cuales se decretarán siempre y cuando tengan la potencialidad de ser pertinentes y conducentes para el proceso.

De esta manera, una vez se hace uso del derecho de defensa mediante la presentación de los respectivos descargos, es deber de la Administración entrar a evaluarlos previo a proferir un acto administrativo de declaratoria de responsabilidad e imposición de multas.

Es claro que la presentación y evaluación por parte de la Administración de los descargos, por parte del presunto infractor, permite asegurar no sólo el derecho de

MP. José Gregorio Hernández Galindo.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

3151

defensa sino que contribuye a garantizar la eficiencia y eficacia del proceso sancionatorio, porque de esta manera se puede definir de fondo, en forma pronta y oportuna, el respectivo proceso sancionatorio.

Una actuación en dirección contraria resulta abiertamente violatoria de principios fundamentales del presunto infractor como al debido proceso y defensa derechos constitucionales de obligatorio cumplimiento para esta Secretaría.

Con base en lo anterior y analizando el caso concreto se evidencia que la Resolución impugnada se profirió sin que se hubiese evaluado el escrito con el radicado No. 2007ER31947 del 03 de agosto de 2007, el cual contenía los descargos de la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.** contra el Auto No. 921 del 12 de junio de 2007. Dicho de otra manera, el proceso sancionatorio formulado mediante auto No. 921 del 12 de junio de 2007 se decidió de fondo sin tener en cuenta los descargos presentados por el presunto infractor, los cuales buscaban impugnar o contradecir las pruebas técnicas que eran adversas a sus intereses.

Por tal razón, y habida cuenta que la vía gubernativa, es el procedimiento que se sigue ante la administración para controvertir sus propias decisiones. Es decir, que cuando una persona no está de acuerdo con un acto de la administración, la ley ha querido que el interesado tenga la oportunidad de manifestar a la administración las razones de su desacuerdo, y que la administración tenga, a su vez, la oportunidad de revisar sus propios actos, con el fin de revisar, modificar, aclarar e **inclusive revocar el pronunciamiento inicial**, dándole así la oportunidad de enmendar sus errores y proceder al restablecimiento de los derechos del afectado, y, en ese orden de ideas, dar la posibilidad a las autoridades administrativas de coordinar sus actuaciones para contribuir con los fines del Estado (artículo 209 C.P).

De ahí que, esta Entidad teniendo en cuenta que el recurrente señala en su impugnación la nulidad de la decisión adoptada mediante Resolución No. 2336 de 2008, argumentando la violación al derecho de defensa y al debido proceso, la Dirección Legal Ambiental, procedió a verificar la presentación del memorial 2007ER31947 de fecha agosto de 2007, encontrando efectivamente que el mencionado escrito de descargos fue presentado en términos por lo que corresponde a esta autoridad ambiental en aras de garantizar y proteger los derechos fundamentales al debido proceso y defensa que amparan a la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, conceder la revocatoria de la decisión sancionatoria proferida el 07 de agosto de 2008 mediante Resolución No. 2336. Decisión que cuenta con los siguientes fundamentos jurídicos:



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital
Ambiente

3151

1. El artículo 29 de la Constitución Política que preceptúa que es deber de la Administración ajustar sus actuaciones al debido proceso en defensa de los derechos fundamentales de los administrados.
2. El artículo 3 del Código Contencioso Administrativo al establecer como principio orientador de las actuaciones administrativas la eficacia, ordena que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias y agrega que las nulidades que resulten de vicios de procedimiento podrán sanearse en cualquier tiempo a petición del interesado.
3. El numeral 1º del artículo 50 del C.C.A. establece que el recurso de reposición es un medio de impugnación que tiene el administrado para controvertir los actos administrativos con el objeto de que sean revocados, aclarados o modificados.

Con base en lo anterior, debe advertirse que los demás argumentos presentados por el recurrente en el radicado No. 2008ER35419 del 19 de agosto de 2008, por sustracción de materia, no serán objeto de pronunciamiento expreso en esta providencia máxime cuando los mismos, más que atacar la resolución recurrida, van dirigidos a controvertir los cargos formulados mediante Auto No. 921 del 12 de junio de 2007.

Adicionalmente a la revocatoria de la Resolución No. 2236 del 07 de agosto de 2008 y con el objeto de materializar los derechos fundamentales que se han estudiado en esta providencia -- derecho al debido proceso y defensa-, se ordenará incorporar el escrito de descargos radicado bajo el No. 2007ER31947 del 03 de agosto de 2007 al Proceso Sancionatorio que se adelanta contra la Industria Nacional de Gaseosas S.A.

En este sentido, es preciso citar los lineamientos Constitucionales y Legales que soportan con suficiencia la presente providencia.

- Artículo 29 de la Constitución Política

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas."

"Nadie 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."

"En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable."



"Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."

"Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

- Artículo 8 de la Carta Política: *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

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

Que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, confiere competencia a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes para ejercer dentro del perímetro urbano, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

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

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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

U S 3 1 5 1

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

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

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

Que en virtud del Decreto 561 del 29 de diciembre de 2006, se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, dentro de las cuales, se encuentra la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales.

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

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- Revocar la Resolución No. 2336 del 05 de agosto de 2008 en virtud de la cual esta Secretaría resolvió de fondo un proceso sancionatorio iniciado mediante Auto No. 921 del 12 de junio de 2007 en contra de la sociedad denominada **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, identificada con NIT



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1 3 1 5 1

890903858-7, en su calidad de generadora de las descargas industriales causadas en su planta norte, en la Carrera 96 No. 24 C – 94 de esta ciudad.

ARTICULO SEGUNDO.- Incorporar los radicados Nos. 2007ER31947 del 03 de agosto de 2007 y 2008ER35419 del 19 de agosto de 2008, al Proceso Sancionatorio que adelanta contra Industria Nacional de Gaseosas S.A., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Providencia.

ARTICULO TERCERO.- Continuar con el proceso sancionatorio iniciado mediante Auto No. 921 del 12 de junio de 2007, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 por expresa remisión de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO.- Fijar la presente providencia en 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.

ARTICULO QUINTO.- Reconocer personería al Doctor JOSÉ VICENTE ZAPATA LUGO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.338.045 de Bogotá y portador de la tarjeta profesional No. 70.457 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y condiciones del poder otorgado por el representante legal de la sociedad INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A. y que obra en el radicado No. 2008ER35419 del 19 de agosto de 2008.


ARTÍCULO SEXTO.- Notificar la presente resolución a la sociedad **INDUSTRIA NACIONAL DE GASEOSAS S.A.**, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, en la avenida Carrera 96 No. 24 C – 94 de esta ciudad.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- 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.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

0 5 SEP 2008


ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental

 EXP No 05-98-113
Radicado No. 2008ER35419 DEL 19/08/08
Adriana Durán Perdomo