

AGENTE MARITIMO-Responsabilidad solidaria respecto de obligaciones del Capitan y/o Armador - AGENTE MARITIMO-Solidaridad por ministerio de la ley: artículo 1492 del C.Co. - ACTUACION ADMINISTRATIVA INICIADA DE OFICIO-Deber de comunicar a particulares que puedan resultar afectados - RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL AGENTE MARITIMO-Vinculación mediante comunicación

Para la Sala, resulta claro el hecho que la ley establece solidaridad del agente marítimo respecto de las obligaciones del capitán y/o armador de un buque; así se desprende del artículo 1492 del Código de Comercio. Ello no necesariamente implica que al agente marítimo se le deba involucrar en la actuación administrativa como a uno de los deudores solidarios (artículo 83 del C. P. C.) , pues lo cierto es que para efectos de la investigación administrativa y la posterior calificación de los hechos solo el capitán de la motonave Caribe I era quien debía ser vinculado, ya que era él contra quien se dirigió la investigación por ser el presunto autor y responsable de los hechos que alteraron el medio ambiente. Las demás personas que pudieran resultar afectadas con la decisión administrativa debían ser informadas del inicio de la actuación, conforme el deber de dar noticia a todos ellos conforme al artículo 28 del C. C. A.. De conformidad con lo anterior, como el artículo 1492 del Código de Comercio señala que con respecto a las obligaciones del armador y del capitán de una motonave es responsable solidariamente el agente marítimo, entendido por tal la persona que representa en tierra el armador para todos los efectos relacionados con la nave, ello significa que al responsable solidario, que se encuentra más que legitimado para actuar dentro de la actuación administrativa, siendo de los más interesados en desvirtuar los hechos de que se acusa al capitán, en virtud la figura de la solidaridad que por ministerio de la ley consagra el artículo 1492 del Código de Comercio, se le dio aviso del inicio de la actuación administrativa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 del C. C. A. que obliga a la administración vincular a las personas que pueden resultar afectadas con la decisión administrativa en que culminará la actuación a fin de que puedan ejercer su derecho de defensa, si lo estiman conveniente, sin que ello implique que deba formularseles pliego de cargos, ya que no era el agente marítimo el presunto autor de los hechos que afectaron el medio ambiente. Así las cosas, en el caso en estudio , en lo que atañe al agente marítimo que figura como demandante en este proceso, no se encuentra probada la causal de nulidad de violación del derecho de audiencia y de defensa, pues tuvo la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa como persona a quien le afectaría la decisión que se adoptaría, y no lo hizo. Tal omisión no puede achacarla a la administración, quien, se reitera, no tenía por qué formularle pliego de cargos al agente marítimo, ya que no era él el presunto autor de la destrucción del lecho marino como producto del encallamiento del buque CARIBE I.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO.

Bogotá, febrero veintisiete (27) de dos mil tres (2003)

Radicación número: 88001-23-31-000<0045>01(8360)

Actor: PEDRO CAUSIL BEDOYA

Referencia: acción de nulidad Resolución 246 de 20 de junio de 1996, expedida por la Corporación para el Desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, CORALINA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada respecto de la providencia de fecha julio 25 de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por medio de la cual declara la nulidad del artículo 2 de la Resolución 246 de 20 de junio de 1996, expedida por la Corporación para el Desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, CORALINA; y se niegan las demás súplicas de la demanda instaurada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

I. I. ANTECEDENTES

A. El actor, el tipo de acción incoada y las pretensiones de la demanda.

El señor Pedro Causil Bedoya, por medio de apoderado judicial instauró demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tendiente a que se declare la nulidad de la Resolución 209 de diciembre 28 de 1995 expedida por la Directora de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, por medio de la cual se procedió a imponer unos cargos al señor Gregorio Rodríguez Paternina, Capitán de la M/N CARIBE, por violación a los Decretos [1879 de 1979](#), artículo 1 y [Decreto 2811 de 1974](#) artículo 8, literal a), en la cual no se formularon cargos individualizados al demandante en su condición de Agente Marítimo de dicha motonave, para que este ejerciera en forma individual , concreta y directa el derecho de defensa.

Igualmente solicitó que se declare la nulidad de la resolución 246 del 20 de junio de 1996, por medio de la cual la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, resolvió sancionar dentro del procedimiento contravencional al Capitán de la Motonave CARIBE 1, Gregorio Rodríguez Paternina, por el encallamiento de la motonave en cercanías del Islote Alburquerque el día 20 de noviembre de 1995, con multa de 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a responder solidariamente por la multa impuesta al demandante, como agente Marítimo de dicha embarcación.

A. Los hechos de la demanda

El Ministerio de Defensa Nacional ARMADA NACIONAL DIRECCIÓN GENERAL MARITIMA, el 21 de noviembre de 1995, dio inicio a una investigación administrativa por el encallamiento de la motonave CARIBE I, de bandera Belice, en cercanías a la isla menor de Alburquerque el día 20 de noviembre de 1995, siendo desencallada en la misma fecha.

El auto de apertura de investigación no le fue notificado al demandante como Agente Marítimo del Armador, solo le fue notificado al Capitán y al Armador de la mencionada embarcación.

Mediante concepto técnico 080 de noviembre 27 de 1995, rendido por el biólogo marino Erick Castro Gonzalez, se manifestó los efectos negativos producidos por el encallamiento de la motonave CARIBE I, considerándolos de gran magnitud e intensidad.

La Dirección General Marítima-Capitanía de Puerto de San Andrés, por medio de auto de 1º de diciembre de 1995, declaró responsable del encallamiento de la embarcación al Capitán Gregorio Rodríguez Paternina, sancionándolo con el pago de la suma de 118.993.50 equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, además se dispuso que el señor Pedro Causil Bedoya, en su condición de Agente Marítimo de la motonave CARIBE I, respondiera solidariamente por la multa impuesta al Capitán de la motonave, debiendo constituir una póliza de responsabilidad a favor de la Nación, en cuantía de tres millones de pesos, la cual fue cancelada por el demandante en su oportunidad.

La Corporación CORALINA, el 14 de diciembre de 1995 inició procedimiento contravencional por los posibles daños causados al medio ambiente con el encallamiento de la motonave, disponiendo de la práctica de inspecciones para la verificación de la magnitud de los daños, violándose el principio del non bis ibidem, pues el demandante había sido juzgado y sancionado por los posibles daños causados al medio ambiente por parte de la DIMAR-CAPITANIA DE PUERTO.

Practicadas las diligencias probatorias dicha Corporación por medio de la resolución 209 del 28 de diciembre de 1995, impuso cargos al señor Gregorio Rodríguez Paternina Capitán de la motonave, y se notificó al demandante de los cargos impuestos al Capitán mas no de cargos directos e individuales, ya que no se le formularon cargos, sin respetar las circunstancias de haber sido sancionado por los mismos hechos por la DIMAR-CAPITANIA DE PUERTOS.

Mediante Resolución 246 del 20 de junio de 1996, expedida por la Corporación CORALINA, el demandante fue sancionado por segunda vez por los mismos hechos, a responder solidariamente por la multa impuesta al capitán de la motonave CARIBE I, por el valor de treinta millones ciento treinta mil quinientos pesos, sin existir al momento de los hechos ninguna obligación de carácter contractual o legal.

La Corporación CORALINA por medio de La Unidad de Cobro Coactivo, ha iniciado proceso ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, en contra del demandante, teniendo como título ejecutivo de recaudo la Resolución 246 de 20 de junio de 1996, debido a que a juicio de esa entidad se encuentra debidamente ejecutoriado, cuya suma de recaudo es el valor de la última más los intereses, es decir 76.985.086, dicha obligación no tiene ningún soporte jurídico, ya que no fue notificado legalmente dicho acto administrativo.

C. La cita de normas violadas y el concepto de su violación.

En la demanda se citaron como infringidos:

Artículo 29 de la Constitución Política; artículo 44 y 84 del Código Contencioso Administrativo

El concepto de violación de las normas citadas como infringidas, que bajo la forma de cargos se presentó, se sintetiza así:

Se viola el debido proceso por la Corporación CORALINA dentro de dicho proceso administrativo y consecuentemente el derecho de defensa del demandante frente al no señalamiento de cargos y posterior determinación de sancionar al actor en forma solidaria con el Capitán de la motonave, quien sí tuvo la oportunidad de acudir al proceso administrativo a través de un profesional del derecho. Así mismo violó, el artículo [29](#) de la Constitución Nacional al juzgar y sancionar al actor dos veces por el mismo hecho, habida cuenta de que el señor Predro Causil Bedoya, fue sancionado por los mismos hechos por la DIMAR-CAPITANIA DE PUERTO.

La actuación administrativa que puso término al proceso contravencional administrativo fue la resolución No. 246 de 20 de junio de 1996.

Esa resolución nunca fue notificada en forma personal como tampoco le dió cumplimiento al inciso 3 del artículo 44 del C.C.A. como consta en el expediente que contuvo dicha actuación o procedimiento administrativo, solamente se le notificó al apoderado del capitán de la motonave Caribe I, falencia procedimental de gran trascendencia para la defensa del actor y que trae como consecuencia la violación al debido proceso. La Corporación CORALINA procedió a notificar dicha resolución por medio de la figura del edicto con fundamento en el artículo 45 del mismo C.C.A.

Teniendo en cuenta que la Corporación CORALINA al pretermitir el procedimiento establecido al respecto como se expresó anteriormente, al no darle cumplimiento al artículo 44 ibidem, es decir, notificar personalmente al demandante, el acto administrativo que puso término a la actuación administrativa, previo envió por correo certificado de una citación a la dirección que figura en el expediente, habida cuenta de no existir constancia de la misma, no le dió oportunidad al demandante de ejercer el derecho de defensa y de contradicción debido a que al no enterarse de la decisión que impuso la sanción y lo vinculó como deudor solidario responsable, le imposibilitó ejercer su derecho de defensa como era el de agotar la vía gubernativa impugnado el acto administrativo.

Como se ha sostenido, los actos administrativos acusados carecen de motivación en lo que tiene que ver con Pedro Causil Bedoya, lo cual es más que suficiente para declarar la nulidad de los actos cuestionados, así las cosas, los actos administrativos impugnados, violaron el artículo 84 del C.C.A. ya que se expidieron con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa.

D. La defensa de los actos demandados.

Ni en la actuación administrativa adelantada por la Dirección General Marítima DIMAR, ni en la adelantada por la Corporación CORALINA, se podía formular cargos al agente marítimo, ya que el demandante no desplegó conducta alguna causante de daño ambiental.

La responsabilidad solidaria en el pago de las obligaciones a cargo del agente marítimo nace por disposición legal, en efecto, el artículo 1492 numeral 8 del Código del Comercio preceptúa que son obligaciones del agente: "Responder solidariamente con el armador y el capitán por toda clase de obligaciones relativas a la nave agenciada que contraigan estos en el país".

Pero aún cuando no se formularon cargos al demandante si le fue notificado el acto administrativo que inició la investigación al igual que el acto que formuló cargos en

contra del Capitán de la Motonave encallada. El demandante nunca se hizo parte en el proceso, la Resolución 246 de junio 20 de 1996 fue notificada por edicto el 2 de julio de 1996 y desfijada el 16 del mismo mes.

El actor no trasgredió norma ambiental, su obligación solidaria nace de expresa disposición legal del artículo 1492 del Código de Comercio, la motivación del acto administrativo acusado se relaciona con la constatación de la situación fáctica, la calificación jurídica de esa situación y la aplicación de la ley que fundamenta la decisión. Así las cosas, el accionante no se encuentra legitimado para solicitar la nulidad de las resoluciones 209 de diciembre de 1995 y 246 del 20 de junio de 1996. Dentro del proceso solo podría demostrar no ser obligado solidariamente al pago de la obligación nacida para el capitán de la motonave.

Propone como excepciones las siguientes:

- Inepta la demanda por falta de legitimidad para solicitar la nulidad de las resoluciones 209 del 28 de diciembre de 1995 y 246 del 20 de junio de 1996, fundando la excepción en el hecho de que el accionante fue vinculado únicamente en el artículo 2º del acto administrativo impugnado.
- Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues considera que cuando se interpuso la demanda el término respectivo ya había caducado.

E. Sentencia de primera instancia.

En relación a las excepciones propuestas en la contestación de la demanda por parte de la apoderada judicial de CORALINA, el a quo considera que el actor está legitimado para solicitar la nulidad de los actos administrativos acusados, toda vez que le afectan y lesionan sus derechos, y además la acción se interpuso dentro de la oportunidad legal, si se tiene en cuenta que la Resolución 246 de 20 de junio de 1996, se entiende notificada por conducta concluyente el día 20 de abril de 2001 cuando se interpuso acción de tutela contra ella.

La Resolución 246 del 20 de junio de 1996 dictada por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina-CORALINA, dispuso, en su artículo segundo, que "El Agente Marítimo de la motonave Caribe I, señor Pedro Causil Bedoya, responderá solidariamente por la multa impuesta al Capitán de la motonave". Lo anterior es violatorio del artículo 1492 del Código de Comercio, que regula la solidaridad del agente marítimo con el capitán y el armador de la motonave estableciendo unas obligaciones que por ser taxativas no pueden extenderse a otras situaciones no previstas en la norma legal., en esas condiciones la solidaridad debe entenderse referida única y exclusivamente a la entrega o recibo de mercancías, y a obligaciones contractuales adquiridas por el capitán o por el armador según los artículos 1496, 1501, 1473 y 1478 del Código de Comercio. Por lo cual el actor no está colocado en ninguno de los eventos previstos en la ley en cuanto a solidaridad se refiere, toda vez que los daños causados al lecho marino nada tiene que ver con la entrega o recibo de mercancías, y menos con obligaciones contractuales del capitán o armador de la motonave.

En las anteriores condiciones se configura la causal a) de nulidad de las señaladas en consideraciones precedentes consagrada en el artículo 84 del C.C.A.

Ahora bien para la notificación de la Resolución 246 citada, no se cumplió el

procedimiento previsto en el artículo 44 del C.C.A en lo relativo al envío de la correspondiente citación, lo que impidió la notificación personal del actor y que motivó que fuera notificada por edicto, lo cual además de ser violatorio de la ley por pretermisión del procedimiento establecido en ella, privó al accionante de ejercer el derecho de defensa y acceder a la justicia en forma en ese momento.

Por ello debe entenderse que del referido acto administrativo se notificó el demandante por conducta concluyente con ocasión de la interposición de la acción de tutela, el 20 de abril de 2001, hecho que también le permitió acudir a la jurisdicción según el artículo 135 del C.C.A.

En esas condiciones se infiere que el demandante no ha tenido oportunidad de controvertir ningún cargo, máxime cuando no se le formularon, lo que resulta en violación al debido proceso toda vez que en todo ese procedimiento contravencional y administrativo que culminó con la expedición de la resolución 246 de 1996 no existía prueba alguna que permitiera aplicar, y menos ejecutar, una sanción que para él no se ha causado.

Se dan así las causales a) y d) de nulidad consagradas en el artículo 84 del C.C.A.

La Resolución 246 no incluye motivación en relación al señor Pedro Causil, motivación que constituye un elemento esencial del cual depende la validez y eficacia de los actos administrativos.

La falta de motivación del acto administrativo es indicativo de que la administración ha actuado caprichosamente, toda vez que se dicta sin que medien circunstancias de hecho y de derecho que lo fundamenten, lo cual se erige como causal de nulidad del mismo por vicio de forma, es decir, por expedición irregular del acto. Se configura así la causal c) de nulidad de las enunciadas, que hace igualmente procedente la declaratoria de nulidad solicitada, la motivación del acto administrativo debe ser seria, adecuada o suficientes, y relacionada con la decisión que por su intermedio se adopta, todo lo cual no existe en el sub-lite en relación al actor.

I. I. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión la parte demandada interpone el presente recurso manifestando:

La obligación del agente marítimo de responder solidariamente con el armador y el capitán por toda clase de obligaciones relativas a la nave agenciada, es obligación legal, contenida en el artículo 1492 del Código de comercio y no requiere más interpretación que la establecida por el legislador. Del simple cotejo del numeral 8 del mencionado artículo 1492 con el artículo segundo del acto administrativo acusado, no se desprende infracción de norma alguna; el análisis que hace el a quo no corresponde a un razonamiento jurídico adecuado, se acogió el razonamiento del demandante, que interpretó la solidaridad contenida en el numeral 8, del precitado artículo del Estatuto comercial, como una solidaridad que "surge como consecuencia de obligaciones contractuales adquiridas tanto por el Capitán y Armador, de acuerdo con los artículos 1496, 1501, 1473, 1478 del Código de Comercio".

En este orden de ideas, no se puede concluir, como así lo hizo el Tribunal, que en el artículo segundo de la Resolución acusada, la Corporación CORALINA adoptó una

decisión configurativa de una causal de nulidad específicamente, la contenida en el literal a) del artículo 84 del C.C.A.. No existe infracción de las normas superiores en que el acto administrativo debe fundarse, pues para todos los casos en está de por medio un agente marítimo, se entiende extensiva la solidaridad con el capitán de la motonave por las obligaciones contraídas, en términos del artículo 1492 del Código de Comercio.

Hay también indebida interpretación de los artículos 1496, 1501, 1473 y 1478 de Código de Comercio, pues, de la lectura de los mismos, no se infiere, como así lo entendió el a quo, que la solidaridad del agente marítimo se refiere única y exclusivamente a la entrega y recibo de mercancías y a obligaciones contractuales adquiridas por el capitán o por el armador. No modifican las disposiciones relacionadas con el agente marítimo ni limitan las responsabilidades de éste.

Los cargos por contravención a normas sobre protección ambiental fueron al capitán Gregorio Rodríguez Paternina, por ser la persona que con su conducta violó el artículo 1 del [Decreto 1875 de 1979](#) y el artículo 8, literal a) del [Decreto 2811 de 1974](#). No se pudieron formular cargos al actor, pues con su conducta no transgredió norma ambiental alguna, en igual sentido tuvo que ser la decisión contenida en la Resolución sancionatoria en donde se multó al CAPITÁN DE LA MOTONAVE Gregorio Rodríguez Paternina por violación a las normas sobre protección ambiental y no al agente marítimo Pedro Causil Bedoya.

La obligación solidaria del agente marítimo, señor Pedro Causil Bedoya nace por expresa disposición legal del artículo 1492 del Código de Comercio.

Como dato importante cabe mencionar que la motonave CARIBE I es de bandera Belice y la Corporación no ha podido localizar ni al armador y al capitán de la misma.

Por último los actos demandados fueron expedidos por la Corporación CORALINA en diciembre 28 de 1995 y junio 20 de 1996 como se dijo previamente fueron notificados en debida forma publicándose la última actuación, Resolución No. 246 del 20 de junio de 1996 en el boletín ambiental de la Corporación del 30 del mismo mes y año. La acción de nulidad y restablecimiento del derecho ya se encontraba caducada para la fecha de presentación de la demanda de conformidad con el numeral segundo del artículo 136 del C.C.A.

Así las cosas, sí existe suficientes razones de hecho y de derecho para que opere la solidaridad del Agente Marítimo señor PEDRO ACUSIL BEDOYA para con el capitán GREGORIO RODRÍGUEZ PATERNINA, en el pago de una obligación contraída en el país, específicamente en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por haber causado daños en el lecho marítimo.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

El fallo apelado será revocado por las siguientes razones:

Un primer aspecto es el relacionado con el ejercicio oportuno de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues no figura por parte alguna que el acto administrativo demandado hubiera sido notificado a la parte demandante; tampoco la administración presentó alegación respecto a este punto, por lo que se entiende que el interesado se enteró de la decisión al momento de presentar la demanda para rebatir

su legalidad.

En segundo lugar, encuentra la Sala que el respeto al derecho de audiencia y de defensa, pilares del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, implica que nadie puede ser sancionado sin que previamente se le haya otorgado la posibilidad de rendir los descargos y de presentar o de solicitar pruebas.

Dicho derecho se encuentra desarrollado en los respectivos códigos de procedimiento, y en lo que respecta a la actuación administrativa la Primera Parte del Código Contencioso Administrativo contiene una serie de trámites de necesario cumplimiento para la actuación de la administración, cuyo acatamiento obliga a menos de que exista una norma especial que rijan dicha actuación.

En el caso en estudio, precisa la Sala que con respecto a los hechos que aparecen como motivo de la decisión administrativa demandada se adelantaron dos actuaciones administrativas.

En efecto, primeramente, la Capitanía de Puerto de San Andrés Isla, con base en el Concepto Técnico 080 de noviembre 27 de 1995(folios 46 y siguientes del cuaderno principal) que determinó destrucción de cabezas de coral, resuspensión de sedimentos y desequilibrio del sistema en un área de 1.500 metros cuadrados en las cercanías de Albuquerque y mediante, inició administrativa contra el capitán de la nave CARIBE I, mediante auto de apertura de investigación 001-027 SEJUR-95 de noviembre 21 de 1995 de la Dirección General Marítima-Capitanía de Puerto, con el fin de determinar las causas y circunstancias en que ocurrió el accidente marítimo.

En dicha apertura de investigación se ordenó lo siguiente:

"1. Llámese a declarar al capitán y a la tripulación de la motonave.

2. Inspección ocular al sitio de los hechos para verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar y además verificar la documentación de la tripulación y de la motonave.

3. Alléguese los reportes del tiempo para la zona correspondientes a los días 19,20, 21 de noviembre del presente año.

4. Nómbrase un perito naval para que previa la práctica de una inspección a la motonave Caribe I rinda un informe pericial que deberá contener los siguientes aspectos: relación, descripción y cantidad de combustible, posible riesgo de contaminación y medidas adoptar por parte del capitán del buque Armadores para prevenir cualquier incidente de contaminación, revisión documentación relacionada con la motonave, demás conceptos de interés y de importancia para el despacho.

5. Téngase como pruebas todos los documentos relativos a la motonave de los cuales deberá aportarse copia auténtica sin perjuicio de que los funcionarios de la Capitanía de Puerto los examine y confronte dejando testimonio de su contenido en la respectiva diligencia de inspección; también téngase como prueba todos los papeles, libros, cartas de navegación, gráficos, fotos, filmaciones, informes, actas de protesta y demás documentos relacionados con los hechos y que se aporten a la investigación.

6. Oficiése al señor Pedro Casuil Bedoya, agente marítimo, para que allegue fotocopias auténticas de los siguientes documentos: matrícula, patente de navegación, libros de navegación y de máquinas y demás documentos que sirvan para la presente investigación. (resalta la Sala)

7. Practíquense todas las demás pruebas necesarias tendientes a establecer los hechos de la investigación.

8. Dése aviso a las autoridades que ameriten su conocimiento.

9. Dése aviso a la Dirección General Marítima de la iniciación de la presente investigación.

Las órdenes de aviso se cumplieron solo en relación con la Directora de Coralina, mediante oficio 0553 CP7-SEJUR-95.

Con respecto a esta actuación, se observa que no se ordenó la comunicación del inicio de la actuación administrativa a la parte demandante; solo se le requirió la aportación de los documentos que se encontraban en su poder y a ello se redujo su participación.

Esta primera actuación culminó el 1 de diciembre de 1995 cuando la Dirección General Marítima-Capitanía de Puerto falló en primera instancia la investigación administrativa adelantada por el encallamiento de la motonave caribe I de bandera Bélize en hechos ocurridos el 20 de noviembre de 1995. En los considerandos de este acto se dice que al agente marítimo entregó todos los documentos que se le solicitaron y declaró que la motonave sufrió el encallamiento y, como consecuencia, la responsabilidad del capitán Gregorio Rodríguez Paternina, imponiéndole sanción de \$118.933,50; en el artículo 6° se decidió que el agente marítimo deberá responder solidariamente por el pago de la multa impuesta y , además, deberá constituir una póliza de responsabilidad por los posibles daños ocasionados al lecho marino y a favor de la Nación por la suma de \$3'000.000.

Al demandante se le notificó el anterior acto administrativo en forma personal el 4 de diciembre de 1995, según consta en el sello que aparece a folio 56 del cuaderno principal.

Luego, con posterioridad a lo anterior, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina CORALINA, mediante auto 060 de diciembre 14 de 1995 decidió abrir investigación por los posibles daños causados al medio ambiente (lecho marino) con el encallamiento de la motonave Caribe I el día 20 de noviembre de 1995. En el artículo 3° del mencionado auto se ordenó comunicar el contenido de la providencia a Gregorio Rodríguez Paternina, Capitán m/n Caribe I, y a Pedro Causil Bedoya, agente marítimo de la motonave Caribe I.

La notificación personal al demandante del inicio de la actuación se surtió el 18 de diciembre de 1995 como consta en el sello impreso a folio 58 vuelto del expediente.

Mediante Resolución 209 de diciembre 28 de 1995 CORALINA formuló pliego de cargos solo al capitán de la motonave, no al agente marítimo; dicha solicitud de explicaciones fue impugnada por el capitán de la motonave mediante el ejercicio de los recursos de reposición y de apelación con la argumentación de que fue en un banco de arena en donde se produjo el suceso; que no hubo daño al ecosistema; que nunca se impidió el proceso de fotosíntesis de los diferentes elementos que habitan en el agua; que la arena suspendida nunca bloqueó el paso de la luz solar, y que si se produjo en el agua fue en el lecho arenoso, quedando demostrado que la arena en suspensión nunca demoró horas de manera que impidiera el paso de la luz solar, y se solicitaron pruebas. El pliego de cargos fue confirmado bajo la consideración de que los actos de trámite no son susceptibles de impugnación, pero se decretaron las pruebas solicitadas.

La actuación fue culminada mediante la expedición de la Resolución 246 de junio 20 de 1996, que es la demandada en este proceso, mediante la cual se sancionó al capitán de la motonave Caribe I y , consecuentemente, en el punto 2° de la parte resolutive

se decidió que el agente marítimo de la motonave Caribe I responderá solidariamente por la multa impuesta al capitán de la motonave, punto que es objeto de demanda..

Como se observa fueron dos actuaciones totalmente independientes, y del contenido de la demanda se deduce que como pretensión de nulidad se contiene solo la relacionada con la decisión expedida por CORALINA, aduciendo que con respecto a ella no se formuló pliego de cargos al demandante, pero sí se le condenó a responder solidariamente por la multa impuesta. Es decir, no se discute en este proceso la responsabilidad del capitán de la motonave respecto de los hechos que originaron la expedición del acto, como tampoco la adecuación de la conducta contravencional ni el procedimiento adelantado hasta la expedición de los actos anulados en lo que a dicha persona concierne.

De manera que como la censura a los actos administrativos demandados sólo se refiere al punto 2º de la parte resolutive de la Resolución acusada en cuanto, igualmente, declaró al agente marítimo responsable solidario de las sanciones impuestas al Capitán de la motonave, sin que previamente se le hubiese vinculado a la actuación y, mucho menos, se le hubiese dado oportunidad para presentar descargos y pruebas en su defensa , a ese solo aspecto se referirá el análisis de la Sala.

Al respecto, la administración sostiene que entre el agente marítimo y el capitán y/o armador del barco existe solidaridad respecto al cumplimiento de determinadas obligaciones, conforme a la interpretación que suministra del artículo 1492 del Código de Comercio que dice:

" Son obligaciones del agente: 1.-Representar al armador en todas las relaciones referentes a contratos de transporte; 2.-Gestionar todos los problemas administrativos relacionados con la permanencia de la nave en puerto; 3.-Hacer entrega a las respectivas autoridades aduaneras y a órdenes del destinatario, de las mercancías trasportadas por la nave; 4.-Representar judicialmente al armador o al capitán en lo concerniente a las obligaciones relativas a la nave agenciada; 5.-Responder personal y solidariamente con el capitán de la nave agenciada, por la inejecución de las obligaciones relativas a la entrega, o recibo de las mercancías; 6.-Responder por los objetos y valores recibidos; 7.-Responder personalmente cuando ha contratado un transporte o flete sin dar a conocer el nombre de la empresa o nave agenciada; 8.- Responder solidariamente con el armador y el capitán por toda clase de obligaciones relativas a la nave agenciada que contraigan éstos en el país". Alega que la norma posibilita la declaratoria de responsabilidad solidaria en cabeza del agente marítimo sin que contra éste se haya adelantado la actuación y, por lo tanto, sin que se le haya involucrado en la misma mediante el aviso de su iniciación y la formulación previa del pliego de cargos.

Frente a esta conclusión, la parte demandante concluye que para poder declarársele finalmente responsable solidario debía respetársele el derecho de defensa mediante la posibilidad de rendir explicaciones y de aportar pruebas.

Para la Sala, resulta claro el hecho que la ley establece solidaridad del agente marítimo respecto de las obligaciones del capitán y/o armador de un buque; así se desprende del artículo 1492 del Código de Comercio.

Ello no necesariamente implica que al agente marítimo se le deba involucrar en la actuación administrativa como a uno de los deudores solidarios (artículo 83 del C. P.

C.) , pues lo cierto es que para efectos de la investigación administrativa y la posterior calificación de los hechos solo el capitán de la motonave Caribe I era quien debía ser vinculado, ya que era él contra quien se dirigió la investigación por ser el presunto autor y responsable de los hechos que alteraron el medio ambiente.

Las demás personas que pudieran resultar afectadas con la decisión administrativa debían ser informadas del inicio de la actuación, conforme el deber de dar noticia a todos ellos conforme al artículo 28 del C. C. A..

De conformidad con lo anterior, como el artículo 1492 del Código de Comercio señala que con respecto a las obligaciones del armador y del capitán de una motonave es responsable solidariamente el agente marítimo, entendido por tal la persona que representa en tierra el armador para todos los efectos relacionados con la nave, ello significa que al responsable solidario, que se encuentra más que legitimado para actuar dentro de la actuación administrativa, siendo de los más interesados en desvirtuar los hechos de que se acusa al capitán, en virtud la figura de la solidaridad que por ministerio de la ley consagra el artículo 1492 del Código de Comercio, se le dio aviso del inicio de la actuación administrativa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 del C. C. A. que obliga a la administración vincular a las personas que pueden resultar afectadas con la decisión administrativa en que culminará la actuación a fin de que puedan ejercer su derecho de defensa, si lo estiman conveniente, sin que ello implique que deba formularseles pliego de cargos, ya que no era el agente marítimo el presunto autor de los hechos que afectaron el medio ambiente.

Como se vió CORALINA dio cabal aplicación al artículo 28 del C.C.A. respecto del agente marítimo en la medida en que podía resultar afectado con la decisión administrativa, y lo hizo, no solo con una simple comunicación sino que le notificó personalmente del inicio de la actuación administrativa como se observa a folios 130, 131 y 131V.

Así las cosas, como es la misma ley la que crea la solidaridad entre el agente marítimo y el capitán y/o el armador del barco, la relación entre esa pluralidad de sujetos implica que necesariamente la sanción afectaba al agente, a quien se le brindó la oportunidad de intervenir dentro de la actuación para desvirtuar los hechos que se le imputaban al capitán de la motonave, y ello fue posible gracias a la notificación que del inicio de la actuación le hizo CORALINA.

Así las cosas, en el caso en estudio , en lo que atañe al agente marítimo que figura como demandante en este proceso, no se encuentra probada la causal de nulidad de violación del derecho de audiencia y de defensa, pues tuvo la oportunidad de intervenir en la actuación administrativa como persona a quien le afectaría la decisión que se adoptaría, y no lo hizo. Tal omisión no puede achacarla a la administración, quien, se reitera, no tenía por qué formularle pliego de cargos al agente marítimo, ya que no era él el presunto autor de la destrucción del lecho marino como producto del encallamiento del buque CARIBE I.

Por lo expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

REVÓCASE el fallo apelado. En su lugar, **DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en su sesión de fecha febrero 27 de 2003.

MANUEL S. URUETA AYOLA
Presidente

OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE