



Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

Cartagena de Indias D. T. y C., veinte (20) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	ACCIÓN POPULAR
Radicado	13001-33-33-012-2016-00219-01
Accionante	MARÍA BONFANTE STEPHENS Y OTROS
Accionado	MUNICIPIOS DE TURBACO- MUNICIPIO DE ARJONA- MUNICIPIO DE VILLANUEVA - DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS- PROCURADURÍA PROVINCIAL DE CARTAGENA DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES
Magistrado Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Arjona contra la sentencia de primera instancia, proferida el 19 de mayo de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante la cual se concedieron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Hechos relevantes

Los accionantes relatan que las corralejas son una actividad tradicional de origen rural celebrada anualmente en los Municipios de Turbaco, Arjona y Villanueva y en los corregimientos de Pasacaballos, Bayunca y Manzanillo del Distrito de Cartagena.

Indican que las mismas han perdido su esencia, desvirtuando su origen y naturaleza, en cuanto a que actualmente no son realizadas por expertos sino por personas ajenas al oficio convirtiéndolas en eventos de sangre, muerte (de seres humanos y animales), heridos, vandalismo, encuentros de pandillas, alteración del orden público, violencia, riñas, ingreso de jóvenes armados sin ninguna restricción, con alto grado de alicoramiento y bajo sustancias alucinógenas, con el pretexto de ser una tradición.

Las corralejas se convierten en un problema de salud pública en el que se atenta contra la vida humana y animal, además de que se expone a la comunidad a una tragedia de grandes proporciones puesto que muchas veces estas actividades se llevan a cabo sin garantizar las condiciones mínimas de seguridad, sin estudios de suelo, sin primeros auxilios y sin atender los lineamientos señalados en el plan nacional de emergencia y contingencia para eventos de afluencia masiva de público.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

Sostienen que el día 30 de agosto de 2016 presentaron solicitud previa a las accionadas deprecando la protección administrativa de los derechos e intereses colectivos que buscan ser protegidos pero que no se han tomado las medidas pertinentes e incluso algunas entidades no respondieron.

1.2. Pretensiones

Declarar la vulneración y la protección judicial y administrativa de los derechos e intereses colectivos relacionados con la conservación de las especies animales, la protección y cuidado del medio ambiente y/o la fauna, la moralidad administrativa, la seguridad, la salud pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres, los derechos constitucionales a la vida, la dignidad humana, los derechos de los menores y los adolescentes y demás derechos e intereses de la comunidad que se vean afectados, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 en los artículos 1,2,5,11,13,42,44,45,79 y 88 de la Constitución Política y en la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado y Constitucional, los cuales vienen siendo amenazados y vulnerados durante la realización de las corralejas conforme a las razones expuestas en la acción popular.

Ordenar a las accionadas adoptar los correctivos y tomar las medidas administrativas pertinentes y suficientes a la mayor brevedad posible, tendientes a preservar los derechos e intereses colectivos relacionados con la conservación de las especies animales, la protección y cuidado del medio ambiente y/o la fauna, la moralidad administrativa, la seguridad, la salud pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres, igualmente los derechos constitucionales a la vida, la dignidad humana, los derechos de los menores y adolescentes y demás derechos e intereses de la comunidad afectados durante la realización de las corralejas.

Ordenar de manera inmediata, coordinada y armónica las medidas preventivas que permitan la conservación y protección de las especies animales, la seguridad de las personas (incluyendo menores y adolescentes) que participen en dichas actividades, que permitan la protección de la vida, la integridad física, la dignidad humana, estableciendo controles serios de ingresos de personas y animales al redondel, incluyendo a los que van a ingresar a los palcos, a los menores de edad, además de ordenar las medidas preventivas que eviten los desmanes, las riñas, la violencia y los asesinatos a las afueras de la corraleja exponiendo a gran amenaza y peligro a toda la comunidad.

Ordenar a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, hacer uso de su poder disciplinario y de tutela para prevenir que se sigan cometiendo estos desmanes contra las personas y los animales durante la realización de estas actividades.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

1.3. Intereses o derechos colectivos vulnerados o amenazados

Conservación de las especies animales y a la protección del medio ambiente y /o fauna, moralidad administrativa, seguridad ciudadana, salud pública, seguridad y prevención de desastres.

2. CONTESTACIÓN

2.1. Municipio de Turbaco¹

Señala como falso el primer hecho ya que, contrario a lo que dicen los accionantes, las corralejas siguen siendo no solo una actividad cultural de cada municipio que las realiza en general, sino que se convierte en una causa de generación de ingresos para la población y de incentivo de turismo regional, debidamente amparadas por la Corte Constitucional.

Se opone a todas y cada una de las pretensiones incoadas en la demanda y propone como excepciones la cosa juzgada, insuficiencia probatoria-carga probatoria en cabeza del accionante y la genérica.

2.2. Municipio de Arjona²

Reconoce como cierto el hecho relacionado con la presentación de la solicitud de protección de intereses y derechos colectivos realizada por los accionantes y como parcialmente cierto el primer hecho señalado en la demanda puesto que indica que para la realización de las corralejas se toman las medidas de seguridad necesarias para quienes asisten a estos eventos tradicionales tales como la restricción del porte de armas de fuego, blancas o corto punzantes, prohibición del uso de pólvora, prohibición de venta y consumo de licor de menores de edad, entre otras, las cuales para esta oportunidad fueron establecidas en el Decreto 003 de 2016.

Además precisa que las acciones de las personas participantes se encuadran en su propia responsabilidad y no en la del municipio, por lo que manifiestan que las lesiones y muertes de los aficionados inexpertos que ingresan a estas actividades no pueden convertirse en justificación para atacar la tradición de las corralejas en los municipios, más aun cuando tales hechos son consecuencia de la decisión libre y voluntaria de quienes ingresan al ruedo.

De igual forma, respecto al cargo referido al maltrato de animales en estas actividades, señala que, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional, el deber de preservación y protección del medio ambiente, incluido dentro de ello la protección animal, no es absoluto, es decir que, se

¹ Fls. 211-215

² Fls. 180-191





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

relativiza frente a las actividades que son consideradas como manifestación cultural dentro del territorio colombiano, todo ello dentro de los límites constitucionales y legales existentes.

Se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de sustento fáctico y jurídico y propone como excepciones la inexistencia de la afectación de derechos colectivos invocados por parte del Municipio de Arjona y la genérica e innominada.

2.3. Municipio de Villanueva

No contestó la demanda.

2.4. Distrito de Cartagena³

Señala como parcialmente ciertos los hechos referidos en la acción popular debido a que afirma que no tiene injerencia en otros municipios por lo que no le consta si se han tomado las medidas pertinentes o respondido a las solicitudes y que para el caso particular de los corregimientos de Pasacaballo, Bayunca y Manzanillo, las mismas no se realizan anualmente y para ser aprobadas deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 12 del Decreto 0389 del 2010 y en la Ordenanza 002 de 2003, indicando que el permiso final es otorgado por la Secretaria del Interior del Departamento de Bolívar; en cuanto a la solicitud, la misma fue respondida mediante oficio AMC-PQR-0006324-2016 exponiendo lo anteriormente señalado.

De igual forma, se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda solicitando que sean desestimadas por cuanto carecen de sustentos facticos y normativos para su prosperidad y en consecuencia pide ser absuelta de toda responsabilidad.

Propone como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, la inexistencia de violación de los derechos supuestamente violados y la innominada.

2.5. Procuraduría Regional de Cartagena Delegada para los Asuntos Medioambientales⁴

Precisa que la acción popular es improcedente ya que la procuraduría ambiental y agraria de Cartagena solo cumple funciones preventivas y de control de gestión, de protección y de defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, por lo que no es la autoridad competente para realizar los correctivos y tomar las medidas

³ Fls. 151-160

⁴ Fls. 114-117





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

administrativas que se solicitan puesto que carece de facultad disciplinaria.

2.6. Procuraduría General de la Nación⁵

Reconoce como cierto el hecho relacionado con la presentación previa de la solicitud de protección de los derechos e intereses colectivos deprecados en la demanda y señala que se dio respuesta a la solicitud por parte del despacho competente.

De igual forma, se opone a todas las pretensiones de la demanda en cuanto a que las mismas carecen de fundamentos jurídicos. En efecto sostiene que no han sido vulnerados los derechos e intereses colectivos cuya protección se solicita; además, indica que la acción popular es improcedente ya que la Procuraduría Ambiental y Agraria de Cartagena solo cumple funciones preventivas y de control de gestión, de protección y de defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, por lo que no es la autoridad competente para realizar los correctivos y tomar las medidas administrativas que se solicitan puesto que carece de facultad disciplinaria.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

La A quo, luego de la valoración de las pruebas allegadas al expediente, manifiesta que no se encuentra acreditada de manera fehaciente, en lo que corresponde al Municipio de Villanueva y al Distrito de Cartagena de Indias, la vulneración de los intereses y derechos colectivos que advierten los accionantes en el marco de las corralejas que se hayan celebrado en su jurisdicción.

En cuanto a la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Cartagena delegada para asuntos ambientales, indica que ha ejercido su función preventiva y de control de gestión, pues acreditó que ha adelantado labores de seguimiento a los entes territoriales con ocasión a la realización de las fiestas de corralejas, desarrollando entre otras actuaciones, la apertura de indagaciones preliminares por hechos violentos ocurridos en las corralejas de Arjona y Turbaco.

En lo referente a los Municipios de Arjona y Turbaco, la A quo encontró acreditado que, respecto al primero, si bien se han tomado medidas a través de la reglamentación de las corralejas, han ocurrido graves hechos de tratos crueles a los animales y alteración del orden público, que han puesto en riesgo a los asistentes a estos festejos populares, también afirma que este tipo de hechos han tenido ocurrencia en el municipio de Turbaco, por lo que resulta ostensible la configuración de tratos crueles en toros y equinos, evidenciándose la ineficacia de los controles adoptados por las autoridades municipales al momento de

⁵ Fls. 93-98

⁶ Fls. 378-389





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

autorizar y adelantar el acompañamiento a este tipo de eventos.

Concluyó que no hay duda respecto de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; a la seguridad y salubridad públicas y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

En cuanto a la moralidad administrativa, la juez de primera instancia no encuentra vulnerado el mencionado derecho colectivo en tanto que el mismo, al contextualizarse en el ejercicio de la función pública, implica que esté presente la ilegalidad en la actuación, presupuesto que no fue acreditado en el presente caso.

Ordenó a los alcaldes de los Municipios de Turbaco y Arjona a que, en el término de 3 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, diseñen, adopten y ejecuten medidas y controles que garanticen de manera efectiva la protección especial contra el sufrimiento y dolor de las especies animales que son utilizadas en las corralejas de acuerdo con los parámetros establecidos en la sentencia C- 666 de 2010 y la seguridad de las personas que asisten y participan en el mencionado evento, tanto al interior como en el exterior de la misma.

También dispuso que, dentro del mes siguiente contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, se conforme la conformación de un comité de verificación del cumplimiento de lo ordenado en el fallo, integrado por los accionantes, un delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Bolívar, un delegado del alcalde del Municipio de Turbaco, un delegado de la alcaldesa del Municipio de Arjona, el cual presentará un informe semestral relacionado con el seguimiento y verificación de lo ordenado en la sentencia.

4. RECURSO DE APELACIÓN⁷

El Municipio de Arjona apela la decisión de primera instancia manifestando que la A quo le restó valor probatorio a las resoluciones expedidas por la Alcaldía del municipio en el marco de las corralejas, ya que las mismas precisan que se han tomado medidas contra el maltrato animal y medidas para conservar el orden público en el desarrollo de las fiestas patronales, por lo que no se puede establecer que se hayan vulnerado derechos colectivos pasando por alto la expedición de actos administrativos en cuyo contenido se emiten órdenes de estricto cumplimiento concertadas entre la fuerza pública y el gabinete de la

⁷ Fls. 394-398





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

administración municipal .

Además señala que si bien la entidad adopta medidas con el fin de controlar la seguridad de las personas y la integridad de los animales en el marco de las corralejas, ello no implica *per se* que este obligada a prevenir todos los eventos que ocurran en su jurisdicción ya que algunos son actos irresistibles e imprevisibles.

4.1. Actuación procesal de segunda instancia

Mediante auto de fecha 05 de julio de 2017⁸ se admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Arjona y se prescindió de la etapa de traslado para alegar de conclusión dado que hacerlo desbordaría el término para resolver la segunda instancia de la acción constitucional. Fue notificado en debida forma vía correo electrónico⁹. El auto fue impugnado mediante recurso de reposición¹⁰ por parte del Procurador Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, siendo resuelto de manera desfavorable mediante auto del 22 de agosto de 2018¹¹.

II.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA. Por ello, y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

III.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencia de primera instancia dictadas por los jueces administrativos.

2. Asunto previo

Conforme lo prevé el inciso 1° del artículo 328 del Código de General del Proceso, aplicable al caso por remisión del artículo 267 del C.C.A., a su vez aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, la competencia del Juez en segunda instancia debe reducirse al análisis de los puntos que fueron objeto del recurso y la apelación debe entenderse interpuesta en lo desfavorable al apelante. Así, bajo el principio de la “no

⁸ Fl. 405

⁹ Fls. 408-410

¹⁰ Fls. 411-412

¹¹ Fl. 426





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

reformatio in pejus", la providencia no puede ser enmendada por el *ad-quem* en la parte que no se impugnó, más aún cuando se trata de apelante único.

Por lo tanto, la Sala limitará el estudio del presente asunto al punto que fue objeto de apelación en la sentencia impugnada, esto es, respecto de los argumentos expuestos por el Municipio de Arjona, como apelante único.

3. Problema jurídico

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en el recurso de alzada, encuentra la Sala que el problema jurídico del presente asunto se concrete en el siguiente interrogante:

¿La sentencia de primera instancia se debe revocar, porque el Municipio de Arjona garantiza la no vulneración de los derechos e intereses colectivos de la comunidad al establecer medidas de protección animal y de preservación del orden público para el desarrollo de las fiestas de corralejas?

4. Tesis de la Sala

La Sala no revocará la sentencia de primera instancia y por el contrario la confirmará ya que en el presente caso, a pesar de que el Municipio de Arjona decretó controles y medidas para prevenir la alteración del orden público y proteger a las especies animales utilizadas en las corralejas celebradas en su jurisdicción, las mismas no han sido eficaces puesto que, de acuerdo con lo probado en el expediente, son evidentes los tratos crueles hacia los toros y equinos así como los riesgos que sufren las personas en su vida e integridad con la asistencia a estos festejos populares.

5. Marco Jurídico y Jurisprudencial

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas:

- i. De las acciones populares.**
- ii. De la protección animal en las corralejas.**
- iii. Carga de la prueba.**
- iv. La función del Juez en las Acciones Populares.**

i. De las acciones populares

El artículo 88 de la Constitución Política consagra las acciones populares como el medio para la protección constitucional de los derechos e intereses colectivos. Esta disposición fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, que en su artículo 4º enlistó los derechos que se consideran colectivos y respecto de los cuales resulta





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

procedente la acción popular, entre los cuales están el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el goce de un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, etc.

A su vez, el artículo 2º inciso segundo ibídem, dispuso que la acción popular se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Por su parte, el artículo 9º de la misma Ley 472 dispone que procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. De allí que se haya establecido los siguientes requisitos para su procedencia:

- a) Que exista un interés colectivo que se encuentre amenazado, en peligro o vulnerado por una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.
- b) Que la acción se promueva durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho y/o interés colectivo.
- c) Que la acción se dirija contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo.
- d) Que se pruebe la relación de causalidad entre la acción y/o la omisión del accionado con la afectación o amenaza del interés colectivo.

ii) La protección animal en las corralejas.

La ley 84 de 1989 en su artículo 6º determina que en caso de que se cause un daño a un animal o se realice cualquiera de las conductas que son consideradas como crueles de acuerdo con la mencionada normatividad, se sancionará de acuerdo con la pena prevista para cada caso¹².

¹² De acuerdo con este artículo, se presumen hechos dañinos y actos de crueldad para con los animales los siguientes:

- a. Herir o lesionar a un animal por golpe, quemadura, cortada o punzada o con arma de fuego;
- b. Causar la muerte innecesaria o daño grave a un animal obrando por motivo abyecto o fútil;
- c. Remover, destruir, mutilar o alterar cualquier miembro, órgano o apéndice de un animal vivo, sin que medie razón técnica, científica, zooprofiláctica, estética o se ejecute por piedad para con el mismo.
- d. Causar la muerte inevitable o necesaria a un animal con procedimientos que originen sufrimiento o que prolonguen su agonía. Es muerte inevitable o necesaria la descrita en los artículos 17 y 18 del capítulo quinto de esta ley.
- e. Enfrentar animales para que se acometan y hacer de las peleas así provocadas un espectáculo público o privado.
- f. Convertir en espectáculo público o privado, el maltrato, la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar.
- g. Usar animales vivos para entrenamiento o para probar o incrementar la agresividad o la pericia de otros animales.
- h. Utilizar para el servicio de carga, tracción, monta o espectáculo, animales ciegos, heridos, deformes o enfermos gravemente o desherrados en vía asfaltada, pavimentada o empedrada o emplearlos para el trabajo cuando por cualquier otro motivo no se hallen en estado físico adecuado.;





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

De igual forma, la mencionada ley, en el artículo 7° dispone que quedan exceptuados de lo expuesto en el inciso 1° y en los literales a), d), e), f) y g) del artículo 6° actividades tales como el rejoneo, el coleo, las corridas de toros, novilladas, **corralejas**, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en los mencionados espectáculos.

Respecto a las excepciones previstas en la ley 84 de 1989, la Corte Constitucional en sentencia **C-666 de 2010**¹³ se pronunció sobre su inconstitucionalidad en los siguientes términos:

En cuanto a las corralejas, indicó que las mismas no tienen reglamentación alguna, ya sea de naturaleza pública o privada, que indique las actividades que en su desarrollo pueden realizarse, ni las condiciones o requerimientos de las mismas, por lo cual el toro puede ser objeto de diversas formas de maltrato.

Menciona la Corte que los animales, al hacer parte del concepto de fauna, deben estar incluidos de manera obligatoria en la concepción integral del

- i. Usar animales cautivos como blanco de tiro, con objetos susceptibles de causarles daño o muerte o con armas de cualquier clase;
- j. Toda privación de aire, luz, alimento, movimiento, espacio suficiente, abrigo, higiene o aseo, tratándose de animal cautivo, confinado, doméstico o no, que le cause daño grave o muerte;
- k. Pelar o desplumar animales vivos o entregarlos a la alimentación de otros;
- l. Abandonar substancias venenosas o perjudiciales en lugares accesibles a animales diferentes de aquellos a los cuales específicamente se trata de combatir;
- m. Recargar de trabajo a un animal a tal punto que como consecuencia del exceso o esfuerzo superior a su capacidad o resistencia se le cause agotamiento, extenuación manifiesta o muerte;
- n. Usar mallas camufladas para la captura de aves y emplear explosivos o venenos para la de peces. La utilización de mallas camufladas para la captura de aves será permitida únicamente con fines científicos, zoonutríticos o veterinarios y con previa autorización de la entidad administradora de los recursos naturales;
- o. Envenenar o intoxicar a un animal, usando para ello cualquier sustancia venenosa, tóxica de carácter líquido, sólido o gaseoso, volátil, mineral u orgánico;
- p. Sepultar vivo a un animal;
- q. Confinar uno o más animales en condiciones tales que le produzca la asfixia;
- r. Ahogar a un animal; s. Hacer con bisturí, aguja o cualquier otro medio susceptible de causar daño o sufrimiento prácticas de destreza manual con animales vivos o practicar la vivisección con fines que no sean científicamente demostrables y en lugares o por personas que no estén debidamente autorizadas para ello;
- t. Estimular o entumecer a un animal con medios químicos, físicos o quirúrgicos, para fines competitivos, de exhibición o utilización en espectáculo público o privado y en general aplicarles drogas sin perseguir fines terapéuticos;
- u. Utilizar animales vivos o muertos en la elaboración de escenas cinematográficas o audiovisuales destinadas a la exhibición pública o privada, en las que se cause daño o muerte a un animal con procedimientos crueles o susceptibles de promover la crueldad contra los mismos;
- v. Dejar expósito o abandonar a su suerte a un animal doméstico o domesticado en estado de vejez, enfermedad, invalidez o incapacidad de procurarse la subsistencia;
- w. Realizar experimentos con animales vivos de grado superior en la escala zoológica al indispensable, según la naturaleza de la experiencia;
- x. Abandonar a sus propios medios animales utilizados en experimentos;
- y. Causar la muerte de animales grávidos, cuando tal estado sea patente en el animal, salvo que se trate de industrias legalmente establecidas que se funden en la explotación del nonato;
- z. Lastimar o arrollar un animal intencionalmente o matarlo por simple perversidad.

¹³ Estos argumentos son reiterados en sentencias como la C-889 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y en el auto 457 de 2018 MM.PP Antonio José Lizarazo Ocampo y Jose Fernando Reyes Cuartas.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

ambiente, debido a que juegan un papel importante en el desarrollo de la vida humana. Estas especies, más que ser consideradas como recurso utilizable por los seres humanos, deben ser vistas como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto – o ambiente – en el que desarrolla su existencia¹⁴

Esta posición se manifiesta, en relación con su protección, en dos perspectivas: la de la fauna protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies y la de la fauna a la cual se debe proteger del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima; esta última protección refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes¹⁵.

En esta segunda perspectiva se encuadra la mencionada Ley 84 de 1989 – Estatuto de protección animal –, que si bien, es anterior a la constitución de 1991, concreta principios y valores axiales al ordenamiento constitucional colombiano, en especial a lo que se relaciona con la llamada “constitución ecológica” donde se encuentran las disposiciones dirigidas a la protección del ambiente en el ordenamiento colombiano.

La Corte entonces indica que el concepto constitucional de ambiente, el cual abarca la protección de la fauna del país, supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas para reconocer la importancia que estos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos¹⁶.

Esta nueva visión de la naturaleza de los animales y su protección, contenida en el concepto de medio ambiente, implica la existencia de parámetros de obligatorio seguimiento para el legislador, ya que no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, el alcance, la amplitud o la naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que se encuentra vinculado al deber constitucional de propender por el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el concepto de dignidad humano (entendida en este contexto, de acuerdo con lo dicho por la Corte como el fundamento de las relaciones que un ser sintiente- humano- tiene con otro ser sintiente – animal-¹⁷), debiendo establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia c-666 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵ Ibíd.

¹⁶ Ibíd.

¹⁷ Ibíd.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

animales en cuanto seres sintientes que hacen parte del contexto natural en el que los hombres y mujeres desarrollan su vida.

La Corte establece que, en cumplimiento del deber de propender por la dignidad, en este caso a favor de los animales, es justificable la existencia de prohibiciones de conductas, como las contenidas en el artículo 6° de la ley 84 de 1989 antes mencionado, lo que expone una visión *solidaria* de respeto al medio ambiente y manejo responsable de los recursos naturales, entendidos estos como un bien constitucionalmente protegido. Es por ello que todas las acciones que se deriven de la relación ser humano – animal, en concordancia con lo dicho por la Corte deben atender el concepto de *bienestar animal*.

De igual forma, la Corte en la sentencia C-666 de 2010, estudia los límites a esa protección animal fundamentada en el concepto amplio e integral de medio ambiente que contempla la Constitución. Así las cosas, señala que son límites a esta garantía la libertad religiosa, los hábitos alimenticios de los seres humanos, la investigación y experimentación médica y por último la cultura.

Respecto a esto, el alto tribunal expresa que las manifestaciones culturales cumplen los propósitos de:

- i. Permitir la actuación y concreción del derecho al libre desarrollo de la personalidad.
- ii. Colaborar en la construcción de la unidad nacional entorno a expresiones del sentir de sectores importantes al interior del Estado.
- iii. Fomentar la unidad nacional en torno a actividades cuya libre manifestación implica tolerancia y pluralismo en una sociedad con diferentes sensibilidades¹⁸.

Estos propósitos ponen de manifiesto la procedencia y los límites que tiene la justicia constitucional cuando debe decidir sobre el acuerdo con la Constitución o no de costumbres o actividades desarrolladas con fundamento en la cultura; además, se debe tener en cuenta que la cultura, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, es considerada como un bien jurídicamente protegido y promocionado por el Estado, por lo que debe ser objeto de garantía y reconocimiento de un amplio espacio de manifestación y desarrollo, con el objeto de impedir la creación de limitaciones ilegítimas de las diversas formas de concreción de un bien constitucional de gran importancia para el Estado Colombiano¹⁹.

De igual forma, la Corte expresa que las manifestaciones culturales deben estar en armonía con otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano, por lo que las distintas formas de expresión de la cultura deben ser acordes con las demás normas de la Constitución, por lo

¹⁸ Ibíd.

¹⁹ Ibíd.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

que el Juez Constitucional debe emplear criterios de razonabilidad y proporcionalidad que sean armónicos con los objetivos del Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución de 1991.

En el entendido que las actividades tales como las corridas de toros, novilladas, el rejoneo, las riñas de gallos y las corralejas son manifestaciones culturales de varias regiones del país, por lo que son excluidas de las conductas prohibidas en la Ley 84 de 1989, es permitido que en las mismas se ejecuten acciones tales como herir o lesionar a los animales allí utilizados, convertir en espectáculo público o privado la tortura o la muerte de animales adiestrados o sin adiestrar o usar animales vivos para probar o incrementar la agresividad o la pericia de otros animales.

Sin embargo, en concepto de la Corte, la cultura, en cuanto a fundamento de las excepciones previstas, no puede ser entendida como un fundamento bajo el cual se pueden amparar cualquier tipo de expresiones o tradiciones, ya que la misma no es un principio absoluto de nuestro ordenamiento, y considerarla de esta forma implicaría aceptar la realización de actividades que contradicen valores axiales de la Constitución, como la prohibición de discriminación por género o por raza; la libertad religiosa, el libre desarrollo de la personalidad; o, para el caso concreto, el deber de cuidado a los animales²⁰.

Es por ello que manifiesta que es necesario armonizar esas manifestaciones culturales con el deber de protección animal que también tiene rango constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, el Alto Tribunal sostiene que en el caso particular existe un déficit normativo del deber de protección animal en cuanto a que se privilegian desproporcionadamente las manifestaciones culturales tales como las corridas de toros, corralejas, becerradas, novilladas, riñas de gallos, etc., las cuales implican un claro y contundente maltrato animal, por lo que, estas excepciones deben ser tomadas de forma restrictiva y además deben incluir elementos mínimos que garanticen en la mayor medida posible el bienestar de los animales involucrados en dichas actuaciones. En ese sentido la Corte señala que es necesaria la actuación del legislador para que regule, en cumplimiento de su potestad de configuración normativa, la permisión del maltrato animal en estos eventos. No obstante lo anterior la Corte propone unos parámetros a tener en cuenta mientras el legislador subsume ese déficit normativo. Estas son:

- i. Las manifestaciones culturales en las cuales se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera tal que se garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal. Existe el deber estatal de expedir normas de rango legal e infralegal que subsanen el déficit normativo actualmente existente de manera que cubra no sólo las manifestaciones culturales aludidas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989

²⁰ Ibíd.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

sino el conjunto de actividades conexas con las mismas, tales como la crianza, el adiestramiento y el transporte de los animales.

- ii. No podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población. *Contrario sensu*, no podría tratarse de una actividad carente de algún tipo de arraigo cultural con la población mayoritaria del municipio en que se desarrolla la que sirva para excepcionar el deber de protección animal.
- iii. La realización de dichas actividades deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente éstas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta *tradicional* su realización.
- iv. Las manifestaciones culturales en las cuales está permitido el maltrato animal son aquellas mencionadas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, no se entienden incluidas dentro de la excepción al deber de protección animal otras expresiones que no hayan sido contempladas en la disposición acusada. Lo contrario sería crear contextos impermeables a la aplicación de principios fundamentales y deberes constitucionales incluidos en la Constitución, algo que excede cualquier posibilidad de interpretación por parte de los poderes constituidos y los operadores jurídicos.

iii) Carga de la Prueba.

Respecto de la carga de la prueba en las acciones populares el Consejo de Estado ha sostenido que:

*"...la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba...."*²¹.

²¹ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCION PRIMERA- Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA- Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)- Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01(AP)- Actor: LUIS CARLOS MONTOYA GONZALEZ- Demandado: ALCALDIA LOCAL DE SAN CRISTOBAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA D.C. Y OTROS.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

De acuerdo a lo anterior se tiene que, en materia de acciones populares, aplica la regla general dispuesta en el artículo 177 del C.P.C., (Hoy Art. 167 CGP) según el cual, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que alegan.

El H. Consejo de Estado dispone además de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la actividad procesal que corresponde al principio del "onus probandi", definido por la doctrina en los siguientes términos²²:

"Con esta expresión se quiere indicar la actividad correspondiente a cada una de las partes en la tarea de hacer conocidos del juez los hechos en que se basan sus afirmaciones de la demanda o de la defensa.

Son tres las reglas que informan la carga de la prueba a que no escapa ninguna legislación antigua ni moderna, a saber:

1. **Onus probandi incumbit actori, o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción.**
2. Reus, in excipiendo, fit actor, o sea que el demandado, cuando excepciona o se defiende, se convierte en demandante para el efecto de tener que probar a su turno los hechos en que funda su defensa; y
3. Actore non probante, reus absolvitur, es decir que el demandado ha de ser absuelto de los cargos o acción del demandante, si este no logró en el proceso probar los hechos constitutivos de su demanda.

(...)

En efecto, **los hechos constitutivos, los alega el demandante porque crean o generan un derecho a su favor**, como su nombre lo indica "constituye" o construyen su derecho. **Él debe probarlos.** (...)

La distribución de la carga de la prueba consagrada en el artículo 1757 del C.C. tiene por fundamento una **regla de experiencia universal: el interés o conveniencia de cada una de las partes de sacar adelante sus propias afirmaciones.** Quien pretenda ser acreedor al cumplimiento o pago de una prestación es el interesado y no el deudor, en hacer conocidos del juez, mediante la prueba pertinente, los hechos base de su pretensión (...)

Se entiende, entonces, que el "onus probandi" persigue que, las partes asuman en el proceso un rol activo, es decir, sin limitarse a la diligencia del juez como conductor del proceso o a las deficiencias probatorias de la contraparte. No obstante, si bien la carga procesal exige una conducta de la parte involucrada, ésta conserva, en todo caso, la facultad de ejercerla o no, sin que pueda el Juez u otra persona coaccionar su ejercicio. Lo anterior, por cuanto, la omisión en el cumplimiento de la carga procesal que le corresponde a la parte actora, trae consigo eventuales consecuencias

²² CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN PRIMERA- Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES- Bogotá D.C., 8 de junio de 2018 Radicación Número: 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP), promovida por Cristóbal Sandoval González y otros





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

desfavorables, como lo es, el no acreditar los hechos en que sustenta su demanda y en virtud de ello obtener un fallo desfavorable (...)".

Ahora bien el principio de *onus probandi* de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de estado, admite excepciones en los casos en que la carga de la prueba sea desproporcionada, irrazonable o injusta, permitiéndole al juez pronunciarse frente a la distribución de dicha carga. Es así como el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 impone al juez constitucional el deber de suplir las deficiencias probatorias que se presenten en el proceso, en los eventos en que la carga no pueda ser cumplida por quien esté obligado a ella, ya sea por razones de índole económico o técnico, sin embargo con ello no suplirá las cargas que le impone la norma a las partes y el deber de actuar dentro del trámite procesal.

iv) La función del juez en las acciones populares

El Juez de las acciones Populares es un Juez Constitucional, por lo cual está investido de amplias facultades oficiosas para hacer efectivos los derechos de las personas conforme lo impone el artículo 2 Superior. En efecto, el Juez como autoridad pública²³ en las acciones populares *"no debe esperar (...) a que los ciudadanos instauren las medidas que hagan efectivos los derechos de las personas, pues el **"deber de las autoridades de hacer efectivos los derechos constitucionales de las personas y proteger los intereses colectivos es un deber oficioso que no está condicionado a la instauración de una acción administrativa o judicial por los particulares"**"*²⁴. (Resaltado fuera de texto)

De lo anterior se concluye que, cuando esté demostrada una amenaza o vulneración de algún derecho colectivo, el juez debe adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la protección de dicho derecho, sin que encuentre límite en lo pedido por las partes.

6. El caso concreto

6.1. Hechos relevantes probados

6.1.1. Los accionantes presentaron solicitudes previas a las entidades accionadas requiriendo la adopción de medidas para la protección de los intereses y derechos colectivos invocados (Fls. 21-23, 24-26, 27-29, 31-33 y 35-37).

6.1.2. Mediante oficio No. 13203600003-084-2016 del 14 de abril de 2016 (Fls. 126 - 129) la Procuraduría Provincial de Cartagena envió a la Alcaldesa del Municipio de Arjona solicitud de informe relativo a las corralejas que se celebran en el municipio en cuanto a la capacitación de los funcionarios en lo referente a la normatividad de protección animal y la adopción de medidas en los mismos términos.

²³Sentencia de Constitucionalidad, expediente D-7580 de Agosto 4 de 2009, M. P Nilson Pinilla Pinilla.

²⁴ Sentencia T-500 de 1994 citada en la Sentencia T 813 de 2004.





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

6.1.3. A folios 133 a 138 obra informe con fines disciplinarios, de Jaime Herrera Rodríguez y Esther María Jalilie García, funcionario de UMATA Arjona y Alcaldesa de Arjona respectivamente, relacionado con las posibles faltas disciplinarias cometidas con ocasión de la presunta omisión, retardo injustificado en el ejercicio de las funciones propias del cargo, permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente y los recursos naturales, al permitir la realización de las corralejas en el municipio, sin tomar las medidas pertinentes para evitar actos constitutivos de maltrato animal.

6.1.4. Mediante oficio DES 122 del 10 de mayo de 2016 (Fls. 140-143) la Alcaldesa del Municipio de Arjona da respuesta a la solicitud hecha por la Procuraduría 3 judicial II ambiental en el cual informa que sí se proporcionó información previa a la ciudadanía sobre las actividades que se podían o no realizar y sobre las consecuencias derivadas del maltrato animal, de igual forma indica que los funcionarios de la alcaldía sí fueron capacitados, especialmente los de la UMATA y que también se tomaron medidas de protección animal, dando con ello cumplimiento a las leyes vigentes.

6.1.5. Mediante oficio IUS 2016-144766-IUC-D-2016-36-861201 del 14 de julio de 2016 (Fls. 105-106) la Procuraduría Provincial de Cartagena abrió indagación preliminar contra funcionarios de la alcaldía municipal de Arjona por posibles irregularidades e incumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y de la moralidad administrativa de las instituciones públicas al no haber evitado la brutal masacre de un caballo en las actividades de corralejas el 26 de marzo de 2016, hacer caso omiso al aviso de la Procuraduría 3 Agraria Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena de implementar las medidas pertinentes y conducentes en aras de prevenir y evitar acciones constitutivas de maltrato animal sobre los animales que participasen en el evento y no haber contestado solicitud de parte de la Procuraduría.

6.1.6. Mediante Decreto 33 del 03 de marzo de 2016 (Fls. 201-209), la alcaldía municipal de Arjona adoptó medidas para preservar el orden público y otras disposiciones con motivo de las fiestas de corralejas en el municipio.

6.1.7. Mediante Resolución 120 del 16 de marzo del 2016 (Fls. 145-147), la alcaldía de Arjona establece directrices para el desarrollo de las fiestas en corralejas en el municipio de Arjona, en especial del cuidado de los toros utilizados en las actividades.

6.2. Valoración crítica de los hechos probados de cara al marco jurídico.

Luego de confrontados los hechos probados de cara al marco jurídico descrito en esta sentencia, la Sala decide confirmar la sentencia de primera instancia en todas sus partes ya que se encuentra plenamente acreditado que el Municipio de Arjona vulneró los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente





Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

sano, a la conservación de las especies animales, a la seguridad y salubridad públicas y a la prevención de desastres previsibles técnicamente, ya que si bien, se adoptaron medidas para la prevención de la alteración del orden público y de protección animal para los toros utilizados en estas actividades populares, las mismas no han sido eficaces, tal como lo concluye acertadamente la juez de primera instancia.

En efecto, del acervo probatorio se puede concluir que muy a pesar de que la alcaldía municipal de Arjona dispuso medidas dirigidas a la protección de los astados y controles en lo relacionado al porte de arma de fuego, la restricción de venta y consumo de licor a menores de edad, la utilización y expendio de pólvora y la prohibición del ingreso de menores de edad a los lugares de desarrollo de las fiestas en corralejas, las mismas no generaron el impacto suficiente y la eficacia necesaria para evitar situaciones como la masacre de equinos en el redondel de la corraleja u otros eventos donde se evidencia el ostensible trato cruel a los animales.

La ineficacia a la que se refiere la Sala se encuentra demostrada en varias de las pruebas allegadas al proceso tales como el informe con fines disciplinarios emitido por la Procuraduría Provincial de Cartagena, documento en el cual este ente refirió las posibles irregularidades y omisiones cometidas por parte de la alcaldía municipal de Arjona frente a la realización de las fiestas en corralejas del municipio en cuestión.

En este sentido, la Sala no está de acuerdo con lo esbozado por la entidad demandada en su recurso de reposición en cuanto a que la administración municipal no puede controlar eventos irresistibles e imprevisibles, ya que, de conformidad con las probanzas aportadas en el proceso, se observa que los eventos de riñas, muertes, personas y animales heridos y maltratados no son sucesos aislados sino que los mismos se presentan frecuentemente en el marco de celebración de estos festejos populares, lo que implica, al sentir de esta Corporación, que se dispongan medidas efectivas que realmente contrarresten las alteraciones de orden públicas provocadas por personas no expertas en el oficio y que protejan, de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley y la jurisprudencia, a las especies animales utilizadas para el desarrollo de estos eventos.

En orden a lo precedente, esta Sala confirma la sentencia de primera instancia.

6.3. Costas en Segunda Instancia

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, no se condenará en costas porque en el caso concreto las pretensiones de la demanda versan sobre intereses colectivos o de naturaleza pública.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA FIJA DE DECISIÓN NO. 2
SENTENCIA No. 02/2018

SIGCMA

Radicado: 13001-33-33-012-2016-00219-01

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Bolívar**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado doce Administrativo del Circuito de Cartagena de fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil diecisiete (2017), de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: el proyecto de la presente providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

