



JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

RADICADO INTERNO: 619  
PROCESO: ACCIÓN POPULAR  
RADICACIÓN No.: 25000-02315-000-2006-01879-01  
ACCIONANTE: VICTOR MANUEL CURZ y LUZ MARINA ACHURY  
ACCIONADOS: NACIÓN-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA Y  
DESARROLLO TERRITORIAL.

Bogotá, D.C., diecinueve de mayo de dos mil diecisiete

Procede el Despacho a decidir la acción popular presentada por los señores **VICTOR MANUEL CRUZ** y **LUZ MARINA ACHURY** en contra de **1. LA NACIÓN - MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL;** **2. "CORTOLIMA** (Corporación Autónoma Regional del Tolima)" **3. CVS** (Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú) **4. CRA** (Corporación Autónoma Regional de San Jorge del Atlántico), **5. CARDIQUE** (Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique). **6. CBS** (Corporación Autónoma Regional del sur de Bolívar). **7. CORPAMAG** (Corporación Autónoma Regional del Magdalena. **8. CAR** (Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca). **9. CARSUCRE** (Corporación Autónoma Regional de Sucre). **10. CORANTIOQUIA** (Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia). **11. CORMACAREN** Corporaciones para el Desarrollo Sostenible de Área de Manejo Especial: La Macarena. **12. CORPOMOJANA** (Corporaciones para el Desarrollo Sostenible de Área de Manejo Especial: la Mojana". **13 AZOOCOL** (Asociación Colombiana de Zoocriaderos); a fin que sean protegidos los derechos colectivos al "patrimonio "la moral administrativa" y el "ambiente"

## 1. HECHOS

Los accionantes hacen un recuento de la normatividad que regula la actividad de zoocría y que según ellos, le impone al Estado la obligación de garantizar el goce de un ambiente sano. En este sentido, señalan que el actuar omisivo de las accionadas ha conculcado los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, la moral administrativa y el medio ambiente, pues han emitido permisos de caza y licencia para zoocriaderos sin haber cobrado o reglamentado la tasa de repoblación que señala la ley.

*Indican también que, las autoridades ambientales competentes han autorizado la exportación del 95% de la producción neta anual de los zoocriaderos y han establecido las cuotas de reposición<sup>1</sup> y repoblación<sup>2</sup>, sin que se haya hecho efectiva la entrega de los animales de reposición, en consecuencia, los mismos no han sido liberados en el medio natural presentándose así un déficit de especies reproductoras y por tanto un deterioro del medio ambiente.*

*Aducen que la inobservancia de la ley le ha impedido al país contar con un escenario ambiental adecuado y cuya proyección está prevista en el código Nacional de Recursos Nacionales. Que el Gobierno Colombiano ha defendido el programa de Zoocria, lo que ha generado el crecimiento y lucro de los zoocriaderos y que si bien el Ministerio de Ambiente sostiene que el beneficio de la zoocria se obtiene cuando se repone el 100% de la población capturada y se aporta el 5% de la producción anual para actividades de repoblación, esto no se ha cumplido, siendo así dicho programa contrario a la preservación del medio ambiente.*

*Resaltan que si bien el plan previsto en la legislación hace posible la conservación de las especies, al no reglamentarse la tasa de repoblación no han sido puestos los ejemplares de reposición, no se ha entregado el 5% de la producción para actividades de repoblación y por el contrario, se quieren “regalar” los animales (*caimán crocodilus fuscus*) a los zoocriaderos.*

*Informan los accionantes que los lineamientos dictados por el Ministerio de Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales en el año 2004, con fundamento en la ley 611 de 2000, sobre reposición y repoblación de parentales, viabiliza el sacrificio de las babillas destinadas para tal fin y ordenan la entrega de las pieles, aunado a esto, fijó una tasa de repoblación para todos los animales de \$4500 sin diferenciación de tallas, situación que en sentir de los actores, es “regalar” las especies y contribuir al deterioro patrimonial, económico y ambiental de la nación.*

---

<sup>1</sup> *Correspondiente al 10% anual durante diez años de vigencia que tiene la licencia de zoocria en etapa comercial*

<sup>2</sup> *Correspondiente al 5% de la producción neta anual*

## 2. PRETENSIONES

Los accionantes formulan las siguientes pretensiones:

*“1. No se sacrifique ningún animal que haya sido destinado a reposición de parentales o a repoblación (5% de la producción neta), desde el inicio de la zootría hasta la fecha de emisión de la Ley 611 de 2000.*

*2. Se garantice que todos y cada uno de estos animales sean utilizados en actividades de repoblación, para restaurar el equilibrio biológico de diferentes ecosistemas y promover el incremento de poblaciones naturales de vida silvestre de las especies zootriadas y así evitar su extinción, así sea local o regional, propendiendo por la conservación in situ de las mismas y su utilización sostenible por parte de poblaciones humanas que hoy día viven en condiciones paupérrimas y que podrían encontrar en el uso sostenible del recurso, una fuente de supervivencia y mejoramiento de sus condiciones de vida.*

*3. Se ordene a quien corresponda, se adelante una detallada cuantificación de los individuos que cada uno de los zootriaderos debe al Estado, por concepto de: i) reposición del 100% de los pie parentales capturados del medio natural y ii) repoblación, correspondientes al 5% de la producción neta de los zootriaderos. A fin de identificar adecuadamente las características de estos individuos y los responsables de su entrega, se debe discriminar la información por: Corporación, zootriadero, especie, año de producción, número y fecha de las resoluciones que autorizaron la comercialización de la producción y las cuotas de reposición y repoblación respectivas, número de ejemplares entregados, fecha en la cual se entregaron y destino final dado por la autoridad ambiental*

*4. Por ser de importancia para cumplir la ley respecto a las actividades de repoblación, se ordene a quien corresponda, se compendie la información sobre los sitios de captura de la población parental de cada uno de los zootriaderos, discriminando los datos por Corporación, zootriadero, especie, y número de ejemplares según género (machos - hembras), capturados en cada sitio, vereda, municipio y departamento.*

*5. El número de animales destinados a repoblación, por cuenta de resoluciones suscritas con posterioridad a la emisión de la Ley 611 de 2000, que sea vendido a los zootriaderos, sea establecido técnicamente, que esa decisión obedezca a un concepto técnico que determine que dichos individuos no son esenciales dado que se cuenta con otros ejemplares para repoblar y que por el contrario, los recursos económicos que se perciban con su venta son valiosos para emprender las acciones que conlleva la repoblación.*

*6. El valor en el que se venda cada individuo sea calculado con un soporte técnico, teniendo en cuenta las tallas y otras características de relevancia que tengan los animales y que los haga valiosos, que empleen precios de referencia*

*como los precios de mercado y otras consideraciones que busquen defender los intereses y el patrimonio de la Nación y de todos los colombianos.*

*7. En relación con este último punto, se exhorte al MAVDT para que convoque a entes especializados, entre los cuales podríamos citar su propia Oficina de Análisis Económico, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, las facultades de Economía de las Universidades Nacional de Colombia, Andes y Javeriana, entre otras y el Instituto de Ciencias Naturales, a presentar propuestas de valoración económica de las cuotas de reposición de parentales y de repoblación, que resulten compatibles con la defensa del patrimonio económico de la Nación que éstas representan.*

*8. Los recursos que sean percibidos por la venta de los animales, sean destinados exclusivamente a financiar los estudios, la evaluación de poblaciones en entornos naturales, el mareaje, el transporte, la liberación, el monitoreo y las otras muchas actividades que se enmarcan dentro de un programa de repoblación que promueva la conservación in situ de las especies utilizadas en zootecnia, tal y como lo determina la Ley.*

*9. Se emprendan en el menor tiempo posible y con el debido soporte técnico y científico las actividades de repoblación de las especies utilizadas en zootecnia dentro de programas que promuevan la conservación in situ de dichas especies.*

*10. Para lograr cumplir con los puntos anteriores, se revoquen las medidas que se han tomado recientemente en su contra y se declare la cesación del efecto que tienen las resoluciones emitidas por las Corporaciones Autónomas Regionales demandadas, en las que autorizan el sacrificio y/o la venta de animales destinados a reposición de parentales y/o repoblación, y las implicaciones que el cumplimiento de estas resoluciones conlleva, con el fin de evitar el detrimento del patrimonio económico de los colombianos (especialmente la "venta" de los animales a razón de \$ 4.500 por individuo dado que el valor del bien perteneciente a la Nación es mucho mayor), y la ocurrencia de un daño permanente mayor (representado por el sacrificio de los animales).*

*11. En caso de que por la dinámica que haya tomado el proceso violatorio de la ley, sea imposible revertirlo, como por ejemplo el sacrificio de los animales, se establezcan medidas compensatorias, tales como el reemplazo de los animales sacrificados por otros de similares características que se encuentren vivos (por ejemplo reemplazo de animales otorgados a la luz del Decreto 1608 de 1978 por otros similares otorgados a la luz de la Ley 611 de 2000), para disponer del número de individuos ordenados por la ley con destino a repoblación.*

*12. Ordenar al MAVDT, como entidad encargada de formular la política nacional ambiental y de recursos naturales, cumpla con su función de fijar la tasa de compensación de los gastos de mantenimiento de la renovabilidad del recurso fauna silvestre (o la tasa retributiva correspondiente), dada la actividad de zootecnia y los permisos de caza de fomento asociados a ella. En consecuencia,*

*disponga de lo necesario para reclamar el pago de los derechos o regalías que se causen a favor de la Nación por el uso del recurso genético de las especies utilizadas en zootecnia, en correspondencia con el número de animales cazados para el establecimiento de pies parentales y con el número de animales a repoblar.*

*13. Se identifiquen las decisiones que el MAVDT y las CARs han tomado quebrantando el derecho colectivo a la moralidad administrativa, dadas las recomendaciones y acciones que estas entidades han realizado, desconociendo, transgrediendo y violando las normas que reglamentan las actividades relacionadas con el recurso fauna silvestre y el tema de la cría en cautiverio de especies de fauna silvestre o zootecnia.*

*14. Se recuperen los recursos económicos que las autoridades administrativas medioambientales han dejado de percibir durante 18 años de actividad de zootecnia, por cuenta del no cobro de la tasa de compensación de los gastos de mantenimiento de la renovabilidad del recurso fauna silvestre (o la tasa retributiva correspondiente) y la venta de los ejemplares destinados a reposición y repoblación de manera totalmente subvalorada, conminando a que los permisionarios de caza de fomento y los beneficiarios de licencias de establecimiento de zootecniaderos y de resoluciones en las cuales se les autoriza la entrega de las cuotas de reposición y repoblación en dinero a razón de \$4.500 por unidad, restituyan al Estado el pago de los saldos que la justicia determine.*

*15. En todo caso, se condene a las autoridades ambientales involucradas, por su negligencia en el ejercicio de la ley y por la violación de la misma a sabiendas y conocimiento de su contenido, intención y espíritu, en especial, por destinar a otros menesteres los animales de reposición y repoblación; vender a un precio que claramente contribuye al detrimento patrimonial de los colombianos parte de los animales destinados a repoblación, y no fijar la tasa de compensación de los gastos de mantenimiento de la renovabilidad del recurso fauna silvestre.*

*16. En general, se ordene a las autoridades ambientales demandadas (MAVDT y CARs), el cumplimiento de la normatividad desarrollada en torno a la conservación, uso sostenible y distribución equitativa de los beneficios surgidos de la utilización de la biodiversidad, en este caso específico de las especies de fauna silvestre empleadas en zootecnia, especialmente las contenidas en el Decreto - Ley 2811 de 1974, el Decreto 1608 de 1978, la Ley 17 de 1981, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y la Ley 611 de 2000.*

*17. Se reconozca y pague el porcentaje de ley que como incentivo por la suscripción de esta acción popular se tiene previsto a quienes la han interpuesto, de acuerdo a las consideraciones de cuantificación económica contenidas en el documento técnico que acompaña a la presente acción.*

### **3. NORMAS INVOCADAS.**

*Citan como fundamento de la presente acción: Acuerdo 1971 del Inderena, Ley 23 de 1973, Decreto 2811 de 1974, Decreto 1608 de 1978, Ley 2811 de 1974, Ley 17 de 1981, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994, Ley 611 de 2000*

### **6. CONTESTACION**

*La Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CBS) y las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible del área de manejo especial la Macarena, no dieron contestación a la presente acción.*

*Por su parte las demás demandadas dieron contestación de la siguiente forma:*

#### **6.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial. (Fl. 86-98)**

*El apoderado judicial de la entidad se opuso a las pretensiones de la demanda; realiza un recuento de la normatividad que rige al Ministerio señalando que no es un órgano ejecutor sino de gestión, encargado de fijar las políticas a nivel nacional sobre la protección de los recursos naturales renovables.*

*Acerca de la zocría expresó que dicha actividad data de antes del INDERENA, que la misma fue reglamentada mediante el Decreto 1608 de 1974 y el Código de Recursos Naturales del mismo año; que no obstante como la procedencia legal de los individuos objeto de la zocría no es clara, la Convención CITES en 1997 recomendó la cancelación de permisos de muchos zocriaderos, habida cuenta que la producción alcanzaba 1.200.000 pieles pero no tenía soporte productivo real. En consecuencia, de los 120 zocriaderos existentes quedaron 47 (babillas).*

*Resalta la entidad que desde los inicios de la zocría, las obligaciones de repoblación y reposición no fueron abordadas ni por el INDERENA ni controladas por las Corporaciones Autónomas Regionales existentes. Que en este sentido y siguiendo las recomendaciones dadas por la Convención CITES en el año 2004, el Ministerio junto con las Corporaciones Autónomas*

*encontraron que se adeudaba al Estado especímenes por concepto de reposición y repoblación, los cuales no estaban en el inventario de los zocriaderos.*

*Señaló que la Resolución 1660 de 2005, estableció la metodología y procedimiento que deben tener en cuenta las CARs para determinar el cálculo anual de la cantidad de especímenes a aprovechar en los zocriaderos de la especie "caimán crocodilus fuscus". Que en este sentido dichas entidades en el 2006 remitieron al Ministerio los planes de acción para la conservación, seguimiento y monitoreo del estado de las poblaciones de dicha especie.*

*Arguyó que en el 2004 junto con el Sistema Nacional Ambiental, se concluyó que la repoblación no era viable por cuanto faltaba información genética y hacerlo implicaría poner en riesgo de contaminación. Finalmente precisó que las obligaciones de los zocriaderos frente a la repoblación van solamente hasta cuando los individuos han alcanzado una talla para su liberación; que luego de hacer estudios económicos sobre la repoblación, se concluyó que el costo al cual estaban obligados estos establecimientos correspondía a \$4500 individuo.*

## **6.2 Corantioquia**

*Esta corporación expresó que de conformidad con la ley 611 del 2000 a través de la Resolución 130HX-2788 de 2006, fijó a la sociedad MICRA S.A., el pago de una suma de dinero, como compensación al suministro de individuos destinados a la repoblación por cuanto no era posible recibir las especies dada la superpoblación existente.*

*Propuso la excepción de falta de causa para pedir, pues en su sentir la entidad ha actuado conforme a las disposiciones de la ley 611 de 2000.*

### **6.3 Corporación Autónoma regional de los ríos Sinú y San Jorge-CVS**

*Adujo la entidad, que frente a la zootecnia en las áreas de su jurisdicción ha ejecutado las políticas dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente; que las CARs no pueden garantizar que todas las especies producto de la actividad de repoblamiento, sean para restaurar el equilibrio biológico, pues la ley 611 de 2000 permite que los mismos puedan ser recibidos en recursos.*

*Señaló como excepción la inepta demanda por considerar que lo pretendido es atacar actos administrativos, que son susceptibles de demandar a través de otros mecanismos.*

### **6.4 Corporación Autónoma Regional del Tolima-Cortolima**

*Señaló que la entidad solo cumple funciones de control y vigilancia, respecto de las licencias expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. Adujo que la presente demanda corresponde a una de cumplimiento y no a una popular.*

*Propuso las excepciones de carencia de causa y falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que CORTOLIMA no ha expedido ninguna licencia ambiental para la instalación de zootecniaderos, así como tampoco ha autorizado la venta de ejemplares con fines de repoblación.*

### **6.5 Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge.**

*Argumentó que el Ministerio de Medio Ambiente fijó unas directrices para la regulación de los programas de repoblación y que con fundamento en las disposiciones de la ley 611 de 2000 se ordenó a las Corporaciones establecer el número de individuos pendiente de entregas por parte de los zootecniaderos y proceder a recibirlos en dinero con una tasa desde \$4500, que en atención a tales lineamientos la Corporación profirió la Resolución 109 de 2004, en la cual se establecía la forma de pago de dicho dinero.*

## **6.6 Corporación Autónoma Regional del Magdalena.**

*Expresó que las licencias de los zoocriaderos que se encuentran bajo su jurisdicción, se han orientado bajo la normatividad correspondiente, al amparo de pruebas técnicas e imponiendo las obligaciones convenientes.*

*De otro lado manifestó que los actos administrativos en virtud de los cuales se autorizó las actividades de los zoocriaderos, son susceptibles de ser enjuiciados por la vía contenciosa.*

## **6.7 Corporación Autónoma Regional del Atlántico**

*Adujo que desde 1987 hasta el 2000 el INDERENA estableció una cuota de repoblación del 5% de animales correspondientes a la producción anual y cuota de reposición de 10%. Precisa que dichos porcentajes no fueron introducidos al medio natural debido a la carencia de estudios y políticas específicas; sin embargo señala que no es necesario retornar esos animales a su habitat, por tanto propuso una retribución económica.*

*Propuso la excepción de inepta demanda.*

## **6.8 Corporación Autónoma del Canal del Dique- Cardique.**

*La entidad hizo un recuento de los antecedentes y normatividad de la zoocría, arguyó que en la época del INDERENA se estableció que una vez finalizada la licencia (que era otorgada por 10 años) los zoocriaderos debían entregar la totalidad de los especímenes capturados para reponer los parentales a razón de 10% anual y la tasa de repoblación equivalente al 5% de la producción anual.*

*De igual manera realizó un recuento de la normatividad que ha regido la materia y expresó que los lineamientos fijados por el Ministerio de Medio Ambiente y seguidos por la entidad se ajustan a las disposiciones de la ley 611 de 2000 y del Decreto 1608 de 1978.*

### **6.9 Corporación Autónoma Regional de Sucre- Carsucre**

*Señaló que en su jurisdicción solo existe un zocriadero y que en la época el INDERENA estableció una cuota de repoblación del 5% de animales correspondientes a la producción anual y cuota de reposición de 10%. Expresó que de conformidad con las disposiciones de la ley 611 de 2000 y el Decreto 1608 de 1978, la entidad es la administradora del ambiente y de los recursos naturales, por tal razón mediante actos administrativos se realiza el cobro de la tasa de reposición y repoblación*

*Aunado a esto, manifestó que en el año 2000 junto con el Ministerio de Medio Ambiente se fijaron unos lineamientos sobre la reposición y repoblación de la especie babilla, en los cuales se ordena a los zocriaderos entregar las cuotas pendientes de reposición y repoblación conforme a la ley 611 de 2000 y el Decreto 1608 de 1978 o cancelar su valor en dinero equivalente a \$4500. Concluye aseverando que ha venido actuando conforme a los referidos lineamientos.*

### **6.10 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR**

*Afirmó que en su jurisdicción solo existe un zocriadero de la especie Caiman Crocodylus fuscus, el cual por concepto de repoblación o reposición de los años 1987 a 2000 entregará a la Corporación 4143 individuos de dicha especie, los cuales también pueden ser recibidos en dinero de conformidad con el artículo 22 de la ley 611 de 2000.*

## **7. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

*El 08 de abril de 2016 (C.3- fls.929-935), se realizó la audiencia de pacto de cumplimiento la cual se declaró fallida. En esta actuación judicial se incorporaron las pruebas documentales aportadas por las partes y se decretaron de oficio.*

*De igual manera, en dicha diligencia se tuvo a las Corporaciones Autónomas como terceras interesadas, pues se concluyó que la acción está encaminada*

*a buscar cambio de políticas y directrices en materia de zootecnia de babillas y cocodrilos, las cuales se encuentran en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente. También se vinculó como litisconsorte facultativo a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA*

## **8. ALEGATOS DE CONCLUSION**

*Mediante auto de 24 de junio de 2016 se corrió traslado a las partes por el término de cinco días de conformidad con la ley 472 de 1998 (Art.33). En este sentido, solo la **Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR**, presentó alegatos de conclusión en los siguientes términos:*

*Expresó la mandataria judicial que la entidad ha cumplido con las funciones fijadas por la ley, siguiendo las directrices fijadas por el Ministerio de Medio Ambiente, de conformidad con lo previsto en la ley 99 de 1993; en consecuencia, no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por los accionantes.*

*Por su parte la **Procuraduría 22 Judicial II Ambiental y Agraria de Bogotá**, emitió concepto de la siguiente forma:*

*El Agente del Ministerio Público, atendiendo la litis fijada por el Despacho en la audiencia de pacto de cumplimiento, reseñó las disposiciones del Decreto 1076 de 2015 como normatividad aplicable; adujo que quedó probado en el plenario que el compromiso del Ministerio de Ambiente era impulsar ante las CARs, el cumplimiento de las obligaciones de los zocriaderos en materia de reposición y repoblación, que no obstante, como de la contestación dada por dicha cartera ministerial se extrae que “la reposición y repoblación no se efectuó por falta de información citogenética y biomolecular”, se concluye que no se están cumpliendo las disposiciones de las normas que regulan el asunto, generando así un desequilibrio ecológico.*

*Por lo anterior, considera que se deben impartir órdenes orientadas a que se cumpla la obligación de repoblar a partir de la realización de estudios, toda vez que las disposiciones aplicables han sido desconocidas por las*

entidades accionadas, lo cual pone de relieve la manifiesta vulneración de los derechos colectivos invocados.

Finalmente, en lo referente a las pretensiones relacionadas con la fijación y cobro de la tasa de repoblación, expresó que no es la acción popular el mecanismo idóneo para su reclamación.

## **9. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **EXCEPCIONES**

La Ley 472 de 1998 en su artículo 23 solo autoriza en acciones populares la interposición de las excepciones previas de “falta de jurisdicción” y “cosa juzgada” las cuales no fueron presentadas. En consecuencia las excepciones propuestas se tomarán como argumentos de defensa que quedarán resueltos al proferirse la sentencia.

### **DERECHOS INVOCADOS**

El actor popular considera que tanto el Ministerio de Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales han vulnerado los derechos colectivos **a la moral administrativa, al patrimonio y el ambiente sano**, al autorizar la entrega de las cuotas de reposición y repoblación en dinero a razón de \$4.500 por unidad, sin diferenciación de talla.

Para atender las pretensiones, este Despacho presentará en primer lugar un estudio general sobre los derechos colectivos invocados.

### **La moralidad administrativa**

Este derecho se encuentra consagrado en el literal “B”, del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, frente al cual el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>3</sup>, ha señalado que el mismo presenta una naturaleza dual,

---

<sup>3</sup>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN “A” Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil diez (2010). Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO referencia: Exp. No. 253073331001200600199-01

pues simultáneamente tiene carácter de derecho colectivo y de principio que orienta la función administrativa, y que se concreta en un desarrollo legal. En este sentido, para establecer si hay vulneración del referido derecho dicha Corporación ha dilucidado lo siguiente:

*“(...)para determinar si el derecho a la moralidad administrativa se encuentra vulnerado o amenazado el juez debe verificar, **en primer término, si los funcionarios de la administración han actuado conforme a los deberes que le imponen las normas** y, en segundo lugar, si dicha actuación se ha ceñido al cumplimiento del interés general o se ha desviado para satisfacer fines personales o favorecer los intereses de terceros, en todo caso de carácter privado, con desconocimiento de los fines y principios de interés público que animan a la administración.”*

Se tiene entonces que tratándose de moralidad administrativa se debe verificar si la actuación resulta ajustada o desviada de los fines y principios de interés público que animan la administración, esto es, si la actuación se ha ceñido al interés general o se ha desviado para satisfacer fines personales o de terceros.

Bajo estas premisas, para que se configure violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa, deben concurrir los siguientes elementos objetivos y subjetivos, a saber:

**Un elemento objetivo:** Consistente en establecer si la administración ha actuado conforme a los deberes que le imponen las normas, acudiendo al desarrollo legal sobre el aspecto de que se trate, a fin de establecer la vulneración o amenaza en el caso concreto.

**Un elemento subjetivo:** entendido como la necesidad de establecer si la actuación se ha desviado del interés general para satisfacer **intereses o beneficios particulares, individuales o de favorecimiento de determinadas personas o grupos.**

Ahora bien, como el legislador ha previsto medios de control específicos como el de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y contractual para defender la legalidad del ordenamiento jurídico, es la **conurrencia del elemento subjetivo la que le da el carácter de derecho colectivo a la**

**moralidad Administrativa.** Sobre éste particular, el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>4</sup>: ha concluido:

*“Si la finalidad en la actuación del servidor público se encuentra encaminada a una mejor prestación del servicio orientada en un interés general, pero bajo interpretaciones no ajustadas a la ley, su control corresponde ejercerse mediante la acción de nulidad correspondiente, por ser presuntamente el acto contrario a la Constitución o a la Ley, pero cuando asume el funcionario el ejercicio de la actividad administrativa con finalidades relativas a beneficio personal, individual o de favorecimiento de determinadas personas o grupos por cuestiones de tipo político o de otra clase o, se trata de transgresiones legales, nos encontramos frente a una inmoralidad administrativa que debe ser compelida mediante las acciones populares.”*

*De tal forma, que con la inmoralidad administrativa no solamente se infringe el principio de legalidad, sino que además se atenta contra el derecho que le asiste a toda la colectividad, a que los funcionarios actúen con honestidad, ajustados a la normatividad existente, y con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.*

*En el caso sub examine, el actor popular afirma que la vulneración de este derecho se da, por cuanto la tasa de repoblación de \$4500 fijada por el Ministerio de Medio Ambiente es ínfima y beneficia los intereses particulares de los zocriaderos.*

*Frente a este argumento encuentra el Despacho que la parte accionante se limita a hacer aseveraciones subjetivas, sin presentar sustento factico y jurídico a las mismas, pues no se demostró dentro del trámite procesal que el referido monto se hubiese hecho contrariando la ley y en favor de los zocriaderos. Por el contrario, se verifica que las reglamentaciones expedidas se fundamentan en la normatividad que rige la materia, esto es, el Decreto 1608 de 1978 y la ley 611 de 2000, que permite que parte de la producción de la zocria sea entregada a través de recursos económicos. Es así como el Ministerio de Medio Ambiente profirió la Resolución 1660 de 04 de noviembre de 2005 donde fijó los lineamientos que deben seguir las CAR's a fin de calcular la cantidad de especímenes a aprovechar en*

---

<sup>4</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN “B” Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil diez (2010). Magistrada Ponente: Dra. AYDA VIDES PABA Expediente No. : 2006-00100-01 Actores populares: ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES Y EMPLEADOS DESPEDIDOS DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS DE COLOMBIA (ASEPUPD)

zoocriaderos de caimán *crocodilus fuscus*, así como la conservación de dicha especie, estableciendo además las pautas y fórmulas para el pago de los recursos económicos establecidos en el artículo 22 de la precitada ley 611<sup>5</sup>.

Por lo anterior, para esta juzgadora resulta claro que en el sub judice la actuación desplegada por la administración y que es reprochada por los actores populares, se hizo atendiendo las normas que reglamentan el manejo sostenible de la fauna silvestre, desvirtuando así el hecho que se haya actuado para satisfacer intereses personales, y en consecuencia, atendiendo las consideraciones esbozadas sobre las circunstancias específicas para que se configure violación al derecho colectivo a la moralidad administrativa se concluye que en el caso concreto las mismas no concurren.

Debe precisarse también que el acto mediante el cual el Ministerio de Medio Ambiente fija la tasa de repoblación en \$4500 y los permisos para la instauración de zoocriaderos son susceptibles de control a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no siendo posible el estudio de legalidad en sede constitucional.

### **El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.**

En el caso bajo estudio los demandantes aducen que este derecho ha sido trasgredido por cuanto se ha transferido la propiedad del material genético del Estado a particulares y no se ha cobrado la tasa de repoblación que corresponde en esos eventos.

Así pues, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público previsto en el literal "E", del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, no requiere la acreditación del elemento subjetivo que sí exige la moralidad administrativa; según la jurisprudencia, este derecho colectivo por su carácter preventivo permite la protección al patrimonio público por toda amenaza derivada de un actuar de la administración.

---

<sup>5</sup> Artículo 22. La autoridad ambiental se reservará un porcentaje de la producción de cada zoocriadero que será asignado en función del estado de conservación de la especie, que podrá ser recibido en recursos económicos, servicios ambientales y/o especímenes para ser utilizados en el manejo sostenible de la especie.

Respecto del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, ha sostenido el H. Consejo de Estado<sup>6</sup>, lo siguiente:

*“En cuanto a este derecho colectivo, se entiende que el patrimonio público está conformado por los bienes, derechos y obligaciones de los cuales es titular el Estado Colombiano, los que se hallan destinados al cumplimiento efectivo de sus funciones, tanto para satisfacer las necesidades a los administrados, como para garantizar el funcionamiento de los entes estatales en razón a lo ordenado en la Constitución y la normatividad que regula su actividad.*

*“Sobre la protección de este derecho colectivo, la Sala ha dicho que ‘podría protegerse por vía de acción popular cuando se demuestre, en un caso concreto, la existencia de actuaciones, omisiones o decisiones administrativas que ponen en peligro ese interés colectivo. De ahí que si se advierte la afectación del patrimonio público, el Juez tiene facultades preventivas y, como consecuencia de ello, puede adoptar medidas transitorias y definitivas de protección, las cuales sólo pueden evaluarse en el caso concreto”. (Sentencia AP 2211, del 24 de febrero de 2005. M.P. Germán Rodríguez Villamizar). (Resaltado subrayado por el Despacho)*

*En relación con la transferencia de bienes del Estado a los particulares con ocasión a la actividad de zootecnia, reitera esta juzgadora como quedó consignado líneas atrás, que la misma se enmarca dentro de las disposiciones contenidas en el Decreto 1608 de 1978, la ley 611 de 2000 y la Resolución 1660 de 04 de noviembre de 2005 emanada del Ministerio de Medio Ambiente. Se tiene además, que no fue probado en el proceso que el ejercicio de la zootecnia y las licencias otorgadas por las accionadas trasgredan o vayan en detrimento del patrimonio público, por el contrario se enfatiza que dichas licencias gozan de presunción de legalidad la cual no es posible desvirtuar en sede constitucional.*

*Ahora bien, también acusa el demandante que la omisión de las Corporaciones Autónomas de cobrar la precitada tasa de repoblación está afectando el patrimonio del Estado, lo que podría comprometer al Ministerio de Medio Ambiente por falta de vigilancia. Frente a dicho argumento debe tenerse en cuenta que con las contestaciones de la demanda las Corporaciones Autónomas Regionales vinculadas aportaron las*

---

<sup>6</sup> H. CONSEJO DE ESTADO, citado por TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCION PRIMERA – SUBSECCION “A” Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007). Magistrado Ponente: DR. WILLIAM GIRALDO GIRALDO Expediente N° : AP. 25000-23-15-000-2004-02162-02 Solicitante : CARLOS GERMAN FARFÁN PATIÑO

Resoluciones<sup>7</sup> a través de las cuales establecían el monto a pagar por parte de los diferentes de zocriaderos a título de tasa de repoblación, de manera que, contrario a lo aducido por el actor popular, se evidencia que dichas entidades sí han adelantado las actuaciones correspondientes tendientes a obtener el pago fijado en la ley, aunado a ello no se probó y tampoco se vislumbra en el plenario la afectación económica del patrimonio por causa de la actividad de zocria.

Resta anotar que al existir actos administrativos que imponen la obligación a los Zocriaderos de pagar determinadas sumas de dinero, se cuentan también con medios administrativos y judiciales coercitivos para asegurar el pago de lo que eventualmente adeudan estos obligados. Al respecto el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>8</sup> ha hecho un importante esfuerzo para delimitar el campo de la acción popular, procurando que no haya un uso indiscriminado de las acciones constitucionales, frente a situaciones que deben ser objeto de procedimientos ordinarios:

*“Con la acción popular no se ha querido instituir un sistema paralelo que desconozca las acciones judiciales ordinarias, con mayor razón cuando éstas protegen adecuada y oportunamente la supremacía de la Constitución”. (Sección Cuarta. Sentencia de diciembre 3 de 2001, AP-102, Magistrada Ponente Dra. Ligia López Díaz).*

*“Cuando existan mecanismos distintos a la acción popular para defender los derechos públicos o el interés general la acción popular no es de recibo”. (Sección Segunda. Sentencia de febrero 21 de 2002, Exp. 2001-035701, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.).*

*“La acción popular no sule otras acciones, es decir, no puede ser ejercida en reemplazo de otros medios de defensa judicial. Esta acción es fundamentalmente preventiva, en cuanto su objetivo es prevenir la ocurrencia de daños o la consumación de los mismos”. (Sección Segunda. Sentencia septiembre 20 de 2001, Exp. AP-154. Magistrado Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda).*

Por otro lado, en lo atinente a la presunta pérdida del material genético y consecuente desequilibrio ambiental a causa del sacrificio de babillas, advierte esta judicatura, no se arrió al expediente prueba alguna que demuestre el desequilibrio aludido; por el contrario en el informe allegado por el Ministerio de Ambiente visto a folio 1036 y siguientes del plenario, la

<sup>7</sup> Fls. 214-219; 330-390 cdno. No. 1; 459-463; 579; 659- 673 Cdno No. 2;

<sup>8</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION PRIMERA – SUBSECCION “A” Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007). Magistrado Ponente: DR. WILLIAM GIRALDO GIRALDO Expediente N° : AP. 25000-23-15-000-2004-02162-02

entidad expone que de conformidad con la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza –IUCN y sus tres categorías de amenaza: **CR** (en peligro crítico de extinción), **EN** (riesgo de extinción muy alto) y **VU** (vulnerable la especie está en alto riesgo de extinción), la especie *caimán crocodilus fuscus* (babilla) que es utilizada en la actividad de zootecnia, no se encuentra en peligro de extinción, tal argumento tiene soporte en la Resolución 0192 de 10 de febrero de 2014 (fl.1066 y s.s.) emanada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “por la cual se establece el listado de las especies silvestres amenazadas de la diversidad ecológica colombiana (...)” y en la que no se encuentra enlistada la especie *caimán crocodilus fuscus* (babilla). Esto también guarda relación con lo expresado por los representantes de las Corporaciones Autónomas, quienes en la audiencia de pacto de cumplimiento<sup>9</sup> dentro del proceso de la referencia, manifestaron que la repoblación no era posible adelantarse por razones de equilibrio ambiental dada la sobrepoblación de babillas existente. En consecuencia, se desestima el argumento del actor popular en el analizado aspecto.

#### **Derecho colectivo al medio ambiente sano.**

Consideran los accionantes que este derecho se ve afectado por cuanto el Estado no está brindando protección a las especies utilizadas en la zootecnia, constituyéndose así una amenaza contra las mismas, situación que afecta la diversidad e integridad del ambiente características esenciales de dicho derecho.

Al pronunciarse sobre este derecho el H.Consejo de Estado ha señalado que el mismo le impone al Estado desplegar actuaciones en diferentes ámbitos con el fin de conservar la diversidad.

*“La Constitución de 1991 contiene numerosas disposiciones relativas a la preservación y conservación del ambiente y a la salvaguarda de los elementos naturales que pertenecen al Estado Colombiano y que resultan indispensables para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El ordenamiento superior establece en este sentido los derechos de las personas a disfrutar de un ambiente sano, así como los deberes que les incumben respecto del mismo; igualmente, diferentes deberes del Estado relativos a la necesidad de garantizar dichos derechos,*

---

<sup>9</sup> Audio Anexo.

*que se manifiestan en diversos campos de la actuación del aparato estatal y de los particulares. Al respecto, debe destacarse que el deber de procurar la conservación de la biodiversidad, no solamente se manifiesta en la preservación de la variedad que se encuentra en aquellas zonas que, por su fragilidad, son objeto de protección, sino que dicha obligación debe ser reflejada mediante las actuaciones del Estado en todos los niveles del desarrollo, esto es, en los planos político, económico, social y administrativo.”<sup>10</sup>*

Así, en el caso bajo estudio ha de verificarse si la entidad accionada ha desplegado las gestiones necesarias, para brindar protección a la especie caimán *crocodilus fuscus* (babilla) objeto de la actividad de zootecnia, mediante la reglamentación y vigilancia que le impone la ley.

Como se reseñó en apartes anteriores, las Resoluciones aportadas por las Corporaciones Autónomas Regionales, dan cuenta que las mismas además de fijar la tasa de repoblación han regulado e impuesto a cada zootecnero las obligaciones que señala la ley para este tipo de actividades. En igual sentido, el informe allegado en medio magnético por parte del Ministerio de Ambiente, permite establecer que esta entidad trabaja de manera articulada con las Corporaciones en la vigilancia y control de la actividad de zootecnia. En consecuencia, como no obra en el plenario prueba que demuestre que la biodiversidad esté siendo afectada o amenazada y la accionadas lograron demostrar su gestión y cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales, se concluye que el derecho al medio ambiente sano tampoco ha sido trasgredido como lo aducen los accionantes.

En este orden de ideas, al no evidenciarse trasgresión alguna a los derechos invocados por los actores populares, se denegaran sus pretensiones.

### **Sobre el incentivo económico.**

No hay lugar al incentivo porque las pretensiones de la acción popular fueron despachadas en forma desfavorable y porque la Ley 1425 de 2010 lo derogó expresamente.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 12 de febrero de 2015. Expediente 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP). Consejera Ponente Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

## **CONDENA EN COSTAS.**

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la ley 472 de 1998 solo se podrá condenar al demandante a cancelar honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. Como en la acción presentada no se observa temeridad o mala fe, el Despacho se abstendrá de condenar en costas.*

*En mérito de lo expuesto, el JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,*

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR LAS PRETENSIONES EN LA PRESENTE ACCION POPULAR** de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

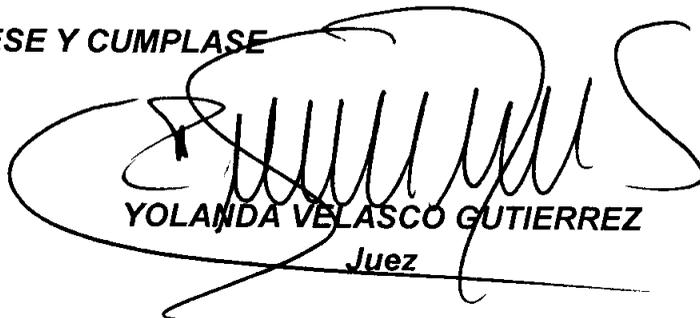
**SEGUNDO. REMÍTASE** copia de la presente providencia a la **Defensoría del Pueblo**, para los efectos relacionados en el Artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**TERCERO. NO CONDENAR** en costas de conformidad con las consideraciones de la presente providencia

**CUARTO. NOTIFÍQUESE** personalmente esta decisión a la Procuraduría Judicial Delegada ante esta Dependencia Judicial.

**QUINTO. EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**  
Juez