

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
GUADALAJARA DE BUGA – VALLE DEL CAUCA

Guadalajara de Buga, veintiocho (28) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Sentencia No. 063

PROCESO	76-111-33-33-003-2016-00338-00
ACTOR	NUTRIUM S.A.S (ANTES SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S – PROJUGOS SAS)
DEMANDADO	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - C.V.C.
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

I. ASUNTO

Se decide de fondo sobre las pretensiones incoadas por la Sociedad **NUTRIUM S.A.S (ANTES SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S – PROJUGOS SAS)**, a través de apoderado judicial, que en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho demanda a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA – C.V.C.**, con fundamento en los siguientes

II. HECHOS

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 1.994, por medio de la Escritura Publica No. 2932 otorgada en dicha fecha en la Notaria Primera de Tuluá – Valle del Cauca, con domicilio principal en la misma ciudad. La actividad principal de la Compañía es 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. No obstante, la sociedad **AGROPECUARIA LAESCO S.A.** 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 desmotadora de algodón (Desmocentro) en la salida sur del casco urbano del Municipio de Andalucía – Valle del Cauca, lugar donde implementó la planta procesadora de residuos orgánicos desde el 14 de septiembre de 2.011, para lo cual obtuvo el permiso de uso del suelo de la oficina de planeación de esa municipalidad.

3. El 28 de octubre de 2.011 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 a desarrollar en el mencionado sitio. La proposición de la Agropecuaria no era para la disposición final de los residuos, sino la transformación para el aprovechamiento como suplemento alimenticio animal, por lo que, el día 5 de diciembre de 2.011, un funcionario de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la C.V.C. 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 subproducto de mango (semilla y cascara) provenientes de la planta industrial de la sociedad PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S, (ahora NUTRIUM SAS) en un área de campo abierto.
4. NUTRIUM S.A.S., antes PRODUCTORA DE JUGOS PROJUGOS S.A, 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 2.011, impuso a NUTRIUM S.A.S una medida de suspensión inmediata de la disposición de 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 2.011. 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. Sin más soportes que el mencionado informe, se determinó por la CVC 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 Corporación realizó, el 22 de diciembre de 2.011, 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 2.011 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 3 de enero de 2.012 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 aguas 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 aguas 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 CORPORACION 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 2.012 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 a la Corporación 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., en el que señalaron como normas violadas el artículo 35 del Decreto-Ley 2811 de 1.974, el artículo 29 del Decreto 1713 de 2.002 y el desconocimiento de la Resolución 0300 No. 001069 de 2.011 (Que impuso la medida cautelar). Los cargos imputados fueron 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 2.011.
 11. El representante legal de la factoría sancionada presentó oportunamente los descargos esgrimiendo argumentos de diversa índole y solicitando la práctica de algunas pruebas, que a pesar de haber sido aceptadas, no se llevó a cabo ni la inspección judicial ni tampoco 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, proferida por el Director Territorial de la Dirección Ambiental Regional Centro Norte de la CVC, dentro del expediente No. 0731-039-005-070-2011, se impuso, a la empresa **NUTRIUM SAS**, anteriormente denominada **SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S. – PROJUGOS S.A.S con NIT No 821.000.169**, 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 mi mandante, y en la que la confusión generada por un tercero - AGROPECUARIA LAESCO S.A.S.- en torno a que el proceso a adelantar por ellos era el de transformación de los residuos hortofrutícolas en suplemento alimenticio para ganado y no el de disposición final. Y 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 evacuación de los residuos conforme lo ordenó la Corporación y no al traslado de más residuos al sitio adecuado por esta sociedad.

14. Contra la comentada decisión se interpuso oportunamente el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, y pese a la solicitud de notificación personal de los actos de la Corporación persistió en el desconocimiento del derecho de defensa, aunque en el texto del acto administrativo que desató el recurso de apelación se reconoce que la compañía actuó a través de apoderado. La reposición fue negada 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 firmada por el Director General de la CVC, que confirmó aquella determinación, acto que fue notificado al representante legal de PROJUGOS S.A.S. el día 30 de marzo de 2.016 y no al abogado a pesar de reposar en el expediente el poder conferido.
15. Contra AGROPECUARIA LAESCO S.A.S se adelantó un proceso sancionatorio que lógicamente constituía el fundamento principal de la procedencia o no de sanción a mi representada, contrario a lo expresado por la Corporación de la falta de relación entre los dos procesos, porque se le investigaba por no hacer la verificación de la disposición final.
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 la 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.

III. PRETENSIONES

1. Que se declare la nulidad de los actos administrativos identificados como RESOLUCION 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 0730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2.015 que decidió el recurso de Reposición, y RESOLUCIÓN 0100 No. 730-0133 del 02 de Marzo del 2016 que definió el recurso de Apelación, por haber sido expedidos con falsa motivación; con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o con desviación de las atribuciones propias de quienes los profirieron.
2. Que como consecuencia de la declaración anterior y a título de Restablecimiento del Derecho se reintegren los valores que se hubiesen cancelado por la Sociedad NUTRIUM S.A.S., antes PROJUGOS S.A., en cumplimiento de la sanción impuesta, debidamente actualizados.
3. Que se condene en costas a la demandada.
4. Que las condenas sean cumplidas en los términos de los artículos 189 y 192 especialmente del CPACA.

IV. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Decreto 2981 de 2013
Constitución Política, artículo 29

Dice el apoderado de la Sociedad demandante que de conformidad con el Artículo 29 de la Carta Magna, los derechos al debido proceso y a la defensa deben observarse tanto en los procedimientos administrativos como en los judiciales. Por lo que no se concibe que si un procedimiento reconoce la posibilidad de contradecir una prueba, u otorga la oportunidad para ejercer un recurso contra una decisión de la autoridad, en la práctica sea la empresa estatal la que adopte la decisión final en contra del administrado y la ejecute sin haberle permitido materialmente controvertir la resolución que lo perjudica.

Además, asegura que el proceso adelantado contra PROJUGOS S.A. dependía totalmente de lo sucediera en el que se siguió contra LAESCO S.A.S, por lo que debieron adelantarse conjuntamente en un mismo expediente, o en su defecto se debieron incorporar las pruebas en debida forma para dar la oportunidad de controvertirlas. Por ello considera que las pruebas recogidas en el proceso sancionatorio contra la agropecuaria no pueden ser tenidas en cuenta contra la procesadora de jugos, y por lo tanto, no procedía la sanción impuesta a dicha sociedad, que se está profiriendo mediante un procedimiento en el que al administrado se le ha violado el debido proceso, sin posibilidades materiales y reales de aportar y controvertir las pruebas antes de que se profiriera la decisión sancionatoria por parte de la empresa.

Finalmente afirma que las actividades por las que se emitió la sanción no son de competencia de la empresa NUTRIUM SAS - antes SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S. – PROJUGOS S.A.S -, lo que fundamenta la falsa motivación del acto administrativo sancionador expedido por la CVC y viola de manera flagrante el principio de legalidad de la actuación administrativa.

V. TRÁMITE

5.1 Admisión y contestación

Por auto del 18 de enero de 2.017 se admitió la demanda, providencia en la que se ordenó notificar a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC y al Representante del Ministerio Público, acto que se surtió por correo electrónico el 23 de marzo del mismo año.

La Corporación demandada contestó la demanda dentro del término de traslado y se opuso a las pretensiones invocadas por la Sociedad demandante, porque considera que le brindó las oportunidades de rendir descargos y de presentar pruebas; y pese a que lo que discute la sancionada es que la actividad era para la transformación de los residuos y no la disposición final, debió cumplir con el permiso de la CVC y realizar la actividad adecuadamente.

5.2 De las audiencias

El 19 de octubre de 2017 se adelantó la Audiencia Inicial en la que se agotaron todas sus etapas, se decretaron las pruebas pertinentes y se programó la fecha en la que se adelantaría la audiencia para recaudarlas que se llevó a cabo el 8 de febrero de 2018. En ese acto se escucharon los testimonios de EDINSON DIOSA RAMÍREZ, ANDRÉS MAURICIO ROJAS y JUAN GUILLERMO ARANGO SOLÓRZANO quienes describieron la forma como se hizo la investigación que terminó con la sanción que se demanda en este caso, de la violación de la orden de suspensión provisional de la actividad por parte de la sancionada y de la obligación que tenía la entidad de imponer la multa.

Por último, trasladada la prueba requerida de la entidad demandada que se refiere al plan de manejo ambiental, por considerarse innecesaria la programación de una diligencia para escuchar las conclusiones de las partes, se dispuso que las presentaran por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, plazo del que hicieron uso los apoderados de ambos extremos de la litis con el anunciado propósito.

Expuesto lo anterior, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado procede el Despacho a proferir la sentencia, previas las siguientes,

VI. CONSIDERACIONES

Se pretende con la demanda incoada por la SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S, ahora **NUTRIUM S.A.S**, la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - C.V.C – profirió sanción y resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la primera decisión, por el incumplimiento de normas ambientales que generaron olores ofensivos para la comunidad residente en la salida norte del municipio de Andalucía – Valle, y la inobservancia de la medida de suspensión de la actividad que originó la penalización.

Entre los argumentos propuestos por la Sociedad demandante dice que la Sociedad AGROPECUARIA LAESCO S.A. propuso el proyecto para transformar los residuos hortofrutícolas que produce aquella Compañía, para su aprovechamiento como suplemento alimenticio para ganado, para lo cual se harían las adecuaciones en el sitio donde funcionó en alguna oportunidad la desmotadora de algodón Desmocentro, ubicada en jurisdicción de la mencionada entidad territorial, lugar al que se trasladaban los subproductos de mango que serían deshidratados y molidos para ser usados en la forma indicada.

No obstante, tal como se desprende del escrito de demanda, un funcionario de la C.V.C realizó una visita al lugar de recepción de los residuos de la producción de jugos, y encontró que se les estaba dando un manejo inadecuado en cuanto permanecían a cielo abierto causando malos olores, produciendo vectores que afectan la salud de los habitantes del sector y contaminando las fuentes de agua con

los lixiviados que, igual que aquellos subproductos, estaban siendo incorrectamente manejados.

Fue esta la razón para que la Corporación Ambiental prohiriera la Resolución 000717 del 16 de octubre de 2015, *“por la cual se impone una multa a la Sociedad Productora de Jugos S.A.S”*, que calculó en la suma de CIENTO CINCUENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS NUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$151.509.466) con aplicación de la fórmula contemplada en el artículo 1 de la Resolución 0100 No.0110-0423 de junio 8 de 2012, emitida por la misma entidad sancionadora.

6.1 Problema jurídico

La controversia a resolver radica en establecer si los actos administrativos impugnados por este medio de control fueron expedidos con falsa motivación, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o con desviación de las atribuciones propias de quienes los profirieron, tal como lo plantea el extremo demandante en sus pretensiones - principales y subsidiarias.

6.2 Fundamento legal

La vulneración de los derechos que discute la Sociedad demandante la fundamenta en 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...”*, 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 no se pronunció sobre todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de descargos; la sanción impuesta viola de manera ostensible los principios de razonabilidad y proporcionalidad; no se practicaron todas las pruebas que debían ser evacuadas para verificar que la presunta inadecuada disposición de residuos sólidos no es atribuible a la empresa NUTRIUM SAS; no se tuvo en cuenta que no se trata 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; se realizó visita técnica del 05 de diciembre de 2011 sin previo aviso y por funcionarios sin acreditada idoneidad, entre otras razones.

Además, asegura que la Corporación incurre en falsa motivación cuando tipifica la violación del artículo 29 del Decreto 1713 de 2002, reglamentación que fue derogada expresamente por el Decreto 2981 de 2013, el cual establece que son actividades del servicio público de aseo, de responsabilidad de las empresas prestadoras de aseo, las de: 1. Recolección, 2. Transporte, 3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas, 4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, 5. Transferencia, 6. Tratamiento, 7. Aprovechamiento, 8. Disposición final, y 9. Lavado de áreas públicas; actividades que no son de competencia de la empresa NUTRIUM SAS.

Por su parte, la sancionadora fundamentó la decisión impugnada, tal como aparece en la respectiva contestación de la demanda, en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, cuyo contenido es el siguiente:

ARTÍCULO 5o. 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, Decreto-Ley 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 1o. *En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.*

PARÁGRAFO 2o. *El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.*

Hace referencia la Corporación al Decreto-Ley 2811 de 1974, cuyo artículo 8º se transcribe a continuación, en parte:

ARTICULO 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 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 pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

b). (...)

l). *La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;*

(...)"

En sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado fechada el 14 de febrero del corriente año, proferida en proceso con Radicación número: 6001-23-31-000-2012-00120-02(AP)A, dijo lo siguiente sobre las facultades sancionatorias de las Corporaciones Autónomas Regionales, según se lee en el apartado del fallo, a continuación:

“...de conformidad con el numeral 17 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, a las Corporaciones Autónomas Regionales les corresponde “Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados”. (...)”

Ahora, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en su numeral 17 faculta a las CAR para *“Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causado”.*

La Ley 1333 de 2009 reguló en forma integral el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones ambientales, lo que significa que es el único procedimiento sancionatorio ambiental válido para la imposición de sanciones a partir de julio de 2009. No obstante, sufrió algunos ajustes, modificaciones o adiciones, los cuales se encuentran contemplados en la Ley 1437 de 2011, de tal forma que ahora el procedimiento citado no se agota en la mencionada legislación sino que se integra con los principios y reglas introducidas al ordenamiento jurídico en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011- , en cuyo Título III, Capítulo III estableció el procedimiento administrativo sancionatorio general, que solo aplica **(i)** cuando el procedimiento no esté regulado por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único, y **(ii)** cuando existan situaciones no previstas en las leyes especiales (artículo 47), estipulación reforzada por el artículo 34 del mismo estatuto.

De manera que Ley 1333 de 2009 descarta la posibilidad de aplicar en su integridad el procedimiento regulado en la Ley 1437 de 2011, por lo que los aspectos no regulados en aquella normatividad deben ser llenados o suplidos con las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, lo que implica que debe comunicarse al interesado la iniciación del trámite sancionatorio, darle traslado para alegar y traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición; se deber de indicar dentro de la formulación de cargos las sanciones o medidas que serían procedentes, notificar los cargos por aviso en vez del edicto, la utilización de medios electrónicos.

La Corte Constitucional revisó la Ley 1333 de 2009 y llegó a algunas conclusiones sobre las medidas preventivas decretadas por la autoridad ambiental facultada por esta legislación para este efecto, que el Juzgado considera pertinentes para conocer si el procedimiento adelantado por la CVC estuvo ajustado a derecho, por lo menos en lo que concierne al trámite previo a la iniciación del proceso sancionatorio que genera esta demanda. En los apartados que interesan a este análisis, el Alto Tribunal, dijo:

“Si bien las medidas preventivas en materia ambiental aparecen establecidas ya en la Ley 99 de 1993, es la Ley 1333 de 2009 la que establece su aplicación

por presunción de culpa o dolo del infractor, asignándole a dichas medidas preventivas la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; precisando, asimismo, que las medidas preventivas que la autoridad ambiental puede imponer son: la amonestación escrita; el decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y la 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.

(...)

Las medidas preventivas por su índole preventiva supone la acción inmediata de las autoridades ambientales, por lo que la eficacia de esas medidas requiere que su adopción sea inmediata para evitar daños graves al medio ambiente, y si bien dejan en suspenso el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad al hecho, situación o actividad, y aun cuando sus repercusiones sean gravosas y generen evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento ambiental y de haberse establecido fehacientemente su responsabilidad

(...)

En razón de que las medidas preventivas no tienen la naturaleza de sanción y que por su índole preventiva su ejecución y efecto debe ser inmediato, esta naturaleza de estas medidas riñe con la posibilidad de que su aplicación pueda ser retrasada mientras se deciden recursos previamente interpuestos; además la decisión de la autoridad ambiental debe hacerse por acto administrativo debidamente motivado, alejado de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho, y como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que así la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho.

(...)

Tal como lo prevé el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, el procedimiento sancionatorio se adelantará, como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva, para lo cual, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma, y si el infractor no desvirtúa la presunción de culpa o dolo, será sancionado definitivamente. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas, previo el agotamiento del procedimiento sancionatorio...”¹

6.3 Caso concreto

Lo que se persigue con la demanda es la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC sancionó a la Sociedad NUTRIUM S.A.S, antes SOCIEDAD PRODUCTORA DE JUGOS S.A.S, por la disposición inadecuada de los residuos sólidos orgánicos (semilla y cáscara) resultado del procesamiento de fruta de mango, que estaban

¹ Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 32 (parcial), 36 (parcial), 38, 39, 40 (parcial), 43, 44, 45, 46, 47, 48, y 49 de la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”. Demandante: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Bogotá D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010).

siendo depositados a cielo abierto en las instalaciones en las que había funcionado una planta desmotadora de algodón, en comprensión municipal de Andalucía – Valle del Cauca.

Previamente a la imposición de la sanción, la entidad impositora tomó como medida preventiva la suspensión de la actividad por parte de la sancionada, decisión que data del 6 de diciembre de 2011 (Resolución 0300 No. 0730 - 001069) y que fue notificada a la procesadora de frutas el día 15 de la misma calenda, tal como se constata en los antecedentes administrativos que aparecen en medio magnético que obra en el expediente.

Esta forma de actuar de la Corporación demandada fue la que dio inicio al trámite administrativo que culminó con la sanción que causa inquietud en la Sociedad demandante, que considera que se violó el debido proceso porque no se le informó con antelación de la visita que haría el funcionario de la CVC ni de la que se hizo para la verificación del cumplimiento de la orden de suspensión de la actividad, lo que considera una violación al debido proceso, máxime si de lo que se trata no es de disposición final de residuos sino de su traslado para la transformación en alimento para animales.

Con respecto a esta posición de la Compañía sancionada advierte el Despacho que, en tratándose de una medida preventiva para cuya imposición estaba facultada la CVC, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009 y el criterio de la Corte Constitucional plasmado en la sentencia cuyos apartes se transcribieron con antelación, el procedimiento no indica que debía citarse a la infractora para que presenciara la actividad a realizar por los funcionarios de la Corporación, primero, porque la diligencia inicial era previa a la imposición de la medida, realizada por las quejas de la comunidad aledaña, y segundo, porque se requería posterior al pronunciamiento verificar el cumplimiento de la suspensión ordenada.

En este orden de ideas el procedimiento no se observa irregular y, por ende, no le asiste razón a la parte demandante.

Otra de las excusas de NUTRIUM S.A.S es que en el sitio donde llegaban los residuos orgánicos se adelantaría su procesamiento para producir alimento animal, por lo que considera que el lugar no era destinado a la disposición final en los términos de la Ley 1333 de 2009, entendiéndolo como su permanencia allí hasta que alcanzara su descomposición. Pero no por aquella finalidad de transformación del subproducto se pudieron soslayar las normas sobre manejo para evitar daños ambientales. De modo que, dado que esta es la empresa que genera los restos de las frutas, debió tomar las medidas necesarias para que su depósito se hiciera respetando esas reglas, y razonadamente debe cargar con la imposición de la sanción que ataca por este medio.

En lo que respecta a la oportunidad que tuvo la demandante para conocer las pruebas e impugnar las decisiones de la administración, que a su parecer se produjeron sin hacer el análisis probatorio completo, es claro que el derecho no le

fue vulnerado de ninguna manera, tanto así que los actos demandados son el de imposición de la sanción y los que resolvieron los recursos interpuestos contra él; además, según lo que se extrae de estos actos, las pruebas que tenía la CVC por analizar para definir el asunto fueron las inspecciones que hicieron al sitio de almacenamiento de la materia orgánica y el material fotográfico recaudado que, para este Director del Proceso, era suficiente para tomar la determinación que se impugna, pues aunque la Compañía penalizada presentó pruebas de la utilización de esos desperdicios y de la negativa de la empresa de aseo de recogerlos en el sitio de su generación habida cuenta de su grado de humedad, tales circunstancias no eran óbice para que tomara medidas tendientes a disminuir el impacto de ese material en el entorno, tanto de la extractora de jugos como de la procesadora de alimento animal.

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:

“[L]a 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 ilegalidad contemplada en el artículo 148 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, en cuyo contenido se lee:

ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN. *En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.*

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

Sobre esta figura se pronunció el Órgano de Cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en proceso en el que se ventiló un asunto referente al Impuesto de Industria y Comercio, y en la parte que interesa a este fallo dijo el Magistrado Ponente:

“(...) Por eso dijo la Corte-, que aunque la Constitución no contemple expresamente la llamada excepción de ilegalidad, resulta obvio que las disposiciones superiores que consagran rangos y jerarquías normativas, deben ser implementadas mediante mecanismos que las hagan efectivas, pero siempre bajo la idea que si se trata de una infracción de la carta política- excepción de inconstitucionalidad- cualquier funcionario puede acudir a dicho medio de control y que, si se trata de una norma de rango de ley- excepción de ilegalidad-, solo puede hacerlo el juez administrativo.

En ese sentido, la posibilidad de inaplicar las normas de inferior rango que resulten contradictorias a aquellas otras a las cuales por disposición constitucional o legal deben subordinarse, se ajusta a nuestra carta y a nuestra tradición constitucional”.²

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 párrafo 2º del artículo 40 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.

En este orden de ideas el Juzgado accederá a las pretensiones anulatorias invocadas en el escrito genitor, con base en la excepción de ilegalidad del acto administrativo que fijó los parámetros para la liquidación de la sanción emitido por la CVC, y no por las razones expuestas en la demanda.

VII. COSTAS

Está claro que la actuación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC fue irregular, toda vez que liquidó una multa con apoyo en los parámetros que había determinado sin fundamento legal, lo que condujo a que la

² C de E. Sección Cuarta. Consejero Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 08001-23-31-000-2006-00871-01 (21911). Demandante: Industrias Colombia S.A.-INDUCOL. Demandado: Municipio de Soledad.

Sociedad demandante tuviera que intervenir en el proceso con la asesoría de un Profesional del Derecho para lograr que la decisión de la administración fuera revertida, lo cual implica que debe compensársele económicamente por esta razón, lo cual se hará imponiéndole a la demandada la obligación de pagar las costas procesales que están compuestas, entre otras cosas, por las agencias en derecho cuyo monto se determinará en la parte resolutive de esta providencia.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo de Oralidad del Circuito de Buga, Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

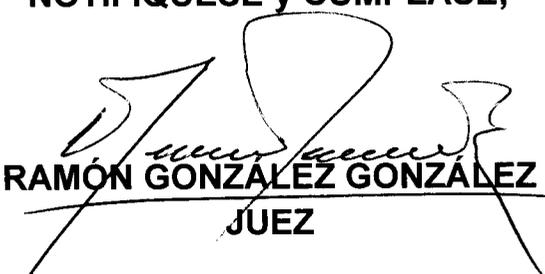
PRIMERO: DECRETAR la nulidad de la **RESOLUCION 0730 No. 0732-000717 del 16 de Octubre del 2015** “*Por la cual se impone una multa a la sociedad Productora de Jugos S.A.S*”, ahora NUTRIUM SAS; de la **RESOLUCIÓN 0730 No. 732-000883 del 14 de diciembre de 2.015** que decidió el recurso de reposición, y de la **RESOLUCIÓN No. 0100 N° 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 actualizada.

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.

CUARTO: ORDENAR la devolución de los remanentes de los gastos procesales, si hubiere lugar a ello.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,


RAMÓN GONZÁLEZ GONZÁLEZ
JUEZ