



**Rama Judicial
República de Colombia**

Santiago de Cali, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

SENTENCIA No. 090

RADICACIÓN:	76111-33-33-003-2016-00338-01
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	NUTRIUM S.A.S. luisjorgesg@hotmail.com
DEMANDADO:	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE- CVC- notificacionesjudiciales@cvc.gov.co
MAGISTRADO PONENTE:	VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ

I. OBJETO DE DECISIÓN

Conoce la Sala del recurso de apelación formulado por la Corporación Autónoma Regional del Valle CVC, contra la Sentencia No. 063 del 28 de mayo de 2019 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Guadalajara de Buga que accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandada.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

2.1.1. Pretensiones

Pretende se declare la nulidad de la Resolución 0730 No 0732-000717 del 16 de octubre del 2015 “Por la cual se impone una multa a la Sociedad Productora de Jugos S.A.S.”; Resolución 730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2015 que decidió el recurso de reposición y Resolución 0100 No. 730-0133 del 02 de marzo del 2016 que definió el recurso de apelación, confirmando la sanción impuesta.

A título de restablecimiento del derecho, solicita el reintegro de los valores que se hubiesen cancelado por la sociedad NUTRIUM S.A.S., en cumplimiento de la sanción impuesta, debidamente actualizados.

2.1.2. Hechos relevantes

1. La Sociedad NUTRIUM S.A.S., antes SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S. – PROJUGOS S.A.S., es una sociedad creada desde el 29 de septiembre de 1994, presenta como actividad principal la producción, conservación y transformación de frutas en productos comestibles y bebida, en forma natural o sintética, directamente o por intermedio de terceros, así como su comercialización y distribución.

2. En desarrollo de su objeto social genera un volumen importante de residuos sólidos biológicos consistentes principalmente en cascara y semillas de diversas frutas, las cuales se disponen en la forma establecida en la ley. Por lo anterior, la sociedad AGROPECUARIA LAESCO S.A.S presentó una oferta mercantil para realizar la transformación de esos residuos hortofrutícolas para su aprovechamiento como suplemento alimenticio para ganado, para cuyos efectos realizaría la adecuación en las instalaciones de la antigua desmontadora de algodón (Desmocentro) en la salida sur del casco urbano del Municipio de Andalucía (V), lugar donde implementó la planta procesadora de residuos orgánicos desde el 14 de septiembre de 2011, para lo cual obtuvo el permiso de uso del suelo de la oficina de planeación de ese municipalidad.

3. El 28 de octubre de 2011 la misma sociedad AGROPECUARIA LAESCO S.A.S., presentó a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- CVC un Plan de Manejo Ambiental tendiente a obtener su asesoría, acompañamiento y aprobación frente al proceso industrial que no consistía en la disposición final de los residuos sino en la transformación para el aprovechamiento como suplemento alimenticio animal, por lo que, el día 5 de diciembre de 2011, un funcionario de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la CVC, realizó una inspección ocular al sitio de funcionamiento de la mencionada planta y conceptuó en su informe que se presentó una disposición inadecuada de residuos orgánicos como subproductos de mango (semilla y cascara) provenientes de la planta industrial de la sociedad PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S. (ahora NUTRIUM SAS) en una área de campo abierto.

4. NUTRIUM S.A.S., no participó de la diligencia mencionada en el numeral anterior ni fue informada de la misma al momento de su realización por cuanto no tiene ningún vínculo administrativo con la Sociedad AGROPECUARIA LAESCO S.A.S. Sin embargo, en el escrito de visita el funcionario de esta factoría solicitó la visita de un funcionario idóneo para establecer las condiciones en la cuales se estaba realizando la transformación.

5. La CVC, mediante la Resolución 0300 No. 0730-001069 del 6 de diciembre de 2011, impuso a NUTRIUM S.A.S una medida de suspensión inmediata de la disposición de los residuos orgánicos provenientes del proceso productivo de la planta industrial de la Sociedad Productora de Jugos S.A, en un área a campo abierto, la cual fue comunicada en fecha de diciembre 15 de 2011. Esta medida preventiva se tomó por la Corporación sin tener en cuenta la solicitud del empleado de la Compañía visitada, que requirió que se practicara una visita por un funcionario idóneo, por cuanto quien la hizo reconoció que no era apto para conceptuar acerca de la situación.

6. La CVC determinó que la totalidad del material acopiado en las instalaciones adecuadas por la Agropecuaria, era proveniente de la PRODUCTORA DE JUGOS S.A. que, además, era causante de los lixiviados y olores. La Compañía de Jugos acató de manera inmediata la medida preventiva e inclusive asumió el costo de la utilización de la maquinaria necesaria para el retiro del material acopiado. Sin embargo, la CVC realizó el 22 de diciembre de 2011, una visita de seguimiento en cuyo informe dejó plasmado que continuaba la disposición de residuos orgánicos a campo abierto, afirmación que no correspondía a la realidad. En esta visita tampoco participó la Productora de Jugos ni le fue comunicada su realización.

7. El 23 de diciembre de 2011 el representante legal de PRODUCTORA DE JUGOS S.A. – PROJUGOS S.A. – solicitó a la CVC que se revisara la medida preventiva impuesta, ya que no se estaba realizando una disposición final de los residuos sino una transformación, en

la que el principal insumo del nuevo producto es el material orgánico sobrante del proceso productivo de jugos. Como resultado de la petición, el 03 de enero de 2012 se realizó una visita por los funcionarios de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la CVC, incluido el Director Regional, en la que se estableció que en la planta de AGROPECUARIA LAESCO S.A.S. se procesan residuos de mango (cascara y semilla) que se almacenan en bodega y en patio, generando lixiviado que se recolecta a través de zanjas en tierra y canales de evacuación de agua lluvias que vierten a una acequia, que termina en canecas de 55 galones.

8. Finalmente, se hicieron unas recomendaciones que debían de ser cumplidas por AGROPECUARIA LAESCO S.A. para el desarrollo de la actividad, entre ellas, la de independizar los canales de recolección de lixiviados de los de agua lluvias, por cuanto en épocas de invierno se produciría una mezcla de los dos líquidos. La PRODUCTORA DE JUGOS S.A. acató las instrucciones impartidas por la CVC y quedó a la espera de las adecuaciones correspondientes que debía hacer la AGROPECUARIA LAESCO S.A.S.

9. Mediante Auto No. 000060 del 13 de enero de 2012 la CVC dispuso iniciar el procedimiento sancionatorio a la sociedad PRODUCTORA DE JUGOS S.A. con NIT 821.000.169-4, notificado al representante legal el día 25 siguiente, no obstante que en el acta de la visita se concedió a la Agropecuaria un término de 15 días para presentar un plan de manejo ambiental para mejorar las condiciones de operación de la planta.

10. Por Auto de fecha 16 de marzo del mismo año se formuló pliego de cargos a la sociedad PRODUCTORA DE JUGOS S.A, por contaminación ambiental por olores ofensivos y lixiviados generados en el manejo y disposición inadecuada de residuos sólidos (semilla, cascara de mango) en un área de campo abierto en el sitio mencionado y por el incumplimiento de la medida preventiva impuesta mediante la Resolución 0300 No. 0730-001069 del 6 de diciembre de 2011.

11. El representante legal de la factoría sancionada presentó oportunamente los descargos y solicitó la práctica de algunas pruebas que, a pesar de haber sido aceptadas, no se llevó a cabo la inspección judicial ni la caracterización de aguas de la acequia que delimita la planta de AGROPECUARIA LAESCO S.A.S.

12. Con la Resolución No. 0730 No. 0732-000717 del 16 de octubre del 2015, el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la CVC, dentro del expediente No. 0731-039-005-070-2011, impuso a la empresa NUTRIUM SAS, anteriormente denominada SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S. – PROJUGOS S.A.S, sanción de multa por valor de \$151.509.466 por la presunta disposición inadecuada de residuos sólidos orgánicos como subproducto de mango (semilla y cáscara), en un área a campo abierto dentro del predio de las instalaciones de la antigua desmontadora de algodón, al sur del casco urbano de Andalucía (Valle), procedentes de la planta industrial de la sociedad.

13. La sanción se impuso sin tener en cuenta la valoración o juicio de valor de la actividad desplegada por la parte demandante y la confusión generada por un tercero – AGROPECUARIA LAESCO S.A.S. – en donde el proceso a adelantar por ellos era el de transformar los residuos hortofrutícolas en suplemento alimenticio para ganado y no el de disposición final. En cuanto al cargo de incumplimiento de la medida preventiva se fundamentó en unas facturas de AGROPECUARIA LAESCO S.A.S. y en el análisis equivocado de los documentos, porque en realidad correspondían al pago de las horas de

trabajo de la maquinaria prestada por la Agropecuaria para la evaluación de los residuos conforme lo ordenó la CVC y no al traslado de más residuos al sitio adecuado por esta sociedad.

14. Contra la decisión fue interpuesto recurso de reposición y en subsidio el de apelación, los cuales fueron decididos a través de la Resolución No. 0730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2015, confirmada con la Resolución No. 0100 No. 730-0133 del 02 de marzo del 2016, acto que fue notificado al representante legal de PROJUGOS S.A.S. el día 30 de marzo de 2016 y no al abogado a pesar de reposar en el expediente el poder conferido.

15. Que contra AGROPECUARIA LAESCO S.A.S se adelantó un proceso sancionatorio que constituía el fundamento principal de la procedencia o no de la sanción a la parte aquí demandante, contrario a lo expresado por la CVC de la falta de relación entre los dos procesos.

16. A pesar de que en materia ambiental opera la presunción de responsabilidad, ella no exonera a la administración de probar debidamente los elementos de responsabilidad, y de establecer plenamente si se obró con culpa o dolo por parte del presunto infractor, valoración que es subjetiva **que no corresponde a una cuantificación meramente matemática derivada del capital del sancionado, como lo hizo la CVC en este caso.**

2.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Argumenta que el artículo 29 de la Constitución Política, en cuyo contenido se lee que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...”, es una regla que, de conformidad con los argumentos planteados en la demanda, no fue seguida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca toda vez que, incurrió en **vías de hecho**, por las siguientes razones:

"a) No se hizo un pronunciamiento de fondo respecto de todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de descargos y en la impugnación del acto administrativo.

*b) **La sanción impuesta viola de manera ostensible los principios de razonabilidad y proporcionalidad.***

c) No se realizó una correcta valoración de las pruebas aportadas ni se practicaron las pruebas que debían ser evacuadas ...

d) se ha impuesto sanción de manera objetiva sin tener en cuenta... que no se trataba de una disposición final de los residuos generados en el proceso de transformación de la fruta sino de un nuevo proceso industrial que es la transformación en alimento animal lo cual es realizado por la empresa LAESCO SAS ...

e) En efecto, debe tenerse en cuenta que la empresa ha garantizado la recolección y transporte de los residuos sólidos generados en el proceso productivo a través de un tercero idóneo, como lo era la citada empresa LAESCO SAS...

f) ... violación al debido proceso desde la realización de la visita técnica del 05 de diciembre de 2011, la cual no fue previamente informada al representante legal de la empresa NUTRIUM SAS anteriormente denominada SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS SAS...

g) En efecto, en el soporte de dicha acta de visita obra la prueba que permite deducir que la calidad profesional de los funcionarios de la Corporación que la realizaron, ... no era la idónea...

...

De otro lado, respetuosamente manifiesto que contrario a lo expuesto por la CORPORACION, el proceso adelantado contra PRODUJOS S.A.S. dependía totalmente de lo que ocurriese en el proceso contra LAESCO SAS y en consecuencia, debieron adelantarse en un solo proceso..."

Por otra parte, indicó que la entidad incurrió en **falsa motivación**, en resumen, cuando pretende tipificar la violación del artículo 29 del Decreto 1713 de 2002, el cual se encuentra derogado expresamente por el Decreto 2981 de 2013 y por pretender fijar que lo adelantado por la sociedad era una disposición final, cuando en realidad de verdad se trataba de un proceso industrial de transformación de residuos en alimento animal, proceso en el cual no tiene intervención PROJUGOS S.A.

2.2. Contestación de la demanda

La CVC contestó la demanda dentro del término legal, oponiéndose a las pretensiones. Indicó que impuso medida preventiva tanto a LAESCO como a PROJUGOS S.A.S. luego de que sus técnicos realizaran visita al sitio de disposición de los residuos, dejando los registros fotográficos donde se evidenció la contaminación por lixiviados. Aseveró que, siempre se respetó el debido proceso concediendo todos los recursos y garantías del debido proceso.

Dijo que en la Resolución 730 No. 732-000883 de 2015, página 9, se lee “se tuvo dialogo con representantes de Agropecuaria LAESCO y de PRODUCTORA DE JUGOS y explicaron el proceso que se lleva a cabo en la planta y donde expresan que son conscientes del impacto que actualmente genera por olores y producción de lixiviados...”. En la misma página continua “No obstante, lo anterior cabe recordar que en este caso le corresponde a PROJUGOS SAS probar que no hubo la contaminación que se le endilga, de conformidad con lo señalado en el parágrafo del artículo 1 y el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1333”.

Manifestó que, si el demandante hubiese tomado de inmediato todas las medidas necesarias para el retiro de los residuos una vez se aplicó la medida preventiva no se hubiese dado la sanción en la proporción que se dio, ni los habitantes del sector hubiesen interpuesto la acción de tutela ni se habrían quejado ante Planeación Municipal.

Presentó las excepciones denominadas “inexistencia de responsabilidad de la CVC” y “legalidad de los actos acusados”.

2.3. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Guadalajara de Buga, mediante Sentencia No. 063 del 28 de mayo de 2019, decidió:

PRIMERO: DECRETAR la nulidad de la **RESOLUCIÓN 0730 No. 0732-000717 del 16 de octubre del 2015** “Por la cual se impone una multa a la sociedad Productora de Jugos S.A.S.”, ahora NUTRIUM SAS; de la **RESOLUCIÓN 0730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2015** que decidió el recurso de reposición y de la **RESOLUCION 100 No. 730-0133 del 02 de marzo del 2016** que definió el recurso de apelación de conformidad con la exposición de motivos contenida en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, se **DISPONE** que la Sociedad demandante no está obligada a pagar la sanción impuesta por la CVC y en caso de haberla cancelado deberá la entidad demandada reintegrar su valor, debidamente actualizado.

TERCERO: CONDENAR en costas a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, para lo cual se fijan las agencias en derecho en el equivalente al 1% del monto de la sanción impuesta. Liquidense por Secretaría.

(...)"

Concluyó que en el procedimiento administrativo no se observa irregular ni respecto del análisis probatorio, por tanto, no le asiste razón a la parte actora en relación a estos dos cargos.

Sin embargo, accedió a las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

"En lo que está de acuerdo este operador judicial con la compañía de jugos es en el cálculo de la sanción impuesta a NUTRIUM S.A.S., antes PRODUCTORA DE JUGOS SAS, que se hizo con base en la fórmula matemática adoptada mediante **Resolución 0100 No. 0110-0423 del 8 de junio de 2012**, un acto que fue suspendido por la Sección Primera del Consejo de Estado por auto del 5 de abril de 2017 proferido en proceso con radicación **11001-03-24-000-2016-00457-00**, en el que se lee:

"La competencia para establecer la metodología para la tasación de multas consagradas en la Ley 1333 de 2009 radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. No obstante, lo anterior, la CVC expidió la Resolución 0110-0423 de 2012, que a través del artículo 1 adoptó un modelo matemático para la tasación de las multas (igual al previsto en el artículo 4 de la Resolución 2086 de 2010) y, en el artículo 2, determinó los parámetros para la implementación de dicho modelo. Por lo tanto, del contenido del acto acusado y examinados los argumentos de la solicitud de suspensión provisional, así como la contestación a esta presentada, no se establece norma alguna que determine la competencia de la CVC para expedir actos administrativos por medio de los cuales se adoptan los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales. Al contrario, en las normas examinadas se observa que dicha competencia corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".

Ahora, si bien es cierto el Alto Tribunal no ha proferido fallo en el proceso en el que decretó la medida provisional contra la resolución de la CVC, con base en cuyo contenido se calculó la multa impuesta en el caso estudiado, y que la sanción es anterior a ese pronunciamiento, considera el Despacho que en este evento aplica la excepción de legalidad contemplada en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo ...(...)

Está claro que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, como cualquier otra entidad de su misma categoría, no está facultada por la ley para "*expedir actos administrativos por medio de los cuales se adoptan los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales*", toda vez que esa facultad, tal como lo indica la Ley 1333 de 2009, radica en el Gobierno Nacional, en cabeza en este evento, del Ministerio del Medio Ambiente, según se lee en el parágrafo 2º del artículo 4º de esta legislación, que dice que "*el Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes...*" y el ministerio hizo lo propio mediante Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, con base en el Decreto 3678 de la misma calenda.

Ahora, aunque el último reglamento había sido suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, lo que dejó sin vigencia temporal la mencionada resolución ministerial, la Corporación revocó su propia decisión, razón por la que tanto el decreto como el acto administrativo quedaron en firme".

2.4. Recurso de apelación

La CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA –CVC- presentó recurso de apelación, solicitando se revoque la sentencia de primera instancia y, en consecuencia, se nieguen las pretensiones de la demanda.

Afirmó que la Resolución 0100 No. 0110-0423 de 2012, en el Auto de fecha 05 de abril de

2017 expedido por el Consejo de Estado, se encuentra suspendida de manera provisional, en respuesta a la medida cautelar solicitada dentro del proceso que cursa en la Sección Primera del Consejo de Estado, radicado No. 11001032400020160045700, que pretende la nulidad de la Resolución precitada, dentro del medio de control de Nulidad.

Mencionó lo expresado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, expediente 27997, Auto del 27 de enero de 2005: *"la decisión de suspensión provisional no permite retrotraer situaciones al estado inicial, efectos que solo son propios de la sentencia anulatoria, de tal manera que si el acto en relación con el cual se pretende la suspensión de sus efectos, ya los produjo, la figura resulta improcedente, a menos que se trate de efectos prolongados en el tiempo, esto es, que se va dando de manera sucesiva"*.

Por lo anterior, aseveró que la Resolución No. 0110-0423 del 8 de junio de 2012 *"Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC"*, que aplica la tasación de la sanción a NUTRIUM S.A.S (antes Sociedad Productora de Jugos S.A.S- PROJUGOS SAS), contaba con total vigencia y legalidad, pues además, no existía pronunciamiento alguno respecto de la legalidad de la precitada resolución.

Finalmente, señaló que al revisar los actos administrativos de las cuales se pretende la nulidad, se evidencia que la Resolución No. 0110-0423 de 2012, no es el principal sustento de la tasación y de la imposición de la multa a la parte accionante, dado los actos administrativos se sustentan sobre la Ley 1333 de 2009, la Ley 99 de 1993, el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 165 de 1994, el Decreto 3678 de 2010, Ley 1437 de 2014 y la Resolución 2086 de 2010, esta última que establece el modelo matemático para la tasación de multa, el cual fue adoptado de manera idéntica en la Resolución No. 110-0423 de 2012.

2.5. Actuaciones en segunda instancia

Mediante Auto No. 433 del 03 de septiembre de 2019, se admitió el recurso de apelación y se corrió traslado para alegar de conclusión al considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones.

Dentro de dicho término la entidad demandada presentó escrito de alegaciones finales, reiterando lo expuesto en el recurso de alzada.

La parte demandante también presentó escrito de alegatos en el que indicó que el Consejo de Estado ya profirió sentencia definitiva dentro del proceso con radicación No. 11001032400020160045700, declarando la nulidad de la Resolución No. 110-423-2012 bajo el sustento de que no existe norma alguna que faculte a la CVC para reglamentar y graduar lo correspondiente a las sanciones en materia ambiental, lo cual considera, da firmeza a la sentencia de primera instancia.

El Ministerio Público guardó silencio.

Al presente proceso se le ha dado el trámite que le corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado, por lo que se procede a resolver de fondo el asunto, previas las siguientes,

3. CONSIDERACIONES

3.1 Presupuestos Procesales

3.1.1. Competencia y Cuantía

La Sala es competente para conocer el recurso de apelación formulado, en atención a lo dispuesto por los artículos 153 y 156.3 del C.P.A.C.A.

3.1.2. Ejercicio de la acción en término

La Resolución 0100 No. 730-0133 del 02 de marzo del 2016 "Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación", fue notificada al representante legal de la Sociedad NUTRIUM S.A.S., el día 30 de marzo de 2016; la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, se presentó el 28 de julio de 2016 y la constancia fue firmada el 22 de septiembre de 2016. Como quiera que la demanda fue radicada el 23 de septiembre de 2016, se desprende que se encuentra dentro del término de cuatro meses previsto en el literal d) del numeral 2) del artículo 164 del C.P.A.C.A.

3.2. Problema Jurídico

¿La multa impuesta por la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA a la Sociedad PRODUCTORA DE JUGOS SAS, hoy NUTRIUM SAS, debe anularse porque se dictó con base en la Resolución 0110-0423 de 2012 (8 de junio), que fue declarada nula por el Consejo de Estado?

3.3. Tesis de la Sala.

La sala de decisión considera que la multa impuesta es nula únicamente en cuanto a su tasación, porque la CVC carecía de competencia para establecer el modelo matemático para su cálculo como declaró el Consejo de Estado al anular la Resolución 0110-0423 de 2012.

3.4. Pruebas

Se recaudaron las siguientes pruebas:

- Resolución 730 No. 732- 00717 del 16 de octubre de 2015 "Por la cual se impone una multa a la Sociedad Productora de Jugos SAS", por el valor de \$151.509.466, suma que se indicó debía ser cancelada en un plazo no superior a 5 días (folios 3-31).
- Resolución 730 No. 732- 00883 del 14 de diciembre de 2015 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 730 No. 732-000717 de octubre 16 de 2015", en la que se decidió no reponer y se confirmó en todas sus partes el acto recurrido (folios 33-45).
- Resolución No. 730 No. 133 del 02 de marzo de 2016 "Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación", la cual confirmó la Resolución No. 0732-00717 del 16 de octubre de 2015, con la adición contenida 732- 00883 del 14 de diciembre de 2015 (folio 47-65).
- Certificado de existencia y representación de la Sociedad NUTRIUM S.A.S. (folios 68-71).

- Informe de visita realizado por la CVC a PRODUCTORA DE JUGOS S.A. el 05 de diciembre de 2011 (folios 76)
- Resolución 300 No. 0730-001069 del 6 de diciembre de 2011, "Por medio de la cual se impone una medida preventiva a la sociedad Productora de Jugos S.A" (folios 77-79).
- Petición radicada el 23 de diciembre de 2011 por la PRODUCTORA DE JUGOS S.A. ante la CVC, en la que solicita se revise la resolución que ordena suspender de manera inmediata los procesos (folios 79-81).
- Informe de visita de la CVC a la AGROPECUARIA LAESCO del día 03-01-2012 (folios 82-85).

3.4. Caso concreto

De las circunstancias fácticas expuestas mediante Resolución 0730 No. 0732-00717 del 16 de octubre de 2015 *"Por la cual se impone una multa a la Sociedad Productora de Jugos S.A.S."*, se extrae lo siguiente:

Se realizó visita ocular el 05-12-2011 por la CVC, dando como resultado la imposición de una medida preventiva, consistente en suspender de manera inmediata la disposición de residuos orgánicos en un área a campo abierto en la salida sur del casco urbano del municipio de Andalucía. El 22-12-2011 se realizó informe de seguimiento y se constató por parte de la CVC que se continuaba con la disposición de residuos orgánicos.

El 23-11-2011 la PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S., manifestó que, aunque el material (cascaras y semillas) es un subproducto de mango que proviene del proceso industrial, es la AGROPECUARIA LAESCO, la arrendataria de las instalaciones y quien se encarga del proceso, esto es, molienda del subproducto para su conversión en alimento animal.

Se realizó una visita por parte de la CVC el 03-01-2012, que verifican el procesamiento de residuos de mango que genera lixiviados que vierten a una acequia, por lo que mediante Auto No. 000060 del 13-01-2012 se dispuso iniciar procedimiento sancionatorio a la SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S.

Luego, mediante Auto del 16-03-2012 se formuló pliego de cargos a la sociedad demandante por violar presuntamente las normas: artículo 35 del Decreto Ley 2811 de 1974, art. 29 del Decreto 1713 de 2002 y la Resolución 0300 No. 730-001069 de 2011.

La sociedad presentó descargos el 26-04-2012, bajo los siguientes argumentos: "existe una transformación de residuos no una disposición final en el sitio", "existencia de evento de fuerza mayor" y "evacuación del 100% de los residuos depositados en área a campo abierto".

Mediante Auto 04-05-2012 se admitieron los descargos y el 22-06-2012 se ordenó la práctica de pruebas. Concluido el periodo anterior, mediante Auto del 05-12-2012 se ordenó el cierre de la investigación.

Ahora bien, en la Resolución 0730 No. 0732-00717 del 16 de octubre de 2015, previo a calificar la falta de la entidad demandante, la CVC estudió de manera más amplia los

argumentos de defensa del inculpado.

En primer lugar indicó que, la disposición de la cascara y semilla de mango por parte de PROJUGOS S.A.S., como generador del residuo, donde la empresa AGROPECUARIA LAESCO montó una planta de procesamiento para aprovechar dichas semillas y cascara para la producción animal, originó impacto negativo durante mucho tiempo a los habitantes de Andalucía, dando lugar a una serie de quejas y denuncias, razón por la cual la CVC adujo que PROJUGOS S.A.S., resulta responsable de dichos impactos negativos por ser generador del producto, transgrediendo la prohibición contenida en el **artículo 35 del Decreto 2811 de 1974** en el sentido de descargar sin autorización, los residuos y desperdicios, causando molestias a los individuos o núcleos humanos, en concordancia con el **artículo 29 del Decreto 1713 de 2002**.

En segundo lugar, respecto a la fuerza mayor y caso fortuito, como eximente de responsabilidad alegado, según el cual PROJUGOS S.A.S. no fue previsible una sobreproducción de mango para el año 2011, y por tanto, no podía resistirse a recibir las cosechas de mango, señaló que no eran de recibo por cuanto en manos de la misma empresa está la voluntad de comprar o no las materias primas.

Finalmente, respecto de que el sitio donde se depositó el material orgánico ya se encuentra limpio, dicha circunstancia fue evidenciada en el proceso sancionatorio adelantado a la empresa LAESCO, no puede ser tenido en cuenta como eximente de responsabilidad por cuanto las acciones de contaminación afectaron en su momento a la comunidad de Andalucía.

Aclarado lo anterior, dispuso que la PROJUGOS SAS no demostró haber actuado de manera diligente o prudente y por tanto, lo consideró responsable de los cargos imputados, imponiéndole una sanción de multa.

En relación con la dosificación de la multa, respecto de lo cual se indicó que el 03-08-2015, funcionarios del Proceso Gestión Ambiental en el Territorio de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la CVC rindieron concepto técnico de tasación de la multa aplicando el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009, Decreto 3678 de 2010 y la Resolución No. 0110-0423 del 08-06-2012, se advierte la aplicación de la siguiente formula:

$$\text{Multa} = B + [(a * i) / (1+A) + Ca] * Cs$$

B= beneficio

a= Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo

A: Circunstancia agravantes y atenuantes

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor.

Lo que arrojó un total por concepto de multa de \$151.509.466.

En contra de la anterior decisión, fue interpuesto los recursos de ley.

Mediante Resolución 730 No. 732-00883 de 14-12-2015, se resolvió el recurso de reposición de manera desfavorable, desvirtuando cada uno de los argumentos expuestos

por la parte sancionada, indicando lo siguiente:

El proceso cursado a LAESCO S.A. tiene causas independientes a las que originaron el proceso en contra de PROJUGOS S.A.S., pues a LESCO S.A. se le imputaron cargos por "contaminación ambiental por olores ofensivos y lixiviados generados en la acumulación, almacenamiento y aprovechamiento de residuos sólidos (semilla y cascara de mango), imponiéndosele una sanción de cierre definitivo de la actividad de recepción de residuos orgánicos mediante Resolución No. 445 del 14-06-2013 mientras que a PROJUGOS S.A.S., se le imputaron cargos por "contaminación ambiental por olores ofensivos y lixiviados generados en el manejo y disposición inadecuado de residuos sólidos (semilla, cascara de mango)". PROJUGOS S.A.S., como generador de los residuos de fruta (cascara y semilla de mango), es la directamente responsable de su disposición adecuada, por lo tanto, si esa actividad no se hace de manera adecuada y causa contaminación, el generador sigue siendo responsable de esos impactos, por lo tanto, el que no se haya tenido en cuenta el resultado del proceso sancionatorio de LAESCO S.A., en el proceso de PROJUGOS S.A.S., no hace irregular el proceso que se cursó contra este último.

Segundo, respecto de que la situación climática de finales del año 2011, consistente en el intenso y prolongado periodo de lluvias, no puede tenerse como el causante de los lixiviados y demás molestias, como quiera que esta clase de residuos no requieren de lluvia para producir gran cantidad de lixiviados, los cuales cuando no se han previsto, planes de manejo, terminan fluyendo a los canales o acequias de drenaje y de riesgo, como el caso bajo estudio.

En cuanto a que existe violación al debido proceso porque no se cumplieron los principios de tipicidad y legalidad, además de no probarse la ocurrencia de la infracción, indicó que, de las pruebas obrantes se probó lo anterior, además que la tipificación de la conducta está en el artículo 35 del Decreto 2811 de 1974 y en el artículo 29 del Decreto 1713 de 2002 y reiteró que, con la disposición inadecuada que PROJUGOS S.A.S., le hizo los residuos (cascara y semilla de mango) al llevarlos a un sitio no adecuado ni preparado para recibir grandes volúmenes de este material, generó un problema ambiental por olores ofensivos, producto de la fermentación de dichos residuos orgánicos, de esta manera viola lo señalado en el artículo 35 del Decreto Ley 2811 de 1974, y de otra parte, los residuos (cascara y semilla de mango) fueron entregados a una persona jurídica que no contaba con las instalaciones técnicamente adecuadas para recibir grandes volúmenes de residuos orgánicos, lo que desencadenó la problemática ambiental, tipificándose la conducta del artículo 29 del Decreto 1713 de 2002.

En cuanto a que no hubo incumplimiento de la medida preventiva, porque lo que se acopiaba por parte de LAESCO S.A., era la materia prima para su proceso industrial y por lo tanto, para PROJUGOS S.A.A., esto no constituye la disposición final, indicó la CVC que no se trata de discutir si es disposición final o no, pues la medida preventiva ordenaba suspender de manera inmediata la disposición de residuos orgánicos y en visita posterior, se verificó que se continuaba con esta actividad.

Finalmente, se profirió la Resolución No. 730-00133 de 02-03-2016, la cual resuelve un recurso de apelación, confirmando la decisión inicial, concluyendo que la sociedad no demostró que contaba con autorización para descargar o disponer de manera adecuada los residuos que producía (cascara y semilla de mango) ni que entregó a una persona autorizada para el manejo ambiental adecuado, por tanto, la actuación de la sociedad no fue diligente o prudente, por el contrario, adujo que se encuentra demostrado que los

residuos fueron llevados a un sitio no adecuado ni preparado para recibir los grandes volúmenes de estos residuos, lo cual generó un problema ambiental por olores y lixiviados. En este punto aseveró que el material probatorio fue conocido por la sociedad PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S y no fue objetado.

En este sentido, y como quiera que el juez de primera instancia no encontró probado los cargos expuestos por la parte demandante sobre el proceso sancionatorio, solamente aquel que hace referencia a la tasación de la multa impuesta, conforme los argumentos expuestos en el recurso de apelación por parte de la CVC, le corresponde entonces a esta Sala estudiar lo atinente a la liquidación y tasación de la multa.

En tal sentido se aclara que la sociedad demandante no se libera de la responsabilidad, pues la violación al artículo 35 del Decreto 2811 de 1974 y al artículo 29 del Decreto 1713 de 2002 son circunstancias probadas dentro del proceso.

Por lo tanto, debe indicar la Sala que, en caso de NO proceder los argumentos del recurso de apelación, se debe MODIFICAR la sentencia de primera instancia para declarar la nulidad PARCIAL de los actos acusados, por lo anteriormente expuesto.

Así las cosas, para resolver el problema jurídico planteado, se tiene que, la entidad demandada para dosificación de la sanción, aplicó el procedimiento previsto en la Ley 1333 de 2009, el Decreto 3678 de 2010 y la Resolución 0100 No. 0110-0423 de junio 8 de 2012.

Y conforme lo indicado en el recurso de apelación de la CVC y el escrito de alegatos de conclusión presentados por la parte, es necesario traer al presente asunto la sentencia de única instancia proferida el **18 de julio de 2018** por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Consejero Ponente Oswaldo Giraldo López, dentro de la demanda de nulidad con radicado número: 11001-03-24-000-2016-00457-00, interpuesta por el señor Carlos Andrés Echeverry Restrepo, en la que decidió declarar la nulidad de la Resolución No. 0110-0423 de 08 de junio de 2012, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, *"Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- CVC"*.

Como sustento de la decisión, la Alta Corporación indicó lo siguiente:

"(...)

7.4.1. Resulta pertinente referirse a la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos.

La validez del acto administrativo depende, entre otras razones, de que sea expedido por el funcionario o la autoridad pública habilitada por el ordenamiento jurídico para ello, es decir, que tal función se encuentre dentro de la órbita de las atribuciones asignadas en la Constitución, la ley o el reglamento.

(...)

7.4.2. Visto lo anterior, y a efectos de verificar si se cumplen tales requerimientos en el caso concreto es preciso aludir al contenido del parágrafo segundo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, mediante el cual se definieron las sanciones que en el ejercicio de la potestad sancionatoria tiene el Estado en materia ambiental a los infractores del ordenamiento

correspondiente.
(...)

En ejercicio de tal atribución, el Gobierno Nacional, representado en este caso por el Presidente de la República y la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) expedieron el Decreto 3768 de 4 de octubre de 2010, *"Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones"*, en cuyo artículo 11 se delegó a esta última cartera la elaboración y adopción de la metodología que desarrolle los criterios para la tasación de las multas que utilizarían las autoridades ambientales al imponer las citadas sanciones (...)

A su turno, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial profirió la Resolución nro. 2086 de 25 de octubre de 2010, con la cual adoptó la metodología para la tasación de las multas a que se refiere el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Revisado el contenido de las normas traídas a colación, no advierte la Sala que alguna de ellas haya entregado competencia alguna a las Corporaciones Autónomas Regionales para "establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño ambiental" en su jurisdicción, ya que de lo expuesto es claro que la Ley 1333 de 2009 asignó la competencia reglamentaria al Gobierno Nacional, el cual, a la luz del artículo 115 de la Constitución Política, está integrado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho o los Directores de departamentos administrativos, en cada negocio particular. Así mismo, el Decreto 3678 de 2010 delegó en el pluricitado Ministerio la elaboración y adopción de la metodología que desarrolle los criterios para la tasación de las multas, sin que se vislumbre que tal habilitación sea extensiva a las mencionadas Corporaciones.

En tal sentido, lo que advierte la Sala es que es claro el vicio de falta de competencia en el que incurre la CVC cuando expide la normativa objeto de censura, sin que sean suficientes los argumentos de defensa esgrimidos en su contestación, en el sentido de manifestar que la resolución enjuiciada "simplemente acoge una fórmula matemática la cual es idéntica a la fórmula del decreto (Sic) 2086 de 2010", en tanto que no se propone una remisión a tal disposición sino la adopción de una fórmula propia a efectos de ejercer la potestad sancionatoria en contextos ambientales.

En suma, mal podría colegirse que la función de reglamentación otorgada por el Legislador de manera precisa y clara al Gobierno Nacional pueda entenderse extensiva a las Corporaciones Autónomas, en tanto como ya se dejó dicho, la definición de las atribuciones de las autoridades debe ser expresa y sólo puede provenir de un precepto contenido en la Constitución, la Ley o el reglamento. Como una de las expresiones del principio de legalidad". (Subrayado fuera del texto).

En este punto, se indica que las sentencias de nulidad proferidas por el Consejo de Estado tienen efectos *ex tunc*, los cuales conforme lo ha indicado la H. Corte Constitucional en sentencia T-11-16, trae las siguientes consecuencias jurídicas:

"Los fallos de nulidad proferidos por el Consejo de Estado tienen efectos *ex tunc*, es decir, retrotraen la situación a como se encontraba antes de haberse proferido el acto anulado, sin afectar las situaciones jurídicas que se consolidaron, las cuales, conforme la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, son aquellas que han quedado en firme, o han sido objeto de pronunciamiento judicial, es decir, que han hecho tránsito a cosa juzgada, por tanto, no son susceptibles de debatirse ni jurídica ni administrativamente"

En armonía con lo anterior y respecto del momento en que se consideran consolidadas las

situaciones jurídicas particulares, el Consejo de Estado ha mencionado que las mismas se consolidan cuando "ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o en vía jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, cuando el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo y/o el judicial, razón por la cual el acto particular cobró firmeza"¹.

En tal virtud, como quiera que los fundamentos legales (Ley 1333 de 2009, el Decreto 3678 de 2010 y la Resolución 0100 No. 0110-0423 de junio 8 de 2012) expuestos por la CVC al momento de la tasación o dosificación de la multa impuesta a la sociedad demandante fueron objeto de control judicial mediante la vía de nulidad, en donde se concluyó ninguna de esas normas, entregó competencia alguna a las Corporaciones Autónomas Regionales para establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño ambiental en su jurisdicción y al encontrarse la situación particular en debate judicial, esto es, que no se encuentra aún consolidada, es claro que los efectos de la declaratoria de nulidad de la Resolución 0110-0423 de 08 de junio de 2012, tendría efectos *ex tunc* en relación con los actos administrativos acusados.

Lo anterior cobra relevancia aún más en la medida que la parte en el hecho número 32 de la demanda se indicó "El análisis de la sanción se fundamentó para la fijación de su monto por cuanto los daños (resultados de la infracción) se fijaron en los niveles mínimos en un elemento objetivo como lo es el capital de la empresa, utilizando un aplicativo en una simple operación matemática". Sobre este hecho, la CVC en su contestación afirmó: "NO ES CIERTO, para imponer estas sanciones existe un procedimiento técnico de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Resolución 0100 No. 0110-0423 de junio 8 de 2012"; norma objeto de control judicial mediante la vía de nulidad en el Consejo de Estado, en donde se concluyó que la misma no entregó competencia alguna a las Corporaciones Autónomas Regionales para establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño ambiental en su jurisdicción.

Se resalta así mismo que la parte actora en el concepto de violación el siguiente argumento: "b) La sanción impuesta viola de manera ostensible los principios de razonabilidad y proporcionalidad." Lo que pone en evidencia que la parte actora a lo largo del proceso discutió la proporcionalidad, razonabilidad y fijación del monto de la sanción impuesta, discusión de la que no se pueden sustraer las partes y este Tribunal al resolver el fondo del asunto, máxime si el sustento de la actuación fue extraído del ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, para la Sala la liquidación de la sanción (multa) se realizó con parámetros que no eran los idóneos, y en tal virtud, corresponde declarar la nulidad parcial de los actos administrativos acusados y en consecuencia, ordenar a la CVC realizar una nueva liquidación de la sanción conforme los parámetros legales, en este caso, la Resolución No. 2086 de 2010 proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que generará un nuevo acto administrativo que puede ser objeto de recursos por parte de la sociedad demandante solo en relación a este aspecto.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DIECINUEVE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 66001-23-33-003-2012-00007-01(AG)REV Actor: DEPARTAMENTO DE RISARALDA

Si la sanción inicialmente impuesta es mayor a la nueva, corresponderá a la CVC devolver de manera indexada, los valores que la sociedad demandante efectivamente hubiere cancelado.

3.5. Condena en costas

El artículo 188 del CPACA regula la condena en costas y prevé que la sentencia debe disponer sobre su imposición, conforme a la regulación prevista en el Código de Procedimiento Civil hoy Código General del Proceso.

Entre tanto, el artículo 365 del Código General del Proceso, señala que habrá lugar a imponer condena en costas frente a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de manera desfavorable el recurso de apelación, en tal virtud, al no haberse confirmado la sentencia de primera instancia, en la presente instancia no se condenará en costas.

En aplicación del numeral 4º del artículo 366 ob. Cit. en concordancia con el Acuerdo PSAA16-10554 vigente a partir del 5 de agosto del 2016, se fijan agencias en derecho en la suma equivalente a un (1) SMLMV.

Decisión

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR los numerales primero, segundo y tercero de la Sentencia No. 063 del 28 de mayo de 2019, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Guadalajara de Buga, los cuales quedarán así:

"PRIMERO: DECRETAR la nulidad parcial de la **RESOLUCIÓN 0730 No. 0732-000717 del 16 de octubre del 2015** "Por la cual se impone una multa a la sociedad Productora de Jugos S.A.S.", ahora NUTRIUM SAS; de la **RESOLUCIÓN 0730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2015** que decidió el recurso de reposición y de la **RESOLUCION 100 No. 730-0133 del 02 de marzo del 2016** que definió el recurso de apelación, única y exclusivamente en lo relacionado con la tasación de la multa, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, se **ORDENA** a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA- CVC realizar una nueva liquidación de la sanción conforme los parámetros legales establecidos en la Resolución 2086 de 2010 proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y teniendo en cuenta lo advertido en la parte motiva de esta providencia, lo que generará un nuevo acto administrativo que puede ser objeto de recursos por parte de la entidad demandante solo en relación a este aspecto. Si la sanción inicialmente impuesta es mayor a la nueva, corresponderá a la CVC devolver de manera indexada, los valores que la sociedad demandante efectivamente hubiere cancelado.

TERCERO: NO CONDENAR en costas en primera instancia".

RADICACIÓN:
MEDIO DE CONTROL:
DEMANDANTE:
DEMANDADO:
Pág. No. 16 de 16

76111-33-33-003-2016-0338-01
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
SOCIEDAD DE JUGOS S.A.S., hoy NUTRIUM SAS
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA



SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en segunda instancia.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen, previa anotación en el software de gestión Justicia Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad públicas que se presentan en el país a raíz del COVID- 19.


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES
Magistrada


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado