



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 9 de septiembre de 2020.

Demandante	INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACÁ S.A. C.I.
Demandado	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ -CORPOBOYACÁ-
Expediente	15001-3333-009-2017-00040-01
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Tema	Confirma sentencia de primera instancia – niega pretensiones de nulidad de acto de carácter sancionatorio.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante (Fls. 458-463) contra la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2019 por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda (Fls. 425-448).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2 a 25)

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la Industria de Licores de Boyacá S.A. C.I., presentó demanda en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá-, con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 4328 de 15 de diciembre de 2015 y 2648 de 16 de agosto de 2016, a través de las cuales se decide un procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio y resuelve un recurso de reposición, respectivamente.

Como consecuencia de la declaración anterior y a título de



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

restablecimiento del derecho, solicitó, se ordene el reintegro de la suma de \$110.961.149, por concepto del valor pagado de la multa impuesta.

1.1 Hechos

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- Mencionó que en el año 1924 el Departamento de Boyacá, fundó la Fábrica de Licores de Boyacá, como dependencia de la Secretaria de Hacienda, la cual operó en la sede administrativa el Sacatin, hasta que fue trasladada en el año 1953 a los predios de la Hacienda el Jordán.
- Indicó que mediante licitación pública No. 002-GB-2002, se entregó por parte de la entidad territorial para explotación y operación la planta de la Industria de licores de Boyacá a la empresa acá demandante.
- Señaló que la demandante no fue quien construyó las redes de alcantarillado en la sede ubicada en la ribera del río Jordán.
- Sostuvo que el 03 de octubre de 2014 y durante un periodo de 3 días, se llevó a cabo pruebas de la maquinaria instalada en el área de destilería de la planta el Jordán Tunja, la cual había sido trasladada de la planta Ricaurte en Moniquirá en el año 2005, fecha en la que se cerró las operaciones de esa planta.
- Agregó que las pruebas se realizaron para verificar el funcionamiento de los equipos y se realizó proceso de limpieza, el cual fue único, lo que generó de manera imprevisible e irresistible unos vertimientos del líquido con el que se realizaba la limpieza al cauce del río Jordán.
- Consideró que los vertimientos evidenciados por Corpoboyacá



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

quedaron al descubierto únicamente con la realización de las pruebas, pues no estaban identificados en los planos hidráulicos entregados a la empresa en virtud del contrato de concesión.

- En virtud de lo anterior, Corpoboyacá inició el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio, a través de la Resolución No. 0136 de 28 de enero de 2015. Luego, mediante Resolución 0517 de 28 de febrero de 2015, se formuló el cargo consistente en “*realizar presuntamente vertimientos de aguas residuales industriales y domésticas, sin contar con el permiso de vertimientos de conformidad con lo establecido en el artículo 41 de la Ley 3930 de 2010*”.
- El 24 de marzo de 2015, bajo el radicado No. 3748, la empresa de licores presentó descargos, bajo el argumento que no estaban identificados los puntos de vertimientos y los puntos de descarga conocidos están conectados a la red de alcantarillado operada por Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P.
- Resaltó que el agua vertida al río Jordán es de uso doméstico y no industrial, por lo que no tiene las propiedades para alterar la corriente de agua, según los resultados de laboratorio.
- Con sustento en el concepto técnico No. KT 037/15, Corpoboyacá emitió la Resolución No, 4326 de 15 de diciembre de 2015, impuso la sanción en la modalidad de multa, la cual fue confirmada mediante Resolución No. 2648 de 16 de agosto de 2016.

1.2 Normas violadas y concepto de la violación

El demandante considera que, con la expedición de los actos administrativos demandados, se vulneraron las siguientes normas: artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 y el artículo 2.2.10.1.1.3 del decreto 1076 de 2015



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

2. LA PROVIDENCIA APELADA (Fls. 905-921)

El Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en sentencia de primera instancia proferida el 30 de septiembre de 2019, negó las pretensiones de la demanda.

Para fundamentar su decisión, hizo un recuento del marco normativo del régimen sancionatorio ambiental, de la responsabilidad subjetiva y sobre la ausencia de permiso de vertimientos como infracción ambiental de la multa como sanción ambiental y su tasación.

En el caso concreto, indicó que dentro del proceso administrativo sancionatorio ambiental, Corpoboyacá no incurrió en una indebida valoración probatoria, ni dejó de valorar algunas pruebas, sino que tales pruebas no tuvieron la potencialidad de desvirtuar la presunción de dolo o culpa del infractor.

Recordó que en virtud de una queja presentada el 1º de septiembre de 2014, por un vecino de la Industria de Licores de Boyacá, la Personería Municipal de Tunja y las autoridades sanitarias y ambientales, realizaron sendas visitas técnicas, en las que se determinó que la planta tenía tres puntos de vertimientos de aguas residuales que estaban siendo descargadas al río Jordán, sin contar con el respectivo permiso para ello.

Al respecto indicó la *a quo*, que las descargas de aguas residuales no obedecieron a una situación imprevisible e irresistible, a lo cual expuso lo siguiente:

1. Que el no haberse evidenciado los puntos de vertimientos, por parte del municipio de Tunja, el Departamento de Boyacá, la empresa de alcantarillado y la autoridad ambiental, no exime de responsabilidad a la Industria de Licores de Boyacá.
2. De los pliegos de condiciones y el contrato de concesión, se desprende que a la demandante le fueron entregados como parte del inventario acueductos y redes, asumiendo la



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

concesionaria la obligación de realizar a su costa las reparaciones y el mantenimiento necesario para su conservación en buen estado, quedando a cargo del concesionario la consecución de los permisos y licencias, pues el Departamento tan solo estaba obligado a entregar los que tenía vigentes para el momento del contrato de concesión.

3. En visita técnica realizada el 4 de septiembre de 2014, las autoridades evidenciaron el mal estado de las cajas de inspección y cárcamos, derrame de aceite y se determinó con claridad las descargas al río Jordán, sumado a la manifestación de un Ingeniero de la Industria de Licores de Boyacá, respecto a que anualmente se están realizando caracterizaciones al vertimiento que descarga al río Jordán, lo que denota que las descargas materia de sanción, no fueron las únicas y atípicas, sino que sobre esta circunstancia ya tenía conocimiento la empresa demandante, sumado al dicho del quejoso, respecto a que la mala situación medio ambiental se había intensificado desde hacía tres meses.

Agregó que Corpoboyacá en visitas técnicas realizadas los días 03 y 20 de octubre de 2014, determinó que los tres puntos de vertimientos al río Jordán no tenían conexión al alcantarillado, lo cual persistió, incluso después de la medida preventiva de suspensión impuesta por la autoridad ambiental, pues se instalaron taponamientos que no eran adecuados y permitían que dos de esos tres puntos produjeran filtraciones.

La juez de instancia mencionó que la Secretaría de Hacienda del Departamento informó mediante oficio radicado el 2 de septiembre de 2018, que la Industria de Licores de Boyacá había ofrecido la entrega de la planta Ricaurte desde el año 2007, no obstante a la fecha del oficio, ello no había ocurrido.

Sobre este aspecto, concluyó que la descarga de aguas residuales no fue única y atípica, además la empresa no realizó actuación alguna para mitigarlos, por lo menos durante el periodo comprendido entre



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

el 1º de septiembre y hasta el 21 de octubre de 2014, y tan solo se logró su suspensión total hasta el 25 de febrero de 2015. En tal sentido, la Industria de Licores de Boyacá tenía el deber ineludible de evitar el vertimiento de residuos líquidos al río Jordán, al no contar con el permiso respectivo.

En relación con la tasación de la multa, adujo que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que permitiese tener por desvirtuada la presunción de legalidad del acto administrativo, particularmente en cuanto a la supuesta falta de técnica en que incurrió Corpoboyacá al determinar el criterio de intensidad. Adujo que el proceso sancionatorio no obedeció a la caracterización de las aguas residuales que se descargaban al río Jordán (domiciliarias o de tipo industrial), sino concretamente a que tales descargas se realizaron sin que la empresa contara con el permiso de vertimientos. Mencionó que Corpoboyacá en el trámite administrativo señaló que la “extensión” no pudo determinarse con exactitud, por lo que consideró válido que los criterios se les haya dado la menor ponderación, pues al encontrarse acreditada la infracción, el artículo 7º de la Resolución 2086 de 2010, no permite asignar un valor de 0 a ningún criterio.

Por otra parte, respecto al agravante de la sanción, adujo que fue bien impuesto por Corpoboyacá, en atención a que la medida preventiva de suspensión inmediata de los tres puntos de vertimientos fue notificada el 12 de febrero de 2015, sin embargo, la autoridad ambiental pudo determinar el 19 de febrero siguiente, que la ILB había cumplido apenas parcialmente la medida preventiva y los puntos de vertimientos pendientes se conectaron al alcantarillado hasta el 25 de febrero de 2015. Es decir que conforme el numeral 10º del artículo 7º de la Ley 1333 de 2009, se da agravante por incumplimiento total o parcial a las medidas preventivas.

3. RECURSO DE APELACIÓN (Fls. 458-463)

Dentro de la oportunidad para ello, la parte demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia,



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

solicitando se revoque la misma y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el vertimiento no era previsible para la Industria de Licores de Boyacá, dado que no tenía técnica o fácticamente como predecir los puntos de descarga.

Al efecto, indicó que de los documentos pre y contractuales de concesión, la Industria de Licores de Boyacá no podía prever esos puntos de descarga, pues sobre las instalaciones hidrosanitarias, solo se entregó un plano donde se evidenciaba que el único punto de entrega de aguas servidas, era a través de la acometida de alcantarillado existente para el inmueble.

Señaló que, al no conocer la ubicación de los puntos de descarga de aguas residuales, al momento de realizar el lavado de tanques, no era posible conocer que estos vertimientos se realizarían al río Jordán y menos, que debía solicitarse permiso de vertimientos.

Sostuvo que el hecho sancionado por Corpoboyacá, esto es el no tener permiso de vertimientos para las descargas producto del lavado de tanques realizado a principios de octubre de 2014, no puede ser probado con la visita técnica realizada por la Secretaría de protección Social y la Personería de Tunja el 1º de septiembre de 2014, pues lo que allí se determinó fue un aspecto diferente, relacionado con el estado de la caja de inspección y cárcamos, y derrame de aceite. Agregó que la visita tuvo origen en malos olores y no por las descargas al río.

Mencionó que el ingeniero de la Industria de licores de Boyacá en la visita de 02 de octubre de 2014, al referir que “*anualmente la ILB realiza la caracterización de sus vertimientos*”, lo hacía para acreditar el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 38 del Decreto 3930 de 2010, en cuanto a la obligación de todo suscriptor/usuario de caracterizar sus vertimientos. Aduce que a tal manifestación no se le puede dar alcance o connotación diferente, como lo hizo el *a quo*.

Arguyo que, desde el 14 de octubre de 2014, la empresa empezó las



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

labores para taponar los puntos de descarga, según la medida preventiva impuesta, no obstante, esas obras civiles no se pueden realizar de un día para otro, pues las mismas implican adecuaciones internas y empalmes a la red de alcantarillado, dependiendo de su disponibilidad y trámites.

Hizo alusión a que el lavado de tanques se hizo por una sola vez, para realizar la restitución anticipada al Departamento, en atención a la nulidad del contrato de concesión de la operación de la planta de producción.

Resaltó que en la decisión de primera instancia no se tuvo en cuenta que según los resultados de laboratorio, el agua proveniente de las tres descargas se declaró como libre de carga contaminante, es decir que se probó idóneamente que el agua no contenía sustancias químicas que alteraran las condiciones del agua del río.

Finalmente manifestó su inconformismo con la tasación de la multa, a lo cual solicitó remitirse a los argumentos expuestos en la demanda.

4. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

4.1 Parte demandada (Fls. 476-477)

La apoderada de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá-, presento escrito de alegaciones finales, en el cual solicitó confirmar la decisión de primera instancia, por considerar que no se probó que los actos demandados fueron proferidos bajo la vulneración de norma alguna.

Indicó que la parte actora no acreditó eximente de responsabilidad, a lo cual recalcó que la Industria de Licores de Boyacá al estar ubicada en zona urbana, cuenta con servicio de alcantarillado y al no tener conexión con las misma, debía contar con permiso de vertimientos e implementar el sistema de recolección y tratamiento de residuos líquidos, con el fin de verterlas en condiciones aptas a la fuente hídrica.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

Señaló que el demandante no contaba con una conexión al sistema de alcantarillado, ni con un permiso para su vertimiento, situación que va en contravía de las normas de protección del ambiente.

Agregó que la entidad respetó el derecho de defensa de la demandante, dando la oportunidad de aportar pruebas, las cuales fueron valoradas en conjunto al momento de resolver de fondo.

4.2. Por su parte el delegado del Ministerio Público y la parte demandante guardaron silencio dentro de la oportunidad dispuesta para alegar de conclusión.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO.

En razón a los argumentos expuestos en el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, corresponde a esta Sala establecer si los actos administrativos por medio de los cuales se dispuso sancionar a la Industria de Licores de Boyacá deben ser declarados nulos, por ser expedidos sin tener en cuenta las pruebas que desvirtúan la presunción de dolo y/o culpa, las cuales acreditan que no era previsible el vertimiento al río Jordán (*tesis de la demandante*), o si por el contrario, debe mantenerse incólumes los efectos de los actos que decidieron el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ-00388-14, al no acreditarse eximente de responsabilidad (*tesis de la demandada*).

2. TESIS DEL CASO SUB EXÁMINE

De acuerdo a lo anterior, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

- **Tesis argumentativa propuesta por la A quo.**

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda, en consideración a que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo impugnado, sino que por el contrario se acreditó que la Industria de Licores de Boyacá tenía tres puntos de vertimientos de aguas residuales que estaban siendo descargadas al río Jordán, sin contar con el respectivo permiso, aspecto que no obedeció a una situación imprevisible e irresistible.

- **Tesis del apelante - parte demandante.**

Considera que se debe acceder a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que el vertimiento al río Jordán no era previsible, dado que no tenía conocimiento de dichos puntos de descarga, pues de los planos de instalaciones hidrosanitarias entregados por el Departamento de Boyacá, se evidenciaba que el único punto de entrega de aguas servidas, era a través de la acometida de alcantarillado existente para el inmueble.

- **Tesis de la Sala**

La Sala confirmará la sentencia de primera, teniendo en cuenta que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de dolo o culpa a que se refieren los parágrafos de los artículos 1º y 5º de la Ley 1333 de 2009, ni tampoco probó el eximente de responsabilidad alegado de fuerza mayor o caso fortuito, siendo que los vertimientos de aguas residuales al río Jordán no se constituyen en un evento imprevisible e irresistible, pues desde que la Industria de Licores de Boyacá S.A. C.I. asumió la operación de la planta en marzo de 2003, en condición de concesionario, asumió la obligación de verificar las instalaciones hidrosanitarias y hacer los ajustes necesarios, en cumplimiento a la normativa ambiental.

En tal sentido dirá la Sala que la Industria de Licores de Boyacá era responsable de reducir los riesgos que pudieran generar impactos



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

negativos al ambiente, por lo que previo a sus actividades industriales de fabricación de licor, pudo haber determinado las falencias en la red interna de alcantarillado y proceder a la adecuación interna, particularmente en cuanto a la conexión de aguas residuales al sistema de alcantarillado.

Considerará la Sala que la demandante no acreditó que las descargas de aguas residuales no fueron únicas y atípicas en la primera semana de octubre de 2014, teniendo en cuenta que de tiempo atrás, con la queja presentada por los vecinos y la visita de 04 de septiembre de 2014 realizada por Personería y la Secretaría de Protección Social de Tunja, dicha situación ya era perceptible, sumado a que el delegado de la misma planta de la Industria de Licores de Boyacá, admitió que los vertimientos al río Jordán se venían presentando desde antes.

Finalmente, mencionará la Sala que el recurso de apelación, en lo relacionado con la tasación de la pena, resulta ser insuficiente, en tanto no se realizó un reparo concreto en contra de la decisión de primera instancia y tan solo se limitó a decir que se remitía a los argumentos expuestos en la demanda.

Para desatar el problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: *i)* El procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental, *ii)* Régimen de vertimientos al alcantarillado, *iii)* De las pruebas allegadas al proceso, y *iv)* El caso concreto.

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL.

En la sentencia C-259 de 2016¹, luego de hacer una lectura sistemática de la Constitución, la Corte encontró que el Estado asume cuatro deberes fundamentales con relación al medio ambiente:

¹ Examinó la constitucionalidad del artículo 165 (parcial) de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

“(i) **El deber de prevenir los daños ambientales**, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79).

(ii) **El deber de mitigar los daños ambientales** se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.

(iii) **El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales** encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.

(iv) Finalmente, **el deber de punición frente a los daños ambientales** se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.

De esta manera, la concepción ecológica de la Constitución Política exige que la legislación que se adopte propenda por la garantía y protección del medio ambiente en los aspectos sustanciales como en su régimen sancionatorio.

Por su parte, con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009² se creó un **régimen sancionatorio ambiental** más completo, que respondió a la necesidad de actualizar el marco legal a las exigencias propias que implicó la vigencia de la Constitución. Es de recordar que antes de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio se encontraba disperso y desactualizado, lo cual no daba claridad sobre el procedimiento sancionatorio, las circunstancias de atenuación o agravación de las conductas, los eximentes de responsabilidad, entre otros. Así, el régimen aplicable era el contenido en las Leyes 23 de 1973, 9ª de 1979, 99 de 1993 y en los Decretos 2811 de 1974, 622 de 1977, 1541, 1681 y 1715 de 1978, 1594 de 1984, 948 de 1995, lo cual ponían en evidencia la necesidad de organizar y actualizar el mismo.

El procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 fue referido en la sentencia C-595 de 2010 en los siguientes términos:

“Específicamente, instituye unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

² La ley fue de iniciativa parlamentaria y necesitó tres legislaturas en el Congreso para ser expedida (2006 a 2009).



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

La función de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 4º, Ley 1333).

Se considera infracción en materia ambiental i) toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y demás normas ambientales, ii) la comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333).

De igual modo, establece causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental (artículos 6º y 7º, Ley 1333). También, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (artículos 12-16, Ley 1333).

A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:

- 1) Indagación preliminar (art. 17).³
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).⁴
- 3) Notificaciones (art. 19).⁵
- 4) Intervenciones (art. 20).⁶
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).⁷

³ Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello. La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación. La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.

⁴ El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

⁵ En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

⁶ Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.

⁷ Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. PARÁGRAFO. La



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

- 6) Verificación de los hechos (art. 22).⁸
- 7) Cesación de procedimiento (art. 23).⁹
- 8) Formulación de cargos (art. 24).¹⁰
- 9) Descargos (art. 25).¹¹
- 10) Práctica de pruebas (art. 26).¹²
- 11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).¹³
- 12) Notificación (art. 28).¹⁴

existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

⁸ La autoridad ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.

⁹ Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales señaladas en el artículo 90 del proyecto de ley, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición en las condiciones establecidas en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁰ Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental. Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

¹¹ Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del pliego de cargos al presunto infractor este, directamente o mediante apoderado debidamente constituido, podrá presentar descargos por escrito y aportar o solicitar la práctica de las pruebas que estime pertinentes y que sean conducentes. PARÁGRAFO. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán a cargo de quien la solicite.

¹² Vencido el término indicado en el artículo anterior, la autoridad ambiental ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término de treinta (30) días, el cual podrá prorrogarse por una sola vez y hasta por 60 días, soportado en un concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas. PARÁGRAFO. Contra el acto administrativo que niegue la práctica de pruebas solicitadas, procede el recurso de reposición. La autoridad ambiental competente podrá comisionar en otras autoridades la práctica de las pruebas decretadas.

¹³ Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar. PARÁGRAFO. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 80 y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.

¹⁴ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

13) Publicidad (art. 29).¹⁵

14) Recursos (art. 30).¹⁶

15) Medidas compensatorias (art. 31).¹⁷

Como tipos de medidas preventivas se consagran las siguientes: i) amonestación escrita; ii) decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; iii) aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; y iv) suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36).

Las sanciones que pueden imponerse son: i) multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes; ii) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; iii) revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro; iv) demolición de obra a costa del infractor; v) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; vi) restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y vii) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar (artículo 40)".

La Ley 1333 de 2009 ha establecido la titularidad de la potestad sancionadora ambiental en cabeza del Estado, la cual se ejerce, entre otros, a través de las Corporaciones Autónomas Regionales, de acuerdo con sus competencias (art. 1º). Del mismo modo, la ley prevé un procedimiento único, claro y expedito, el cual tiene un carácter administrativo y, por tanto, se rige por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, así como por los principios de política ambiental contenidos en la Ley 99 de 1993. Se prevén igualmente las medidas de tipo coercitivo, preventivas y

¹⁵ El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

¹⁶ Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo. PARÁGRAFO. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

¹⁷ La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

sancionatorias, aplicables a aquellas personas que usan, aprovechan o atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables. En cuanto al alcance de las infracciones ambientales debe señalarse que el artículo 5º *ejusdem* las define como toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen, y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

La mencionada disposición aduce que también constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber, el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre las dos.

Conforme a lo anterior la ley prevé como infracción en materia ambiental no solo la acción u omisión que desconozca la legislación ambiental vigente sino también la resultante de los actos administrativos proferidos por autoridades ambientales, además de los daños que se generan al medio ambiente. Por tanto, el operador administrativo debe soportarse en aquellas normas que impongan prohibiciones, condiciones, restricciones y obligaciones ambientales a sus destinatarios, para el aprovechamiento y uso del medio ambiente y los recursos naturales. Tanto el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto-Ley 2811 de 1974) como la Ley 99 de 1993 establecen mandatos de las características anotadas, cuya violación, por tipificación indirecta¹⁸, daría lugar a la imposición de sanciones.

¹⁸ En sentencia C-564 de 2000 la Corte señaló que la tipificación indirecta “presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

4. RÉGIMEN DE VERTIMIENTOS AL ALCANTARILLADO.

En primer lugar, se observa que el Decreto-Ley 2811 de 1974, también conocido como el Código de Recursos Naturales Renovables, tuvo por objeto:

“**Artículo 20.** Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

10. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

20. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

30. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.

En virtud de ello, consagró como factores de deterioro ambiental los siguientes:

“**Artículo 8º.-** Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;

(...)



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

- d.- Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;
- e.- La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;
- f.- Los cambios nocivos del lecho de las aguas;
- (...)
- l.- La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios; (...). (Subrayas de la Sala)

Posteriormente, el artículo 35 de ese mismo Decreto-Ley, en el aparte correspondiente a la reglamentación de los residuos, basuras, desechos y desperdicios, señaló:

“Artículo 35º.- Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos”. (Subrayas de la Sala)

El artículo 132 de esta normativa consagró:

“Artículo 132º.- Sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni el régimen y la calidad de las aguas, ni interferir su uso legítimo.

Se negará el permiso cuando la obra implique peligro para la colectividad, o para los recursos naturales, la seguridad interior o exterior o la soberanía Nacional. (Subrayas de la Sala)

Por otro lado, el Decreto 1449 de 1977 dispone en su artículo segundo:" En relación con la conservación, protección y aprovechamiento de las aguas, los propietarios de predios están obligados a:

- 1.- No incorporar en las aguas cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, tales como basuras, desechos, desperdicios o cualquier sustancia tóxica, o lavar en ellas utensilios, empaques o envases que los contengan o hayan contenido.
- 2.- Observar las normas que establezcan el Inderena y el ICA para proteger la calidad de los recursos, en materia de aplicación de productos agroquímicos.
- 3.- No provocar la alteración del flujo natural de las aguas o el cambio de su lecho o cauce como resultado de la construcción o desarrollo de actividades no amparadas por permiso o concesión del Inderena, o de la violación de las previsiones contenidas en la resolución de concesión o permiso.
- 4.- Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de concesión.
- 5.- No utilizar mayor cantidad de agua que la otorgada en la concesión.
- 6.- Construir y mantener las instalaciones y obras hidráulicas en las condiciones adecuadas de acuerdo con la resolución de otorgamiento.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deban obtener.

8.- Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes.

9.- Construir pozos sépticos para colectar y tratar las aguas negras producidas en el predio cuando no existan sistemas de alcantarillado al cual puedan conectarse.

10.- Conservar en buen estado de limpieza los cauces y depósitos de aguas naturales o artificiales que existan en sus predios, controlar los residuos de fertilizantes, con el fin de mantener el flujo normal de las aguas y evitar el crecimiento excesivo de la flora acuática

El artículo 201 del Decreto 1541 de 1978, señala: “Se prohíbe verter, sin tratamiento residuos sólidos, líquidos o gaseoso, 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 e los tramos o cuerpo de aguas, de los efectos para la salud y de las implicaciones ecológicas y económicas”.

A su turno, la Ley 9º de 1979 señaló lo siguiente:

“**Artículo 10.** Todo vertimiento de residuos líquidos deberá someterse a los requisitos y condiciones que establezca el Ministerio de salud teniendo en cuenta las características del sistema de alcantarillado y de la fuente receptora correspondiente”.

“**Artículo 11.** Antes de instalar cualquier establecimiento industrial, la persona interesada deberá solicitar y obtener del Ministerio de Salud o de la entidad en quien éste delegue, autorización para verter los residuos líquidos”. (Subrayas de la Sala)

Por último, el Decreto 3930 de 2010, refiere:

El artículo 3 define en el numeral 35 vertimientos “como la descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido”.

Por su parte el artículo 10, establece el uso para consumo humano y doméstico, en actividades tales como:

- “1. Bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato.
2. Satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios.
3. Preparación de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración.”



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

El artículo 16, señala: "Uso industrial. Se entiende por uso industrial del agua, su utilización en actividades tales como:

1. Procesos manufactureros de transformación o explotación, así como aquellos conexos y complementarios.
2. Generación de energía.
3. Minería.
4. Hidrocarburos.
5. Fabricación o procesamiento de drogas, medicamentos, cosméticos, aditivos y productos similares.
6. Elaboración de alimentos en general y en especial los destinados a su comercialización o distribución."

El artículo 24, enuncia las prohibiciones sobre vertimientos así: "No se admite vertimientos:

1. En las cabeceras de las fuentes de agua.
2. En acuíferos.
3. En los cuerpos de aguas o aguas costeras, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso.
4. En un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente.
5. En cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos. de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-ley 2811 de 1974.
6. En calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillados para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación.
7. No tratados provenientes de embarcaciones, buques, naves u otros medios de transporte marítimo, fluvial o lacustre, en aguas superficiales dulces, y marinas.
8. Sin tratar, provenientes del lavado de vehículos aéreos y terrestres, del lavado de aplicadores manuales y aéreos, de recipientes, empaques y envases que contengan o hayan contenido agroquímicos u otras sustancias tóxicas.
9. Que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 9º del presente decreto.
10. Que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos."

El artículo 25, enuncia las actividades no permitidas así: "(...) 3. Disponer en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas, y sistemas de alcantarillado, los sedimentos, lodos, y sustancias sólidas provenientes de sistemas



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

de tratamiento de agua o equipos de control ambiental y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo. Para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos".

El artículo 38 señala que:

“Los suscriptores y/o usuarios en cuyos predios o inmuebles se requiera de la prestación del servicio comercial, industrial, oficial y especial, por parte del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, de que trata el artículo 3º del Decreto 302 de 2000 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, están obligados a cumplir la norma de vertimiento vigente

Los suscriptores y/o usuarios previstos en el inciso anterior, deberán presentar al prestador del servicio, la caracterización de sus vertimientos, de acuerdo con la frecuencia que se determine en el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales, Subterráneas, el cual expedirá el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los usuarios y/o suscriptores del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, deberán dar aviso a la entidad encargada de la operación de la planta tratamiento de residuos líquidos, cuando con un vertimiento ocasional o accidental puedan perjudicar su operación.”

El artículo 41, prescribe:

“Artículo 41. Requerimiento de permiso de vertimiento. Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

Parágrafo 1. Se exceptúan del permiso de vertimiento a los usuarios y/o suscriptores que estén conectados a un sistema de alcantarillado público.”

5. DE LAS PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO.

Al proceso fueron allegados los siguientes elementos de prueba que resultan útiles a efectos de resolver los problemas jurídicos planteados:

5.1. En relación con las actuaciones administrativas adelantadas por Corpoboyacá en contra de la Industria Licorera de Boyacá

- Copia del expediente administrativo OOCQ-0388/14 siendo presunto infractor la Industria Licorera de Boyacá (CD fl. 92).



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

- Resolución No. 0135 de 28 de enero de 2015, “*por medio de la cual se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones*”. En dicho acto se ordenó la suspensión de los tres puntos de vertimientos de agua residual industrial y residual doméstica que se descargan al río Jordán (fls 23 a 38 del CD fl. 92).
- Resolución No. 0136 de 28 de enero de 2015, “*por medio de la cual se inicia un proceso sancionatorio de carácter ambiental*” (fls 39 a 53 del CD fl. 92).
- Resolución No. 0517 de 27 de febrero de 2015, “*por medio de la cual se formulan unos cargos*”, en relación con: “*realizar presuntamente vertimientos de aguas residuales industriales y domésticas, sin contar con el permiso de vertimientos de conformidad a lo establecido por el artículo 41 del Decreto 3930 de 2010*” (fls 79 a 82 del CD fl. 92).
- Escrito de descargos presentado por la Industria de Licores de Boyacá (fls 93 a 130 del CD fl. 92).
- Auto No. 485 de 15 de abril de 2015, mediante el cual se abre a pruebas el proceso sancionatorio ambiental (fls 156 a 159 del CD fl. 92).
- Resolución No. 4328 de 15 de diciembre de 2015, “*por medio de la cual se decide un proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio*”. En dicho acto se declaró probado el cargo formulado mediante Resolución No. 0517 de 2015 en contra de la Industria de Licores de Boyacá y se impuso sanción por valor de \$110.961.149 (fls. 26 a 35).
- Escrito contentivo del recurso de reposición presentado por la representante legal de la Industria de Licores de Boyacá en contra de la Resolución No. 4328 de 2015 (fls 226 a 248 del CD fl. 92).
- Resolución No. 2648 de 16 de agosto de 2016, “*por medio de la cual se resuelve recurso de reposición*” y se confirma la Resolución No. 4328 de 15 de diciembre de 2015 (fls. 36 a 39).



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

5.2. En relación con las visitas técnicas realizadas a la Industria Licorera de Boyacá

- Acta de control sanitario de 04 de septiembre de 2014, realizada por la Secretaría de Protección Social de Tunja, en la que se indicó: *“se evidencia que falta mantenimiento en las cajas de inspección y cárcamos perimetrales, se pudo observar que en uno de los cárcamos hay un derrame de aceite el cual debe ser recogido y dispuesto adecuadamente por tratarse de un residuo peligroso”* (fl. 118).
- Informe de visita sanitaria de 02 de octubre de 2014, realizada por la Dirección de Salud del Departamento, la Secretaría de Protección Social de Tunja, Corpoboyacá y Proactiva, en la cual se concluye *“que existe afectación en la zona de influencia directa de la planta de la Industria de Licores por los vertimientos de aguas residuales aparentemente industriales provenientes del proceso de elaboración de ron y aguardiente realizado en la mencionada planta de procesamiento”* (fls 144 a 146 y 5 a 7 CD fl. 92).
- Acta de visita técnica infracciones ambientales realizada el 03 de octubre de 2014 por Corpoboyacá y la Personería de Tunja, en la que se describe como situación encontrada: *“se están presentando descargas por parte de la Industria Licorera de Boyacá descargas inadecuadas de residuos líquidos en el río Jordán, sin contar con un permiso de vertimientos, adicionalmente en la zona de influencia de este punto es persistente la presencia de fuertes olores que afectan el medio ambiente”*. En observaciones se indica que *“las descargas realizadas se hacen al río Jordán, el cual integra la cuenca alta del río Chicamocha, el cual se encuentra en proceso de recuperación”* (fls 14 a 17 del CD fl. 92).
- Acta de visita realizada el 20 de octubre de 2014 en la Industria Licorera de Boyacá, por funcionarios de Corpoboyacá (fl.45).
- Acta de reunión de 12 de febrero de 2015, mediante la cual funcionarios de Policía Ambiental y Corpoboyacá, otorgan tres días a la Industria Licorera de Boyacá para la suspensión definitiva de los vertimientos industriales y domésticos al río Jordán (fls. 50 a 51).
- Acta de seguimiento de fecha 19 de febrero de 2015 y concepto



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

No. KT-002/15 de la misma fecha, dentro del expediente administrativo OOCQ-0388/14, en los cuales se concluye que se hizo cumplimiento parcial a la Resolución No. 135 de 28 de enero de 2015 (fls 66 a 70 del CD fl. 92).

- Visita técnica etapa probatoria infracciones ambientales de fecha 05 de junio de 2015 en al cual se menciona que: *“las causas que dieron origen al presente proceso sancionatorio desaparecieron dado que las redes internas de aguas residuales fueron conectadas a la red de alcantarillado municipal”*. Se concluyó que: *“se dio cumplimiento a la medida preventiva, se realizó la conexión al sistema de alcantarillado municipal, por parte de la Licorera de Boyacá no se presentan factores de deterioro ambiental”* (fls 170 a 171 del CD fl. 92).

5.3. En relación con los vertimientos de aguas residuales a río Jordán y la red de alcantarillado de la Industria Licorera de Boyacá

- Derecho de petición de fecha 1º de septiembre de 2014, presentado por el señor William Yanquen Rodríguez, ante la Personería Municipal de Tunja, en el cual pone en conocimiento olores nauseabundos provenientes del río Jordán, porque la Industria Licorera de Boyacá arroja las aguas negras a ese caudal (fls 2 a 3 del CD fl. 92).
- Reporte de resultados de fecha 08 de octubre de 2014, realizado por Corpoboyacá cerca al puente de madera del río Jordán (fls 11 a 13 del CD fl. 92).
- Oficio 050860 de 17 de octubre de 2014, a través del cual el Director Técnico de Salud Pública remite a Corpoboyacá copia de concepto técnico de vista y solicita se adopten las medidas necesarias para mitigar el problema ambiental evidenciado (fl 8 del CD fl. 92).
- Concepto No. KT-071/14 de 21 de octubre de 2014, elaborado por la Subdirección Administración Recursos Naturales de Corpoboyacá, en el cual se refiere que se evidenciaron tres



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

puntos de vertimientos de los cuales no es posible identificar la fuente de generación (fls 18 a 22 del CD fl. 92).

- Mediante oficio radicado No. 2014000126861 de 12 de noviembre de 2014, el Gerente de Planeación y Construcciones de Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P., refiere que no tiene conocimiento de la localización exacta de los puntos sanitarios de la planta el Jordán de la Industria Licorera de Boyacá (fl. 47).
- Oficio No. 046 de 12 de febrero de 2015, en el que la Gerente de la Industria de Licores de Boyacá hace una descripción del plan de acción tendiente a realizar la conexión al sistema de alcantarillado administrado por Proactiva (fls 56 a 58 del CD fl. 92).
- Plano planta de desagües y redes municipales de las instalaciones de la Industria Licorera de Boyacá (fl. 40).
- Plano de localización descargas del sector, perteneciente al Plan Maestro de Alcantarillado (fl. 41).
- Oficio No. 072 de 19 de febrero de 2015, a través del cual la Gerente de la industria de Licores de Boyacá, refiere que se realizó el sellamiento de los vertimientos al río Jordán (fls 71 a 78 del CD fl. 92).
- Oficio No. 094 de 02 de marzo de 2015, mediante el cual, la gerente de la empresa demandante refiere que el 25 de febrero de 2015, se llevó a cabo la conexión de dos puntos de salida aguas residuales al alcantarillado (fls. 52 a 55).
- Sendos informes de resultados de ensayos realizados por Analizar Laboratorio Fisicoquímico Ltda., en las instalaciones de la Industria Licorera de Boyacá, el 13 y el 25 de febrero de 2015 (fls. 56 a 57).
- Oficio radicado No. 2015000073041 de 28 de mayo de 2015, en



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

el que el Gerente de Planeación y Construcciones de Proactiva, indica que la industria Licorera de Boyacá es suscriptora de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Refirió que “*el 13 de febrero de 2015, se supervisó los trabajos de conexión de algunas instalaciones internas al sistema de alcantarillado, puesto que no se habían identificado la existencia de las mismas al no haber descargas, pero que quedaron en evidencia de manera súbita a finales del año pasado*” (fl 167 del CD fl. 92).

- Concepto No. KT 037/15 de 20 de agosto de 2015, elaborado por la Subdirección Administración Recursos Naturales de Corpoboyacá, en el que se considera que la Industria de Licores incurrió en una infracción ambiental por realizar descargas de aguas residuales domesticas e industriales al río Jordán (fls 172 a 180 del CD fl. 92).
- Oficio 802 de 20 de diciembre de 2017, en el cual el Secretario de Protección Social de Tunja indica sobre el trámite dado a la queja presentada por el señor William Yanquen Rodríguez (fl 141).
- Oficio radicado No. 20185000172071 de 02 de enero de 2018, el Gerente de Planeación y Construcciones de Proactiva Aguas de Tunja S.A. E.S.P., en el cual manifiesta que solo hasta el 16 de diciembre de 2014, tuvo conocimiento que la planta de la ILB estaba realizando vertimientos de aguas residuales directamente al río Jordán. Agregó que el 10 de febrero de 2015, la empresa verificó los trabajos de conexión al sistema de alcantarillado (fl. 110).

5.4. En relación con el contrato de concesión

- Copia del pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 002-GB- de 2002 (fls. 160 a 194).
- Copia del contrato No. 001 de 15 de enero de 2003 celebrado entre el Departamento de Boyacá y la unión temporal licorandes y asociados para la concesión de la producción,



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

distribución y venta de los alcoholes y licores destilados (fls 151 a 159).

- Oficio No. 20186500021841 de 31 de enero de 2018, a través del cual el Director de Recaudo y Fiscalización del Departamento de Boyacá, hace referencia sobre el acta de inicio del contrato de concesión No. 001 de 2003, el cual fue suscrito con una duración de 20 años. Agregó que la Industria de Licores desde el año 2007 anunció la entrega de la planta del complejo agroindustrial de Ricaurte en Moniquirá, pero dicho trámite no se ha realizado (fl 150).

6. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, pretende la empresa demandante que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. 4328 de 15 de diciembre de 2015 y 2648 de 16 de agosto de 2016, a través de las cuales se decide un procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio y resuelve un recurso de reposición, respectivamente.

Aduce la parte actora que el vertimiento al río Jordán no era previsible, teniendo en cuenta que en los planos de las instalaciones hidrosanitarias entregados por el Departamento de Boyacá, se indicaba que el único punto de entrega de aguas servidas, era a través de la acometida de alcantarillado existente para el inmueble, por ende, no se tenía conocimiento de los puntos de descarga al río.

Así las cosas, procede la Sala a establecer si la parte actora acreditó dentro del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ-00388-14 un **eximente de responsabilidad, particularmente en cuanto a que era imprevisible determinar el vertimiento de aguas residuales al río Jordán**. Para tal efecto, se hará un breve recuento de las actuaciones y pruebas recaudadas dentro del trámite administrativo sancionatorio, así:



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

1.- El proceso se originó por el derecho de petición de fecha 1º de septiembre de 2014, presentado por el señor William Yanquen Rodríguez, ante la Personería Municipal de Tunja, en el cual se aducen olores nauseabundos provenientes del río Jordán, porque la Industria Licorera de Boyacá arroja las aguas negras a ese caudal¹⁹, en virtud de ello, la Secretaría de Protección Social de Tunja, mediante visita de 04 de septiembre de 2014, determinó la falta mantenimiento en las cajas de inspección y cárcamos perimetrales²⁰ y se estableció la necesidad de realizar visita conjunta²¹.

2.- Dicha visita, tuvo lugar el 02 de octubre de 2014, realizada por la Dirección de Salud del Departamento, la Secretaría de Protección Social de Tunja, Corpoboyacá y Proactiva, con el acompañamiento de delegados de la demandante, en la cual se concluyó que existe afectación en la zona de influencia directa de la planta de la Industria de Licores por los vertimientos de aguas residuales aparentemente industriales provenientes del proceso de elaboración de ron y aguardiente realizado en la mencionada planta de procesamiento²². Al respecto se indicó:

- “Según lo afirmado por los funcionarios de la Industria parte de los residuos líquidos generados en la planta de procesamiento son descargados a pozo séptico. A este proceso unitario se le realizó mantenimiento hace aproximadamente dos años; no obstante, no se pudo verificar con soportes documentales el manejo dado a los lodos extraídos en ese procedimiento.
- Según el ingeniero Gustavo Patiño profesional de la Industria de Licores de Boyacá S.A., anualmente se están realizando caracterizaciones al vertimiento que descarga al río Jordán; sin embargo, no presentaron los soportes de los mencionados monitoreos.
- Aparentemente, a los residuos líquidos industriales no se les realiza tratamiento previo. En campo se identificaron dos descargas que vienen directamente al río Jordán.
- La Industria de Licores de Boyacá S.A. no ha iniciado el trámite ante la autoridad ambiental de la jurisdicción para obtener el respectivo permiso de vertimientos, debido a que realizan descarga directa a una fuente de agua.
(...)
- No se tiene claro como es la distribución de las redes internas de

¹⁹ Folios 2 a 3 medio magnético.

²⁰ Folio 118

²¹ Folio 141

²² Folios 144 a 146.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

recolección y evacuación de aguas residuales domésticas e industriales instaladas y que estén en funcionamiento en la planta de la Industria de Licores de Boyacá, situación que imposibilita establecer claramente el origen de los residuos líquidos que se están descargando al río y al pozo séptico. (...)

2.- Posteriormente se realizó un recorrido por las instalaciones de la Industria de Licores de Boyacá S.A., donde se identificó un tramo de colector colapsado, que además de residuos líquidos transporta escombros y residuos sólidos. Las condiciones actuales en este punto generan molestias sanitarias y estéticas puntuales y que aparentemente afectan directamente a la planta.

3.- Continuando con la inspección, se ubicó dos puntos de descarga de aguas residuales que vierten los residuos al río Jordán, una de ellas presumiblemente de tipo industrial, lo anterior se deduce a partir del color y olor del vertimiento, pues dista de tener características organolépticas propias de las aguas residuales domésticas; además que el impacto sobre el recurso es notorio en la zona de mezcla del vertimiento”.

3.- El 03 de octubre de 2014, en visita técnica realizada por funcionarios de Corpoboyacá y la Personería de Tunja, se determinó que la Industria Licorera de Boyacá realiza descargas inadecuadas de residuos líquidos en el río Jordán, sin contar con un permiso de vertimientos, evidenciándose fuertes olores²³. Así mismo se realizó visita el 20 de octubre de 2014, en la que se concluyó la existencia de tres puntos de vertimientos al río Jordán, los cuales no tienen conexión al alcantarillado público²⁴.

4.- En virtud de las mencionadas visitas, la entidad demandada emitió el concepto No. KT-071/14 de 21 de octubre de 2014, en el cual refiere que se evidenciaron tres puntos de vertimientos de los cuales no es posible identificar la fuente de generación, los cuales no cuentan con tratamiento de aguas residuales previo a la descarga y sin el correspondiente permiso de descargas²⁵.

5.- Como consecuencia de lo anterior, la demandada a través de la Resolución No. 0135 de 28 de enero de 2015, impuso medida

²³ Folios 14 a 17 medio magnético.

²⁴ Folio 45.

²⁵ Folios 18 a 22 medio magnético.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

preventiva, consistente en la suspensión de los tres puntos de vertimientos de agua residual industrial y residual doméstica que se descargan al río Jordán²⁶. De igual forma, mediante Resolución No. 0136 de 28 de enero de 2015, se dio inicio al proceso sancionatorio de carácter ambiental en contra de la Industria de Licores de Boyacá S.A.²⁷

6.- El 19 de febrero de 2015, la demandada emitió el concepto No. KT-002/15, en el cual se concluye que la suspensión de vertimientos no se realizó de manera adecuada, pues no se instalaron estructuras que garanticen que los vertimientos no van a ser dispuestos al río Jordán, sino que tan solo se realizaron taponamientos²⁸.

7.- Con acto administrativo No. 0517 de 27 de febrero de 2015, se formularon cargos, por realizar presuntamente vertimientos de aguas residuales industriales y domésticas, sin contar con el permiso de vertimientos de conformidad a lo establecido por el artículo 41 del Decreto 3930 de 2010²⁹.

8.- El 24 de marzo de 2015, la demandante presentó escrito de descargos, en los cuales refirió que: (i) desde el año 1953 viene funcionando en ese lugar la Industria Licorera de Boyacá, sin que se haya conocido la situación de vertimientos al río Jordán; (ii) la demandante no fue la que construyó la planta y el Departamento de Boyacá no entregó información sobre tales descargas; (iii) no tenía conocimiento de las descargas de aguas residuales domésticas e industriales a la fuente hídrica, dado que las mismas se dieron por unas pruebas técnicas a una maquinaria y equipos que no se había efectuado con anterioridad; (iv) la Industria Licorera de Boyacá se encuentra ubicada dentro del perímetro urbano de cobertura del prestador de servicio de alcantarillado, por lo que está exenta de dotarse del sistema de recolección y tratamiento de residuos líquidos y contar con el permiso de vertimientos; (v) la demandante no actuó

²⁶ Folios 23 a 38 ibidem.

²⁷ Folios 39 a 53 ibidem.

²⁸ Folios 66 a 70 ibidem

²⁹ Folios 79 a 82 ibidem.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

de manera doloso o culposa al haberse presentado los vertimientos en octubre de 2014; (vi) de buena fe creyó que los bienes entregados en concesión en el año 2003, contaban con los requerimientos y permisos respectivos, incluyendo los ambientales y de servicios públicos; (vii) según muestras de laboratorio, las aguas residuales son de origen doméstico, por lo que no surge la obligación de contar con permisos de vertimientos; (viii) adujo como eximente de responsabilidad, que era imprevisible e irresistible conocer sobre los vertimientos; y (ix) agregó que el procedimiento está viciado de nulidad, puesto que el concepto técnico No. KT-071 de 21 de octubre de 2014, está basado en la caracterización cuya muestra fue adelantada por personal propio de la autoridad ambiental, sin que se tenga acreditación del IDEAM, sin que tampoco se haya corrido traslado al presunto infractor³⁰.

9.- Posteriormente, mediante Auto No. 485 de 15 de abril de 2015, se abrió a pruebas el proceso sancionatorio ambiental³¹. En cumplimiento a ello, se realizó el concepto No. KT 037/15 de 20 de agosto de 2015, elaborado por la Subdirección Administración Recursos Naturales de Corpoboyacá³², en el cual se indicó:

3.2. “(...) La Industria de Licores de Boyacá S.A. (...) **dio cumplimiento a la medida preventiva** impuesta mediante la Resolución No. 0135 del 28 de enero de 2015, **consistente en la suspensión inmediata de los tres puntos de vertimientos de agua residual industrial y domestica que se descargan al río Jordán** del municipio de Tunja (...).

3.3. (...) **realizó la respectiva conexión de sus aguas residuales al sistema de alcantarillado municipal de Tunja**, en dos de sus cámaras de recolección (INT33WA e INT34W) las cuales hacen parte del sistema, esto se evidenció en terreno al momento de la visita de etapa probatoria y además se adjunto una copia del oficio original remitido por la empresa PROACTIVA AGUAS DE TUNJA S.A. E.S.P. donde se certifica la conexión al sistema de alcantarillado.

3.4. (...) Hay evidencias que **en la actualidad la infracción ambiental no persiste ya que las descargas de las aguas residuales industriales y domesticas son descargadas al sistema de alcantarillado municipal de Tunja** el cuales administrado por la empresa PROACTIVA AGUAS DE TUNJA S.A E.S.P.

³⁰ Folios 93 a 130 ibidem.

³¹ Folios 156 a 159 ibidem.

³² Folios 172 a 180 ibidem.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

3.5. (...) En la actualidad en la visita realizada el día 5 de junio de los corrientes, por parte de la Industria Licorera de Boyacá, no se presenta ningún factor de deterioro ambiental, dado a que **las aguas residuales industriales y domésticas de la industria de Licores de Boyacá están siendo manejadas por la empresa prestadora del servicio de alcantarillado municipal**, Proactiva Aguas de Tunja S.A E.S.P, por lo tanto estas son vertidas al sistema de alcantarillado municipal de Tunja.

3.6. (...) Respecto al cargo formulado en contra de la INDUSTRIA DE LICORES DE BOYACA S.A C I (...) por, "*Realizar presuntamente vertimientos de aguas residuales industriales y domésticas, sin contar con el permiso de vertimientos de conformidad a lo establecido por el artículo 41 de la ley 3930 de 2010*" **la corporación en cumplimiento de sus funciones de AUTORIDAD AMBIENTAL considera que se cometió una INFRACCION AMBIENTAL**". (Negrilla fuera del texto original)

10.- Agotada la etapa probatoria, la entidad demandada profirió la Resolución No. 4328 de 15 de diciembre de 2015, a través de la cual se declaró probado el cargo formulado en contra de la Industria de Licores de Boyacá y se impuso sanción por valor de \$110.961.149³³. En dicho acto se consideró lo siguiente:

“De acuerdo a los elementos probatorios que obran en el expediente y habida cuenta que dentro de los descargos presentados por la Industrial de Licores de Boyacá, **son conscientes de la existencia de las descargas que se estaban presentando al Rio Jordán**, de manera tal que no existe duda alguna que pueda controvertir que efectivamente **se estaba realizando este vertimiento de manera ilegal y sin los controles previos** para tal efecto. Así como tampoco, contaban con el correspondiente permiso de vertimientos de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 41 del Decreto 3930 de 2010, circunstancias especiales que habrían impedido se endilgara este cargo ambiental. Pero contrario sensu, debido a la imposición de la medida preventiva por parte de la Corporación, es que la Industria de Licores de Boyacá, de manera diligente procede a realizar las gestiones pertinentes para lograr la conexión de sus vertimientos a la red principal de alcantarillado del municipio de Tunja.

De esta manera se reitera a la Industria de Licores de Boyacá, que independientemente de que se encontrará dentro de la cobertura del prestador del servicio de alcantarillado, no se encuentra cobijada por este solo hecho, y **debía contar con la autorización y la respectiva conexión a la red principal de alcantarillado**, aspecto que no se dio en el presente caso, como quiera que la Industria estando dentro del perímetro urbano, y teniendo la red doméstica no estaba conectada a la red, para evitar el vertimiento al cuerpo del Rio Jordán. Situación que queda demostrada en

³³ Folios 26 a 35.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

el presente proceso.

Así mismo, respecto al desconocimiento del vertimiento que se venía realizando, tal argumento no desvirtúa el cargo formulado, y en su defecto deja entrever **omisión del control de los procesos de la Industria que desconoce el manejo de sus aguas residuales**, que independiente de que sean domésticas debe hacer parte de sus procesos de mantenimiento y limpieza constante a fin de evitar inconvenientes sanitarios y ambientales.

En cuanto a la necesidad de contar con una PTAR, esta obligación se constituye en un deber legal por parte de las empresas que se encuentran por fuera del área de cobertura del sistema de alcantarillado público, circunstancias en las que estaba antes la Industria de Licores de Boyacá, al no estar conectada a la red y en su defecto estar vertiendo sus aguas residuales domésticas e industriales al Río Jordán. Por ende, sí resultaba aplicable en caso de no haber logrado conectarse a la red de alcantarillado, y aunado **estaría obligada a tramitar su correspondiente permiso de vertimientos y ceñirse a los lineamientos ambientales establecidos para ello.**

En atención a **la caracterización** allegada a la Corporación, esta prueba **se constituye en elemento fundamental para lograr la autorización por parte de la Empresa Proactiva S.A E.S.P., para recibir las descargas, tres (3) puntos, más no aplica para desvirtuar el cargo formulado por la Corporación**, sin desconocer que se constituye en un factor a no tener en cuenta dentro de la tasación de la multa por verter aguas a un cuerpo natural sin el permiso ambiental correspondiente.

En cuanto al eximente propuesto en los descargos, tal circunstancia debe despacharse de manera desfavorable, como quiera que las características para su configuración no fueron probadas ni evidenciadas en el desarrollo del proceso, por ende, tal eximente carece de fundamento fáctico y jurídico, aún más cuando debido a la imposición de la medida preventiva por parte de la Corporación, es que la Industria de Licores de Boyacá, de manera diligente procedió a realizar las gestiones pertinentes para lograr la conexión de sus vertimientos a la red principal de alcantarillado, **actuar que pudo haber sido desarrollado bajo los criterios de prevención, mitigación y control, evitando el desarrollo del presente proceso sancionatorio en su contra.**” (Negrilla fuera del texto original)

11.- En virtud del recurso de reposición presentado por la Industria de Licores de Boyacá en contra de la Resolución No. 4328 de 2015³⁴, la entidad demandada profirió la Resolución No. 2648 de 16 de agosto de 2016³⁵, en la cual se confirmó el acto recurrido.

³⁴ Folios 226 a 248 medio magnético.

³⁵ Folios 36 a 39



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

En ese orden, frente a la responsabilidad de la Industria de Licores de Boyacá, de las pruebas allegadas al plenario, se tiene acreditado que:

- En virtud del derecho de petición de fecha 1º de septiembre de 2014, presentado por el señor William Yanquen Rodríguez, ante la Personería Municipal de Tunja, se realizaron las visitas de 04 de septiembre y 02, 03 y 20 de octubre de 2014, de las cuales, surgió la necesidad de dar apertura al proceso ambiental de carácter sancionatorio en contra de la Industria de Licores de Boyacá.
- Lo anterior, porque se pudo determinar la existencia de tres puntos de descarga de aguas residuales en el río Jordán de la jurisdicción del municipio de Tunja, sin contar con un sistema de tratamiento previo y sin contar con el respectivo permiso de vertimientos. Dentro del proceso no se identificó la fuente de generación de dichos líquidos.
- En el trámite del proceso administrativo, la Industria de Licores de Boyacá, dio cumplimiento a la medida preventiva impuesta por la autoridad ambiental, en cuanto a la suspensión de los tres puntos de vertimientos, al realizar la respectiva conexión de sus aguas residuales al sistema de alcantarillado municipal de Tunja.
- La Industria de Licores de Boyacá, no controversió la existencia de las descargas que se estaban presentando al Río Jordán.

Ahora, en desarrollo del problema jurídico propuesto, conviene precisar que tal y como se indicó en las consideraciones generales de este proveído, el régimen jurídico aplicable en este caso es el establecido en la Ley 1333 de 2009, el cual, en el parágrafo del artículo



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

primero³⁶ y el párrafo primero del artículo quinto³⁷, señala que en materia ambiental **se presume la culpa o dolo del infractor**, por lo que el presunto infractor tendrá la carga de la prueba, y para ello podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

Al efectuar el examen de constitucionalidad respecto de la presunción de culpa o dolo establecida en la Ley 1333 de 2009, llevado a cabo por la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010, ésta señaló que el régimen de responsabilidad establecido en la ley censurada es de carácter subjetivo; dijo la Corte:

7.5. Según se explicará, **la ley cuestionada conserva una responsabilidad de carácter subjetiva en materia sancionatoria ambiental toda vez que los elementos de la culpa y el dolo continúan vigentes por disposición expresa del legislador.**

(...)

7.6. **La presunción de culpa o dolo establecida en el procedimiento sancionatorio ambiental se encaja dentro de las denominadas presunciones legales -iuris tantum-, toda vez que admiten prueba en contrario**, como puede advertirse de una lectura literal de los párrafos legales cuestionados. En esa medida, hasta antes de imponerse la sanción definitiva, el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción utilizando todos los medios probatorios legales.

(...)

7.10. **La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que no exime al Estado de su**

³⁶ **ARTÍCULO 10. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL.** El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

³⁷ **ARTÍCULO 50. INFRACCIONES.** Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decretoley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

PARÁGRAFO 10. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-.

Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. **Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).**

No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. **La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales.**

La presunción legal puede recaer sobre la violación de las normas ambientales y el daño al medio ambiente. **Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales,** a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.

Además, el artículo 8º de la Ley 1333, establece los eximentes de responsabilidad, como son: “1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890. 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista”. De igual modo, el artículo 90, *ejusdem*, contempla las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental: “1º. Muerte del investigado cuando es una persona natural. 2º. Inexistencia del hecho investigado. 3º. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4º. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.”

Las sanciones, como se expuso inicialmente, se encuentran establecidas en el artículo 40 de la Ley 1333. **Además, la decisión sancionatoria adoptada por la administración, está sujeta a control judicial por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.”** (Negrilla de la Sala)

Así las cosas, correspondía a la Industria Licorera de Boyacá desvirtuar



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

la presunción de culpa o dolo dentro del proceso administrativo de carácter sancionatorio ambiental, no obstante, considera la Sala que la demandante no logró tal cometido, tal y como pasa a exponerse: Al respecto, como se mencionó, la apertura del proceso sancionatorio no solo tuvo como base la visita realizada el 04 de septiembre de 2014, pues de la lectura de la resolución No. 0136 de 28 de enero de 2015, se advierte que existió una queja del señor William Yanquen Rodríguez ante la Personería Municipal y la autoridad ambiental realizó visitas técnicas el 02³⁸, 03 y 20 de octubre de 2014, las cuales sirvieron de sustento para emitir el concepto técnico No. KT-071/14. En ese sentido, advierte la Sala que contrario a lo señalado por la parte actora, el hecho sancionado por Corpoboyacá, no fue acreditado únicamente con la visita de 1º de septiembre de 2014.

Por otra parte, la actora sostiene que la planta donde funciona la Industria Licorera de Boyacá fue construida por el Departamento de Boyacá y al momento de entregarse en concesión esas instalaciones, no se puso en conocimiento de los puntos de descarga de aguas residuales (materia de infracción).

Sobre este aspecto, se acreditó que la unión temporal licorandes y asociados, celebró el contrato No. 001de 15 de enero de 2003 para la concesión de la producción, distribución y venta de los alcoholes y licores destilados a través de la Industria Licorera de Boyacá, por el término de veinte (20) años³⁹, cuya acta de inicio fue suscrita el 10 de marzo de 2003⁴⁰. En el mencionado contrato se estableció⁴¹:

“CLAUSULA SEGUNDA. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES.- DEL CONCESIONARIO (...) 8). Podrá utilizar para los fines de la concesión las instalaciones locativas en que desarrollaba su actividad la Industria Licorera de Boyacá. Después de la firma del acta de entrega de inventario, el concesionario tendrá la obligación de conservarlas, que comprende la realización a su costa de todas las reparaciones locativas y el mantenimiento que sea necesario para la conservación

³⁸ A dicha visita también asistieron delegados de la Dirección de Salud del Departamento, la Secretaría de Protección Social de Tunja, Proactiva y de la Industria Licorera de Boyacá.

³⁹ Folio 155 vto.

⁴⁰ Folio 150

⁴¹ Folios 151 a 159.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

y preservación de las mismas en buen estado. (...) 9) Podrá utilizarse para los fines de la concesión los muebles, maquinaria, equipos, herramientas, acueductos y redes, líneas de producción y envasado, laboratorios, tanques de almacenamiento y demás equipo industrial que sea entregado al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ que se encuentren en las instalaciones anteriormente mencionadas, (...) Después de la firma del acta de entrega de inventario **EL CONCESIONARIO tendrá la obligación de conservación, que compromete la realización a su costa de las reparaciones y el mantenimiento** (...) CLAUSULA DÉCIMA CUARTA: RIESGOS Y COLABORACIÓN DEL CONCESIONARIO.- **La explotación de la concesión se hará por cuenta y riesgo del CONCESIONARIO** (...) CLAUSULA DÉCIMA QUINTA: LICENCIAS, AUTORIZACIONES Y PERMISOS.- **Son de cargo del CONCESIONARIO,** con la colaboración y apoyo del DEPARTAMENTO, **la consecución de todas las licencias, autorización y permisos,** especialmente las previstas en el numeral 2.38 de los pliegos de condiciones de la licitación Pública No. 002-GB-2002”.
(Resaltado por la Sala)

Lo anterior significa que cuando CORPOBOYACÁ tuvo conocimiento de los hechos, es decir desde el momento en que realizó las visitas técnicas (septiembre y octubre de 2014), la actora era concesionaria del inmueble, por lo que tenía a su cargo las instalaciones y debía prever por su mantenimiento y conservación.

Luego está demostrado que la actora tenía a su cargo la verificación de las normas ambientales para el funcionamiento de la planta y tomar los correctivos necesarios, es decir que desde que asumió la concesión (marzo de 2003) hasta que se evidenció el vertimiento de aguas residuales (octubre de 2014), la demandante tuvo la oportunidad de hacer las correcciones necesarias para lograr la conexión a la red de alcantarillado.

Si bien el artículo 8º de la Ley 1333 de 2009, establece los eximentes de responsabilidad, como son los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890, considera la Sala que en el presente asunto, la Industria de Licores de Boyacá era responsable de reducir los riesgos que pudieran generar impactos negativos al ambiente, por lo que previo a sus actividades industriales de fabricación de licor, pudo haber determinado las falencias en la red interna de alcantarillado y



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

proceder a la adecuación interna, tal y como lo hizo en cumplimiento de la medida preventiva, esto es con la conexión de aguas residuales al sistema de alcantarillado.

La Sala tomará en consideración que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha precisado que, la fuerza mayor o el caso fortuito son expresiones sinónimas⁴², las cuales son definidas por el artículo 1º de la Ley 95 de 1890 como “[...] *el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.*”.

Deben tratarse así de circunstancias imprevisibles e irresistibles. Se consideran⁴³ **imprevisibles** aquellos hechos intempestivos o sorpresivos, cuya ocurrencia, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, no es posible contemplar con anterioridad a su ocurrencia, por lo que el deudor no hubiera debido precaverse razonablemente contra ellas. Se entiende, por otra parte, que un suceso es **irresistible**, en la medida en que sus efectos resulten imposibles de eludir para el deudor, no obstante los medios empleados. A lo anterior, debe añadirse que el hecho no sea imputable al deudor que lo alega⁴⁴, es decir, su **exterioridad**, como requisito para constituirse como eximente de responsabilidad, ya que cada quien está obligado a asumir su propio riesgo⁴⁵. Al respecto, cabe añadir, por último, que la prueba del caso fortuito o fuerza mayor le corresponde al que la alega⁴⁶.

⁴² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 8 de noviembre de 2005, rad. 1999-00218; sentencia de la Subsección C de 16 de marzo de 2015, exp. 45923; y sentencia de la subsección B de 30 de julio de 2015, exp. 32688.

⁴³ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. Sentencia de del 31 de mayo de 1965, G.J. CXI y CXII p. 126; sentencia del 13 junio 2017, rad. 2017-00083-00; y sentencia de 25 de junio de 2018, rad. 2018-00561-00. CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de noviembre de 2005; y sentencia de 27 de junio de 2012, exp. 24458.

⁴⁴ CÓDIGO CIVIL. “Artículo 1604. Responsabilidad del deudor. [...] *El deudor no es responsable del caso fortuito, a menos que se haya constituido en mora (siendo el caso fortuito de aquellos que no hubieran dañado a la cosa debida, si hubiese sido entregado al acreedor), o que el caso fortuito haya sobrevenido por su culpa*”.

⁴⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia de 27 de noviembre de 2005, exp. 14392; sentencia de 11 de febrero de 2009, exp. 17145; sentencia de 27 de junio de 2012, exp. 24458; y sentencia de la Subsección B del 30 de julio de 2015, exp. 32688.

⁴⁶ CÓDIGO CIVIL. “Artículo 1604. Responsabilidad del deudor. [...] *La prueba de la diligencia o cuidado incumbe al que ha debido emplearlo; la prueba del caso fortuito al que lo alega*”.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá

Demandado: Corpoboyacá

Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01

Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

En ese orden de ideas, en el asunto *sub examine* no es posible establecer una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor que le haya impedido a la demandante corregir y controlar las descargas de aguas residuales al río Jordán, sino que por el contrario, se observa una omisión en su obligación de control en el proceso de producción de licor, en el cual necesariamente debe estar inmerso el manejo de aguas residuales.

No pasa por inadvertido la Sala que el ingeniero Gustavo Patiño delegado de la Industria de Licores de Boyacá, mencionó en la visita técnica de 02 de octubre de 2014⁴⁷, **que anualmente se están realizando caracterizaciones al vertimiento que descarga al río Jordán**. Sobre este aspecto, se adujo en la demanda que ello se hacía en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 38 del Decreto 3930 de 2010⁴⁸.

Resalta la Sala que el funcionario de la demandante fue enfático en señalar que la caracterización se realiza a las aguas vertidas al río Jordán, es decir, que es una circunstancia diferente a la contemplada en el artículo 38 del Decreto 3930 de 2010, teniendo en cuenta que la norma refiere es a la obligación de caracterización respecto a las descargas a la red de alcantarillado y no a las descargas al lecho del río, como lo pretende la parte actora.

En ese sentido, no son de recibo los argumentos expuestos por la parte actora, pues encuentra la Sala que las descargas de aguas residuales ocurridas en la primera semana de octubre de 2014 no fueron únicas y atípicas, como consecuencia del lavado de unos tanques

⁴⁷ Folios 5 a 7 CD fl. 92

⁴⁸ "Artículo 38. Obligación de los suscriptores y/o usuarios del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. Los suscriptores y/o usuarios en cuyo predios o inmuebles se requiera de la prestación del servicio comercial, industrial, oficial y especial, por parte del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, de que trata el artículo 3 del Decreto 302 de 2000 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, están obligados a cumplir la norma de vertimiento vigente.

Los suscriptores y/o usuarios previstos en el inciso anterior, deberán presentar al prestador del servicio, la caracterización de sus vertimientos, de acuerdo con la frecuencia que se determine en el Protocolo para el Monitoreo de los Vertimientos en Aguas Superficiales, Subterráneas, el cual expedirá el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los usuarios y/o suscriptores del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, deberán dar aviso a la entidad encargada de la operación de la planta tratamiento de residuos líquidos, cuando con un vertimiento ocasional o accidental puedan perjudicar su operación."



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

provenientes de la planta de Moniquirá, en consideración a que desde el 1º de septiembre de 2014 ya era perceptible tal situación y el delegado de la misma planta de la Industria de Licores de Boyacá, admitió que los vertimientos al río Jordán se venían presentando de tiempo atrás.

Cabe resaltar que al plenario no fueron aportadas pruebas respecto a que el lavado de tanques se hizo por una sola vez, para realizar la restitución anticipada al Departamento de Boyacá, máxime, que la entidad territorial adujo el 02 de febrero de 2018, que desde el año 2007 se había anunciado la entrega de la planta de Moniquirá, pero que tal circunstancia no había ocurrido⁴⁹.

Así las cosas, advierte la Sala que la actora se limitó a afirmar que el vertimiento de aguas residuales al río Jordán se constituyó en hecho imprevisible e irresistible, sin embargo, no aportó prueba alguna que acredite tales manifestaciones.

En este orden de ideas, ninguno de los argumentos esgrimidos en la demanda y el recurso de apelación para atacar la legalidad de los actos acusados encuentran asidero jurídico, porque no logró desvirtuar la presunción de dolo o culpa a que se refieren los parágrafos de los artículos 1º y 5º de la Ley 1333 de 2009, ni tampoco probó el eximente de responsabilidad alegado de fuerza mayor o caso fortuito, siendo que los vertimientos de aguas residuales al río Jordán no se constituyen en un evento imprevisible e irresistible, pues desde que asumió la operación de la planta (marzo de 2003), la demandante tenía la obligación de verificar las instalaciones hidrosanitarias y hacer los ajustes necesarios, en cumplimiento a la normativa ambiental.

Finalmente, en lo que respecta al inconformismo sobre la tasación de la multa, la parte actora refiere en el escrito contentivo del recurso de apelación, que *“tampoco concordamos con la tasación de la multa prohijada por el Despacho; por la cual, nos remitimos a tales argumentos como motivación del*

⁴⁹ Folio 150.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

presente recurso, pues consideramos que se torna inane extractarlos textualmente en este memorial”. Así, al no haberse realizado ningún reparo concreto en contra de la decisión de primera instancia, la Sala se releva de hacer cualquier consideración al respecto.

Respecto a la carga procesal que tiene la parte apelante de manifestar los motivos de inconformidad frente a la decisión de primera instancia, la jurisprudencia del Consejo de Estado, particularmente en providencia de 4 de marzo de 2010⁵⁰, expresó lo siguiente:

“(…) Según el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil, la finalidad del recurso de apelación es que la providencia de primer grado sea revisada por el superior jerárquico del funcionario judicial que la profirió, para que en análisis de su legalidad la confirme, revoque o modifique.

De ahí la necesidad de que el recurso de apelación se sustente. **La sustentación es la oportunidad o el medio para que la recurrente manifieste los motivos de inconformidad con la decisión, pero en los aspectos que fundamentaron su posición, como demandante o como demandada, en el debate judicial, y sobre los cuales el a quo se pronunció de manera adversa o simplemente no se pronunció. El marco conformado por la sentencia y el recurso de apelación es el parámetro que limita la decisión judicial de segunda instancia.**

Como lo señaló la jurisprudencia citada, **el superior no tiene la libertad de suponer otros motivos que a su juicio debieron ser invocados en contra de la decisión.** De acuerdo con lo anterior, es evidente que el demandante no controvertió ninguno de los argumentos que motivaron la decisión de primera instancia (…). (Destacado por la Sala)

Ahora bien respecto a la finalidad del recurso de apelación, el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ha indicado lo siguiente:

“(…) La institución procesal de la impugnación es un instrumento por medio del cual las partes solicitan al superior jerárquico que realice un nuevo examen del acto procesal o de todo el proceso, a fin de que se anule o revoque, total o parcialmente, por contener vicios o errores. De acuerdo con la norma en cita, a través del recurso de apelación, una de las partes o ambas, solicitan al superior que examine la decisión dictada en un proceso, expresando sus inconformidades, con la finalidad de que éste analice la decisión de primer grado, y de ser procedente, la modifique o la revoque. El

⁵⁰ C.E, SECCIÓN CUARTA, C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, 4 de marzo de 2010, Radicación número: 25000-23-27-000-1999-00875-01(15328).



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

recurso de apelación es el medio o acción que se concede a la persona agraviada o condenada por una resolución judicial, para que acuda a otro tribunal superior, sometiéndole el conocimiento de la cuestión resuelta; **exige que se expliquen las razones de inconformidad, para establecer si las pruebas y el soporte jurídico han sido correctamente estimados.** Esta Sección ha precisado que “la labor de la segunda instancia consiste en verificar, sobre la base de la decisión impugnada, el acierto o el error del a-quo en el juicio realizado, circunscribiéndose a dicho aspecto la competencia. En ese sentido, **el apelante debe exponer los argumentos soporte para modificar total o parcialmente la decisión de primera instancia y que, a la vez, sirven de marco para cumplir con la función, que no es oficiosa de decidir la impugnación (...)**⁵¹. (Destacado por la Sala)

En sentencia de 07 de abril de 2016⁵², el Consejo de Estado reiteró su línea jurisprudencial respecto a la necesidad de expresar los motivos que sustentan el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, aduciendo lo siguiente:

“En ese sentido, la Jurisprudencia Contencioso Administrativa ha sido reiterativa en recalcar que en la sustentación de la apelación frente a la providencia de primer grado, **al impugnante o recurrente le asiste el deber o carga procesal de señalar las discrepancias que tiene frente a la sentencia que ataca por la vía del recurso de alzada, pues dichas objeciones son las que realmente deben ser analizadas y resueltas en la providencia de segunda instancia**”. (Destacado por la Sala)

De acuerdo con lo antes visto, resulta necesario que la parte que ha presentado apelación en contra de una sentencia de primera instancia sustente en forma adecuada el mismo, indicando de forma concreta los motivos de inconformidad respecto del fallo objeto del recurso, en tanto los mismos determinan la competencia del superior frente al asunto puesto a su consideración.

En el presente asunto, constata la Sala que el libelo de impugnación, en cuanto a la tasación de la multa, se limita a remitir a los

⁵¹ CONSEJO DE ESTADO- Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, C. P. Carmen Teres a Ortiz de Rodríguez, trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012), radicación número: 25000-23-27-000-2006-00825-01(17343).

⁵² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ. Bogotá, D.C., siete (07) de abril de dos mil dieciséis (2016). SE 026. Radicación número: 25000-23-25-000-2011-00376-01(0529-15).



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

argumentos expuestos en la demanda, es decir que no se controvierte aspectos particulares de la decisión proferida por la *a quo*.

Así las cosas, encuentra la Sala que, en relación con la tasación de la multa, el escrito de apelación presentado se considera que el recurso no cuenta con una sustentación adecuada. Esto, toda vez que la remisión a los argumentos expuestos en la demanda, desconoce el hecho que se ha abierto una instancia procesal diferente, promovida por la misma parte actora, para que el superior “*revise la providencia del inferior y corrija sus errores*”⁵³ -y no para que se pronuncie de nuevo sobre la totalidad de la causa-⁵⁴.

Ha de advertirse que los cargos propuestos en la demanda respecto la tasación de la multa, fueron debidamente analizados en la sentencia de primera instancia, esto en cuanto a la falta de motivación en el cálculo de criterios tales como el beneficio ilícito, el factor temporalidad y la afectación ambiental y/o evaluación de riesgo; sin que el apelante controvierta la sentencia con argumentos que apunten a desvirtuar dicho análisis.

En tal sentido, en lo relacionado con la tasación de la pena, la Sala califica el recurso de apelación propuesto por la parte actora como insuficiente, en tanto desconoce que la impugnación debe contener una exposición clara, razonada y concreta de los motivos de inconformidad del recurrente **con la decisión atacada**.

Corolario a lo expuesto, se concluye que los actos demandados mantienen la presunción de legalidad, de tal suerte que se impone confirmar la sentencia de la *a quo* por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

⁵³ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal, T. I, 8ª Edición, Bogotá, Editorial ABC, 1981, p. 567.

⁵⁴ Posición expuesta por el Consejo de Estado, Sección Primera, en providencia de 16 de julio de 2015, radicación No. 08001-23-31-000-2009-00844-01.



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia

7. COSTAS

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, se condenará a la parte recurrente, por confirmarse la providencia apelada⁵⁵, y por cuanto en el expediente aparece que se causaron, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8º del Artículo 365 del C.G.P.

Lo anterior teniendo en cuenta que la parte demandada realizó actuaciones en segunda instancia, particularmente en cuanto presentó alegatos de conclusión de segunda instancia (Fls 476-477). Para tal efecto, la primera instancia efectuará su liquidación, incluyendo las agencias en derecho, conforme al artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de septiembre de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante por el trámite de la segunda instancia. Para el efecto el juez de primera instancia **efectuará su liquidación**, conforme al artículo 366 del CGP.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

⁵⁵C. G. P. Artículo 365. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:(...)

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

(...)



Demandante: Industria de Licores de Boyacá
Demandado: Corpoboyacá
Expediente: 15001-3333-009-2017-00040-01
Nulidad y Restablecimiento del Derecho- sentencia 2ª instancia



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

(AUSENTE CON PERMISO)
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado