

## **ACCION POPULAR - Normatividad aplicable**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, los aspectos no regulados en esa ley deberán regirse, en la jurisdicción contencioso administrativa, por las reglas del Código Contencioso Administrativo que no se opongan a la naturaleza y a la finalidad de la acción popular. De otra parte, el artículo 5º de la Ley 472 de 1998 señala que en el trámite de las acciones populares se aplicarán “los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones”. A su turno, el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que “en los aspectos no contemplados en este Código se regirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

## **ACCION POPULAR - Competencia concurrente. Reglas para definir la competencia / COMPETENCIA A PREVENCIÓN - Acción popular / COMPETENCIA CONCURRENTE - Concepto. Reglas para definirla en acción popular**

En la acción popular la competencia puede ser concurrente, pues la norma plantea una pluralidad de despachos judiciales que pueden asumir el conocimiento de un mismo asunto, en virtud del concurso de los factores territorial y personal. Por esta razón, el Legislador estableció dos reglas definitorias de la competencia: i) la decisión discrecional del demandante, en tanto que a él corresponde escoger uno de los dos factores de competencia para definirla y ii) la competencia a prevención, que no es más que la que se atribuye en el mismo momento en que es asumida por un juez cuando existe concurrencia, el cual descarta la competencia de los demás.

## **ACCION POPULAR - Factores para determinar jurisdicción y competencia / JURISDICCIÓN - Factores para determinarla en acción popular / COMPETENCIA - Factores para fijarla en acción popular / FALTA DE COMPETENCIA TERRITORIAL - Saneamiento. Acción popular. Jurisdicción nacional: Ministerio del Medio Ambiente**

La Sala considera que el Tribunal de Casanare sí era competente para conocer de la acción popular, por lo siguiente: Los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, determinan la jurisdicción y competencia para conocer de las acciones populares. Así, la jurisdicción se adquiere en razón del factor subjetivo, esto es, por la naturaleza jurídica de los demandados, pues corresponde conocer de los asuntos que se dirigen contra particulares a la jurisdicción ordinaria civil y a la contencioso administrativa cuando se involucre a una entidad pública o a un particular que cumple funciones públicas, ya sea si se demanda exclusivamente o con presencia de particulares. Por lo tanto, en el presente asunto la jurisdicción está bien definida, comoquiera que la acción popular se dirige contra dos entidades públicas. Por su parte, el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998 señala que “será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda”.

## **ACCION POPULAR - Excepciones por falta de legitimidad pasiva e indebida integración del litisconsorcio necesario / LITISCONSORCIO NECESARIO - Improcedencia. Decisión que se adopta en acción popular no juzga actos de particulares**

La acción objeto de estudio discute la actuación irregular de la administración pública al expedir actos administrativos que afectaron derechos colectivos. Como se observa, las actuaciones de la administración y la de los particulares beneficiarios de las decisiones administrativas son jurídicamente diferentes y tienen tipos de responsabilidad diferente. De hecho, la administración puede ser responsable por la acción u omisión de cuidado de los intereses colectivos en conflicto, mientras que los particulares lo son por ejecución ilegal de ellos, pero frente al acto administrativo estos últimos se encuentran amparados por la confianza legítima y por la presunción de legalidad, la cual podrá ser desvirtuada, entre otras causas, cuando es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. En este orden de ideas, en relación con la causa de la afectación de los derechos colectivos que se discuten en esta acción popular, la relación jurídica que pudiere originarse con los particulares puede diferenciarse de la que surge con la administración. Por lo tanto, en este asunto, la relación jurídica sustancial está completa y no se presenta un litisconsorcio necesario. Las acciones populares tienen como finalidad principal la protección de los derechos colectivos, tales como el medio ambiente, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. En tal contexto, esta acción no pretende imputar la responsabilidad económica del Estado ni de los particulares, por lo que no es indispensable que concurren al proceso terceros cuya responsabilidad debe discutirse en otro momento procesal. En consecuencia, no hay lugar a integrar litisconsorcio y, por lo tanto, la Sala entra a proferir sentencia de fondo.

**ACCION POPULAR - Sacrificio de chigüiros genera impacto ambiental considerable. Protección de la fauna / DERECHOS COLECTIVOS - Defensa de la fauna y recursos naturales renovables / DEFENSA DE LA FAUNA - Hydrochaeris por aprovechamiento irracional. Chigüiro / CHIGUIRO - Sacrificio genera impacto ambiental considerable / EQUILIBRIO ECOLÓGICO - Protección sacrificio de chigüiro**

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la defensa de la fauna y de los recursos naturales renovables involucra la protección de derechos colectivos, además de los regulados en la Constitución a que se hizo referencia, los que señala el artículo 4º de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, la protección de la especie animal *Hydrochaeris hydrochaeris* contra su aprovechamiento irracional, la omisión de conservación y preservación, puede efectuarse por medio de la acción popular, en tanto que involucra la defensa de derechos colectivos. El artículo 31 de la Ley 84 de 1989 dispone que “queda prohibida la caza de animales silvestres, bravíos o salvajes con fines comerciales. Igualmente es ilícito el comercio de sus pieles, corazas, plumajes o cualquier otra parte o producto de los mismos”. El grado de protección y control estatal sobre el uso de las especies animales depende de su población, pues es razonable que las especies más abundantes involucren menor intensidad sobre el control y fomento que aquellas cuyo número se describe como en vía de extinción. En consecuencia, el hecho de que la especie no se encuentre catalogada en vía de extinción no descarta la amenaza de afectación de la misma ni el deterioro ambiental que representa la muerte indiscriminada de los chigüiros. Por ello, es necesario orientar la explotación racional y sostenible de la especie, lo cual se ubica dentro de la esfera de protección de la acción popular. Sumado a lo anterior se tiene que en el expediente se encuentran varios indicios que permiten deducir que existió el sacrificio de 10.000 chigüiros, aproximadamente, de origen silvestre y no de animales de cría para fomento. Así las cosas, se tiene que el sacrificio de aproximadamente 10.000 chigüiros de origen silvestre representa un impacto ambiental considerable si se tiene en cuenta que el ecosistema “está integrado de componentes bióticos y físicos interdependientes, y están unidos a otros con los que intercambian materia y energía, de tal manera que la afectación de uno trasciende a todo un complejo de grandes procesos de flujo y circulación de

materia y energía que puede tener comprensión mundial” De todo lo expuesto se colige que los supuestos fácticos que fundamentan la acción popular no sólo evidencian la amenaza de conservación de la especie animal denominada chigüiro, sino que demuestran la existencia de un daño consumado a los derechos colectivos del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución.

**ACCION POPULAR - Procedencia para proteger derechos colectivos que resulten afectados por acto administrativo / ACTO ADMINISTRATIVO - Procedencia de la acción popular para proteger derechos colectivos afectados por éste / DERECHOS COLECTIVOS - Protección mediante acción popular de los afectados por acto administrativo / LICENCIA AMBIENTAL - La otorgada para explotación de chigüiros favoreció afectación de derechos colectivos / CHIGUIROS - Preservación. Explotación comercial ilegal**

Para la Sala es claro que la acción popular procede para proteger los derechos colectivos que resultan afectados por un acto administrativo, pues el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que “la jurisdicción contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas” Nótese que la norma se refiere a tres posibles causas de la acción popular contra entidades públicas, puesto que distingue el origen de la afectación en acciones, omisiones y actos de la administración. De consiguiente, procede la acción popular para proteger los derechos e intereses colectivos que resultan afectados con la expedición de un acto administrativo. En el presente asunto se evidencia que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia abandonó su función de cuidado y preservación de la especie animal silvestre denominada chigüiro, pues otorgó licencia ambiental para fines comerciales a un particular que no aseguraba la conservación y reproducción de la especie y, por el contrario, colocaba en riesgo la fauna silvestre. Por lo tanto, al expedir el acto administrativo sin el debido cuidado y sin que se hubieren exigido todos los requisitos legalmente señalados, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia favoreció la afectación de los derechos colectivos que se pretenden proteger en esta acción popular. De consiguiente, la acción popular procede contra esa entidad administrativa y, en este sentido, se confirmará la decisión impugnada.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA**

**Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil uno (2001).**

**Radicación número: 85001-23-31-000-2001-0413-01(AP-194)**

**Actor: RODOLFO PUENTES SUÁREZ Y OTROS**

**Demandado: MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE**

## **Referencia: Acción Popular**

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada contra la sentencia del 10 de julio de 2001, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Casanare accedió a las pretensiones de la demanda presentada por el Señor Rodolfo Puentes Suárez y otros, en ejercicio de la acción popular.

### **I. ANTECEDENTES**

El proceso en estudio fue adelantado por el Tribunal Administrativo de Casanare con ocasión de la demanda presentada por los Señores Rodolfo Puentes Suárez, Héctor Alfredo Suárez Mejía, Claudia Sampedro Torres y Juan Manuel Suárez Mejía, el primero y el último por intermedio de apoderado. Sin embargo, debe aclararse que la demanda se presentó en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Corporación que, mediante auto del 23 de agosto de 2000, se declaró incompetente por el factor territorial para conocer de la misma. Por esta razón el expediente fue remitido al Tribunal Administrativo de Casanare.

#### **1. LA SOLICITUD**

##### **A.- PRETENSIONES**

Se promovió la acción popular contra el Ministerio del Medio Ambiente, con el objeto de que se protejan los siguientes derechos colectivos: a) el goce de un ambiente sano, b) el equilibrio ecológico, c) el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, d) la conservación de las especies animales y vegetales, y e) la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas y de los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. Para ese efecto se formularon las siguientes pretensiones:

- 1ª. Se declare que durante el mes de marzo de 2000 se produjo una exportación irregular de por lo menos cien mil kilogramos de carne salada de chigüiro,

correspondiente al sacrificio de diez mil individuos sustraídos de la Orinoquia Colombiana.

- 2ª. Se declare que en esa misma época se produjo el sacrificio y la caza o extracción ilegal de por lo menos diez mil individuos de la especie *Hydrochaeris hydrochaeris*.
- 3ª. Se declare que el sacrificio, la caza o extracción de los individuos denominados en el argot común como “chigüiros” constituye un aprovechamiento irracional de la fauna silvestre y una amenaza para la conservación de la especie, en tanto que durante los últimos años han sido objeto de caza indiscriminada.
- 4ª. Se declare responsable al Ministerio del Medio Ambiente por los hechos ilegales suscitados con ocasión de la caza, sacrificio y exportación de la carne de chigüiro. De igual manera, debe declararse responsable a esa misma autoridad por el aprovechamiento irracional de la especie *Hydrochaeris hydrochaeris* que fue sustraída de la Orinoquia Colombiana.
- 5ª. Se condene al Ministerio del Medio Ambiente a implementar las medidas necesarias para reponer, a la mayor brevedad posible, la población de chigüiros extraídos de la Orinoquia Colombiana, durante el mes de marzo de 2000. Para ello, deberá destinar los recursos económicos suficientes con el fin de implementar o apoyar inmediatamente proyectos o programas de gran envergadura para estabilizar el número de población de la especie afectada.
- 6ª. Se ordene al Ministerio del Medio Ambiente adoptar medidas necesarias y eficaces para detener, controlar la caza indiscriminada y evitar hacia el futuro las mismas acciones presentadas contra la especie *Hydrochaeris hydrochaeris*.
- 7ª. Se ordene al Ministerio del Medio Ambiente imponer las sanciones legales vigentes al Señor Pedro Carvajal Torres y/o autores de los hechos que en el mes de marzo de 2000 condujeron al sacrificio, caza ilegal y exportación fraudulenta de más de diez mil chigüiros o de sus productos.
- 8ª. Que, de conformidad con el inciso 2º del artículo 80 de la Constitución Política, se ordene al Ministerio del Medio Ambiente que exija al Señor Pedro Carvajal Torres y otros, la reparación de los daños causados por el sacrificio, caza ilegal y

exportación fraudulenta de más de diez mil chigüiros o sus productos. Se estima la cuantía de los daños en más de ochocientos millones de pesos.

9ª. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, se condene a la entidad demandada a recompensar a los demandantes. Así mismo, deberá condenarse al pago de costas de este proceso.

## **B.- HECHOS**

Como fundamento de la solicitud se tienen, en resumen, los siguientes hechos:

1°. Mediante Resolución número 0031 del 28 de febrero de 2000, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia "CORPORINOQUIA" otorgó licencia ambiental al Señor Jesús Antonio Castañeda, con fines comerciales, para el establecimiento de un zocriadero de chigüiro denominado "El Cairo", ubicado en el Municipio de Puerto Rondón (Arauca).

2°. El titular de la licencia ambiental "supuestamente" vendió al Señor Pedro Carvajal Torres cien mil kilogramos de carne salada de chigüiro correspondiente a diez mil individuos sacrificados.

3°. El 16 de marzo de 2000, el Señor Pedro Carvajal Torres, en su calidad de representante legal de la finca "La Granadina", solicitó al Ministerio del Medio Ambiente autorización para la exportación de cien mil kilogramos de carne de chigüiro con destino a la ciudad de Guasdualito (Venezuela).

4°. Mediante memorando 1100-3-153 del 16 de marzo de 2000, la Dirección Técnica de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, rindió concepto favorable para la autorización de la exportación e informó que los chigüiros no se encuentran registrados como especie en vía de extinción en los apéndices de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. De igual manera, afirmó que realizada la exportación se agotaba la existencia de individuos autorizados para ser comercializados en virtud de la Resolución número 031 de 2000.

5°. A pesar de que el Ministerio del Medio Ambiente no exigió al Señor Pedro Carvajal Torres los datos y documentos requeridos para la exportación pretendida, esa entidad, mediante Resolución número 286 del mismo 16 de

marzo de 2000, le concedió autorización para exportar a Venezuela cien mil kilogramos de carne salada de chigüiro.

6°. El acto administrativo que concedió el permiso de exportación fue notificado personalmente por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia al Señor Pedro Carvajal Torres, el mismo día de presentación de la solicitud.

7°. A mediados del mes de marzo de 2000, el Departamento Administrativo de Seguridad, Seccional Casanare, decomisó 2.800 kilos de carne de chigüiro que se encontraban en una finca de propiedad privada. Posteriormente, agentes de esa misma institución allanaron un enorme cargamento de chigüiro, el cual se encontraba autorizado para ser exportado en virtud de la Resolución número 286 del 16 de marzo de 2000.

8°. Para la época de los hechos, la carne salada de chigüiro se cotizó en Venezuela por un valor de cuatro dólares el kilo. De ahí que el cargamento autorizado reportaría para el exportador aproximadamente ochocientos millones de pesos, sin tener en cuenta el valor de las pieles, de alta receptividad en la industria marroquinera italiana.

9°. En la edición de mayo de 2000 de la publicación oficial de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia se afirma que el hato “La Aurora”, ubicado en el Municipio de Hato Corozal, es el único zoocriadero de chigüiros de la Orinoquia colombiana y que, actualmente, éstos se encuentran catalogados como especie en peligro de extinción por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. A su turno, en el periódico local “El Correo” aparecieron declaraciones del Alcalde Municipal de Puerto Rondón, en donde afirma no conocer el zoocriadero “El Cairo” o alguna finca con ese nombre.

10°. Varias versiones de campesinos de la zona sostienen que la carne de chigüiro se originó en la caza indiscriminada y en el sacrificio de un número superior a los diez mil ejemplares.

11°. Mediante memorando interno del 12 de mayo de 2000, el Asesor de Gestión Ambiental de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, informó al Subdirector de Gestión Ambiental de esa entidad algunos aspectos relacionados

con el zocriadero “El Cairo” y el decomiso de la carne de chigüiro. Allí precisó lo siguiente:

- Los funcionarios de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia realizaron una visita técnica a las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad ubicadas en el Municipio de Paz de Ariporo. Allí se verificó el decomiso de 2800 kilos de carne de chigüiro.
- Que mediante las Resoluciones números 0031 y 0032 de 2000, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia otorgó licencia ambiental para el establecimiento del zocriadero “El Cairo”. Pese a ello, luego de revisados los libros de registro de resoluciones expedidas por esa entidad, se encontró que la número 0031 corresponde a la aprobación de la solicitud de retiro parcial de cesantías de la Doctora Dilia Gómez Murcia, Jefe de Personal de esa entidad.
- Si la carne decomisada pertenece al zocriadero “El Cairo”, ubicado en la finca “Granadina” del Municipio de Puerto Rondón (Arauca), no se explica la razón por la que apareció en la finca “Violetas” del Municipio de Paz de Ariporo (Casanare). Incluso, el producto no se encontraba en la ruta que normalmente se sigue para la exportación hacia Venezuela.
- La carne de chigüiro no estaba amparada por un salvoconducto de movilización, el cual es expedido por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.
- En virtud de lo anterior, la Fiscalía 19 de Paz de Ariporo solicitó información a la entidad administrativa sobre la cantidad de chigüiro, estado de conservación y autenticidad de documentos por parte del Señor Pedro Eliécer Cristancho.

### **C.- CONCEPTO DE AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS**

Las principales razones en las que se apoyan los demandantes para sustentar la defensa de los derechos colectivos invocados, en resumen, son:

- 1°. A pesar de que el Chigüiro es una especie silvestre de incalculable valor por su importancia cultural, estética y económica y por su carácter irremplazable en el ecosistema de la Orinoquia, viene siendo objeto de caza indiscriminada durante



los últimos años, lo cual constituye un aprovechamiento irracional de esa especie que impide su conservación, restauración y desarrollo sostenible.

2°. De conformidad con los artículos 8°, 7°, inciso 2°, y 80 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente tomar las medidas necesarias para evitar la obtención y exportación ilegales de la población de chigüiros de la Orinoquia colombiana, al igual que para su restablecimiento y protección.

3°. La autorización de la exportación de la carne de chigüiro fue apresurada, irresponsable e irregular, puesto que se omitió el estudio de aspectos básicos relacionados con el zocriadero "El Cairo", como son los siguientes: a) su existencia; b) si los chigüiros en cuestión provenían de allí con el lleno de los requisitos legales exigidos para el efecto; c) si cumplía estrictamente el programa y plan de manejo; d) si cumplía el deber legal de cuidar, proteger y fomentar la especie a su cargo; e) si garantizaba la sostenibilidad de los chigüiros; f) si se demostró el rendimiento autosostenido de la población parental para, de conformidad con el artículo 148 del Decreto 1608 de 1978, proceder al aprovechamiento de los chigüiros; g) si se demostró que el sacrificio de los chigüiros no implicaba maltratos o actos de crueldad, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 84 de 1989; h) si contaba con el permiso para la movilización de la carne de chigüiro; i) si las pieles de los chigüiros fueron aprovechadas sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 261 del Decreto 2811 de 1974; j) si la compraventa de chigüiros se efectuó en debida forma; k) si el sexo, la edad, la talla y el cupo de los chigüiros sacrificados para exportar eran los adecuados en aras de la protección de esa especie; y l) el número y las condiciones de edad y sexo de la población de chigüiros existentes en ese zocriadero.

4°. El Ministerio del Medio Ambiente ignoró numerosas disposiciones legales, entre ellas, los numerales 4° y 5° del artículo 212, los artículos 214, numeral 2°, del Decreto 1608 de 1978, 261 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y 5°, numerales 4° y 23, de la Ley 99 de 1993 y el segundo principio de la Declaración de Estocolmo.

## **2. CONTESTACION**

### **Ministerio del Medio Ambiente.-**

El Ministerio del Medio Ambiente, por intermedio de apoderado, contestó la demanda y precisó, en resumen, los siguientes aspectos:

- 1°. Es inadmisibles endilgar al Ministerio del Medio Ambiente la presunta vulneración de los artículos 8°, 7°, inciso 2°, y 80 de la Constitución Política, pues, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en Colombia, a esa entidad no le corresponde la ejecución de las políticas ambientales, como sí ocurre con las demás autoridades ambientales, entre ellas las corporaciones autónomas regionales.
  
- 2°. La acción popular fue instaurada contra el Ministerio del Medio Ambiente desconociendo que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia es la entidad encargada de la administración, protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en los Departamentos de Casanare y Arauca, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1753 de 1994. Por lo tanto, “en la presente acción se presenta una clara Excepción de Falta de Legitimación por Pasiva”.

De la misma forma, la acción ha debido instaurarse en contra de los presuntos exportadores irregulares, Señores Jesús Antonio Castañeda y Pedro Carvajal Torres.

- 3°. No es procedente que se acceda a las pretensiones de la demanda, por cuanto no corresponden al objeto de la acción popular y porque las actuaciones del Ministerio del Medio Ambiente se soportaron en los conceptos y resoluciones que para el efecto fueron expedidas por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, “CORPORINOQUIA”. En efecto, ese Ministerio conceptuó favorablemente la exportación solicitada, luego de advertir que las Resoluciones números 0031 y 0032 proferidas por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, otorgaron licencia ambiental con fines comerciales y permiso de comercialización de la carne de chigüiro al Señor Jesús Antonio Castañeda.
  
- 4°. No es procedente condenar al Ministerio del Medio Ambiente a la implementación del repoblamiento de los chigüiros sacrificados ni al pago de recompensa alguna, toda vez que la presunta acción ilícita fue cometida por particulares en virtud de autorizaciones que se presumen legales por provenir de

la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, que es la entidad competente para ordenar, si es del caso, el número de especies que deben ser repobladas.

5°. No le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente la adopción de medidas que permitan controlar la presunta caza indiscriminada de la especie *Hydrochaeris hydrochaeris* y la imposición de sanciones por los hechos ocurridos en marzo de 2000, comoquiera que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia es la autoridad que tiene competencia para ello.

6°. No es procedente condenar en costas al Ministerio del Medio Ambiente, pues esta entidad no es responsable por acción o por omisión de la vulneración de los derechos colectivos invocados y porque todas sus actuaciones se han adelantado de buena fe.

7°. En virtud de denuncia presentada por el Señor Ministro del Medio Ambiente, en la actualidad se tramita, ante la Fiscalía Seccional 001 de la Unidad Especial de Delitos contra la Administración Pública y el Medio Ambiente de Cundinamarca, una investigación penal contra los Señores Armando Blanco Miller, Jesús Antonio Castañeda Granada, Pedro Javier Carvajal Contreras, Carmen Rosa Rodríguez Matallana y Ada del Socorro Gómez Solano, por los presuntos delitos de falsedad ideológica en documento público, cohecho propio y aprovechamiento ilícito de recursos naturales renovables. En esta investigación es posible la constitución en parte civil de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, "CORPORINOQUIA".

Finalmente, solicita que se condene en costas a los demandantes, teniendo en cuenta que aquellos sabían que el Ministerio del Medio Ambiente no es la entidad llamada a responder por los hechos ocurridos y, pese a ello, intentaron la acción popular sin vincular a los presuntos infractores.

### **3. COADYUVANCIA**

La Fundación "Madreviejo", la Empresa Asociativa de Profesionales del Sector Agropecuario "PROAGRO" y la Asociación "El Raudal Llanero", presentaron escrito para coadyuvar la acción popular. Sostienen que desde hace varios años y con conocimiento de la población y de las Instituciones, se viene desarrollando el comercio de carne de chigüiro en los Departamentos de Arauca y Casanare con

destino a Venezuela, de tal forma que se está amenazando gravemente la existencia de esta especie.

Consideran que el establecimiento de un centro de investigación sobre el chigüiro generaría en la región un mayor conocimiento de esa especie y mejoraría las perspectivas de conservación, manejo, aprovechamiento y comercialización sostenible del roedor.

#### **4. PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El 8 de noviembre de 2000 se llevó cabo la Audiencia de Pacto de Cumplimiento ordenada por el artículo 27 de la Ley 472 de 1998. A esa diligencia asistieron la Magistrada conductora, el Señor Procurador 53 Delegado en lo Judicial Administrativo ante esa Corporación, el Representante de la Defensoría del Pueblo, el Señor Procurador Judicial Agrario para el Departamento del Casanare, los demandantes en nombre propio y el apoderado de los actores representados, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente y los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales “Madreviejo”, “ASOECO” y “Mata del Monte”.

En primer lugar intervinieron los demandantes para manifestar que la acción interpuesta tiene como finalidad preservar el derecho colectivo al uso racional de los recursos naturales y, en concreto, la protección de la especie chigüiro contra el “tráfico ilegal” de esa especie. Para ello, reiteran que la principal pretensión es exigir al Ministerio del Medio Ambiente que adopte medidas para evitar la caza indiscriminada del roedor y reponga los individuos sacrificados. Así, la propuesta de pacto de cumplimiento presentada por los demandantes consistió en la creación, construcción y dotación de un centro para la investigación y aprovechamiento del *Hydrochaeris hydrochaeris* en el Municipio de Paz de Ariporo, el cual, durante sus cinco primeros años de funcionamiento, sería financiado por el Ministerio del Medio Ambiente.

A su turno, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente indicó que de los actos administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia se desprende que el zocriadero “El Cairo” había obtenido licencia experimental desde 1998 mediante Resolución número 12A de ese año y que la licencia otorgada comprendía esa fase experimental y la población autorizada en que se había verificado su autosostenibilidad. De la misma forma, precisa que a la litis no han

sido vinculadas personas que deben comparecer, como es el caso de la citada Corporación Autónoma Regional y de los Señores Jesús Antonio Castañeda y Pedro Carvajal Torres. Finalmente, señala que no puede invertir recursos en un proyecto como el planteado por los demandantes, pues ese Ministerio cometería un prevaricato al destinar recursos en asuntos ajenos a su competencia. De hecho, la función ejecutora en materia ambiental está legalmente radicada en las Corporaciones Autónomas Regionales, razón por la cual tampoco le es posible pactar el cumplimiento de la propuesta presentada por los demandantes.

Así mismo, intervino el Señor Procurador Agrario para aclarar que si bien el Ministerio del Medio Ambiente no es un ente ejecutor de las políticas ambientales, esta circunstancia no lo hace irresponsable de los hechos ocurridos en la Orinoquia, máxime si se tiene en cuenta que profirió un acto que afectó en forma mayúscula el recurso natural de Casanare. De igual forma, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, también es responsable, pues fue ésta la que emitió los actos administrativos irregulares que contribuyeron al deterioro del recurso natural comentado. Por ello, manifestó que para la viabilidad de la Audiencia, la Magistrada conductora debía pronunciarse en torno a la vinculación a la litis de “CORPORINOQUIA”.

El Representante de la Defensoría del Pueblo manifestó coadyuvar en los planteamientos y pretensiones de los demandantes y estar en desacuerdo con lo expuesto por el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente cuando afirmó que, de conformidad con la ley, esa entidad está exenta de responsabilidad, pues de esa forma desconoce las funciones propias de ese Ministerio. Agrega que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, debe ser vinculada al proceso.

Por su parte, el Delegado de la Fundación “Madreviejo” expuso detalladamente las condiciones en que se desarrolla el comercio de la carne de chigüiro en la Orinoquia colombiana, destacando que, dada la escasa investigación que de esas especies silvestres se adelanta en Colombia, no se ha podido establecer una explotación racional y sostenible de la carne de chigüiro.

El Representante de la Organización No Gubernamental “Mata de Monte” afirmó que nada impide que el Ministerio del Medio Ambiente trace políticas para preservar la biodiversidad y coadyuvar en la consecución urgente de recursos para efectuar un estudio de la dinámica poblacional de chigüiro.

A su turno, el Representante de "ASOECO" indicó con preocupación la brecha existente entre los organismos del sistema nacional ambiental y señaló que el Ministerio del Medio Ambiente es un claro ejecutor de la política ambiental, prueba de ello son los proyectos que adelanta la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques y Sistemas Naturales.

Finalmente, teniendo en cuenta todo lo expuesto, la Magistrada Ponente ordenó vincular a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, "CORPORINOQUIA". Por ello, dispuso la continuación de la audiencia para el 4 de diciembre de 2000.

En la fecha señalada, se reunieron además de los citados anteriormente, la representante legal de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, "CORPORINOQUIA". El apoderado de ésta presentó propuesta de pacto de cumplimiento consistente en la creación de un Comité Interinstitucional para el control del tráfico ilegal de fauna en la Orinoquia.

Por su parte, el apoderado del Ministerio del Medio Ambiente manifestó que a esa entidad no le es posible la creación del centro de investigaciones requerido por los demandantes. Sin embargo, presentó proyecto consistente en la creación de un Convenio Interadministrativo que, con el apoyo de la Universidad Nacional y la participación comunitaria, garantice el desarrollo sostenible de los chigüiros.

Finalmente, como la mayoría de los intervinientes requirieron concretar las propuestas presentadas en lo que tiene que ver con sus costos y ejecución, la Magistrada conductora aplazó la finalización de la audiencia para el 19 de febrero de 2001.

El día señalado continuó la audiencia especial. Sin embargo, los representantes legales de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y del Ministerio del Medio Ambiente no asistieron, por lo que se declaró "fallida la audiencia". De todas maneras se dejó constancia de la solicitud de los demandantes de compulsar copia a la autoridad competente para que inicie proceso disciplinario contra los funcionarios que no se presentaron a la audiencia. Además, los demandantes reiteraron las pretensiones y allegaron pruebas para demostrar los supuestos fácticos que alegan. Durante el transcurso de la diligencia se hizo presente el Director de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, quien luego de

excusarse, manifestó que esa entidad inició un programa en defensa del chigüiro. De otra parte, el Delegado de la Defensoría del Pueblo reitera su posición de coadyuvancia con la demanda y sostiene que la Procuraduría debe vigilar la actuación de las autoridades que están encargadas de autorizar la exportación de la carne de chigüiro. Finalmente, los representantes de las Organizaciones No Gubernamentales ven “con buenos ojos” la propuesta de la Corporación Autónoma, pero insisten en que no se observan propuestas serias dirigidas a la protección y conservación de la especie.

#### **4. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Casanare, en sentencia de 10 de julio de 2001, accedió a las pretensiones de la demanda y resolvió lo siguiente:

Los numerales 1º, 2º y 3º de la parte resolutive de la sentencia declararon que durante el mes de marzo de 2000, se produjo el sacrificio o extracción ilegal de por lo menos 10.000 chigüiros, cuya carne salada fue exportada a Venezuela, lo cual constituye un aprovechamiento irracional de la fauna silvestre y una amenaza para la conservación de la especie.

Los numerales 4º, 5º y 6º declararon la responsabilidad solidaria del Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia por los hechos que declaró probados y que afectaron los derechos colectivos al aprovechamiento racional de la fauna silvestre y a la conservación de las especies animales.

Por lo anterior, el numeral 7º de la parte resolutive de la sentencia impugnada ordenó que las entidades responsables implementen las medidas necesarias para reponer la población de animales sacrificados, para lo cual deberán destinar los “recursos económicos suficientes” para adelantar los programas que se desarrollen en ese sentido. También, en el numeral 8º, ordenó que las entidades responsables exijan a los particulares beneficiados con la exportación irregular, la reparación de los daños causados por el aprovechamiento irracional de la fauna silvestre. Finalmente, el numeral 9º de la providencia objeto de impugnación fijó como recompensa el valor equivalente a 50 salarios mínimos legales vigentes, el cual deberá ser pagado por las dos entidades que encontró responsables.

Los argumentos que sustentan el fallo apelado se resumen a continuación:

- 1º. La especie conocida como chigüiro integra la fauna silvestre de la Orinoquia Colombiana y es catalogada en peligro de extinción por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Por lo tanto, su protección y defensa hace parte de los derechos colectivos al equilibrio ecológico, aprovechamiento racional, conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, preservación y restauración del medio ambiente.
- 2º. No prospera la excepción por falta de legitimación pasiva que propuso el Ministerio del Medio Ambiente, puesto que, tal y como lo sostiene la Unión Europea y puede deducirse de los artículos 88 y 90 de la Constitución, la responsabilidad ambiental es de tipo objetivo. En consecuencia, el Estado debe responder por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de sus agentes sobre derechos colectivos.
- 3º. De acuerdo con la Ley 99 de 1993, el Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1608 de 1978, le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, como órgano rector en materia ambiental, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar el logro de esos fines, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y exigir la reparación de los daños causados. De consiguiente, a esa autoridad corresponde la protección de la especie animal denominada chigüiros.
- 4º. El Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia son responsables solidariamente por la caza y sacrificio ilegal de chigüiros y por el aprovechamiento irracional de la fauna silvestre, puesto que la documentación base de soporte para expedir la licencia de exportación no cumplía con los requisitos exigidos por la ley para autorizar el funcionamiento del zocriadero y la comercialización de la carne de chigüiro. A esa conclusión llega el Tribunal después de apreciar varias pruebas, tales como los informes rendidos por la seccional Casanare del Departamento Administrativo de Seguridad, por el Director y Secretario General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y por el Ministerio del Medio Ambiente; copia del expediente que contiene las actuaciones administrativas que conllevaron a proferir la Resolución 286 de 2000; la Resolución 0608 de 2000, por medio de la cual se impone



medida preventiva, se formula cargos contra Pedro Carvajal Torres y se suspende la exportación de la carne de chigüiro.

5°. La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia es la entidad competente para otorgar la licencia ambiental que autorice el establecimiento idóneo para la crianza de chigüiros. Sin embargo, para el caso del zocriadero El Cairo se evidencian irregularidades en la licencia, tales como: la rapidez con el que se desarrolló el procedimiento administrativo “obedeció a una intervención por parte del señor Subdirector de la Subsede Arauca”. Además, esta locación no existe y tampoco se allegaron planos, diseños de instalaciones y documentos que indiquen la ubicación exacta y delimitación del área que comprendería el zocriadero. De igual manera, se evidencia que la licencia de exportación expedida por el Ministerio del Medio Ambiente se produjo irregularmente, puesto que omitió exigir algunos requisitos y “no tuvo la diligencia y cuidado debido al examinar la documentación pertinente”. En consecuencia, pese a que la afectación de los derechos colectivos se origina directamente en una actuación de particulares, también contribuyó a ello la conducta omisiva y permisiva de las autoridades públicas.

6°. Como no es posible volver las cosas al estado anterior se imponen “obligaciones de hacer y no hacer”, para efectos de prevenir que se sigan causando desastres ecológicos. Finalmente, el Tribunal advierte que no remite copia de lo actuado a la Procuraduría y a la Fiscalía, por cuanto el Ministerio del Medio Ambiente ya puso en conocimiento de esas autoridades competentes, las presuntas irregularidades presentadas.

## **5. LA IMPUGNACION**

La anterior decisión fue impugnada por el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, en consideración con los argumentos que se resumen a continuación:

1°. No es válida la calificación del chigüiro como especie en vía de extinción que hace la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, por dos razones. En primer lugar, porque aquella no es una autoridad internacional sino una Organización No Gubernamental de carácter internacional, por lo que no puede expedir actos administrativos sino recomendaciones. De otro lado, la

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, que fue aprobada en Colombia por Ley 17 de 1981, clasificó las especies en vía de extinción, dentro de la cual no incluyó al chigüiro. Por lo tanto, se considera que el chigüiro no es una especie amenazada o en peligro de extinción.

- 2°. No es viable la responsabilidad civil objetiva en las acciones populares, puesto que no existe regulación expresa que lo consagre y, por su naturaleza, sólo tendría aplicación si se demuestran perjuicios civiles a particulares. Además, el sustento jurídico del fallo, esto es, el Libro Blanco de la Unión Europea sobre responsabilidad, es una recopilación de normas de la comunidad Europea y, por lo tanto, no es oponible a la legislación colombiana. De otra parte, tal y como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado, la finalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado no es “borrar una culpa” ni castigar la acción u omisión culpable, sino reparar el daño causado.
- 3°. El daño al que se refiere la sentencia no puede imputarse al Ministerio del Medio Ambiente, en tanto que está probado que esa entidad “no cazó los chigüiros, ni mucho menos patrocinó la caza de dichos ejemplares...”. En contradicción con la prueba, el Tribunal afirmó que esa entidad debe responder solidariamente por la caza y sacrificio ilegal indiscriminado de por lo menos 10.000 chigüiros y por la exportación fraudulenta de esa carne. De esta misma forma, la sentencia también desconoce que esa afirmación debe provenir de un proceso penal en donde se garantice el debido proceso y la presunción de inocencia del sindicado. Tampoco se puede afirmar, como lo hizo el Tribunal, que el Ministerio del Medio Ambiente hubiere actuado de mala fe, porque contradice el artículo 83 de la Constitución.
- 4°. Los actos administrativos que autorizan la exportación y el que otorga la licencia ambiental para el zocriadero están amparados por la presunción de legalidad, la cual no sólo no puede reprocharse por vía de excepción de ilegalidad, sino que debe desvirtuarse con el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales. Además, haciendo una interpretación integral de varias normas ambientales y en consideración con los documentos aportados por los particulares al expedir la autorización de exportación, se tiene que el acto administrativo está conforme a derecho.

- 5°. La solicitud de exportación de carne salada no es una actividad ajena a las funciones que regularmente desempeña el Ministerio y eso fue lo que hizo en el acto administrativo cuya conducta se le reprocha. De hecho, la zootecnia es una actividad permitida por las normas ambientales colombianas, las Corporaciones Autónomas Regionales son autónomas para decidir si otorga una licencia ambiental y el Ministerio del Medio Ambiente es el competente para autorizar la exportación de un producto de la fauna silvestre. Incluso destaca que “no es la primera vez que este Ministerio autoriza una exportación de carne salada de chigüiro”, pues lo ha hecho en varias oportunidades (cita cinco resoluciones proferidas desde el mes de marzo de 1998)
- 6°. El Ministerio del Medio Ambiente ha emprendido algunas acciones en aras de proteger el chigüiro, dentro de las cuales se encuentra el proyecto de “Manejo de cosechas de chigüiro en semicautiverio como estrategia de conservación”, elaborado en Convenio con la Universidad Nacional. Asimismo soporta tareas de control y vigilancia sobre el desarrollo de ilícitos contra la biodiversidad, con apoyo del Comité Interinstitucional para el Control del Tráfico ilegal de Fauna y Flora Silvestre.
- 7°. De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, en la acción popular debe probarse la existencia del daño. Pese a ello, el Tribunal concede las pretensiones sin que se hubiere demostrado cuantos chigüiros fueron realmente sacrificados ni cuantos fueron exportados, ni en que zonas de la Orinoquia fueron cazados. Además, el supuesto daño fue producido por particulares.
- 8°. El apoderado del Ministerio del Medio Ambiente reitera que deben prosperar las excepciones por falta de legitimación por pasiva y por falta de integración del litis consorcio necesario. La primera, porque los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 otorgan la competencia para expedir licencias ambientales y ejercer el seguimiento ambiental de los recursos naturales renovables a las Corporaciones Autónomas Regionales. La segunda excepción, por cuanto debió llamarse al proceso a los particulares que se beneficiaron con el aprovechamiento de los chigüiros.
- 9°. Solicitan la nulidad de todo lo actuado, a partir del auto admisorio de la demanda, por cuanto el Tribunal Administrativo de Casanare carecía de competencia para conocer el presente asunto, en tanto que se presenta una

“triple colisión de competencias”. Así, el zocriadero El Cairo y el puerto de embarque de la carne se encuentran ubicados en el Departamento de Arauca (competencia del Tribunal Administrativo de Arauca), el Ministerio del Medio Ambiente se encuentra domiciliado en Bogotá (competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca), pero asumió competencia el Tribunal Administrativo de Casanare.

10°. Finalmente, consideran que el incentivo reconocido por el Tribunal “es excesivo”, teniendo en cuenta que la participación en el proceso de los demandantes “fue mínima”.

La decisión de primera instancia también fue apelada por el apoderado del señor Pedro Carvajal Torres, quien, en resumen, sostiene lo siguiente:

1°. La sentencia impugnada vulneró los artículos 83 y 29 de la Constitución, pues “condena ‘tácitamente’ a los particulares” sin que les hubiere dado la oportunidad de defenderse y probar la carencia de interés ilícito o irregular en su actuación.

2°. La sentencia ordena al Ministerio del Medio Ambiente que imponga sanciones legales y exija al exportador la reparación de los daños causados, sin que se hubiera determinado previamente su responsabilidad. En otras palabras, existe una orden a las autoridades públicas que determinen la cuantía del daño sin que, con un debido proceso, se hubiere establecido la responsabilidad del exportador en los hechos.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Solicitud de nulidad de lo actuado**

En el escrito de impugnación, el Ministerio del Medio Ambiente afirma que el Tribunal Administrativo de Casanare no es competente para decidir la acción popular en primera instancia, puesto que se presenta una triple colisión de competencias entre los tribunales administrativos que tienen jurisdicción en Cundinamarca, Arauca y Casanare. Por ello, solicita que el Consejo de Estado declare la nulidad de lo actuado por falta de competencia del a quo.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, los aspectos no regulados en esa ley deberán regirse, en la jurisdicción contencioso administrativa, por las reglas del Código Contencioso Administrativo que no se opongan a la naturaleza y a la finalidad de la acción popular. De otra parte, el artículo 5º de la Ley 472 de 1998 señala que en el trámite de las acciones populares se aplicarán “los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones”. A su turno, el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que “en los aspectos no contemplados en este Código se regirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

Pues bien, en cuanto a las nulidades procesales, el artículo 165 del Código Contencioso Administrativo expresamente remite al Código de Procedimiento Civil, el cual señala en su artículo 140 que “las irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este código establece”. Así, el artículo 143, inciso 5º, del estatuto de procedimiento civil dice que “no podrá alegar la causal de falta de competencia por factores distintos al funcional, quien habiendo sido citado legalmente al proceso no la hubiere invocado mediante excepciones previas”. En el mismo sentido, el último inciso del artículo 144 del mismo código dispone que no podrá sanearse la nulidad por falta de competencia funcional, lo que indica que sí puede ser subsanada la derivada de falta de competencia territorial.

Como se observa en los antecedentes de esta sentencia, el Ministerio del Medio Ambiente presentó escrito de contestación de la demanda ante el Tribunal Administrativo de Casanare y se hizo parte durante todo el trámite de primera instancia. Sin embargo, sólo alegó la nulidad en el escrito de impugnación de la sentencia. Ello significa que la ausencia de alegato en la oportunidad procesal subsanó el vicio por falta de competencia territorial, por lo que la solicitud de nulidad en segunda instancia es extemporánea.

De todas maneras, la Sala considera que el Tribunal de Casanare sí era competente para conocer de la acción popular, por lo siguiente:

Los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998, determinan la jurisdicción y competencia para conocer de las acciones populares. Así, la jurisdicción se

adquiere en razón del factor subjetivo, esto es, por la naturaleza jurídica de los demandados, pues corresponde conocer de los asuntos que se dirigen contra particulares a la jurisdicción ordinaria civil y a la contencioso administrativa cuando se involucre a una entidad pública o a un particular que cumple funciones públicas, ya sea si se demanda exclusivamente o con presencia de particulares. Por lo tanto, en el presente asunto la jurisdicción está bien definida, comoquiera que la acción popular se dirige contra dos entidades públicas.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 472 de 1998 señala que “será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda”.

Como se observa, en la acción popular la competencia puede ser concurrente, pues la norma plantea una pluralidad de despachos judiciales que pueden asumir el conocimiento de un mismo asunto, en virtud del concurso de los factores territorial y personal. Por esta razón, el Legislador estableció dos reglas definitorias de la competencia: i) la decisión discrecional del demandante, en tanto que a él corresponde escoger uno de los dos factores de competencia para definirla y ii) la competencia a prevención, que no es más que la que se atribuye en el mismo momento en que es asumida por un juez cuando existe concurrencia, el cual descarta la competencia de los demás.

En este caso, la acción popular fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esta Corporación, mediante auto del 25 de julio de 2000, resolvió remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Arauca, en tanto que lo consideró competente por el factor territorial. Sostuvo que los hechos que originaron la acción sucedieron en el Departamento de Arauca, lo cual no cambia por la circunstancia de que se hubiere demandado al Ministerio del Medio Ambiente, pues éste es un organismo del orden nacional y, por lo tanto, su domicilio no está radicado exclusivamente en la capital de la República. El apoderado de los demandantes interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, el cual fue resuelto mediante auto del 23 de agosto de 2000, en el sentido de modificar parcialmente el auto impugnado. Así, ordenó remitir la solicitud popular, por competencia, al Tribunal Administrativo de Casanare. Para el efecto sostuvo que el lugar donde se

sacrificaron los animales fue en el Departamento de Casanare, por lo que debe conocer el tribunal que ejerce jurisdicción en ese territorio.

El Tribunal Administrativo de Casanare asume competencia en este asunto y admite la demanda, mediante auto del 20 de septiembre de 2000, puesto que se trata de “hechos ocurridos en el primer semestre del año 2000 en los municipios de Hato Corozal y Paz de Ariporo en el Departamento de Casanare”.

Visto lo anterior se deducen dos conclusiones. La primera, contrario a lo sostenido por los demandados, no existió conflicto de competencias, puesto que ésta se suscita cuando dos despachos judiciales consideran que son (colisión positiva) o no son (conflicto negativo) competentes y sólo en los eventos en que existe una posición disímil, ésta deberá ser dirimida por el superior jerárquico o por la corporación que tiene asignada esa atribución legalmente. En efecto, el Tribunal de Cundinamarca estimó que no era competente y el Tribunal de Casanare juzgó que sí lo era. Luego, la apreciación judicial de la competencia concurrente en las acciones populares, atribuyó el conocimiento del asunto a una sola corporación, esto es, al Tribunal Administrativo de Casanare.

En segundo lugar, si bien es cierto que la sola ausencia de conflicto de competencias no implica que el juez que asumió el análisis del caso sea el competente, no es menos cierto que el Tribunal Administrativo de Casanare sí tenía facultad jurídica para resolver, en primera instancia, la acción popular, en tanto que el Ministerio del Medio Ambiente tiene jurisdicción en todo el país, el domicilio de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y el lugar donde ocurrieron los hechos que originan la acción (esta se dirige por acción y omisión de control de autoridades públicas en el otorgamiento de una licencia ambiental y el permiso de exportación de la carne de chigüiro), concurren en el Departamento de Casanare.

Por todo lo expuesto, no se vislumbran causales de nulidad que invaliden lo actuado, por lo que esta Sala entra a conocer de fondo el asunto planteado.

### **Excepciones por falta de legitimidad pasiva e indebida integración del litisconsorcio necesario**

Según criterio del Ministerio del Medio Ambiente, ésta entidad no debió ser demandada, en tanto que no patrocinó ni favoreció el daño colectivo que se discute.

Además, debía llamarse al proceso a los particulares que supuestamente se beneficiaron económicamente con la muerte de los chigüiros, que es la materia principal de la acción popular.

Para esta Sala, las excepciones no prosperan por las siguientes razones:

1ª. El asunto sometido a estudio de la Sala se reduce a averiguar si los actos administrativos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia y el Ministerio del Medio Ambiente, según los cuales autorizaron una licencia ambiental para un zocriadero y la exportación de carne de chigüiro, respectivamente, vulneraron o amenazan derechos o intereses colectivos. En tal contexto, independientemente de si existe responsabilidad de esas autoridades, porque ese es un asunto materia de sentencia, la acción popular podía dirigirse contra el Ministerio del Medio Ambiente.

2ª. Tanto la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia como el Ministerio del Medio Ambiente son entes de control y protección ambiental que pueden afectar, por acción u omisión, los derechos invocados por los demandantes. De consiguiente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, esas autoridades públicas son sujetos pasivos de la acción popular.

3ª. El litisconsorcio necesario es una figura jurídica que impone a las partes y al juez el llamamiento obligatorio al proceso de todos los sujetos vinculados a la relación jurídica que es objeto de pronunciamiento judicial. Así, no es posible proferir fallo definitivo hasta tanto se encuentren representados en el proceso todas las personas que hacen parte de una misma relación jurídica sustancial.

Pues bien, la acción objeto de estudio discute la actuación irregular de la administración pública al expedir actos administrativos que afectaron derechos colectivos. Como se observa, las actuaciones de la administración y la de los particulares beneficiarios de las decisiones administrativas son jurídicamente diferentes y tienen tipos de responsabilidad diferente. De hecho, la administración puede ser responsable por la acción u omisión de cuidado de los intereses colectivos en conflicto, mientras que los particulares lo son por ejecución ilegal de ellos, pero frente al acto administrativo estos últimos se encuentran amparados por la confianza legítima y por la presunción de legalidad, la cual podrá ser desvirtuada, entre otras causas, cuando es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.



En este orden de ideas, en relación con la causa de la afectación de los derechos colectivos que se discuten en esta acción popular, la relación jurídica que pudiere originarse con los particulares puede diferenciarse de la que surge con la administración. Por lo tanto, en este asunto, la relación jurídica sustancial está completa y no se presenta un litisconsorcio necesario.

4ª. Las acciones populares tienen como finalidad principal la protección de los derechos colectivos, tales como el medio ambiente, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. En tal contexto, esta acción no pretende imputar la responsabilidad económica del Estado ni de los particulares, por lo que no es indispensable que concurren al proceso terceros cuya responsabilidad debe discutirse en otro momento procesal. En consecuencia, no hay lugar a integrar litisconsorcio y, por lo tanto, la Sala entra a proferir sentencia de fondo.

### **Derechos colectivos cuya protección pretende la acción popular objeto de estudio**

La Constitución de 1991 consagró un conjunto de mecanismos procesales para asegurar la efectividad de los derechos, pues el Constituyente consideró que no basta con la declaración y reconocimiento superior de ellos sino que es indispensable diseñar instrumentos capaces de exigir su cumplimiento. Así, el artículo 88 de la Carta consagró la acción popular como un medio judicial destinado a la defensa de los derechos colectivos y dejó en manos del Legislador su desarrollo. En efecto, la Ley 472 de 1998 reglamentó la acción popular y enumeró, de manera enunciativa, los derechos que se consideran colectivos, esto es, aquellos que interesan a toda la colectividad y no pueden radicarse bajo la titularidad exclusiva de algunos individuos.

Así las cosas, en principio, la acción popular sólo procede para defender los derechos e intereses colectivos, por lo que la Sala debe estudiar si en el presente asunto se involucran derechos de este tipo.

Pues bien, la enumeración y defensa de los derechos colectivos relacionados con el tema objeto de estudio fue objeto de amplio desarrollo constitucional, pues la importancia del tema, dada la necesidad de proteger derechos de las generaciones

futuras, se ubica en una de las esferas de mayor atención en el constitucionalismo contemporáneo. En efecto, la Constitución delegó al Estado la responsabilidad principal del cuidado de los derechos colectivos, pues le exigió que debe “proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines” (artículo 79), que planifique “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (artículo 80), que proteja las riquezas naturales de la Nación (artículo 8º), que coopere con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (artículo 80) y que promueva la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículo 226). Obviamente, esta responsabilidad estatal deberá asumirse conjuntamente con el deber de los particulares de “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano” (artículo 95, numeral, 8 de la Constitución) y con el deber de entender que a la propiedad privada también le es inherente una función ecológica (artículo 58).

De igual manera, el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 otorgó enorme importancia a la defensa de los derechos colectivos relacionados con la defensa del medio ambiente y el equilibrio ecológico, por lo que su protección puede invocarse, por medio de la acción popular.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que la defensa de la fauna y de los recursos naturales renovables involucra la protección de derechos colectivos, además de los regulados en la Constitución a que se hizo referencia, los siguientes que señala el artículo 4º de la Ley 472 de 1998:

“Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

(...)

c) 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”

En consecuencia, la protección de la especie animal *Hydrochaeris hydrochaeris* contra su aprovechamiento irracional, la omisión de conservación y preservación,

puede efectuarse por medio de la acción popular, en tanto que involucra la defensa de derechos colectivos.

### **Finalidad de la acción popular y certeza de la amenaza de daños no consumados**

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 472 de 1998, la acción popular procede para i) evitar el daño contingente, ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos colectivos y iii) restituir las cosas a su estado anterior, si eso es posible. Como se observa, los dos primeros objetivos de este instrumento procesal tienen una naturaleza preventiva, en tanto que buscan impedir la consumación del daño o evitar que el daño producido sea mayor. A su turno, la tercera finalidad de la acción popular se dirige a restablecer o volver las cosas a su estado anterior, no con un fin principal de reparación económica sino como un instrumento para restablecer el derecho cuyo daño ya se ha producido. Por estas razones, el objeto de la acción no es sancionar ni castigar una conducta sino proteger los derechos e intereses colectivos de la amenaza o vulneración del daño contingente.

Visto lo anterior, la procedencia sustancial de la acción popular está supeditada a la prueba de la inminencia, actualidad o certeza de daños colectivos, de tal forma que ante la ausencia de esos elementos deben negarse las pretensiones populares. Por ello, la Sala debe analizar si el presente asunto involucra la amenaza o vulneración de daños colectivos imputables a las entidades demandadas, para lo cual deberá estudiar si i) está demostrado el sacrificio cierto o inminente de varios individuos de la especie denominada comúnmente como chigüiro y, de ser afirmativo, ii) si eso incide en el equilibrio del ecosistema o si amenaza la extinción de la especie y iii) si existe nexo de causalidad entre la afectación de los derechos colectivos y la acción u omisión de las autoridades públicas demandadas.

Pues bien, obra prueba en el expediente que el 21 de marzo de 2000, el Departamento Administrativo de Seguridad, con sede en Paz de Ariporo (Casanare), efectuó el decomiso de 2800 kilos de carne seca de chigüiro (folios 5 cuaderno 4 y 30 del cuaderno 3), lo cual corresponde al sacrificio de 280 animales, aproximadamente. En relación con el estado del producto decomisado, el 18 de abril de 2000, se realizó una inspección sanitaria sobre el mismo y se concluyó que está

en buen estado de composición, por lo que “pueden ser dadas al consumo humano, su estado de salazón en que se encuentra garantiza su consumo”. (Folio 20 cuaderno 4). Sin embargo, el 6 de abril de 2000, el Técnico de saneamiento del hospital local P.Z.A. y la Directora del mismo manifestaron que esa carne “no se puede expender para consumo humano”, en tanto que “se desconoce el sitio de sacrificio y faenado de estos animales, luego se considera sitio clandestino por lo cual se deduce que las condiciones sanitarias son precarias y no cumplen con la norma sanitaria vigente” (Folio 12 cuaderno 4). En consecuencia, se advierte que, en esas condiciones, la comercialización de ese producto podría tener efectos nocivos para la salud humana.

Mediante Resolución número 286 del 16 de marzo de 2000, el Ministro del Medio Ambiente le autorizó a Pedro Carvajal Torres la exportación a Venezuela de 100.000 kilogramos de carne salada de chigüiro, que corresponden al sacrificio de 10.000 individuos.

También se encuentra en el expediente copia del permiso de importación en Venezuela de 50.000 kilos de carne de chigüiro. (Folios 23 a 25, cuaderno 4).

El Departamento Administrativo de Seguridad, Seccional Casanare, informó que el día 30 de marzo de 2000 se gestionó la “salida de 100.000 kilogramos de carne seca de chigüiro, con destino a la república de Venezuela, la cual era embarcada en el avión DC3 matrícula HK 4045, por (sic) el aeropuerto del municipio de Hato Corozal” (folio 28 del cuaderno 3). En razón a que esa entidad no encontró inconsistencias en la documentación presentada y aquella fue corroborada por el Subdirector de la Corporación Autónoma Regional, no se efectuó decomiso, pero se dio inicio a una investigación sobre el origen del producto exportado. (Folios 29 y 34 del cuaderno 3).

De las pruebas allegadas al expediente se infiere que, en un lapso inferior a dos meses, se produjo el sacrificio de aproximadamente 10.000 individuos de la especie denominada comúnmente como chigüiro. Eso significa, entonces, que ¿existe una amenaza de deterioro o extinción de la especie?.

Para responder el interrogante la Sala analizará, de un lado, la reglamentación legal en torno al sacrificio de animales para fines comerciales y, de otro, si existe impacto ambiental por la muerte de ese número de chigüiros.

Pues bien, una de las condiciones humanas más elementales es el respeto por su relación con la naturaleza y su capacidad para aprovecharse racionalmente de ella, pues los recursos naturales le brindan posibilidades de subsistencia y otorgan perspectivas comerciales de enorme importancia. De ahí que si bien es cierto “la extinción de especies vegetales y animales es uno de los síntomas más preocupantes de deterioro ambiental ya que constituye un proceso irreversible” (concepto de la Dirección General de Ecosistemas. Folio 484), no es menos cierto que su uso racional representa un potencial que no puede desconocerse. Por estas razones, el derecho ambiental busca asegurar un equilibrio sostenido y permanente entre los intereses económicos particulares y el interés general de protección del medio ambiente.

En este sentido, de acuerdo con la legislación colombiana, la adquisición de la fauna para fines comerciales podía darse por dos vías. La primera, por medio de la implementación de zocriaderos, los cuales serán vigilados y controlados por las autoridades ambientales (artículo 5º de la Ley 611 del 17 de agosto de 2000). La segunda, por medio de la caza para fines comerciales (artículo 252 del Decreto 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), la cual tenía restricciones especiales y estaba sometida a autorización expresa (artículos 59 y siguientes del Decreto 1608 de 1978). Así, en virtud de lo expuesto en el artículo 56 del Decreto 1608 de 1978, se decía que podrán ser objeto de caza los animales silvestres, salvo que la entidad administradora ambiental hubiere determinado que no lo pueden ser o que estén fuera de la temporada establecida para la caza. A su turno, el artículo 1º del Acuerdo número 039 de 1986 expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente INDERENA, disponía que el chigüiro es una especie que puede ser objeto de actividades de caza de fomento a fin de promover el desarrollo de zocriaderos con fines comerciales y de fomento. Y, el artículo 2º, señalaba que las especies silvestres, incluido el chigüiro, “no podrán ser cazados sin el respectivo permiso de caza de fomento obtenido de conformidad con lo establecido en el Decreto 1693 de 1978.”.

Sin embargo, el artículo 31 de la Ley 84 de 1989 dispone que “queda prohibida la caza de animales silvestres, bravíos o salvajes con fines comerciales. Igualmente es ilícito el comercio de sus pieles, corazas, plumajes o cualquier otra parte o producto de los mismos”.

Como se observa, el grado de protección y control estatal sobre el uso de las especies animales depende de su población, pues es razonable que las especies más abundantes involucren menor intensidad sobre el control y fomento que aquellas cuyo número se describe como en vía de extinción.

En consecuencia, es necesario averiguar si el chigüiro es una especie que debe gozar de especial protección del Estado, en aras de evitar su extinción. Para ello se hará una descripción de la especie, tal y como lo expresó el Ministerio del Medio Ambiente:

“El chigüiro o capibara (*Hydrochaeris hydrochaeris*) es uno de los grandes roedores que habitan en centroamérica y Sudamérica, desde Panamá hasta el noreste de Argentina.

Es un animal terrestre que pesa entre 35 a 65 kilogramos, naturalmente diurno y con algunos hábitos alimentarios nocturnos. Es herbívoro, de comportamiento apacible, gregario y sedentario que vive en grupos familiares entre 2 y 30 individuos. El tamaño del grupo varía según la estación, condiciones de hábitat y densidad poblacional.

Los grupos habitan un área de vivienda entre 10 y 200 hectáreas aproximadamente, pero pueden migrar por la falta de agua. Ocupa gran variedad de hábitats, desde selvas y matorrales hasta ciénagas, manglares salobres y sabanas abiertas, pero siempre dependiendo de la disponibilidad de cuerpos de agua...

Los chigüiros tienen una máxima actividad sexual con fines de reproducción coincidente con el inicio de las lluvias (abril a junio). Su período de gestación es de cinco meses y en condiciones favorables pueden tener dos partos por año. El tamaño de la camada al nacer varía de 1 a 8, con un promedio de 4 en los llanos. La tasa promedio de crecimiento poblacional en un fundo en los Llanos de Venezuela fue de 0-42 por año, que resulta en una tasa de cosecha sostenida de 0.34 (Ojasti, 1993).

La tasa de crecimiento de los animales jóvenes varía entre 60 y 100 gramos por día según la dieta y la edad. En su primer año de vida llegan a pesar entre 22 y 25 kilogramos y de 35 a 40 kilogramos a los dos años.” (Folio 403).

En segunda instancia, mediante auto del 4 de septiembre de 2001, el Consejo de Estado solicitó conceptos especializados que permitan averiguar si el chigüiro es un animal en vía de extinción. Al respecto, la Dirección General de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, dijo:

“Como resultado del trabajo adelantado, específicamente por el grupo de especialistas de mamíferos, el chigüiro (*hydrochaeris hydrochaeris*) no se encuentra identificado, ni catalogado bajo ninguna categoría de amenaza de extinción en Colombia, pese a estar sometida a presiones de caza comercial y deterioro de su hábitat.

Así mismo, en las listas rojas o libros rojos, producidos por la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza UICN, para llamar la atención sobre las especies que se encuentran en peligro de extinción, la especie no se encuentra catalogada bajo ninguna categoría de amenaza.

En el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestres CITES, la cual fue aprobada en Colombia mediante la Ley 17 de 1987, por tanto de obligatorio acatamiento para el país, la especie nunca ha sido listada en ninguno de sus Apéndices, lo cual indica que no existe restricción o medida de manejo alguna que obligue a los países parte de la Convención a restringir o regular su comercio Internacional” (folios 484 y 485 del cuaderno principal)

En el mismo sentido, el Instituto Alexander von Humboldt, que también fue consultado por el Consejo de Estado, señaló que el chigüiro “no es una especie en vía de extinción” (folio 471 del cuaderno principal).

De consiguiente, se descarta que el chigüiro sea una especie en vía de extinción.

Sin embargo, el hecho de que no sea una especie en vía de extinción no significa que las autoridades ambientales se encuentren exoneradas de proteger los animales contra su uso irracional, pues el sacrificio de 10.000 chigüiros en tan poco tiempo puede producir un impacto en cualquier especie. Incluso, algunas pruebas allegadas al expediente permiten inferir que la conservación de la especie puede resultar amenazada si no se presenta un control adecuado sobre su uso. Al respecto, el Profesor de la Universidad Nacional, Señor Julio Betancur, advirtió lo siguiente:

“El chigüiro es un animal gregario y semiacuático que encuentra la mayor parte de su alimento acerca de los cuerpos de agua (Escobar & González Jiménez 1976, Jogerson 1986, Emmons 1997, Quintana et al. 1998). Vive en diferentes tipos de hábitats acuáticos, lagunas, pantanos, a orillas de los ríos y de los caños. Tiene tres requerimientos principales: un curso de agua adecuado, forraje, sitios para descansar y refugiarse (Ojasti 1973).

(...)

El chigüiro es un requisito biológico que tiene un alto interés económico (Alho & Cléber 1986). Es una fuente importante de alimento para algunas comunidades rurales (Quintana et al. 1998). En Argentina y Uruguay el cuero de chigüiro es apreciado por su calidad y es utilizado en la fabricación de guantes, cinturones y otros artículos (Quintana et al. 1994). **En Venezuela se consumen 400**

**toneladas de carne seca de chigüiro durante la semana santa y la pascua. En Colombia desde 1953 se practica la explotación comercial de chigüiro para su exportación a Venezuela (Acevedo & Pinilla 1961, citado en Ojasti 1973). Los departamentos de Arauca y Casanare son los principales abastecedores de carne de chigüiro para este comercio... En Colombia, la mayor parte de la explotación del chigüiro es a través de cacería furtiva y el comercio es ilegal (Olmes, com, pers)...** Folios 149 y 150 (resaltado no original).

En el mismo sentido, el representante legal de la Organización No Gubernamental “Fundación Madre Viejo” hizo un recuento sobre el uso comercial de la carne de chigüiro e informó que, anteriormente, esa especie era considerada como una “plaga” en la zona, puesto que los nativos no consumían su carne ni lo explotaban comercialmente. Posteriormente, los derivados del chigüiro adquirieron bastante importancia por el consumo nacional e internacional, pues, en especial, la carne ha llegado a tener una aceptación importante en países como Venezuela. Por ello, en la actualidad se ve al roedor como un competidor de los bovinos. (Folios 128 y 129 del cuaderno principal).

En consecuencia, el hecho de que la especie no se encuentre catalogada en vía de extinción no descarta la amenaza de afectación de la misma ni el deterioro ambiental que representa la muerte indiscriminada de los chigüiros. Por ello, es necesario orientar la explotación racional y sostenible de la especie, lo cual se ubica dentro de la esfera de protección de la acción popular.

Sumado a lo anterior se tiene que en el expediente se encuentran varios indicios que permiten deducir que existió el sacrificio de 10.000 chigüiros, aproximadamente, de origen silvestre y no de animales de cría para fomento. Las pruebas que sustentan la conclusión son las siguientes:

1. Como sustento del acto administrativo que autoriza la exportación de 100.000 kilos de carne salada de chigüiro (Resolución número 286 de 2000) se expuso que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia otorgó licencia ambiental al zocriadero El Cairo, de propiedad del señor Jesús Antonio Castañeda. Que esa persona vendió, a quien pide la autorización de exportación, la misma cantidad de carne. Sin embargo, en declaración juramentada, el nuevo Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia dijo que “a la fecha y según la información que posee la Corporación no existe en nuestra jurisdicción un zocriadero que se denomine el Cairo, no obstante, es preciso indicar que la finca



denominada el Cairo se encuentra ubicada en la vereda El Letrero, del municipio de Puerto Rondón". Agregó que "nunca ha funcionado un zocriadero en el predio denominado el Cairo... según concepto técnico 015 de enero 30 de 2001" (folio 24 cuaderno 2)

2. El Secretario General de CORPORINOQUIA dijo que "el zocriadero El Cairo, de acuerdo con nuestra investigación, obedeció a la creación ficticia de un proceso que se materializó probablemente en un lapso comprendido entre el mes de marzo y el 24 de julio de 2000, fecha anterior a la renuncia como subdirector de la subsede de Arauca, del señor..." (Folio 34 del cuaderno 2).

3. En virtud de información suministrada por personas residentes en el municipio de Puerto Rondón (Arauca) y la Alcaldesa de esa localidad al Departamento Administrativo de Seguridad, se encontró que "no se conoce la existencia del mencionado zocriadero y menos de la ubicación de la finca" (folios 28 y 29 del cuaderno 3º). Sin embargo, en el acto administrativo que concedió la licencia ambiental se dijo que el zocriadero El Cairo se ubica en el municipio de Puerto Rondón (Arauca).

Además debe recordarse que, de acuerdo con lo informado a esta Sala, la crianza de chigüiros supone la existencia de una importante cantidad de agua y amplio espacio. De ahí que si el zocriadero era capaz de criar 10.000 individuos, sea lógico suponer que la finca debe ser extensa y, por lo tanto, por lo menos, medianamente conocida en la región.

4. En declaración juramentada rendida por el señor Melquis José Benavides Hernández, ante el despacho del grupo de Seguridad Rural del DAS con sede en Paz de Ariporo, se informó que la carne de chigüiro decomisada fue comprada en las veredas Brisas del Muesse y el Tolumo (jurisdicción Paz de Ariporo -Casanare-) y que, posteriormente, se dirigió a Arauca (folios 32 y 33 del cuaderno 3º).

Así las cosas, se tiene que el sacrificio de aproximadamente 10.000 chigüiros de origen silvestre representa un impacto ambiental considerable si se tiene en cuenta que el ecosistema "está integrado de componentes bióticos y físicos interdependientes, y están unidos a otros con los que intercambian materia y energía, de tal manera que la afectación de uno trasciende a todo un complejo de

grandes procesos de flujo y circulación de materia y energía que puede tener comprensión mundial”<sup>1</sup>

De todo lo expuesto se colige que los supuestos fácticos que fundamentan la acción popular no sólo evidencian la amenaza de conservación de la especie animal denominada chigüiro, sino que demuestran la existencia de un daño consumado a los derechos colectivos del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución.

### **Imputación a las entidades demandadas de la responsabilidad por la amenaza y daño de los derechos colectivos**

Pese a que la materialización de la amenaza y vulneración de los derechos colectivos puede imputarse a particulares, la acción popular se reduce al reproche de la responsabilidad de las autoridades administrativas al expedir los actos que autorizaron o facilitaron la afectación de los derechos colectivos. De consiguiente, el análisis que corresponde hacer a la Sala, en esta oportunidad, no atañe a la legalidad de los actos administrativos, sino que deberá centrarse a la averiguación de la imputación de la responsabilidad por la afectación de los derechos colectivos que pudiese originarse en los actos expedidos por el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.

Por ello, lo primero que la Sala deberá averiguar es si la acción popular procede para evitar daños mayores, hacer cesar la amenaza o restituir las cosas a su estado anterior, cuando los hechos se originan en un acto administrativo.

Para la Sala es claro que la acción popular procede para proteger los derechos colectivos que resultan afectados por un acto administrativo, pues el artículo 15 de la Ley 472 de 1998 dispone que “la jurisdicción contencioso administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas” (subrayas no originales). Nótese que la norma se refiere a tres posibles causas de la acción

---

<sup>1</sup> Ramírez Bastidas, Yesid. El Derecho Ambiental en Colombia. Editorial Ediciones Jurídicas Gustavo Iba. ez. Bogotá. Segunda Edición. 1996. Página 55.

popular contra entidades públicas, puesto que distingue el origen de la afectación en acciones, omisiones y actos de la administración. De consiguiente, procede la acción popular para proteger los derechos e intereses colectivos que resultan afectados con la expedición de un acto administrativo.

### **Responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia**

El 25 de enero de 2000, el señor Jesús Antonio Castañeda presentó a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia solicitud de licencia ambiental para el funcionamiento, con fines comerciales, del zocriadero de chigüiro El Cairo. Para apoyar esa petición, allegó informe de actividades de zocria de chigüiro en el período 1º de enero de 2000 a 31 de marzo de 2000 e indicó que existe un “total poblacional de 29.917 animales a 31 de diciembre de 1999” (Folios 62 a 64 del cuaderno 2).

Esa petición contó con el concepto técnico favorable de la entidad administrativa, puesto que consideró que la finca es apta para la cría de esos animales, la cual cuenta con 29.917 chigüiros. Dijo que “técnica y ambientalmente es viable otorgar cupo de aprovechamiento y comercialización de 10.000 ejemplares entre adultos y subadultos...”. Sin embargo, también manifestó que el zocriadero no cuenta todavía con una infraestructura adecuada para el manejo y faenamiento de los animales, por lo que se “debe adecuar un área por parte del zocriadero que ofrezca mejores condiciones de sanidad y manejo de los animales sacrificados”. (Folios 57 a 59 del cuaderno 2).

Con base en la documentación aportada y el anterior concepto técnico, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia expidió la Resolución número 031 del 28 de febrero de 2000, por medio de la cual otorgó una licencia ambiental, por el término de 5 años, para el establecimiento de un zocriadero con fines comerciales de chigüiro, al denominado “EL Cairo”, ubicado en el predio del mismo nombre, jurisdicción del Municipio de Puerto Rondón (Arauca). El artículo 3º del acto administrativo dispone que “de conformidad con los rendimientos del zocriadero ‘EL CAIRO’ se otorga al señor JESÚS ANTONIO CASTAÑEDA un primer cupo de aprovechamiento y comercialización para la especie chigüiro (*hydrochaeris hydrochaeris*) en la cantidad de diez mil (10.000) correspondientes a la producción de 1998, 1999 y 2000”, en tanto que la Resolución número 12 del 16 de diciembre

de 1998, había otorgado licencia en su etapa experimental a ese mismo zocriadero. (Folio 47 cuaderno 2)

Sin embargo, en un memorando interno suscrito por el Asesor y el Subdirector de Gestión Ambiental, se informa que “luego de ser revisados los libros de registro de resoluciones expedidas por Corporinoquia se encuentra que el número mencionado (resolución N:0031 del 28 de febrero el 2000) ‘no concuerda’ porque el registrado en el libro corresponde a la aprobación de la solicitud del retiro parcial de las cesantías de la Dr. Dilia Gómez Murcia, Jefe de Personal Corporinoquia” (Folio 27 del cuaderno principal).

Pues bien, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 preceptúa que:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley... encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.

En el mismo sentido, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras funciones, “ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente” (numeral 2º), “Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables...” (numeral 9º); “[e]jercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos de... los demás recursos naturales renovables...” (numeral 12) y ejercer las demás funciones que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia (numeral 30).

A su turno, el artículo 10 del Decreto 1608 de 1978 señala que la administración y manejo de la fauna silvestre compete, a nivel regional, al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente de la localidad [por disposición del artículo 31, numeral 30, de la Ley 99 de 1993, debe entenderse a la Corporación Autónoma Regional]. Por su parte, el artículo 5º de la Ley 611 de 2000 dispone que:

“El registro, control y supervisión de los zocriaderos estará a cargo de las autoridades ambientales de acuerdo a la competencia que establezca la normatividad vigente al respecto, en su condición de entes encargos de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción”

Para la fecha de los hechos, se encontraban vigentes los artículos 144 a 147 del Decreto 1608 de 1978, los cuales señalaban los requisitos para autorizar el establecimiento de zocriaderos con fines comerciales, dentro de los cuales era indispensable presentar, entre otras cosas, la información técnica sobre el establecimiento del zocriadero, planos y diseños de las instalaciones, estudio de factibilidad y aprobación de las construcciones. De todas maneras, la entidad administradora que ha otorgado la licencia “podrá ordenar visitas o inspecciones cuando lo estime conveniente...” (artículo 152 del Decreto 1608 de 1978).

Pese a la existencia de gran cantidad de requisitos que exigen las normas y al carácter estricto de la demostración de aquellos, por información suministrada por la propia Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, se concedió licencia ambiental a un zocriadero que “realmente no existe”, en tanto que “nunca ha funcionado un zocriadero en el predio denominado El Cairo” (folios 24 y 25 del cuaderno 2).

Conforme a lo anterior, en el presente asunto se evidencia que la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia abandonó su función de cuidado y preservación de la especie animal silvestre denominada chigüiro, pues otorgó licencia ambiental para fines comerciales a un particular que no aseguraba la conservación y reproducción de la especie y, por el contrario, colocaba en riesgo la fauna silvestre. Por lo tanto, al expedir el acto administrativo sin el debido cuidado y sin que se hubieren exigido todos los requisitos legalmente señalados, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia favoreció la afectación de los derechos colectivos que se pretenden proteger en esta acción popular. De consiguiente, la acción popular procede contra esa entidad administrativa y, en este sentido, se confirmará la decisión impugnada.

### **Responsabilidad del Ministerio del Medio Ambiente**

Por oficio dirigido al Ministerio del Medio Ambiente y recibido el 16 de marzo de 2000, el Señor Pedro Carvajal Torres solicitó permiso de exportación de 100.000

kilogramos de carne salada de chigüiro. Mediante Resolución número 286 del mismo día, el Ministro del Medio Ambiente autorizó dicha exportación. Como sustento del acto administrativo, se aduce que el 28 de febrero de 2000, la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia otorgó licencia ambiental para el establecimiento del zocriadero El Cairo a Jesús Antonio Castañeda. Que, se allegó copia de un documento que demuestra que el Señor Castañeda vendió a Pedro Carvajal Torres 100.000 kilos de carne salada de chigüiro. Que, la Dirección Técnica de Ecosistemas del Ministerio del Medio Ambiente, mediante memorando de la misma fecha, conceptuó favorablemente sobre la exportación aludida, en tanto que el chigüiro no es una especie en vía de extinción y se dan los supuestos jurídicos que la autorizan.

Pues bien, el artículo 9º de la Ley 611 de 2000 señala:

“Las autoridades ambientales fomentarán el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática y establecerán las condiciones mínimas adecuadas de carácter científico, técnico y biológico para el establecimiento y desarrollo de centros de conservación, producción, reproducción, transformación y comercialización de productos en áreas naturales, previos estudios demostrativos de su factibilidad, en aras de lograr un adecuado manejo y aprovechamiento de los recursos naturales del país”

El artículo 5º de la Ley 99 de 1993, expresa:

“Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables...

(...)

21) Regular, conforme a la ley, la obtención, uso, manejo, investigación, importación, exportación, así como la distribución y el comercio de estirpes genéticas de fauna y flora silvestres; regular la importación, exportación y comercio de dicho material genético, establecer los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia...”

Por su parte, el artículo 258 del Decreto 2811 de 1978 preceptúa:

“Corresponde a la Administración Pública, en lo relativo a fauna silvestre y caza:

a) Establecer y administrar zonas de protección, estudio y propagación de animales silvestres, sin perjuicio de derechos adquiridos o del interés social;

(..)

d) Velar por la adecuada conservación, fomento y restauración de la fauna silvestre;

(...)

f) Ejecutar las prácticas de manejo de la fauna silvestre mediante el desarrollo y la utilización de técnicas de conservación y aprovechamiento;”

En cuanto a la exportación de individuos o productos provenientes de zoocriaderos, los artículos 211, 212 y 214 del Decreto 1608 de 1978 señalan como titular de esa autorización al gobierno nacional y exigen que se cumplan con las siguientes exigencias:

“Artículo 211. Para exportar individuos o productos de la fauna silvestre se requiere:

1. Que la exportación de los individuos o productos esté permitida conforme a los tratados, acuerdos o convenciones internacionales que obliguen a Colombia y a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia.
2. Que se trate de individuos o productos cuya obtención o captura no haya sido vedada o prohibida en Colombia.
3. Que el interesado cumpla las disposiciones que regulan las exportaciones y que obtenga el permiso correspondiente.
4. Que se obtenga la autorización del gobierno nacional

Artículo 212. Quien pretenda exportar individuos, especímenes o productos de la fauna silvestre deberá presentar solicitud de permiso en papel sellado, anexando los siguientes datos y documentos:

1. Nombre, identificación y domicilio del solicitante. Si se trata de persona jurídica, prueba de existencia y nombre, identificación y domicilio de su representante legal.
2. Objetivo y justificación de la exportación
3. Especie y subespecie a la cual pertenecen los individuos, especímenes o productos que se pretende exportar.
4. Sexo, edad, número, talla y demás características que la entidad administradora considere necesario especificar.
5. Procedencia de los individuos, especímenes y productos y salvoconductos que acrediten la legalidad de su obtención.

(...)

Artículo 214. Para exportar individuos o productos procedentes de zoocriaderos u obtenidos en ejercicio de la caza comercial para fines exclusivamente científicos de empresas o entidades extranjeras, además de los requisitos relacionados en el artículo 212 de este decreto se requiere:

(...)

2. Presentar copia de la licencia de funcionamiento del zoocriadero y del informe de la visita técnica practicada al mismo, para comprobar la estabilidad de la población y su incremento sostenido...”

Como se observa, al Ministerio del Medio Ambiente corresponde la obligación de velar por la conservación y fomento de la fauna silvestre, para lo cual debe ejercer un control sobre la exportación de los productos de origen animal. Sin embargo, ese deber de control no puede limitarse al análisis formal de una documentación sino a la constatación de los requisitos que están dirigidos a garantizar la preservación de la especie animal y a conservar el equilibrio ecológico. De hecho, el deber de allegar documentos no es una formalidad gratuita ni es una forma que carece de sentido sino que, por medio de ellos, se persigue demostrar el cumplimiento de condiciones que armonizan la preservación y conservación del medio ambiente con la capacidad privada de explotar económicamente los recursos naturales.

No obstante, el Ministerio del Medio Ambiente se limitó a efectuar una comprobación de documentos, pero no tuvo en cuenta ni exigió la visita técnica al zocriadero, la cual busca demostrar la estabilidad de la población y su incremento sostenido, puesto que en la motivación del acto administrativo no se hace referencia a ella. En efecto, tal y como lo expresa el acto administrativo, el concepto técnico favorable de la exportación, que se produce el mismo día en que se realiza la solicitud y se expide la autorización de comercialización -lo cual evidencia diligencia, pero también puede producir una decisión apresurada-, sólo alude al hecho de que el chigüiro no es una especie en vía de extinción y que “al realizar la exportación quedan agotadas las existencias de individuos autorizados a comerciar mediante la Resolución No. 031 de 2000 de Corporinoquia”. En consecuencia, si la visita técnica busca asegurar la relación de causalidad que debe existir entre los individuos criados en el zocriadero y la carne que se autoriza exportar, no era un requisito que podía desconocerse en el acto administrativo. Además, era evidente que si la licencia ambiental otorgada al zocriadero de donde presumiblemente procedía la carne de chigüiro tenía fecha 28 de febrero de 2000 (debe recordarse que la licencia otorgada en 1998 fue exclusivamente experimental) y 16 días después se solicita la exportación de la carne, la visita técnica también debía verificar el origen de los animales para descartar la caza indiscriminada de animales silvestres.

Así las cosas, tal y como consta en la motivación del acto administrativo, se autorizó la exportación de la carne de chigüiro sin que se hubiere constatado plenamente que el origen de la misma es producto de una cría organizada y planificada. De ahí que esa omisión facilitó el sacrificio de animales silvestres y olvidó que es función de la entidad velar por la conservación de la fauna silvestre. Luego, el Ministerio del



Medio Ambiente es también responsable por la afectación de los derechos colectivos que se protegen en esta acción popular.

### **Decisiones a tomar**

La decisión objeto de impugnación será confirmada, en cuanto se encontraron afectados los derechos colectivos al aprovechamiento racional de la fauna silvestre para garantizar su desarrollo sostenible, a la conservación de las especies animales y al equilibrio ecológico.

De otra parte, el Tribunal Administrativo de Casanare resolvió “declarar que el Ministerio del Medio Ambiente y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia ‘CORPORINOQUIA’ son responsables en forma solidaria y cada uno dentro de sus competencias de la irregular exportación a Venezuela durante el mes de marzo de 2000 de por lo menos cien mil kilogramos de carne salada de chigüiro, correspondiente al sacrificio de diez mil ejemplares sustraídos de la Orinoquia colombiana” (numeral quinto de la parte resolutive). En el mismo sentido, el numeral sexto declaró la responsabilidad solidaria por el aprovechamiento irracional de la especie. La Sala considera necesario modificar esos numerales, pues, como se expuso, el objeto de la acción popular no es averiguar la regularidad de los actos administrativos sino la existencia de un daño futuro y actual a un derecho colectivo, el cual debe imputarse a una autoridad pública o a un particular. Por lo tanto, se modificará ese numeral en el sentido de declarar que la afectación de los derechos colectivos es imputable, entre otros, al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.

A su turno, el numeral séptimo de la sentencia impugnada resolvió condenar a las entidades demandadas a implementar las medidas necesarias para reponer a la mayor brevedad posible la población de chigüiros que fue objeto de sacrificio. Para ello, deberán destinar “los recursos económicos suficientes con el fin de implementar o apoyar inmediatamente proyectos o programas de gran envergadura para detener, controlar y de esta forma estabilizar el número de población de la especie afectada”.

Como se observó en el análisis de la finalidad de la acción popular, esta procede para restituir las cosas a su estado anterior, cuando eso es posible. Esta Sala coincide con el a quo cuando sostiene que el fomento de proyectos o programas

para detener y controlar la amenaza de afectación de la especie, es una forma de volver las cosas a su estado anterior. Por lo tanto, se confirmará esa orden.

Además, esa decisión simplemente reitera el cumplimiento del artículo 131 del Decreto 1608 de 1978, el cual dispone que “corresponde a la entidad administradora del recurso realizar y regular las actividades de repoblación fáunica, para lo cual deberá realizar previamente un plan de repoblación...”. De igual manera, se tiene que el Ministerio del Medio Ambiente adelanta Convenios Interadministrativos de Cooperación para, entre otras cosas, “formular como mínimo cinco proyectos específicos con al menos igual número de especies de fauna silvestres, con el fin de conocer su estado de conservación y el de sus respectivos habitats y definir las estrategias más idóneas para su aprovechamiento sostenible, incorporando la proyección de los recursos económicos, humanos, administrativos y logísticos necesarios para su implementación”. Dentro de las especies escogidas se encuentra el “manejo de poblaciones de chigüiro (*Hydrochaeris hydrochaeris*) con fines comerciales y de conservación en la Orinoquia Colombiana. (folios 260 a 269 del cuaderno principal).

Luego, eso demuestra que la orden judicial simplemente reitera el cumplimiento de normas, pero, para proteger la especie afectada en esta ocasión, limita el margen de discrecionalidad del Ministerio y obliga a mantener los estudios hasta tanto se tenga un diagnóstico sobre la población de chigüiros.

De otra parte, el numeral octavo de la parte resolutive de la sentencia deberá ser revocado, en tanto que no puede ordenarse a las autoridades demandadas a exigir a los particulares la reparación de los daños causados, por dos razones. La primera, porque la acción popular no estudió el grado de responsabilidad de los particulares, en tanto que no era materia objeto de análisis. La segunda, porque esa responsabilidad debe demostrarse en el proceso judicial correspondiente.

En relación con el monto del incentivo reconocido en 50 salarios mínimos en el numeral décimo de la sentencia, la Sala considera que es razonable disminuirlo a la mitad, puesto que se reconoce la labor de los demandantes pero se entiende que no implicó una actividad demasiado difícil ni un despliegue económico de gran magnitud.

En lo demás, se confirmará la decisión impugnada.

### **III. LA DECISION**

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A:**

- 1º. Confírmense los numerales 1º, 2º, 3º y 4º de la sentencia dictada el 10 de julio de 2001 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en cuanto se encontraron afectados los derechos colectivos al aprovechamiento racional de la fauna silvestre para garantizar su desarrollo sostenible, a la conservación de las especies animales y al equilibrio ecológico.
- 2º. Modifícanse los numerales 5º y 6º de la sentencia dictada el 10 de julio de 2001 por el Tribunal Administrativo de Casanare, en el sentido de declarar que la afectación de los derechos colectivos es imputable, entre otros, al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.
- 3º. Confírmense los numerales 7º, 10, 11, 12 y 13 de la sentencia dictada el 10 de julio de 2001 por el Tribunal Administrativo de Casanare.
- 4º. Revócase el numeral 8º de la sentencia apelada.
- 5º. Modifícase el numeral 9º de la sentencia dictada el 10 de julio de 2001 por el Tribunal Administrativo de Casanare. En su lugar, fíjese el monto del incentivo a favor de los demandantes, conjuntamente, en el equivalente a 25 salarios mínimos legales vigentes.
- 6º. Ejecutoriada esta providencia y previas las constancias del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**MARIO ALARIO MENDEZ**

**Presidente**

**REINALDO CHAVARRO BURITICA**

**ROBERTO MEDINA LOPEZ**

**DARIO QUIÑONES PINILLA**

**MERCEDES TOVAR DE HERRAN**

**Secretaria General**