

**ACTO ADMINISTRATIVO. PRESUNCION DE LEGALIDAD. ¿A quién se desplaza el fardo probatorio?**

**RECURSOS NATURALES RENOVABLES. CONSERVACION Y PROTECCION. SANCIONES A QUIENES PERJUDIQUEN DICHOS RECURSOS.-El INDERENA es el defensor prioritario de la conservación de los recursos naturales y calificadora y sancionadora de los perjuicios a ellos causados. LA DIRECCION GENERAL MARITIMA y PORTUARIA, es guardiana de la política de navegación y seguridad portuaria.**

**1. Manejo de los recursos hidrobiológicos, corresponde al INDERENA (art. 3º., num. 3, art. 175 del Decreto 1681 de 1978).**

**2. Función de adelantar investigaciones y ejercer control sobre CONTAMINACION DE AGUAS JURISDICCIONALES, así como dictar la reglamentación que se requiera sobre el particular, debe entenderse que es función de la DIRECCION GENERAL MARITIMA Y PORTUARIA, complementándose con el INDERENA (art. 3º. numeral 24 del Decreto 2349 de 1971).**

**3. Cuando se trata de la conservación de los recursos, de su protección y de las sanciones a quienes perjudiquen la vida de dichos recursos, es al INDERENA a quien las leyes colombianas han otorgado la competencia. SANCIONES A LOS INFRACTORES (Decreto 1681 de 1978, art. 1773), 192 PROCEDIMIENTO.**

*Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-sección Primera.-Bogotá, D. E., enero veintitrés (23) de mil novecientos ochenta y cinco (1985).*

*(Consejero ponente: Doctor Simón Rodríguez Rodríguez).*

Referencia: 4369. Demandante: Likes Bros Steamchip C. Inc.

La sociedad Lykes Bros Steamchip C. Inc., por medio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 67 de la **Ley 167 de 1941**, solicita la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núms. 178 del 19 de abril de 1982 y 0081 del 25 de enero de 1983, dictadas en su orden por el Director Regional Pacífico Medio del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables-INDERENA-y por el Gerente General de dicho Instituto y que, como consecuencia tal declaratoria, se ordene a la Registraduría de la Nación el reintegro de la multa cancelada por la demandante al Inderena más los intereses desde la fecha de pago hasta la fecha de la devolución de lo pedido.

Como petición subsidiaria la demandante pide que se declare que, como sanción, solamente ha debido ser amonestada o que, en su defecto, se diga que sólo puede ser condenada a pagar la suma máxima de quinientos mil pesos moneda corriente, (\$ 500.000.00).

I

## *Las resoluciones demandadas*

### *1. La Resolución N.º. 178 del 19 de abril de 1982.*

Fue dictada por el Director Regional Pacífico Medio del Inderena y por medio de ella se declara responsable a la Sociedad demandante "en su condición de Armadores de la motonave Charlotte Lykes y representada por el apoderado especial doctor Guillermo Sarmiento y Rodríguez, de causar perjuicios graves al sistema ecológico de la Bahía de Buenaventura y de afectar los recursos ictiológicos de la misma, incurriendo por ello en las conductas prohibidas del artículo 115 numeral 3º. del Decreto 1681 de 1978". Como consecuencia de lo anterior, se impone a la demandante "sanción de multa por la suma de quinientos mil pesos diarios (\$ 500.000.00) y por el término de cuatro días que es el mismo de la duración de la contaminación, la cual deberá hacerse efectiva de la garantía suscrita por la Sociedad Pandicol Ltda., avales (sic) de la firma contraventora". Se ordena también que la multa impuesta sea consignada en la Tesorería del Inderena a más tardar el día siguiente de la ejecutoria de la providencia y que el incumplimiento de ello se sancionará con multas sucesivas que señalará el Inderena. Por último, la resolución concede los recursos propios de la vía administrativa.

Dicha resolución se motiva así: con base en el informe recibido del Servicio de Salud del Valle, Zona Sanitaria de Buenaventura, la Dirección Regional Pacífico Medio del Inderena pudo establecer que la muerte ocurrida de gran cantidad de peces tenía su origen presumiblemente en actividades realizadas en la "motonave Charlotte Lykes, cuyos Armadores son las firmas (sic) Lykes Bros Steamchip C. Inc. y agenciada por la compañía marítima Comar S. A."; posteriormente se obtuvo el informe del Inspector de Seguridad Industrial de la Empresa Puertos de Colombia-Colpuertos-en el que se alude al aviso dado por el Supervisor Auxiliar de esta empresa señor Israel Camacho sobre la cantidad de peces que estaban muriendo a la altura de la nave ya citada y que se encontraba atracada en la bodega N.º. 8. Dice la resolución que más adelante se pudo conseguir la colaboración del Capitán de la motonave "quien informó que a su arribo al Puerto de Guayaquil había descargado trece paletas conteniendo (sic) Paraformaldehído y la limpieza general de la misma para posteriormente cargar café y que seguramente por la imprudencia de algunos de los obreros adicionales se había lanzado una colilla de cigarrillo a la basura lo que inició un pequeño conato de incendio el cual fue debidamente sofocado por el primer oficial de la nave; posteriormente parte de la basura donde se había originado el fuego fue subida a cubierta y en ella se le echó una buena cantidad de agua para evitar una posible reiniciación del mismo. Lo anterior concuerda con lo dicho por el supervisor de la Empresa José Palacios, en el sentido de que parte de la basura que se estaba quemando había sido lanzada al mar aproximadamente entre las 13:30 y las 14:00 horas".

Habiendo constatado entonces que se trataba de un veneno, el Inderena, en colaboración con el Servicio de Salud del Valle procedió a tomar las medidas preventivas y necesarias para que los productos del mar que habían perecido no afectaran la salud humana y causarían mayores perjuicios. El funcionario de la Sección de Efecto Ambiental del Inderena, doctor Hernando Devia Pérez, comisionado para el efecto, coincide en su informe con el ya mencionado del inspector de Seguridad Industrial de Puertos de Colombia y como indicio que corrobora la responsabilidad en lo sucedido por parte de la demandante, la resolución menciona que la Sociedad Pandicol Ltda. aseguradora de la motonave Charlotte se comprometió a cancelar cualquier responsabilidad monetaria como

consecuencia de la presunta contaminación de la Bahía de Buenaventura", garantía que fue enviada a la Regional del Inderena mediante oficio 000354 con fecha 26 de octubre de 1981.

A continuación la resolución se refiere al procedimiento que concluyó con la sanción antes mencionada y dice que por auto de 4 de marzo de 1982 se declaró abierto el proceso contravencional llamando a los representantes de las sociedades comprometidas para responder por los cargos formulados. Agrega que de acuerdo con el artículo 200 del Decreto 1681 de 1978 se celebró la audiencia en la que dichos representantes pudieron presentar los descargos que consideraron pertinentes, de lo cual pudo determinarse plenamente que fue por acción de los responsables de la motonave Charlotte Lykes que se produjeron los hechos con los cuales se causó perjuicios no sólo al sistema ecológico de la Bahía de Buenaventura sino que también afectó gravemente los recursos ictiológicos de la misma. Señala que en el expediente figuran las actas de las audiencias que fueron convocadas para efectos de recepción de los descargos, con lo cual se cumplieron todas las garantías constitucionales y legales correspondientes a este proceso. Finalmente, con base en los artículos 175 numeral 3 del Decreto 1681 de 1978 y el artículo 177 del mismo decreto la resolución concluye con la sanción ya mencionada.

## *2. La Resolución N.º. 0081 del 25 de enero de 1983.*

Fue expedida por el Gerente General del Inderena para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la resolución antes comentada, que es confirmada en todas sus partes porque, dice, se causaron "perjuicios graves al sistema ecológico y a la Bahía de Buenaventura y se afectaron los recursos ictiológicos de la misma". Igualmente declara agotada la vía gubernativa.

La motivación de esta resolución está basada en lo dispuesto por los Decretos 2811 de 1974, 133 de 1976 y 1681 de 1978, decretos de los cuales cita las normas pertinentes a la responsabilidad que tiene el Estado de defender el medio ambiente marino y a la obligación que tiene el Inderena de hacer cumplir dicho propósito. Recuerda también que todos los pasos procesales se cumplieron cabalmente, de tal manera que no se puede alegar que hayan faltado oportunidades de defensa y alude a las actas de las audiencias realizadas y a la visita circular practicada por el funcionario del Inderena adscrito a la División de Ordenamiento Ambiental. Con base en ello y en lo dispuesto en el numeral 2.º del artículo 177 del Decreto 1681 de 1978 sobre monto de la multa imponible concluye con la confirmación en todas sus partes de la primera de las resoluciones acusadas.

## **II**

### *La demanda*

1. *Los hechos:* Se resumen en la siguiente forma: en primer lugar se mencionan los informes ya referidos en el recuento de las resoluciones acusadas, y se agrega que la Dirección Regional del Inderena envió al Laboratorio de la Universidad del valle dos ejemplares de los peces muertos y muestra del agua contaminada. Se citan también los aspectos referentes al procedimiento seguido y dentro de él a las audiencias de descargos verificadas y al contenido de los mismos. Señala que contra la Resolución N.º. 178 del 19 de abril de 1982 se interpuso el recurso de apelación en el que se presentaron como argumentos los siguientes: la incompetencia por parte del Inderena, la falta de responsabilidad del Capitán y la tripulación de la motonave en los hechos ocurridos y la inobservancia de las normas procedimentales del Decreto 1681 de 1978 y de las que regulan las sanciones.

2. *Normas violadas:* Como tales se citan las siguientes: Artículo 26 de la Constitución Nacional; artículo 15 del Decreto 2875 de 1979; artículos 3º., 9º., 12 y 24 del Decreto 2349 de 1971 y el artículo 1430 del Decreto 410 de 1971.

3. *Concepto de la violación.*

a) Como grupo de normas violadas que apuntan a negar la competencia del Inderena para expedir los actos acusados y en cambio la atribuyen a la Dirección General Marítima y Portuaria señala las siguientes:

1. El artículo 26 de la Constitución Nacional.

2. El artículo 3º., numeral 24 del Decreto 2349 de 1971, según el cual son funciones de dicha Dirección General adelantar las investigaciones y ejercer el control sobre la contaminación de las aguas jurisdiccionales así como dictar la reglamentación que se requiera sobre el particular.

3. El artículo 15 del Decreto 1875 de 1979 que previene que las investigaciones de que trata el artículo 24 antes citado " se adelantarán por la Autoridad Marítima de acuerdo con los procedimientos señalados en el artículo VI del Decreto citado (2349)".

4. El artículo 12 del Decreto 2349 de 1971 de conformidad con el cual la Dirección Marítima y Portuaria y sus dependencias ejercen funciones y atribuciones en las aguas interiores, espacios marítimos jurisdiccionales, plataforma continental, vías limítrofes navegables, costas, riberas y puertos de la República. Para los efectos del presente decreto "son aguas interiores aquellas comprendidas entre la línea de bajo mar a lo largo de la Costa y las líneas de base recta entre las cuales se mide el mar territorial".

5. El artículo 9º. de dicho Decreto 2349 que entre las funciones de la Capitanía de Puerto asigna las de "investigar aun de oficio, las infracciones a las leyes, decretos y reglamentos de la Marina Mercante Colombiana y dictar fallo de primer grado".

6. El artículo 1430 del Código de Comercio, con arreglo al cual "la autoridad marítima nacional estará constituida por la Dirección de Marina Mercante y sus diferentes dependencias, la cual ejercerá sus funciones y atribuciones en los puertos y mar territorial en lo relativo a la vigilancia, control y cumplimiento de las normas relación con las actividades marítimas. La autoridad marítima en cada uno de los puertos colombianos se ejercerá por el respectivo capitán de puerto o quien haga sus veces. . ."

7. Según el artículo 124 del Decreto 1681 de 1978 "el Inderena podrá restringir, coordinar o prohibir las actividades que puedan generar contaminación o deterioro del ambiente acuático o de los recursos hidrobiológicos y desarrollará mecanismos para coordinar esta función con lo que compete a la Dirección General Marítima y Portuaria de conformidad con el Decreto 2349 de 1971".

8. Y concluye la demandante que "queda señalado claramente que la autoridad competente para conocer de los casos de contaminación en las aguas interiores, espacios marítimos jurisdiccionales, plataforma continental o limítrofes navegables, costas, riberas y puertos de la República es la Dirección General Marítima y Portuaria, de acuerdo a (sic) las normas anteriormente citadas".

"El Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, erróneamente inició la investigación por la supuesta contaminación de la Bahía de Buenaventura y de acuerdo a lo señalado por la Dirección General del Inderena, en su Resolución N°. 0081 de 1983, de acuerdo al Decreto 2811 de 1974, artículo 164, al Estado corresponde la protección del medio mas rico, pero ello no significa que deba ser ejercida por el Inderena ni a éste se le señalan tales funciones".

b) El artículo 26 de la Constitución Nacional en conexión con los artículos 197 a 206 del Decreto 1681 de 1978, habría sido desconocido porque las normas que en tales artículos se señalan, "no fueron observadas por la Dirección Regional Costa-Pacífico Medio, en la investigación y fallo de primera instancia y por la Dirección General del Inderena en segunda instancia, ya que ni el capitán de la moto nave Charlotte Lykes, ni su tripulación fueron citados ni interrogados sobre los hechos materia de la investigación".

c) En conexión con el mismo artículo 26 de la Constitución Nacional se citan y transcriben los artículos 18 de la [Ley 23 de 1973](#) y 177 del Decreto 1681 de 1978, con relación a los cuales se dice que fueron contrariados porque "en ningún momento se allegó al expediente los resultados de los exámenes ordenados a la Universidad del Valle", lo que hubiera sido necesario para demostrar técnicamente que se produjo la contaminación, por lo cual la única base que se tuvo para dictar la condena fue el informe del Inspector de Seguridad de Colpuertos rendido al Jefe de Seguridad Industrial de la misma empresa. Además, según tales normas se ha debido primero amonestar y luego en caso de reincidencia, multar, en vez de proceder como se hizo.

También según la demanda, con base en estas normas La multa no podía sobrepasar los quinientos mil pesos (\$ 500.000.00) m / cte.

Por medio de apoderado El Inderena se opuso a las pretensiones de la demanda y en su escrito de impugnación alude a las facultades que dicho Instituto tiene para investigar y sancionar las infracciones de pesca marítima.

### III

#### *Alegatos de las partes*

1. *La parte demandante.* Insiste en los argumentos expuestos en e] texto de la demanda y sobre todo en el hecho de que, como medio de prueba de las violaciones a la legislación ecológica no hay actuación alguna que señale "técnicamente" que en el caso existió la pretendida contaminación ni se probó la duración de la misma, fuera de que no se graduaron las sanciones en la forma legal establecida.

2. *La parte impugnadora.* En su escrito de conclusión el Inderena insiste en que es necesario diferenciar entre el tipo de conducta contravencional que dio origen a los actos acusados y el que el actor pretende imputar al Inderena para sustentar su argumentación de incompetencia. Es decir, si se trata de conductas que atentan contra la pesca marítima, los recursos hidrobiológicos y su ambiente, o si se trata simplemente de contaminación al medio marino.

Al respecto, después de invocar el numeral 3 Del artículo 175 del Decreto 1681 de 1978, dice que "queda establecido que el proceso contravencional y la sanción consignada en la resolución acusada

tuvieron como consecuencia el haber incurrido en conductas que atentan contra los recursos hidrobiológicos y la pesca marítima, y no contra la contaminación al medio marino como lo alega el actor, aunque lógicamente este hecho (contaminación) pudo darse pero generó uno más grave (infracción a la pesca marítima) que fue perseguido contravencionalmente por el Estado".

Luego de citar varios artículos del Decreto 1681 de 1978 (arts. 3º., 178, 180, 182, 183, 184, 188, 189, 192, 207 y 213) dice que se trata de una competencia expresa del Inderena, competencia de orden nacional en materia de protección, preservación, control, administración y manejo de los recursos naturales y del ambiente, entregada a dicho por los artículos 37 y 38 del Decreto [ley 133 de 1976](#) con las excepciones de La [Ley 2ª. de 1978](#) a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales. Dice que no es que la Armada Nacional no tenga una competencia al efecto, sino que la tiene solamente en la etapa administrativa o instructiva, es decir, que se trata de una competencia incurrir y coordinada en la cual la competencia sancionatoria es exclusiva del Inderena. Añade que al expedirse el Decreto [ley 133 de 1976](#), todos los organismos oficiales revestidos de competencia en asuntos de administración y control de recursos naturales la perdieron a favor del Inderena según el artículo 3º. de la [Ley 153 de 1887](#).

Por último, señala que fueron observadas todas las normas de procedimiento y que el monto de la sanción es pertinente de acuerdo con el aparte B del numeral 2º. del artículo 177 del Decreto 1681 de 1978, pues se trató de un perjuicio grave al sistema ecológico de la Bahía. Recuerda finalmente la presunción de legalidad de los actos administrativos frente a la cual el actor no probó el mínimo del daño producido y mucho menos la forma en que podía subsanar el perjuicio grave de su acción.

#### IV

##### *El concepto fiscal*

El señor Fiscal Primero ante el Consejo de Estado es de opinión de que las pretensiones de la demanda deben prosperar porque en efecto el Inderena carecía de competencia para dictar los actos acusados, ya que según su apreciación el hecho contravencional "se produjo en aguas marítimas incluidas en la jurisdicción asignada por la ley a la Dirección General Marítima y Portuaria". Dice el señor Fiscal: "Del estudio de las normas citadas por cada parte, este despacho considera que en la escala jerárquica de la normatividad, los decretos invocados por la actora son de jerarquía superior al que alude la impugnadora, habida consideración que los Decretos 2341 de 1971 y 1875 de 1979 son decretos leyes expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente de la República por las Leyes [a.](#) de 1970 y 10 de 1979, respectivamente y en su orden (sic), mientras que el Decreto 1861 de 1978 en que se fundamenta el Inderena es un decreto reglamentario expedido de conformidad con el ordinal 3º. del artículo 120 de la Carta".

##### *Consideraciones de la Sala*

Como se desprende del concepto de violación expresado en la demanda, éste radica fundamentalmente en la falta de competencia por parte del Inderena para dictar los actos acusados, ya que según la actora de la Dirección General Marítima y Portuaria quien la tiene para conocer de los casos de contaminación. En conexión con este cargo se aduce también que en la expedición de los actos impugnados no fueron observadas las normas procedimentales pertinentes.

a) Se debe abordar entonces prioritariamente el aspecto referido a la competencia propia del Inderena.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 3º. del Decreto 1681 de 1978 reglamentario del Decreto 2811 de 1974 en la parte X del Libro II y parcialmente de la [Ley 23 de 1973](#), se puede, sostener sin ninguna duda que la administración y manejo de los recursos hidrobiológicos *marinos y continentales* corresponde al Inderena salvo cuando en relación con los últimos, tales funciones hayan sido adscritas a las Corporaciones Regionales. En concordancia con ello, la Resolución N°. 178 de 1972 al imponer la sanción habla de que se causaron perjuicios graves al sistema ecológico de la Bahía de Buenaventura, se afectaron los recursos ictiológicos de la misma y al respecto señala como infringido el numeral 3º. del artículo 175 del citado decreto que expresamente dice: "Por considerarse que atenta contra los recursos hidrobiológicos y su ambiente, se prohíben las siguientes conductas: Arrojar a un medio acuático permanente o temporal, productos, sustancias o desperdicios que puedan causar daños a la vida acuática en general y a sus criaderos en general".

Al confiar el artículo 3º. del Decreto 1681 de 1978 antes mencionado al Inderena la Administración y manejo de los recursos hidrobiológicos marinos, obviamente tiene que entenderse que el numeral 3º. del artículo 15 del mismo decreto que se acaba de reproducir está aludiendo también al medio acuático marino, por lo cual no puede sostenerse que dicho ambiente es ajeno para tales efectos a la competencia propia de ese Instituto.

Si bien en el artículo 3º. numeral 24 del Decreto 2349 de 1971 se dice que la Dirección General Marítima y Portuaria tiene como función adelantar investigaciones y ejercer el control sobre contaminación de las aguas jurisdiccionales, así como dictar la reglamentación que se requiera sobre el particular, debe entenderse que tal competencia no se ejerce con exclusión de la competencia del Inderena antes mencionada sino complementariamente a ella.

En efecto, del artículo 1º. del Decreto 2349 de 1971 se desprende que la Dirección General Marítima y Portuaria fue creada para ejercer la dirección de la marina mercante, la investigación marítima y la regulación y control de transporte marítimo internacional y de cabotaje, así como también de los puertos del país. Es decir que se trata, según algunas de las enumeraciones de funciones del artículo 3º *ibídem*, de asesorar al Estado en la adopción de políticas y programas de regulación de las actividades marítimas y portuarias, así como de desarrollo de la marina ' mercante colombiana. De ejercitar la política del Estado en materia de regulación y control de dichas actividades. De orientar, reglamentar o inspeccionar el transporte marítimo internacional y de cabotaje. De organizar y supervisar el servicio de practica en los puertos colombianos. Y de "adelantar investigaciones y ejercer el control sobre contaminación de las aguas jurisdiccionales, así como dictar la reglamentación que se requiera sobre el particular".

Pero cuando se trata de la conservación de los recursos, de su protección y de las sanciones a quienes perjudiquen la vida de dichos recursos, es al Inderena a quien las leyes colombianas han otorgado la competencia.

Al referirse el numeral 24 del artículo 3º. del Decreto 2349 de 1971 al control sobre la contaminación de las aguas territoriales, obviamente está aludiendo a que la Dirección General Marítima y Portuaria debe impedir que dicha contaminación se produzca, actividad que concurrentemente también puede cumplir el Inderena pero la consideración sobre si tales actos causan daño a la vida acuática en general y a sus criaderos en particular y si hay lugar a la condigna sanción imponerla, es

función que le incumbe al Inderena de acuerdo con el artículo 283 literal b) del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 175, numeral 3º. del Decreto 1681 de 1978.

Lo anterior no puede ser de otra manera si se tiene en cuenta que el artículo 1º. del Decreto 1681, que, como se dijo, reglamenta la parte décima del Libro II del Decreto 2811 de 1974, establece que se trata de asegurar a través del Inderena la conservación, el fomento y el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático, su disponibilidad permanente, su manejo racional, según técnicas ecológicas, económicas y sociales.

Es dentro de tal lógica que el citado Decreto 1681 establece las sanciones consagradas en su artículo 177 para quienes infrinjan la, reglamentación propia a la conservación de dichos recursos hidrológicos y de su ambiente y, particularmente para el caso en estudio, a quienes arrojen a un medio acuático sustancias o desperdicios que puedan causar daño a la vida acuática en general, sea que se produzca o no contaminación. Y se establecen tales sanciones para que el Inderena, tratándose de multas, regule en cada caso su monto teniendo en cuenta la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor como expresamente lo señala el artículo 179 del aludido decreto. Es por eso también por lo que el Decreto 2349 de 1971 que señala las funciones de la Dirección general Marítima y Portuaria, no consagra sanciones para el caso de violaciones referentes a los recursos hidrobiológicos, en general, contra el desobedecimiento de las normas sobre seguridad marítima y demás reglamentaciones propias del tráfico naviero.

Por lo que antecede, no le asiste razón al señor Fiscal ante esta corporación cuando conceptúa que se está frente a disposiciones que se encuentran dentro de una jerarquía normativa, en que es preciso dar aplicación a una con preferencia de otras. No es este el aspecto que se comporta en el evento sub-lite, que, como se ha expresado antes, se resuelve en este fallo en el sentido de distinguir entre las funciones del Inderena y de la Dirección General Marítima y Portuaria. En efecto; podría decirse que en ocasiones es la naturaleza de una misma o similar función la que determina a qué organismo oficial corresponde ejercerla. Así, impedir que se cometa la infracción puede ser competencia de tal Dirección General, o del Inderena, de manera concurrente, mas establecer científicamente el alcance de ella, el perjuicio para los recursos naturales e imponer la correspondiente sanción es privativo del Inderena.

Teniendo pues, competencia el Inderena para dictar actos como los acusados, no puede predicarse violación de los artículos 15 del Decreto 1875 de 1979, 3º., 9º., 12 y 24 del Decreto N°. 2349 de 1971 v 1430 del Decreto 410 de 1971, pues, se repite, ellos contemplan las actividades de la Dirección General Marítima y Portuaria en cuanto es guardián de la política de navegación y seguridad portuaria, pero no en cuanto a defensora prioritaria de la conservación de los recursos naturales y calificadora y sancionadora de los perjuicios a ellos causados, pues esto último corresponde al Inderena.

b) La violación de los artículos 197 a 206 del Decreto 1681 de 1978 tampoco se produjo, dado que el procedimiento contemplado Para investigar la infracción e imponer la condigna sanción, se cumplió. En efecto:

1. Dicho Procedimiento se compendia así:

Después de que el Inderena tenga conocimiento del hecho en que consiste la contravención debe practicar las primeras diligencias de investigación, citará e interrogará al presunto autor y recibirá

los testimonios de personas que hayan conocido el hecho y practicará visita ocular si fuere necesario.

A continuación debe dictarse un auto en el que entre otras cosas se ordene citar y notificar al presunto contraventor y se ordene practicar las diligencias que estime convenientes para adelantar la actuación. La notificación antes aludida tiene por fin llevar a cabo la audiencia dentro de los tres días siguientes, en la cual se hará la exposición de cargos, se oirán los descargos y se interrogará a los testigos que se presenten. Si fuere necesario aclarar los hechos el funcionario competente podrá practicar de oficio una visita ocular; después de ello se resuelve inmediatamente mediante providencia motivada contra la cual cabrán los recursos de reposición y apelación.

2. En el caso *sub judice* se tiene que cada uno de los anteriores requisitos procedimentales fueron cumplidos debidamente. Así, a folios 32 a 35 del cuaderno dos (2) de antecedente administrativos, obra el auto de 4 de marzo de 1982 mediante el cual se citó a descargos a la demandante, se le dio la oportunidad de presentar pruebas en relación con los cargos imputados y se dijo que una vez recibidos los descargos y practicadas las pruebas en audiencia, se resolvería mediante resolución motivada. A folios 37 y 38 obran las citaciones para la notificación del auto anterior hechas al apoderado de la sociedad demandante y al Gerente de Pandicol Ltda., la compañía aseguradora, notificación que también aparece surtida por edicto. A folios 43-48 figura la diligencia practicada con la presencia de dichos apoderados y representante legal de esas sociedades en la cual fueron presentados los descargos correspondientes. A folios 56-58 figura la audiencia de conclusión con la presencia de dichas dos personas relacionada con el mismo asunto, previo a lo cual se practicó la diligencia de ratificación de informe (fl. 53) hecha por parte del Inspector de Seguridad Industrial de la Empresa Puertos de Colombia. Por auto de abril 1º. de 1982 relacionada con el caso controvertido y por último se dicta la resolución aculada N° 178 (fl. 59) se da por terminada la audiencia relacionada con el caso controvertido y por último se dicta la resolución acusada N°. 178 del 19 de abril de 1982. Finalmente, para decidir el recurso de apelación interpuesto contra la primera, el 25 de enero de 1983 se dicta la Resolución N°. 0081 también acusada en este proceso.

c) El último cargo lo hace consistir la Sociedad demandante en el quebranto de los artículos 26 de la Constitución Nacional; 18 de la [Ley 23 de 1973](#) y 177 del Decreto 1681 de 1978, y su sustentación se resume así:

1. Es requisito indispensable para sancionar con multa que técnicamente se haya demostrado la contaminación, hecho que no ocurrió porque en la investigación adelantada por el Inderena no se allegaron al expediente los resultados de los exámenes de La Universidad del Valle. Las resoluciones acusadas para condenar a la demandante se basan en el informe presentado por el señor Inspector de Seguridad de Colpuertos al Jefe de Seguridad de esta misma empresa sobre "los hechos observados por el señor Ismael Camacho, supervisor auxiliar de Colpuertos, hechos que fueron tomados como indicios para condenar a los Armadores de la motonave Charlotte Lykes, sin haber sido demostrado técnicamente la contaminación de la Bahía de Buenaventura".

2. Los textos antes citados de la [Ley 23 de 1973](#) y el Decreto 1681 de 1978 señalan que a los infractores en primer lugar se les debe amonestar y en caso de reincidencia, multar. En el evento *sub lite* ha debido seguirse este orden, pero no ocurrió así porque la actora fue multada directamente.

3. El Decreto 1681 de 1978 como reglamentario que es de la [Ley 23 de 1973](#) no puede exceder el valor de la multa en \$500.000.00. Que fue precisamente lo sucedido en el evento *sub lite*.

Se observa:

De la precedente explicación del concepto de la violación de la norma superior de derecho, se deduce nítidamente que la Sociedad demandante pone en dudas, o mejor, concluye que no se estableció debidamente la responsabilidad administrativa de ella para que fuera en consecuencia acreedora de la multa con que se le sancionó en los actos acusados.

La Sala luego de un minucioso y detenido análisis del acervo probatorio tenido en cuenta por el Inderena en la fase gubernativa para imponer la sanción a la actora, ha llegado al convencimiento de que efectivamente no está demostrado plenamente que aquella sea la autora del acto ilícito que se le imputa, y por ello, es el caso de anularse los actos impugnados y de levantarse la multa.

En efecto:

I. Se comporta en el presente caso la deducibilidad o no de una responsabilidad extracontractual a cargo de la Sociedad demandante-que quedó plasmada afirmativamente en los actos acusados-consistente en haber incurrido en la conducta tipificada en el artículo 175, ordinal 3º. del Decreto 1681 de 1978 relativa a "arrojar a un medio acuático permanente o temporal, sustancias o desperdicios que puedan causar daños a la vida acuática en general y a sus criaderos en particular...".

Dicha responsabilidad, como es sabido, exige la concurrencia de los siguientes elementos: una conducta ilícita imputable a su autor, que cause daño y que exista un nexo causal entre los dos primeros.

II. En el caso presente, según se concluye del exhaustivo análisis que se hace por la Sala del haz probatorio, sólo existen indicios de que la Sociedad actora pudiera haber sido autora de los hechos que dieran lugar a la muerte de peces encontrados a la altura de la motonave Charlotte Lykes, sin que de ellos ni de las demás probanzas allegadas durante la investigación del incidente surja la responsabilidad plena de la Compañía Armadora. En efecto: existen informes oficiales confusos tanto de la Empresa Puertos de Colombia como del Inderena en el sentido de que tales muertes se hubieran debido al lanzamiento al mar del producto químico para formaldehído, o que se atribuya a haber echado al mar desperdicios de basura mezclados o no con ese producto que hablan empezado a incinerarse en la cubierta de la motonave. Mas de todos modos no está debidamente esclarecido ni la presencia del para formaldehído, ni de la basura quemada en cuanto fueran provenientes de dicha motonave, ni que en consecuencia en caso de aceptar ello, que hubieran sido la causa directa de la referida muerte ictiológica. El exterminio de los peces podría ser atribuido a varias causas distintas de las mencionadas. No obra ni siquiera en los antecedentes los resultados del examen solicitado por el Inderena a la Universidad del Valle sobre muestras de peces muertos y agua contaminada, que a lo sumo, de ser positivo, habría reforzado los indicios en contra de la demandante mas sin constituir todavía plena prueba de responsabilidad. La parte impugnadora tampoco tuvo la previsión de aportar al presente proceso tales resultados.

III. Es cierto que en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, el fardo probatorio se desplaza de la administración hacia el gobernado-particular quien para no cumplir lo ordenado por aquellos debe ejercitar las acciones pertinentes ante la justicia administrativa para obtener previamente su nulidad. Mas esto sólo ocurre siempre y cuando se trate de actos administrativos perfectos, esto es, que respecto de ellos se hayan llenado todos los elementos y

requisitos necesarios para su formación a saber: Organo competente, voluntad administrativa, contenido, motivo y forma.

Con todo, sucede, que las probanzas allegadas y examinadas por el Inderena no son lo suficientemente idóneas para declarar la responsabilidad de la sociedad actora ya que, como atrás se dijo, se hacen en relación con ellos aseveraciones de nociones, ideas, principios o hechos que no corresponden a la verdad real, según el análisis probatorio que precedentemente hizo la Sala.

Es decir, que se incurrió por la Administración en el vicio de la falsa motivación al cual se llega a través de la causal de nulidad de desviación de poder contemplada en el artículo 66 de la [Ley 167 de 1941](#) (hoy art. 84 del Decreto N.º. 01 de 1984) y que no le permite a los actos impugnados formarse debidamente y por ello quedan despojadas de la presunción de legitimidad, vale decir, la carga de la prueba revierte al Estado.

El Inderena en el presente proceso se diluyó en consideraciones de carácter jurídico y desatendió el aspecto probatorio tendiente a demostrar la responsabilidad de la actora. Ni por asomo, como antes se dijo, ejerció la mínima diligencia para incorporar a los autos los resultados de la Universidad del Valle, ya comentados.

La presente conclusión no pugna con la que se llegó al examinarse el cargo anterior del debido proceso en que se aceptó haberse éste satisfecho; una cosa es que formalmente el procedimiento que permite la defensa de las partes se haya cumplido y otra, diferente, que el análisis de conjunto efectuado por la administración del acervo probatorio para deducir la responsabilidad de la actora hubiera resultado incompleto, inconsistente y contrario a la verdad, cual fue lo sucedido en el evento *sub lite* según las explicaciones precedentes.

Se impone de lo expuesto anular las resoluciones acusadas, y, como consecuencia de ello ordenar la devolución de la multa a favor de la actora pagada al Inderena según comprobante de ingreso de Caja N.º. 18215 de 24 de mayo de 1983 ascendiente a \$2.000.000.00 (fl. 6 del cuaderno principal).

Queda igualmente relevada la Sala de entrar a considerar, por ser innecesario, las acusaciones a que se refieren Los numerales 2 y 3 del cargo c) examinado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

*Falla:*

*Primero:* Declárase la nulidad de las Resoluciones Números 178 de 19 de abril de 1982 y 0081 de 25 de enero de 1983 dictadas por el Director Regional Pacifico Medio del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente y por el gerente general de dicho Instituto, respectivamente.

*Segundo:* Como restablecimiento del derecho el Instituto de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente devolverá a la Sociedad Lykes Bros Steamchip C. Inc., la suma cancelada por ella al mismo por concepto de multa por valor de dos millones de pesos m / cte. (\$2.000.000.00), según consta en el comprobante de ingreso de caja N.º. 18215 de 24 de mayo 1983 visible a folio 6 del cuaderno principal; y, además satisfará intereses sobre esa cantidad desde la fecha de pago hasta la fecha en que se efectúe la devolución, así: a la tasa del dieciocho por ciento (18%) desde el 24 de

mayo de 1983 hasta el quince (15) de octubre de 1984; del treinta y tres, coma, sesenta por ciento (33.60%) desde el dieciséis (16) de octubre de 1984 hasta la fecha de ejecutoria de esta providencia, y todo esto con arreglo a las regulaciones legales; y, desde el día siguiente a dicha ejecutoria hasta cuando se efectúe la devolución estese a lo dispuesto por el artículo 177, último inciso del Código Contencioso Administrativo.

Dese igualmente cumplimiento al inciso 1º. del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Se deja constancia de que en la anterior providencia colabores, como abogado asistente de la Corporación, el doctor Carlos Urán y que ella fue discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 7 de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

*Samuel Buitrago Hurtado, Miguel Betancourt Rey, Mario Enrique Pérez Velasco, Simón Rodríguez Rodríguez, Víctor M. Villaquirán-Secretario.*

#### **AUTENTICACION DE LA ANTERIOR SENTENCIA**

*Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera.-Bogotá, D. E., mayo veintiuno (21) de mil novecientos ochenta y seis (1986).*

Referencia: expediente Nº. R-037. Actor: Likes Bros Steamchip C. Inc.

A términos del artículo 9º. del Decreto 3825 de 27 de diciembre de 1985 y a petición del Consejero doctor Gaspar Caballero Sierra, dentro del proceso de reconstrucción Nº. R-037 se autentica esta sentencia de 23 de enero de 1985 proferida en el proceso radicado bajo el Nº. 4369 adelantado ante la Sección Primera del consejo de Estado y de la cual fue ponente el doctor Simón Rodríguez Rodríguez. Para ellos los actuales consejeros de dicha Sección, doctores Miguel Betancourt Rey, Samuel Buitrago Hurtado y el ya nombrado, dan fe de haber suscrito dicho fallo como de su contenido.

Copia de la presente sentencia con su constancia de autenticación reposará en el archivo del Despacho del Magistrado ponente, en la Secretaría de la Sección Primera, en la Relatoría y en el archivo general del Consejo de Estado.

La presente autenticación se hace sobre la fotocopia de la sentencia fotocopiada aportada por el doctor Luis Rafael Vergara Quintero, apoderado del Instituto Nacional de recursos Renovables-Inderena-, dentro del proceso R-037 antes mencionado (fls. 4 a 28 y 72).

Aprobada esta autenticación en la sesión de 21 de mayo de 1986, tal como consta en acta de la fecha.

Los Consejeros:

*Samuel Buitrago Hurtado, Miguel Betancourt Rey, Simón Rodríguez Rodríguez, Víctor M. Villaquirán-Secretario.*