



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

RADICACION: 73001-33-33-005-2018-00256-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS INVIAS
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA Y OTRO
TEMA: Cesión de licencia ambiental

ANTECEDENTES

El INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS -, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, presenta demanda contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA -, siendo vinculada la UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO para lo cual eleva las siguientes:

PRETENSIONES

“1. Declarar la nulidad de la resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, "Por medio de la cual se resuelven unas solicitudes del Instituto Nacional de Vías INVIAS, relacionadas con los Permisos Ambientales necesarios para la ejecución del Proyecto Túnel de la Línea", proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima — CORTOLIMA.

2. Declarar la nulidad parcial del ARTICULO PRIMERO de la resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017, "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras medidas" proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima — COTOLIMA, en el sentido de que se declare al Instituto Nacional de Vías — INVIAS, como titular de la Licencia Ambiental, y reasuma todos los derechos, obligaciones y los pasivos ambientales que se causen a futuro solo de los permisos solicitados según oficios a partir del otorgamiento de los mismos y que se relacionan a folio 299 del expediente.

3. Declarar la nulidad parcial del ARTICULO SEGUNDO de la resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017, "Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición y se adoptan otras medidas" proferida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima — COTOLIMA, como consecuencia de lo anterior, se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS —INVIAS, solo adquiere la titularidad de los derechos y obligaciones contenidos en los actos administrativos, en que se otorguen los permisos y/o autorizaciones ambientales solicitadas entregados por decisión de la Corporación Autónoma Regional del Tolima — CORTOLIMA, la cual debe hacerse a partir de la fecha del otorgamiento de los permisos a la entidad, esto

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

es, a partir del 19 de diciembre de 2017 no con retroactividad, a circunstancias que solo atañen al anterior titular de los permisos.

4. Como consecuencia de lo anterior, se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS, no es material ni jurídicamente responsable de los procesos sancionatorios ambientales abiertos y por abrir en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario, como titular de los instrumentos ambientales en el lapso de tiempo en el que fungió como titular de los mismos

5. Declarar que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS solo podía ser titular nuevamente de la licencia ambiental No. 0780 del 24 de agosto de 2001, cedida a la Unión Temporal Segundo Centenario — UTSC y actuar ante esta autoridad ambiental competente como beneficiario de la Licencia Ambiental, a partir de la comunicación No. ANLA 2017046866-2-000, de 27 de junio de 2017, radicada en Instituto Nacional de Vías - INVIAS con el No. 177732 del 29 de junio de 2017, por medio de la cual se da por terminada una actuación administrativa iniciada por INVIAS y fue ajustado el expediente de la licencia ambiental No. 0780 del 24 de agosto de 2001, declarando la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo de cesión parcial autorizada en la resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009.

6. Declarar que no es viable material ni jurídicamente, que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS emerja como titular de permisos otorgados que son inherentes a obras terminadas y por consiguiente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron su origen ya han desaparecido, y por lo tanto han perdido su fuerza ejecutoria en lo referente a los siguientes actos administrativos:

- Resolución 2491 del 8 de octubre de 2009, artículo primero OCUPACIÓN DE CAUCE DEL RIO BERMELLÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE.

- Resolución No. 3280 de 1 de diciembre de 2009 OCUPACIÓN DE CAUCE DEL RIO BERMELLÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN TUNEL QUE TRANSPORTARÁ EL RIO BERMELLÓN.

7. Declarar que no es viable material ni jurídicamente, que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS emerja como titular de permisos denegados, no otorgados o no autorizados, toda vez, que al no existir no han nacido a la vida jurídica y por ende no producen efectos en el derecho.

8. Declarar que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS —INVIAS no es responsable, ni está obligado, a realizar actividades ni obras ambientales no realizadas por el anterior titular de la licencia ambiental y de los permisos y autorizaciones dadas por la autoridad ambiental competente, desde el 29 de mayo de 2009, fecha de la cesión de la Licencia Ambiental resolución No. 0780 de 24 de agosto de 2001, otorgada a través de Resolución No.1000 de 29 de mayo de 2009, hasta el 29 de junio de 2017, fecha en la cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, produce la comunicación No. ANLA 2017046866-2-000 de 27 de junio de 2017, radicada en Instituto Nacional de Vías - INVIAS con el No. 177732 del 29 de junio de 2017, comunicando a la Entidad que reasume la referida licencia ambiental.

9. A título de restablecimiento del derecho, se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVIAS, no está obligado a ejecutar las actividades ni

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

obras ambientales contenidas en el artículo Primero de la parte resolutive de la resolución No.2979 de 7 de septiembre de 2017, dejando una obligación a ejecutar por parte del Instituto Nacional de Vías — INVIAS por valor de \$DOS MIL CUATROCIENTOS SIETE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS DOCE PESOS M/CTE (\$2.407.589.512,00), del valor económico que representa la ejecución de actividades y obras ambientales, a las que no está obligado el INVIAS.

10. Declarar la nulidad del ARTICULO TERCERO de la resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017

11. Condenar en costas y agencias en derecho.”

HECHOS

1. El Ministerio de Ambiente otorgó a INVIAS, Licencia Ambiental Ordinaria mediante Resolución No. 0780 de 24 de agosto de 2001, autorizando la sustracción de la reserva forestal a intervenir con el proyecto de construcción de la vía Ibagué Armenia - Túnel de la Línea -, en un área de 95.06 hectáreas distribuidas en diferentes tramos del corredor vial para la construcción de la nueva vía Ibagué - Armenia, entre Boquerón (Ibagué) y los Quindos (Calarcá) cuya longitud es de 60,35 km incluyó también la construcción del Túnel de la Línea de 8,6 km, 12 túneles menores de 4,31 km, 56 puentes y viaductos que cubren 6,18 km, ampliación a doble calzada de 21,62 km y construcción de vía nueva de 19,17 km.

En el artículo quinto: "La licencia Ambiental Ordinaria que se otorga mediante el presente acto administrativo no incluye los permisos, concesiones y/o autorizaciones para el aprovechamiento y uso de los recursos naturales necesarios para el proyecto, los cuales deberán ser solicitados y .obtenidos previamente a su utilización ante las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima CORTOLIMA y del Quindío —CRQ-.

2. Mediante Resolución No. 2068 de 27 de noviembre de 2007 se modificó la mencionada resolución en el sentido de incluir una nueva vía en superficie de 681 m, 5 puentes en longitud de 156 m, 4 túneles de 1.809 m, y dos calzadas de acceso, tramo denominado "Obras anexas"

3. Previo proceso de selección abreviada, entre el INVIAS y la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC se celebró Contrato No. 3460 de 2008, con el objeto de realizar los estudios, diseños, gestión social, predial, ambiental, construcción y operación de proyecto de cruce de la cordillera central: Túneles II Centenario - Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca.

4. Mediante Resolución No. 1000 de 29 de mayo de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental ordinaria a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC para el proyecto denominado Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea, en virtud del contrato No. 3460 de 2008 celebrado entre dicha Unión Temporal e INVIAS.

5. En virtud de la cesión mencionada, la Unión Temporal Segundo Centenario presentó a CORTOLIMA las solicitudes de los permisos, concesiones y

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

autorizaciones, contenidos en las Resoluciones No. 2491 de 8 de octubre de 2009, 3280 de 1 de diciembre de 2009 y 250 de 24 de enero de 2011

6. El contrato de obra pública No. 3460 de 24 de diciembre de 2008, finalizó el 30 de noviembre de 2016, por vencimiento del plazo contractual.

7. El Instituto Nacional de Vías solicitó a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1000 de 2009 por vencimiento del plazo del Contrato de obra celebrado con la Unión Temporal Segundo Centenario.

8. La Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA mediante oficio No. 2017046866-2-000 de 27 de junio de 2107 dirigido al INVIAS, indicó que cuando ocurre la pérdida de fuerza ejecutoria no hay lugar a expedir acto administrativo, en tanto opera de derecho.

9. El Instituto Nacional de Vías solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Tolima, la cesión de determinados permisos otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario:

- Oficio No. DG 97118 de 25 de julio de 2017, específicamente: La concesión de agua superficiales de la Quebrada NN afluyente del Rio Bermellón; la concesión de agua subterráneas de la Quebrada NN afluyente del Rio Bermellón; el permiso de ocupación a cauce del predio Cinabrio Quebrada NN (Coordenadas X: 8411191.70 Y 982792.4) otorgados mediante Resolución 250 del 24 de enero de 2011; (Expediente 14324)

- Oficio No. DG 102737 de 31 de agosto de 2017, se solicita el permiso de ocupación a cauce, Quebrada Negra en la abscisa K37+648; construcción de Box-Coulvert de 2.0x2.0; entre túneles Cinabrio 2 y Túnel Playita; otorgados mediante Resolución 250 del 24 de enero de 2011; (Expediente 14324)

- Oficio No. DG104612 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso consistente en Ocupación de cauce, Quebrada NN en la Abscisa K38+890, construcción de alcantarilla de 36" y Ocupación de cauce, Quebrada NN en la Abscisa K3846% construcción de alcantarilla de 36"; otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 1124 de 22 de marzo de 2011. (Expediente 14437)

- Oficio No. G 104613 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de ocupación de cauce otorgado a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 286 de 19 de enero de 2012. (Expediente 14491)
Oficio No. DG104614 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de aprovechamiento forestal: Predio La Curva, Vereda Los Alpes, del municipio de Cajamarca - Tolima y Predio La Floresta, Vereda Bermellón, del municipio de Cajamarca Tolima, permisos otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 3517 de 8 de octubre de 2010. (Expediente 1302)

- Oficio No. DG 104615 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de aprovechamiento forestal: Predio La Australia, Vereda Cristales, Predio Bellavista, Vereda Cristales, Predio Villa Andrea, Vereda Cristales y Predio Villa Carolina, Vereda Cristales, permisos otorgados a la Unión Temporal

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Segundo Centenario, mediante resolución No. 3518 de 8 de octubre de 2010. (Expediente 1303)

10. Mediante Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, CORTOLIMA resolvió, entre otros:

PRIMERO: Declarar al INVIAS a partir de la fecha de expedición del acto administrativo, como titular de todos los derechos, obligaciones y pasivos ambientales causados en desarrollo de los permisos y autorizaciones correspondientes a los expedientes relacionados en la misma Resolución obrantes a folios 19 vto y 20 del plenario, motivado en la calidad de titular de la Licencia Ambiental Ordinaria otorgada por el Ministerio de Ambiente mediante Resolución No. 0780 de 2001.

SEGUNDO: Declarar que el INVIAS reasume todos los derechos y obligaciones contenidos en la Resolución No. 250 de 24 de enero de 2011 y los pasivos ambientales causados en desarrollo de las obras permisionadas en la misma, como titular de la Licencia Ambiental ordinaria otorgada mediante Resolución No. 780 de 2001 del Ministerio de Ambiente.

TERCERO: Declarar que el INVIAS asume el pago de las tarifas de seguimiento correspondientes al año 2017 y las que a futuro se generen.

11. Contra la anterior decisión, el INVIAS presentó recurso de reposición visto a folios 265 a 280 del expediente, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017, modificando el acto recurrido, en el sentido de cambiar el término pasivos ambientales por obligaciones contenidas en los actos administrativos que otorgaron la autorización y/o permiso respectivo. Así mismo, confirmó en todo lo demás lo dispuesto en la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017.

12. El subdirector de Medio Ambiente y Gestión Social del Instituto Nacional de vías liquida el valor económico que representa la ejecución de las obligaciones ambientales ordenadas por CORTOLIMA, valorándolas en cuantía de \$2.407.589.512.

La parte demandante afirma que debe declararse la nulidad de los actos administrativos acusados al haber sido expedidos desconociendo las normas en que debían fundarse, en forma irregular y mediante falsa motivación, con fundamento en los siguientes cargos:

INFRACCIÓN DE NORMAS SUPERIORES: Las obligaciones y responsabilidades nacidas de los permisos ambientales solo deben ser cumplidas o afectan al titular de los mismos, por lo que quien podía interactuar con las autoridades ambientales era la Unión Temporal Segundo Centenario y no trasladarla al INVIAS, violando los mandatos que orientan la actuación de la administración pública.

Aduce, que conforme el artículo 5 de la ley 1333 de 21 de julio de 2009, la responsabilidad de las infracciones en materia ambiental recaen en el titular de los permisos ambientales, por lo que será este quien responsa en caso de existir una conducta activa u omisiva que cause un daño al medio ambiente.

Explica, que la responsabilidad por infracciones ambientales recaen únicamente en el titular de los permisos otorgados, esto es, la Unión

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Temporal Segundo Centenario, con fundamento en la Resolución de Cesión No. 1000 de 2009 de la licencia ambiental No. 780 de 2001, desde la ejecutoria de la misma, hasta el 19 de diciembre de 2017, fecha en que se conceden los permisos al INVIAS, por ser nuevamente titular de la licencia ambiental, y no como lo realiza CORTOLIMA al imponer obligaciones y responsabilidades en forma retroactiva.

Señala, que el INVIAS solicitó el traslado de determinados permisos, sin embargo, CORTOLIMA otorgó una serie de permisos no pedidos y entregó permisos no vigentes, no autorizados o no tramitados, violando el artículo 42 del CPACA y los artículos 6, 29 y 121 de la Constitución Política, trasladando con retroactividad las obligaciones cumplidas o incumplidas del anterior titular al INVIAS.

EXPEDICIÓN EN FORMA IRREGULAR: Argumenta el accionante que existió extralimitación en las funciones por parte de CORTOLIMA en sus funciones dentro de la actuación administrativa de carácter ambiental.

FALSA MOTIVACIÓN: Aduce que CORTOLIMA valora y justiprecia inadecuadamente la prueba documental recaudada en el trámite administrativo que sirvió de fundamento a las resoluciones demandadas ya que está probado que el decaimiento del acto administrativo Resolución No. 1000 de 2009, como fenómeno jurídico solo se hizo efectivo al interior de la actuación administrativa seguida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA comunicada al INVIAS, el 29 de junio de 2017, mediante el oficio No. 2017046866-2-000.

Considera que por lo anterior, el INVIAS solo puede hacerse responsable de las obligaciones de la licencia ambiental a partir de la fecha en que la máxima autoridad ambiental, lo incorporó como responsable al interior del expediente correspondiente, esto es, a partir del 30 de junio de 2017 y a partir del otorgamiento de los permisos ambientales el 19 de diciembre de 2017.

CON DESVIACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE QUIEN LOS PROFIRIÓ: Señala que CORTOLIMA actuó fuera de sus propias atribuciones en la preparación, elaboración y expedición de los actos administrativos demandados.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA CORTOLIMA

El apoderado judicial de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA contestó la demanda, argumentando que se opone a las pretensiones de la demanda, precisando que el demandante además de pretender evadir la responsabilidad que tiene en la ejecución de la obra de “Construcción de la Vía Ibagué Armenia - Túnel de la Línea” con una licencia aprobada desde el año 2001, confunde las obligaciones derivadas de un proceso licenciado, que son para la ejecución total del proyecto, versus, las que surgen a partir de las infracciones ambientales, en el entendido que al INVIAS no se le están haciendo efectivos los requerimientos relacionados con daños ambientales ocasionados por la Unión Temporal Segundo

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Centenario, solo lo relacionado con la licencia ambiental de la cual él es titular.

Se pronuncia respecto a cada uno de los cargos así:

Respecto al primer cargo (debido proceso), señala que no son de recibo las afirmaciones presentadas por la parte demandante que existe una extralimitación de funciones por parte de la autoridad ambiental por el hecho de imponerle el reconocimiento de las obligaciones propias de la licencia ambiental a quien es el titular de la misma, cuando se está en presencia de actos administrativos ajustados a derechos, además, de incurrir en yerro al confundir la responsabilidad emanada de una infracción ambiental y la que corresponde a una licencia ambiental.

De otra parte, frente al segundo cargo (expedición irregular) expresa que su representada ha respetado la normatividad legal, en el sentido en que su actuar se encuentra reglado y por tal razón, no incurrió en la expedición irregular del acto administrativo, adicional que dentro del cargo que se formula, en ningún momento se establece cuál es la irregularidad del acto atacado.

Ahora bien, precisó que, si en gracia de discusión se llegare a establecer que el cargo se orienta al desconocimiento de audiencia y defensa, no tendría vocación de prosperidad, toda vez que, durante todo el proceso se brindaron las garantías y medios de defensa al demandante.

Finalmente, en relación con el tercer cargo (falsa motivación), arguyó que el procedimiento adoptado por la autoridad ambiental procura la garantía en la finalidad de los objetos a quien sea el titular de la obligación, siendo actualmente el titular del proyecto el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, por cuanto no es dable efectuar una valoración diferente, por cuanto se trata de una sola obra de desarrollo vial.

Expresó que, realizar un fraccionamiento de las responsabilidades en terceros, sería desdibujar la naturaleza del objeto a entregar, de tal suerte que no se puede exigir el cumplimiento de las obligaciones intrínsecas a la licencia ambiental al demandante, a pesar que sea el garante de la ejecución de las obras.

Por último, respecto al cuarto cargo (desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió), expuso que el demandante pretende obtener una garantía de su derecho particular, soslayando los intereses de todos al no querer cumplir con las obligaciones que permitan que la obra licenciada se termine conforme a los compromisos adquiridos.

UNIÓN TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO

Aduce que desaparecieron los elementos que dieron vida a la Resolución 1000 de 2009 que fue el precedente para obtener los permisos y autorizaciones por parte de la autoridad ambiental para cada uno de los Departamentos, en este caso, Tolima, razón por la que la Unión Temporal no está llamada a generar actividades futuras desde el momento que terminó el Contrato No. 3460 de 2008, del cual se generaban los

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

fundamentos que constituían a la Unión Temporal como beneficiaria de la Licencia Ambiental, permisos, cesiones, configurándose así su decaimiento.

Explica que desde el 30 de noviembre de 2016 no tiene la facultad de realizar intervenciones en el área del proyecto, siendo imposible para la Unión Temporal asumir la responsabilidad ambiental del proyecto y mucho menos garantizar el cumplimiento de las medidas de manejo ambiental del mismo.

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante providencia de 5 de junio de 2018 se admitió la demanda de la referencia, ordenando su notificación a la parte demandada y al Ministerio Público.

Mediante providencia de 27 de agosto de 2019, se fijó fecha para celebrar audiencia inicial realizada el 12 de noviembre de 2019, en cual se resolvieron excepciones, se fijó el litigio y se decretaron pruebas.

El 14 de febrero de 2020 se ordenó correr traslado para alegar a las partes quienes reiteraron lo expuesto en sus anteriores intervenciones procesales.

MINISTERIO PÚBLICO

El Representante del Ministerio Público solicita se nieguen las pretensiones de la demanda al considerar que la expiración del plazo del contrato, 30 de noviembre de 2016, tenía como consecencial a expiración de los acuerdos de voluntades suscritos entre las partes, que eran accesorios y dependían de la vigencia del contrato, como lo fue la cesión parcial de la licencia ambiental.

Aduce, que la Resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009, no es el acto constitutivo de la cesión parcial, este acto administrativo lo único que hace es aceptar el acuerdo de voluntades mediante el cual el INVIAS titular pleno de la licencia ambiental cede a la Unión Temporal parcialmente la licencia ambiental

Conforme lo anterior, considera que la asunción plena de la titularidad de la licencia ambiental en cabeza del INVIAS no surge en virtud del decaimiento de la fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009, sino del vencimiento del plazo contractual que tuvo lugar el día 30 de noviembre de 2016, por lo que a partir del 01 de diciembre de 2016, ipso facto el INVIAS recuperó la titularidad plena de la licencia ambiental que le fuera otorgada mediante Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 modificada mediante Resolución 2068 del 29 de noviembre de 2007

Señala, que sin perjuicio de lo anterior, y en gracia de discusión, aceptando que tuvo ocurrencia el fenómeno del decaimiento de la fuerza ejecutoria del acto administrativo contenido en la Resolución No. 1000 del 29 de mayo de 2009, éste fenómeno tuvo lugar transcurrido el día 30 de noviembre de 2016; y a partir del 01 de diciembre de 2016, ipso facto el INVIAS recuperó la titularidad plena de la licencia ambiental que le fuera otorgada mediante Resolución 0780 del 24 de agosto de 2001 modificada mediante Resolución 2068 del 29 de noviembre de 2007.

A su juicio, los actos administrativos demandados en los que se resolvieron

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

unas solicitudes del Instituto Nacional de Vías INVIAS, relacionadas con los Permisos Ambientales necesarios para la ejecución del Proyecto Túnel de la Línea proferidos por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, se ajustan a derechos y los argumentos explicativos contenidos la resolución que resolvió el recurso de reposición son compartidos en su integridad por la Vista Fiscal, pues se ajustan a derecho; ya que en los actos administrativos CORTOLIMA, no está imponiendo ninguna sanción al INVIAS, así como tampoco estableciendo ninguna sucesión procesal en cabeza del INVIAS, respecto a procesos sancionatorios o de cobro coactivo en curso contra la Unión Temporal Segundo Centenario, por violación a las normas ambientales.

Considera que lo que verdaderamente pretende el INVIAS es el no pago de la tasa por seguimiento a la licencia ambiental, que dispone el artículo tercero de la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, sin embargo, debe recordarse que la cesión fue parcial y no total, es decir, aún durante el periodo de ejecución del Contrato No. 3460 del 24 de diciembre de 2008, había obligaciones derivadas de la licencia ambiental en cabeza del INVIAS y el pago de estas tarifas, no surge para el INVIAS a partir del año 2017 hacia el futuro, sino a partir del 01 de diciembre de 2016, evidenciándose que se quedó corta la entidad al señalar el plazo.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

Es competente el Tribunal Administrativo del Tolima para conocer en primera instancia el presente asunto, conforme a lo dispuesto por el artículo 152 del C.P.A.C.A.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico de fondo a resolver, se contrae a establecer si el Instituto Nacional de Vías INVIAS debe reasumir todos los derechos y obligaciones contenidos en los actos administrativos que otorgaron permisos y/o autorizaciones, incluida la Resolución No. 250 de 24 de enero de 2011 expedidos por CORTOLIMA, motivado en la calidad de titular de la licencia ambiental ordinaria otorgada mediante Resolución No. 780 de 2001, así como en las obligaciones contenidas en los actos administrativos que otorgaron la autorización y/o permiso respectivos, a partir del 30 de noviembre de 2017 o si por el contrario, no le asiste derecho alguno al demandante por considerarse que los actos administrativos demandados se ajustan a derecho

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, se encuentra la de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

El Decreto Reglamentario No. 1753 de 1994, aplicable para la época de los hechos, indica que la Licencia Ambiental Ordinaria es la otorgada por la

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

autoridad ambiental competentes y en la cual se establecen los requisitos, condiciones y obligaciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar, y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada sin disponer sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables.

Como quiera, que el presente asunto, está relacionado con obras públicas de la red vial, el Ministerio del Medio Ambiente tiene competencia privativa para el otorgamiento de la Licencia Ambiental:

Artículo 7º.- Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

(...) Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales, incluyendo la ampliación de vías de la red vial nacional.

Conforme el artículo 31 del Decreto 1753 de 1994, *“Todo beneficiario de una Licencia Ambiental, asume la responsabilidad por los perjuicios derivados por el incumplimiento de los términos, requisitos, condiciones, exigencias y obligaciones señalados en la Licencia Ambiental. Cuando por causa plenamente justificada, el beneficiario de la Licencia Ambiental, prevea el incumplimiento de los términos, requisitos, condiciones, exigencias u obligaciones señaladas en el acto de otorgamiento de éste, deberá informar a la autoridad ambiental competente.*

Indica el artículo 6º de la norma *ibídem*, que:

*“Son autoridades competentes para el otorgamiento de Licencia Ambiental El Ministerio de Medio Ambiente;
Las Corporaciones Autónomas Regionales;
Los Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, y
Las entidades territoriales delegatarias de las Corporaciones Autónomas Regionales.
Parágrafo.- A partir de la expedición del presente Decreto, las Corporaciones Autónomas Regionales existentes a la expedición de la Ley 99 de 1993, asumen las competencias y funciones establecidas para la expedición de Licencias Ambientales.*

Ahora bien, en los artículos 9 y 11 se dispuso que en los casos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias o autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993:

ARTÍCULO 9º En los eventos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias o autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 11. Para las actividades, actuaciones administrativas y demás trámites o permisos que requieran reglamentos, parámetros, lineamientos

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

o cupos que de manera general deba expedir o fijar el Ministerio del Medio Ambiente, se continuarán aplicando las normas vigentes que regulan estas materias, mientras se adelantan los estudios que permitan establecerlos y se expidan las reglamentaciones respectivas.

Las entidades que vienen conociendo tales asuntos, deberán enviar la información que permita adoptar las correspondientes disposiciones.

Ahora bien, en relación con la Cesión de Derechos, que ocurrió con posterioridad al Decreto antes señalado, se encontraba vigente el Decreto 1220 de 2005, que dispone en el artículo 29:

Artículo 29. Cesión de la licencia ambiental. El beneficiario de la licencia ambiental en cualquier momento podrá cederla a otra persona, lo que implicar la cesión de los derechos y las obligaciones que se derivan de ella. En tal caso, el cedente y el cesionario de la licencia ambiental solicitarán por escrito autorización a la autoridad ambiental competente, quien deberá pronunciarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud mediante acto administrativo.

A la petición de la cesión se anexará copia del documento que contenga la cesión, los certificados de existencia y representación legal, si se trata de personas jurídicas, o la identificación, si se trata de personas naturales.

CASO CONCRETO

Descendiendo al caso que ocupa la atención de la sala en esta oportunidad, se advierte que el Instituto Nacional de Vías INVIAS solicita la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, en los que lo declara titular de todos los derechos y obligaciones contenidos en los actos administrativos que otorgaron los permisos y/o autorizaciones y en los demás actos administrativos que se hayan proferido dentro de cada una de las actuaciones administrativas adelantadas, originados en el seguimiento ambiental al desarrollo de las obras permisionadas y/o autorizadas, motivado en la calidad de titular de la Licencia Ambiental Ordinaria otorgada mediante Resolución 780 de 201 del Ministerio de Ambiente.

Así mismo, al declarar al INVIAS reasume todos los derechos y obligaciones contenidos en la Resolución No. 250 de 24 de enero de 2011 que se hayan proferido dentro de las actuaciones administrativas adelantadas bajo el Exp. 14324.

Adicionalmente, declara que el INVIAS asume el pago de las tarifas de seguimiento correspondientes al año 2017 y las que a futuro se generen.

Dentro del expediente, se encuentra demostrado que mediante Resolución No. 0780 de 24 de agosto de 2001, vista a folios 60 a 100 del plenario, el Ministerio de Ambiente otorgó a INVIAS, Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto denominado Nueva Vía Ibagué - Armenia Túnel de La Línea, en su artículo quinto precisó que: *"La licencia Ambiental Ordinaria que se otorga mediante el presente acto administrativo no incluye los permisos, concesiones y/o autorizaciones para el aprovechamiento y uso de los recursos naturales necesarios para el proyecto, los cuales deberán ser solicitados y .obtenidos previamente a su utilización ante las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima CORTOLIMA y del Quindío —CRQ-*

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

El acto administrativo mencionado fue modificado mediante Resolución No. 2068 de 27 de noviembre de 2007 incluir obras anexas, como se aprecia a folios 118 a 125 del cartulario.

Entre el INVIAS y la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC se celebró Contrato No. 3460 de 2008, con el objeto de realizar los estudios, diseños, gestión social, predial, ambiental, construcción y operación de proyecto de cruce de la cordillera central: Túneles II Centenario - Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca. El contrato obra a folios 38 a 59.

Mediante Resolución No. 1000 de 29 de mayo de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental ordinaria a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC para el proyecto denominado Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea, en virtud del contrato No. 3460 de 2008 celebrado entre dicha Unión Temporal e INVIAS. Esta resolución obra a folios 102 a 117 del expediente.

La Unión Temporal Segundo Centenario presentó a CORTOLIMA las solicitudes de los permisos, concesiones y autorizaciones que se adelantaron en el expediente No. 14324 donde se expidió la Resolución No. 250 de 24 de enero de 2011, en la que se otorgó permisos de ocupación de cauce, permiso de vertimientos líquidos y permiso de aprovechamiento forestal. Este hecho se prueba con la mencionada resolución vista a folios 174 a 195 del expediente.

El mencionado contrato finalizó el 30 de noviembre de 2016, por vencimiento del plazo contractual, como se aprecia a folios 196 a 199 del plenario.

La Agencia Nacional de Licencias Ambientales ANLA expidió el oficio No. 2017046866-2-000 de 27 de junio de 2017 dirigido al INVIAS, pronunciándose respecto a las comunicaciones en que solicitaba la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1000 de 29 de 2009, en el que le indicó que cuando ocurre la pérdida de fuerza ejecutoria no hay lugar a expedir acto administrativo, en tanto opera de derecho. El mencionado oficio obra a folios 242 a 243 del cartulario

Mediante Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, obrante a folios 12 a 20, CORTOLIMA resolvió, entre otros:

PRIMERO: Declarar al INVIAS a partir de la fecha de expedición del acto administrativo, como titular de todos los derechos, obligaciones y pasivos ambientales causados en desarrollo de los permisos y autorizaciones correspondientes a los expedientes relacionados en la misma Resolución obrantes a folios 19 vto y 20 del plenario, motivado en la calidad de titular de la Licencia Ambiental Ordinaria otorgada por el Ministerio de Ambiente mediante Resolución No. 0780 de 2001.

SEGUNDO: Declarar que el INVIAS reasume todos los derechos y obligaciones contenidos en la Resolución No. 250 de 24 de enero de 2011 y los pasivos ambientales causados en desarrollo de las obras permisionadas en la misma, como titular de la Licencia Ambiental

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

ordinaria otorgada mediante Resolución No. 780 de 2001 del Ministerio de Ambiente.

TERCERO: Declarar que el INVIAS asume el pago de las tarifas de seguimiento correspondientes al año 2017 y las que a futuro se generen.

Contra la anterior decisión, el INVIAS presentó recurso de reposición visto a folios 265 a 280 del expediente, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017, modificando el acto recurrido, en el sentido de cambiar el término pasivos ambientales por obligaciones contenidas en los actos administrativos que otorgaron la autorización y/o permiso respectivo. Así mismo, confirmó en todo lo demás lo dispuesto en la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017. Esta Resolución obra a folios 22 a 32.

A continuación, se procede a resolver cada uno de los cargos que expone el demandante como concepto de violación para que se declaren nulos:

INFRACCIÓN DE NORMAS SUPERIORES:

Respecto a este cargo, asegura el demandante, que las obligaciones y responsabilidades nacidas de los permisos ambientales solo deben ser cumplidas o afectan al titular de los mismos, por lo que quien podía interactuar con las autoridades ambientales era la Unión Temporal Segundo Centenario y no trasladarla al INVIAS, violando los mandatos que orientan la actuación de la administración pública.

Aduce, que conforme el artículo 5 de la ley 1333 de 21 de julio de 2009, la responsabilidad de las infracciones en materia ambiental recaen en el titular de los permisos ambientales, por lo que será este quien responda en caso de existir una conducta activa u omisiva que cause un daño al medio ambiente.

Explica, que la responsabilidad por infracciones ambientales recaen únicamente en el titular de los permisos otorgados, esto es, la Unión Temporal Segundo Centenario, con fundamento en la Resolución de Cesión No. 1000 de 2009 de la licencia ambiental No. 780 de 2001, desde la ejecutoria de la misma, hasta el 19 de diciembre de 2017, fecha en que se conceden los permisos al INVIAS, por ser nuevamente titular de la licencia ambiental, y no como lo realiza CORTOLIMA al imponer obligaciones y responsabilidades en forma retroactiva.

Señala, que el INVIAS solicitó el traslado de determinados permisos, sin embargo, CORTOLIMA otorgó una serie de permisos no pedidos y entregó permisos no vigentes, no autorizados o no tramitados, violando el artículo 42 del CPACA y los artículos 6, 29 y 121 de la Constitución Política, trasladando con retroactividad las obligaciones cumplidas o incumplidas del anterior titular al INVIAS.

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA contestó la demanda, argumentando que se opone a las pretensiones de la demanda, precisando que el demandante además de pretender evadir la responsabilidad que tiene en la ejecución de la obra de “Construcción de la Vía Ibagué Armenia - Túnel de la Línea” con una licencia aprobada desde el

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

año 2001, confunde las obligaciones derivadas de un proceso licenciado, que son para la ejecución total del proyecto, versus, las que surgen a partir de las infracciones ambientales, en el entendido que al INVIAS no se le están haciendo efectivos los requerimientos relacionados con daños ambientales ocasionados por la Unión Temporal Segundo Centenario, solo lo relacionado con la licencia ambiental de la cual él es titular.

Señala que no son de recibo las afirmaciones presentadas por la parte demandante que existe una extralimitación de funciones por parte de la autoridad ambiental por el hecho de imponerle el reconocimiento de las obligaciones propias de la licencia ambiental a quien es el titular de la misma, cuando se está en presencia de actos administrativos ajustados a derechos, además, de incurrir en yerro al confundir la responsabilidad emanada de una infracción ambiental y la que corresponde a una licencia ambiental.

En este punto, se advierte que la parte demandante señala que CORTOLIMA lo hace responsable de las infracciones ambientales de las cuales era titular Unión Temporal Segundo Centenario, lo cual vulnera el artículo 5 de la ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Pues bien, el mencionado artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, dispone:

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.

Si bien, el mencionado artículo señala que será el infractor que haya cometido el hecho generador quien deberá responder por el daño, lo cierto es que en la Resolución No. 4231 de 19 de diciembre de 2017 que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, precisó que los permisos y autorizaciones relacionadas en el acto administrativo no corresponden a procesos sancionatorios ambientales. Indicó:

“Cortolima no está asumiendo como investigado, ni como presunto infractor, ni como responsable de infracciones y sanciones, a INVIAS, dentro de los procesos sancionatorios ambientales que actualmente se adelantan en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario y/o su Representante

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Legal, Carlos Collins Espeleta, relacionados con la ejecución de las obras del Proyecto Túnel de la Línea.

Esta Corporación continúa con los trámites administrativos y procesos sancionatorios que al respecto se adelantan en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario y/o su Representante Legal, Carlos Collins Espeleta, de acuerdo con la normatividad vigente y hasta su término, por acciones u omisiones ocurridas durante el tiempo que la Unión Temporal ejecutó las obras de construcción del Proyecto Túnel de la Línea. Ahora bien, si en el desarrollo de las obras que actualmente se ejecutan para la terminación del túnel, se evidencien nuevas circunstancias en las que se requiera la apertura de un proceso sancionatorio ambiental, Cortolima como autoridad ambiental procederá adelantar nuevos procesos sancionatorios.”

Así las cosas, carece de fundamento el cargo para solicitar la nulidad, en tanto, los trámites administrativos y procesos sancionatorios ambientales que se tramitaban contra la Unión Temporal Segundo Centenario seguirán contra dicha entidad y en el acto administrativo demandado no se indica que serán asumidos por el Instituto Nacional de Vías, salvo, claro está que obedezcan a nuevas circunstancias ocurridas por las obras que se ejecuten para la terminación del túnel.

Dentro del mismo cargo, la parte demandante plantea que únicamente solicitó el traslado de determinados permisos y que, sin embargo, CORTOLIMA otorgó una serie de permisos no pedidos y entregó permisos no vigentes, no autorizados o no tramitados, violando el artículo 42 del CPACA y los artículos 6, 29 y 121 de la Constitución Política, trasladando con retroactividad las obligaciones cumplidas o incumplidas del anterior titular al INVIAS.

En este punto, debe recordarse que el Ministerio de Ambiente mediante Resolución No. 0780 de 24 de agosto de 2001, a INVIAS, Licencia Ambiental Ordinaria para la construcción del proyecto denominado Nueva Vía Ibagué - Armenia Túnel de La Línea, precisando en el artículo quinto:

"La licencia Ambiental Ordinaria que se otorga mediante el presente acto administrativo no incluye los permisos, concesiones y/o autorizaciones para el aprovechamiento y uso de los recursos naturales necesarios para el proyecto, los cuales deberán ser solicitados y obtenidos previamente a su utilización ante las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima CORTOLIMA y del Quindío —CRQ-. Los siguientes son los permisos a tramitar ante estas Corporaciones:

- Permiso de Aprovechamiento forestal: volumen total de 11.048,3 m distribuidos como sigue: El volumen de madera resultante del aprovechamiento forestal o eliminación de la vegetación arbustiva y arbórea del proyecto debido a la construcción de pares viales, destinación de áreas como botaderos con sus respectivos accesos viales, apertura de pozos de ventilación de los diferentes túneles con sus accesos, apertura de acceso a los portales de los 12 túneles a construir.

Las técnicas a ser empleadas para el aprovechamiento de la vegetación arbustiva y arbórea deberá tener en cuenta, el minimizar

el daño y/o afectaciones a la vegetación y/o cultivos aledaños.

- Explotación de materiales en las siguientes fuentes: Zona de Barragán: (Ingeniería de Vías, La Estela, El Tesorito, José J. Giraldo), Zona de Chicoral (Cantera de CEMEX Cantera Pavimentos Colombia, INFO), Zona de Bermellón (Patio Bonito y Cortes del proyecto). De manera previa al inicio de la explotación y/o utilización de dichas fuentes el INVIAS deberá presentar ante este Ministerio los respectivos permisos mineros y licencias ambientales vigentes.

- Permiso de emisiones atmosféricas para la operación de las plantas de triturado y asfalto que se instalen para el proyecto.

- Permiso de disposición de residuos sólidos ordinarios y especiales: Provenientes de las operaciones de los campamentos y de los frentes de obra especificados en la Ficha 9.9 del PMA.

- Ocupación de Cauces: Para el río Bermellón en el sitio seleccionado para botadero e instalaciones de plataforma, edificio de control del túnel e intercambio vial, así como su desvío en una longitud de 513 metros a través de un túnel que será construido para ese propósito.

- El Instituto Nacional de Vías deberá tramitar ante las Corporaciones Regionales competentes, los permisos de concesión de aguas y de vertimientos en las fuentes y caudales determinados en el Estudio de Impacto Ambiental, para los campamentos (patios de maquinaria y oficinas) en las zonas aledañas a los portales del Túnel Principal, Bermellón y Galicia.

Lo anterior, atendiendo a que conforme los artículos 9 y 11 del Decreto 632 de 1994, en los casos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias o autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993:

ARTÍCULO 9º En los eventos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias o autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO 11. Para las actividades, actuaciones administrativas y demás trámites o permisos que requieran reglamentos, parámetros, lineamientos o cupos que de manera general deba expedir o fijar el Ministerio del Medio Ambiente, se continuarán aplicando las normas vigentes que regulan estas materias, mientras se adelantan los estudios que permitan establecerlos y se expidan las reglamentaciones respectivas.

Las entidades que vienen conociendo tales asuntos, deberán enviar la información que permita adoptar las correspondientes disposiciones.

Como se ha indicado, entre el INVIAS y la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC se celebró Contrato No. 3460 de 2008, con el objeto de realizar los estudios, diseños, gestión social, predial, ambiental,

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

construcción y operación de proyecto de cruce de la cordillera central: Túneles II Centenario - Túnel de la Línea y Segunda Calzada Calarcá Cajamarca.

Mediante Resolución No. 1000 de 29 de mayo de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, autorizó la cesión parcial de la licencia ambiental ordinaria a favor de la Unión Temporal Segundo Centenario UTSC para el proyecto denominado Nueva Vía Ibagué - Armenia, Túnel de La Línea, en virtud del contrato No. 3460 de 2008 celebrado entre dicha Unión Temporal e INVIAS.

La Unión Temporal Segundo Centenario presentó a CORTOLIMA las solicitudes de los permisos, concesiones y autorizaciones otorgando permisos de ocupación de cauce, permiso de vertimientos líquidos y permiso de aprovechamiento forestal.

En virtud a la terminación del contrato de obra (30 de noviembre de 2016), INVIAS acude ante CORTOLIMA para la cesión de determinados permisos que le habían sido otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario - UTSC, a saber:

- Oficio No. DG97118 de 25 de julio de 2017, específicamente: La concesión de aguas superficiales de la Quebrada NN afluyente del Rio Bermellón; la concesión de aguas subterráneas de la Quebrada NN afluyente del Rio Bermellón; el permiso de ocupación de cauce del predio Cinabrio Quebrada NN (Coordenadas X:8411191.70 Y: 982792.41): otorgados mediante Resolución 250 del 24 de enero de 2011; (Expediente 14324)

- Oficio No. DG 102737 de 31 de agosto de 2017, se solicita el permiso de ocupación de cauce, Quebrada Negra en la abscisa K37+648; construcción de Box-Couvert de 2.0x2.0 entre túneles Cinabrio 2 y Túnel Playita; otorgados mediante Resolución 250 del 24 de enero de 2011; (Expediente 14324)

- Oficio No. DG 104612 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso consistente en Ocupación de cauce, Quebrada NN en la Abscisa K38+890, construcción de alcantarilla de 36" y Ocupación de cauce, Quebrada NN en la Abscisa K38+680, construcción de alcantarilla de 36" otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 1124 de 22 de marzo de 2011. (Expediente 14437)

- Oficio No. DG104613 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de ocupación de cauce otorgado a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No.286 de 19 de enero de 2012. (Expediente 14491)

- Oficio No. DG 104614 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de aprovechamiento forestal: Predio La Curva, Vereda Los Alpes, del municipio de Cajamarca - Tolima y Predio La Floresta, Vereda Bermellón, del municipio de Cajamarca Tolima, permisos otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 3517 de 8 de octubre de 2010. (Expediente 1302)

- Oficio No. DG 104615 de 11 de septiembre de 2017, se solicita el permiso de aprovechamiento forestal: Predio La Australia, Vereda Cristales, Predio Bellavista Vereda Cristales, Predio Villa Andrea, Vereda Cristales y Predio

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Villa Carolina, Vereda Cristales, permisos otorgados a la Unión Temporal Segundo Centenario, mediante resolución No. 3518 de 8 de octubre de 2010. (Expediente 1303)

No obstante, CORTOLIMA al considerar la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. 1000 de 29 de mayo de 2009 que había autorizado la cesión de la Licencia Ambiental, señaló que el INVIAS reasumía los derechos y obligaciones de todos los actos administrativos que concedieron licencias y permisos a la Unión Temporal Segundo Centenario, no solo de los solicitados por la parte demandante, que correspondían al expediente, sino de todos aquellos permisos, autorizaciones y/o licencias que hacían parte de los expedientes 14324, 14438, 14551, 14552, 14491, 14447, 14437, 14466, 14468, 434, 1053, 1054, 1052, 1210, 1209, 1208, 1302, 1303, 3259, 3371, relacionados con concesión de aguas, aprovechamiento forestal, emisiones atmosféricas, ocupación de cause, permiso de vertimientos de aguas residuales domésticas.

Como fundamento de tal decisión, en la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, adujo:

“(...) En consecuencia de lo anterior, y atendiendo a que el Instituto Nacional de Vías, en virtud de la pérdida de ejecutoriedad ha recobrado la titularidad de la licencia ambiental al extinguirse el contrato de obra con la UNION TEMPORAL SEGUNDO CENTENARIO “UTSC”, el mismo razonamiento cabe aplicar a los actos administrativos de CORTOLIMA que concedieron licencias y permisos a la UTSC, donde al desaparecer el titular por vencimiento del contrato, es la entidad estatal la que reasume los derechos y obligaciones que se desprenden de estos actos, en su integridad frente a CORTOLIMA.

Esto porque conforme a los principios de responsabilidad, economía y eficacia, arriba reseñados, la administración pública debe buscar la realización de los fines estatales, integrando los procedimientos y decisiones administrativas en procura de que sus actuaciones administrativas den cumplimiento a los mismos.

En el caso concreto, la compleja obra de construcción y su plan de manejo ambiental requiere de un conjunto de permisos y autorizaciones que minimicen en impacto ambiental, actuación que CORTOLIMA debe garantizar su cumplimiento como autoridad ambiental.

Por lo tanto las obligaciones ambientales, al igual de los derechos deben ser cumplidos en su totalidad y de manera integral, lo que permite cumplir con la economía en la gestión pública, obrar con mayor eficacia y con la debida responsabilidad por la ejecución de la obra pública, y una debida rendición de cuentas frente a la sociedad.

De la misma forma, los permisos, concesiones y autorizaciones otorgadas, habida cuenta de que fueron dispuestos a razón de la ejecución de una obra pública, de interés nacional, y que hacen parte de un proyecto licenciado en su totalidad a favor de INVIAS, se entiende que su titularidad, tal como en la Licencia Ambiental Ordinaria del proyecto, debe asumirse en su integridad por INVIAS

Lo previo, en razón del principio de la actividad compulsoria de los asuntos de interés público, emanado del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y los principios de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa.

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Aunado a lo anterior debe tenerse presente, que el acto administrativo pluricitado, no solo contempla derechos, sino que dispone una serie de obligaciones, ligadas al cumplimiento de los permisos otorgados, a la ejecución de las obras y a la protección del medio ambiente.

Refuerzo de lo anterior es que no pueden ser impuestas obligaciones a nombre de una persona jurídica que ya no ejecuta la obra pública, pues esto sería imponer una obligación a quien no está en posición de cumplirla, lo cual dista del imperio como entidad estatal y como máxima autoridad ambiental, de la protección de los recursos naturales y la obligación de compensación en caso de afectación a los mismos.

En tal sentido, siendo la protección del medio ambiente un instrumento de acción del Estado, y el ambiente un derecho social y colectivo fundamental, ello implica que las obligaciones ambientales derivadas de los actos administrativos relacionados a una obra pública y de igual manera los pasivos ambientales¹ que existan en desarrollo de tal, debe asumirlos el titular, ahora solicitante, tanto por haber sido causados por una obra de carácter público que continuará en ejecución como por el respecto de la normatividad constitucional y ambiental, de la posición de garante del medio ambiente que toda institución estatal soporta.

Lo anterior, sin perjuicio que una vez asumidos los permisos y autorizaciones, y en desarrollo de las obras, el titular, de acuerdo a la normatividad vigente y aplicable, podrá solicitar, la modificación o el retiro de los derechos y obligaciones que considere estén cumplidas o superadas, previa evaluación de esta Corporación en cada caso específico.

Como consecuencia de lo anterior, las tarifas de seguimiento de los permisos que serán asumidos a partir del presente Acto Administrativo, para el año en curso, quedarán a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS -.

Así las cosas, considera esta Corporación, que ante el vencimiento del contrato de obra que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2016, ipso facto, el Instituto Nacional de Vías recuperó la titularidad plena de la Licencia Ambiental que le fue otorgada.

Recuérdese, que mediante Resolución No. 1000 de 29 de mayo de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, autorizó una cesión parcial de la licencia ambiental y no total, es decir, que aún durante el periodo de ejecución del contrato de obra, existían obligaciones derivadas de la misma licencia en cabeza del INVIAS.

En efecto, al ser el INVIAS el beneficiario de la Licencia Ambiental, una vez terminó el contrato de obra con la Unión Temporal, asumió nuevamente el control directo sobre el proyecto Túnel de la Línea debiendo asumir el cumplimiento integral del ordenamiento jurídico, dentro del que se encuentra el obedecimiento a las normas ambientales, sin que pueda de manera discrecional escoger cuáles obligaciones debe o no cumplir.

Ahora bien, tal y como precisó CORTOLIMA, el Instituto Nacional de Vías puede solicitar la modificación o el retiro de los derechos y obligaciones que

¹ Entiéndase “obligaciones contenidas en los actos administrativos que otorgaron la autorización y/o permiso respectivo” de conformidad con la modificación introducida con la Resolución NO. 4231 de 19 de diciembre de 2017.

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

considere estén cumplidas o superadas, previa evaluación de cada caso específico.

Así las cosas, no se advierte infracción a normas superiores, pues conforme el artículo 42 del CPACA, CORTOLIMA resolvió todas las peticiones planteadas por el peticionario, resolviendo además con eficacia, sobre todas las licencias, permisos y autorizaciones que se encontraban vinculadas a la licencia ambiental que había sido otorgada al INVIAS.

Tampoco se observa vulneración a los artículos 6, 29 y 121 de la Constitución Política, pues no se están trasladando con retroactividad obligaciones cumplidas o incumplidas del anterior titular al INVIAS, pues como se explicó las sanciones ambientales continuarán en contra de la Unión Temporal Segundo Centenario y lo que resume el demandante son las obligaciones ligadas al cumplimiento de los permisos otorgados, a la ejecución de las obras y a la protección del medio ambiente al recuperar la titularidad plena de la Licencia Ambiental.

Expuesto lo anterior, se concluye que este cargo de nulidad no prospera.

EXPEDICIÓN EN FORMA IRREGULAR:

Argumenta el accionante que existió extralimitación en las funciones por parte de CORTOLIMA en sus funciones dentro de la actuación administrativa de carácter ambiental conllevando a que en el trámite administrativo de seguimiento al desarrollo de las obras permisionadas y/o autorizadas conllevó a la formulación de obligaciones a cargo del INVIAS mediante las resoluciones controvertidas en una cuantía superior a los sesenta y tres mil millones de pesos, para lo cual señala que adjunta liquidación de las actividades faltantes del contrato 3460 de 2008.

Frente a este cargo, expresa la entidad accionada que ha respetado la normatividad legal, en el sentido en que su actuar se encuentra reglado y por tal razón, no incurrió en la expedición irregular del acto administrativo, adicional que dentro del cargo que se formula, en ningún momento se establece cuál es la irregularidad del acto atacado.

Ahora bien, precisó que, si en gracia de discusión se llegare a establecer que el cargo se orienta al desconocimiento de audiencia y defensa, no tendría vocación de prosperidad, toda vez que, durante todo el proceso se brindaron las garantías y medios de defensa al demandante.

En atención a este cargo, debe indicarse, que la parte accionante no es clara al indicar cuál fue la irregularidad advertida en el trámite de expedición del acto administrativo demandado, pues en el texto de la demanda solo transcribe normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relacionadas con los principios orientadores de las actuaciones administrativas pero no indica cuáles son las razones de la presunta vulneración.

Se queja el accionante de una liquidación por valor de \$63.000'000.000 que indica corresponden a faltantes del contrato No.3460 de 2008, de lo cual no se advierte relación con el problema sometido a estudio en esta ocasión.

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

Ahora, si se refería al cobro de la tasa por seguimiento de la licencia ambiental, en tanto CORTOLIMA en la Resolución No. 2979 de 7 de septiembre de 2017, dispuso que el INVIAS asumiría el pago de las tarifas de seguimiento correspondientes al año 2017 y las que a futuro se generen, valga recordar que lo que existió fue una cesión parcial de la Licencia Ambiental y que en virtud a la terminación del contrato con la Unión Temporal Segundo Centenario, ipso facto el INVIAS recuperó la titularidad plena de la licencia ambiental.

Es así como, comparte esta Corporación lo afirmado por el representante del Ministerio Público, al indicar que el pago de las tarifas por seguimiento al cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, derivado de la licencia ambiental en la parte retornada a la titularidad del INVIAS no surge a partir del año 2017 hacia el futuro, sino a partir del 1 de diciembre de 2016, habiéndose quedado cortos los actos administrativos atacados pues parecen exonerarlo del pago del mes de diciembre de 2016.

Por lo expuesto, este cargo no prospera.

FALSA MOTIVACIÓN:

Aduce que CORTOLIMA valora y justiprecia inadecuadamente la prueba documental recaudada en el trámite administrativo que sirvió de fundamento a las resoluciones demandadas ya que está probado que el decaimiento del acto administrativo Resolución No. 1000 de 2009, como fenómeno jurídico solo se hizo efectivo al interior de la actuación administrativa seguida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA comunicada al INVIAS, el 29 de junio de 2017, mediante el oficio No. 2017046866-2-000.

Considera que por lo anterior, el INVIAS solo puede hacerse responsable de las obligaciones de la licencia ambiental a partir de la fecha en que la máxima autoridad ambiental, lo incorporó como responsable al interior del expediente correspondiente, esto es, a partir del 30 de junio de 2017 y a partir del otorgamiento de los permisos ambientales el 19 de diciembre de 2017.

Al pronunciarse sobre este cargo, CORTOLIMA arguyó que el procedimiento adoptado por la autoridad ambiental procura la garantía en la finalidad de los objetos a quien sea el titular de la obligación, siendo actualmente el titular del proyecto el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, por cuanto no es dable efectuar una valoración diferente, por cuanto se trata de una sola obra de desarrollo vial.

Expresó que, realizar un fraccionamiento de las responsabilidades en terceros, sería desdibujar la naturaleza del objeto a entregar, de tal suerte que no se puede exigir el cumplimiento de las obligaciones intrínsecas a la licencia ambiental al demandante, a pesar que sea el garante de la ejecución de las obras.

En cuanto a este punto, esta Corporación reitera lo expuesto líneas atrás en que el Instituto Nacional de Vías recuperó ipso facto la titularidad plena de la licencia ambiental en el mismo momento en que se terminó el contrato de

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

obra celebrado con la Unión Temporal Segundo Centenario, el 30 de noviembre de 2016.

Incluso, al señalar que perdió la fuerza ejecutoria la Resolución No. 1000 de 2009 que aceptó la cesión de la licencia ambiental como quiera que se terminó el contrato de obra por vencimiento del plazo, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en su oficio de 27 de junio de 2017, indicó que no es necesaria la expedición de comunicaciones u actos administrativos para que opere, al ser un fenómeno jurídico que opera de derecho y por lo tanto, no requiere declaración de la administración.

Por las mismas razones, es viable el cobro de la tarifa de seguimiento ambiental con posterioridad al vencimiento del plazo del contrato de obra celebrado con la Unión Temporal Segundo Centenario, razón por la cual tampoco prospera este cargo.

CON DESVIACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE QUIEN LOS PROFIRIÓ:

Señala que CORTOLIMA actuó fuera de sus propias atribuciones en la preparación, elaboración y expedición de los actos administrativos demandados. Como sustentación de la causal señala que son aplicables las argumentaciones anteriores relacionadas con la infracción de las normas superiores, expedición de los actos administrativos en forma irregular o mediante falsa motivación.

Respecto a este cargo, expuso la entidad accionada que el demandante pretende obtener una garantía de su derecho particular, soslayando los intereses de todos al no querer cumplir con las obligaciones que permitan que la obra licenciada se termine conforme a los compromisos adquiridos.

Pues bien, como quiera que en este cargo no existen nuevos argumentos para resolver, esta Corporación se remite a lo expuesto a lo largo de esta providencia.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, toda vez que no se desvirtuó la legalidad del acto demandado, conservando la presunción de legalidad.

CONDENA EN COSTAS

Condénese en costas a la parte demandante, de conformidad con el artículo 188 del CPACA. Por Secretaria liquídese.

Fíjese como agencias en derecho la suma de un (1) S.M.M.V., a favor de la parte demandada y a cargo del demandante.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

DE C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, Sala de Decisión, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

Radicación: 73001-23-33-005-2018-00256-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante: INVIAS
Demandado: CORTOLIMA

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS - INVIAS - contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA -, conforme a lo indicado en la parte considerativa de ésta providencia.

SEGUNDO: Condénese en costas a la parte demandante. Por Secretaría líquidense, siempre y cuando se demuestren. Fíjese como agencias en derecho el valor equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

TERCERO. Una vez en firme ésta providencia, archívese y devuélvase los remanentes de los gastos del proceso a la parte accionante, si los hubiere.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de medios electrónicos y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE



BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado