



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, cuatro (04) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2018 00188 00**  
**ASUNTO: ACCIÓN POPULAR**  
**DEMANDANTE: JOSÉ RAFAEL TERCERO SAN MIGUEL ROLDÁN, ANGÉLICA ZÚÑIGA BUITRAGO**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE GRANADA, CORMACARENA, TRITURADORA LOS ANDES LTDA**

Procede esta Sala de Decisión a resolver la solicitud de desacato elevada por José Rafael Sanmiguel Roldán, Geovani Reyes y Angélica Zúñiga Cortés, ante el incumplimiento del fallo proferido el 31 de enero de 2019, por cuanto la Inspección de Policía de Granada dio permiso provisional de funcionamiento a la Trituradora Los Andes Ltda., para ejercer la actividad económica en un horario determinado.

#### **I. ACTUACIÓN JUDICIAL**

Mediante auto del 28 de noviembre de 2019<sup>1</sup>, previo a resolver sobre el trámite incidental, se ordenó oficiar a JUAN CARLOS MENDOZA RENDÓN, en calidad de Alcalde del Municipio de Granada, y, a HENRY WALTER PALMA BECERRA, en calidad de Representante Legal de la Trituradora de los Andes Ltda, o quienes hicieran sus veces, para que informaran sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en la sentencia proferida por esta corporación el 31 de enero de 2019.

El Municipio de Granada<sup>2</sup>, a través de su apoderada judicial, manifestó que en atención a la conclusión a la que se llegó en la Mesa de Trabajo llevada a cabo el 30 de mayo de 2019, respecto a que no se debía iniciar un proceso policivo sino suspender inmediatamente el funcionamiento de la trituradora, la Inspectora Municipal de Granada realizó el sellamiento o suspensión de actividades de la empresa. Además, informó que desde el 19 de noviembre de 2019 la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal expidió el certificado de uso de suelo en donde es permitido el funcionamiento de la trituradora, por lo que el representante legal de la misma manifestó que se dispondría a realizar el correspondiente traslado.

---

<sup>1</sup> Fol. 19 C. de incidente.

<sup>2</sup> Fol. 30-31 ibídem.

A su vez, la Inspectora Municipal<sup>3</sup> indicó que el 18 de junio de 2019 expidió la orden de policía tipificada en el artículo 150 de la Ley 1801 de 2016, ordenando la suspensión definitiva de la actividad comercial ejercida por la trituradora, siendo notificada en estrados e imponiendo los respectivos sellos. Igualmente, indicó que mediante Oficio No. 340.960 del 31 de octubre de 2019, con el fin de mitigar los daños y perjuicios de la trituradora por cuanto no se le había expedido el certificado de uso de suelos de predios a los cuales se pudiera trasladar al no existir en el PBOT una zona industrial en el municipio para desarrollar dicha actividad, otorgó permiso de carácter provisional para desarrollar la trituración de forma controlada por el término de un mes, de lunes a viernes en los horarios de 08:00 a.m. a 12:00 p.m. y de 02:00 p.m. a 05:00 p.m., exceptuando festivos y fines de semana.

Manifestó, que el 26 de noviembre de 2019 fue entregado por parte de la Secretaría de Planeación Municipal al representante legal de la trituradora el certificado de uso de suelo condicionado para ejercer su actividad económica en un predio rural ubicado en la Vereda Santa Helena, por lo que el permiso provisional fue revocado y se mantiene en firme la orden de policía de suspensión definitiva.

Luego, en atención a las elecciones regionales llevadas a cabo el 27 de octubre de 2019, y, en aras de dar aplicación al principio de individualización de quien debe cumplir la orden proferida, en proveído del 27 de enero de 2020<sup>4</sup> el despacho ponente dispuso requerir a FREDY HERNÁN PÉREZ, en calidad de Alcalde del Municipio de Granada, para que, igualmente, informara sobre el cumplimiento de la orden judicial ya mencionada.

En atención a lo anterior, la apoderada del Municipio de Granada<sup>5</sup> allegó el informe realizado por la Inspectora de Policía de dicha municipalidad<sup>6</sup>, en el que reitera sus argumentos frente a la orden de policía decretando la suspensión definitiva de la actividad comercial de la trituradora, el permiso provisional de funcionamiento para mitigar los daños ante la negativa del certificado de uso de suelos, la entrega de este último realizada el 26 de noviembre de 2019 y la correspondiente revocatoria del permiso provisional, y adicionalmente, informó que ante situaciones de desacato por el funcionamiento de la maquinaria ordenó la apertura del proceso verbal abreviado por comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades, por infringir el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, habiendo notificado la fecha de la respectiva audiencia pública.

---

<sup>3</sup> Fol. 32-35 ibídem.

<sup>4</sup> Fol. 98 ibídem.

<sup>5</sup> Fol. 100 ibídem.

<sup>6</sup> Fol. 101-107 ibídem.

Posteriormente, en providencia del 12 de febrero de 2020<sup>7</sup> la Sala dispuso abrir el trámite incidental en contra de FREDY HERNÁN PÉREZ, en su condición de Alcalde del Municipio de Granada, Meta, y de ANGÉLICA DEL PILAR RODRÍGUEZ ZABALA, en su calidad de Inspectora de Policía de la misma municipalidad, comoquiera que no habían dado cumplimiento al fallo proferido el 31 de enero de 2019, toda vez que decidieron suspender inmediatamente la actividad económica ejercida por la trituradora sin haber sido esta la orden proferida por la corporación, pues, el ente territorial debía iniciar las actuaciones administrativas y policivas de su competencia con la finalidad de cesar la afectación contra la integridad urbanística que genera la actividad industrial que desarrolla la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA, respetando estrictamente los términos procesales fijados en las normas que regulan la materia, sin excederlos.

A su vez, en la misma providencia se abstuvo de iniciar el incidente contra el Representante Legal de la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA, en atención a que obraban elementos de juicio que permitían desvirtuar una conducta negligente o renuente por parte del mismo, pues, el certificado de uso de suelo expedido por el Municipio de Granada tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019, aunado a que el traslado compromete las autorizaciones, permisos y licencias de las autoridades correspondientes, y al no haberse obtenido por parte del interesado, no resultaba posible realizarlo.

Luego, el 25 de febrero de 2020<sup>8</sup> la Inspectora de Policía de Granada emitió nuevamente pronunciamiento frente a los requerimientos realizados, reiterando los argumentos ya mencionados, y adicionando que, mediante Oficio No. 400.0004 se realizó la renovación del certificado de uso de suelo otorgado el 04 de diciembre de 2019, y, que en atención a la diligencia de inspección judicial realizada en el predio, pudo constatar que se está desmontando la segunda máquina de trituración que aún continuaba en funcionamiento.

Frente a esta última manifestación, el despacho ponente advirtió que el registro fílmico indicado no correspondía con el allegado, por lo que mediante proveído del 12 de marzo de 2020<sup>9</sup> requirió a la funcionaria para que aportara el mismo, a lo cual dio cumplimiento.

Mediante proveído del 21 de septiembre de 2020<sup>10</sup>, se decretaron pruebas en el asunto, y entre otras, se requirió a la Inspectora Municipal de Policía de Granada, al Alcalde del Municipio de Granada, y al Comité de Verificación designado en la providencia del 31 de enero de 2019, y/o a sus miembros individualmente, a efectos de

---

<sup>7</sup> Fol. 147-150 ibídem.

<sup>8</sup> Fol. 152-158 ibídem.

<sup>9</sup> Fol. 175 ibídem.

<sup>10</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AUTO ABRE A PRUEBAS\_21-09-2020 4.55.49 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 21/09/2020 4:56:22 P.M., consultable en el aplicativo Tyba, <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsulta.aspx>.

que rindieran informe sobre la situación actual y los trámites adelantados por el Municipio de Granada para el cumplimiento del fallo proferido por esta corporación el 31 de enero de 2019.

En virtud de lo anterior, se allegó registro fílmico de la visita realizada el 23 de septiembre de 2020 en las instalaciones de la trituradora por parte de la Inspectoría Municipal de Policía de Granada y el Personero Municipal de Granada<sup>11</sup>, Concepto Técnico No. PM-GA 3.44.20 realizado por Cormacarena<sup>12</sup> y el Concepto No. 121 realizado por el Procurador 48 Judicial II Administrativo del Meta<sup>13</sup>.

Asimismo, el 24 de septiembre de 2020<sup>14</sup> los incidentantes informaron que la incidentada se encontraba desarrollando actividades industriales, como la producción de concreto, aunado a que no se habían desmontado en su totalidad las máquinas utilizadas para la trituración de material, y, el 06 de noviembre de 2020<sup>15</sup> el Representante Legal de Trituradora Los Andes Ltda., indicó que las instalaciones donde funcionaba la empresa fue desmantelada en su totalidad, sin embargo, sostuvo que hubo irregularidades en el cierre de la empresa toda vez que se llevó a cabo sin el debido proceso.

## II. CONSIDERACIONES

De entrada, debe recordarse que el Incidente de Desacato en Acciones Populares está consagrado en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que reza:

*"La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo."*

Frente al trámite incidental en las acciones populares, el Consejo de Estado<sup>16</sup> se ha pronunciado de la siguiente manera:

<sup>11</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_24-09-2020 4.35.39 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 24/09/2020 3:17:13 P.M., y documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_25-09-2020 4.12.48 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 25/09/2020 4:12:55 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>12</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_5-11-2020 9.12.36 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 5/11/2020 9:12:44 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>13</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_6-11-2020 7.07.21 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 6/11/2020 7:07:28 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>14</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_24-09-2020 9.09.43 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 24/09/2020 9:09:49 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>15</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AGREGAR MEMORIAL\_9-11-2020 2.47.19 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 9/11/2020 2:47:25 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 6 de febrero de 2020. Rad: 13001-23-31-000-2002-10034-02 (AP). CP: Nubia Margoth Peña Garzón.

"Esta potestad disciplinaria del Juez de conocimiento para imponer la sanción (multa conmutable en arresto), está limitada por dos requisitos, a saber: i) que se verifique el incumplimiento de la orden judicial, y ii) que se determine la responsabilidad subjetiva del demandado en la renuencia para acatarla.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Sección<sup>17</sup> al señalar que **no es suficiente para sancionar** que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia de la persona encargada de su cumplimiento, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.

Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, verbigracia, los grados y modalidad de la culpa o negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta y, por supuesto, el derecho de defensa y contradicción.

Todo lo anterior supone que la sanción por desacato a la orden judicial de una acción popular se enmarca en el régimen sancionatorio personal y no institucional<sup>18</sup>; de lo que se colige que la multa conmutable en arresto señalada en el artículo 41 de la citada Ley 472, procede respecto de la persona responsable del incumplimiento y no de la autoridad o entidad pública, genéricamente considerada.<sup>19</sup>"

En el caso concreto es importante tener en cuenta que en la parte resolutive del fallo del 31 de enero de 2019, se dispuso lo siguiente:

"**TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE GRANADA y a la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA, a realizar las actuaciones descritas en la parte motiva y en los términos allí indicados. El cumplimiento de las órdenes se iniciará inmediatamente quede ejecutoriado el fallo.**

*La orden judicial debe entenderse sin perjuicio del acatamiento de todas las disposiciones jurídicas, técnicas y demás que correspondan para ejecutarla".*

Acorde con lo anterior, en la parte pertinente e integradora de las consideraciones, la Sala expresó frente al ente territorial que:

"Se ordenará al MUNICIPIO DE GRANADA que en el término de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, proceda a iniciar las actuaciones administrativas y policivas de su competencia, con la finalidad de cesar la afectación contra la integridad urbanística que genera la actividad industrial que desarrolla la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA o el nombre que tuviese en caso de cambio de razón social, en el predio ubicado en la dirección 000502930004000/predio El Recreo V/DA Los Andes en el municipio de Granada – Meta, con la advertencia que tales actuaciones deberán adelantarse con prioridad respetando estrictamente los términos procesales fijados en las respectivas normas, sin excederlos". (Subraya y negrilla fuera de texto original)

<sup>17</sup> Ver entre, otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 24 de noviembre de 2005 y 10 de mayo de 2004, respectivamente, con número único de radicación 2000-3508 y 2003-90007, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>18</sup> Sobre este asunto en particular, consúltese Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 4 de agosto de 2011, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 2003 01043 02.

<sup>19</sup> En efecto, la norma expresa «La persona que incumpliere una orden judicial... incurrirá en multa... conmutable en arresto». El sujeto pasivo del arresto, sólo puede ser una persona natural.

Pues bien, advierte la Sala de todo el material probatorio recopilado, que a la fecha cesó la afectación contra la integridad urbanística que generaba la actividad industrial que desarrollaba la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA en el predio ubicado en la dirección 000502930004000/predio El Recreo V/DA Los Andes en el Municipio de Granada – Meta.

Lo anterior, se extrae del informe remitido por Cormacarena, en el que detalla lo siguiente:

*"En cuanto a la planta de trituración la cual se estableció a 3.5 km del título minero, se evidencia que se encuentra inactiva, se observa desinstalación de la misma no se observa personal como tampoco entrada y salida de volquetas, por otra parte, como se puede identificar en la fotografía las piscinas de sedimentación se encuentran cubiertas de pastizal y canales perimetrales en estado de abandono debido a la inactividad de la misma".*

Y,

*"Que, en el momento de la visita técnica, tanto el proyecto minero como la planta de beneficio, no se encontraban realizando actividades.*

*Que en la planta de beneficio se evidenció el desmantelamiento de la planta de trituración, por otra parte, no se evidenció uso de la concesión de aguas subterráneas ni ningún permiso de uso y aprovechamiento de los recursos naturales".*

Asimismo, el Procurador 48 Judicial II Administrativo del Meta en su concepto, señaló que:

*"2. Sí se ha dado cumplimiento, dado que ya no hay trituración de material pétreo.  
3. Que fue desmontada inicialmente una de las dos máquinas de trituración. La otra estuvieron durante un tiempo largo, terminándola de desmontar, porque son aparatos gigantescos, de difícil desmonte, se atravesó la pandemia y diversas circunstancias.*

*4. Ahora, según lo visto en la última celda del cuadro, el punto es que a pesar del difícil desmonte de las trituradoras, por lo grandes, por la pandemia, ya se terminó el desmonte, es decir, no hay afectación alguna a la comunidad".*

Ahora, si bien los incidentantes informaron que la empresa Triturandes Ltda. no había dado cumplimiento a la orden emitida por cuanto se encontraba desarrollando actividades industriales como la producción de concreto, de las anteriores pruebas se llega a la conclusión que a la fecha tal situación no persiste, aunado a que tal como se mencionó en proveído del 29 de octubre de 2020<sup>20</sup>, el derecho colectivo protegido mediante fallo del 31 de enero de 2019 fue el de *"la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes"*, en esencia por cuanto

<sup>20</sup> Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_AUTO REQUIERE\_29-10-2020 8.21.18 A.M..PDF, registrada en la fecha y hora 29/10/2020 8:21:29 A.M., consultable en el aplicativo Tyba.

se encontró que "la actividad desarrollada en el predio donde se ubica la planta de trituración, no está acorde con el uso del suelo previsto por el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Granada para esa zona, es decir, incumple con la regulación urbanística dispuesta por el ente territorial", sin embargo, se reitera, la entidad incidentada ya no se encuentra desarrollando ninguna actividad en el predio, por lo que no se vislumbra la actual vulneración de derecho colectivo protegido, quedando sin propósito el presente incidente.

Por último, en cuanto a la manifestación del Representante Legal de Trituradora Los Andes Ltda., frente a las irregularidades en el cierre de la empresa por haberse llevado a cabo sin el debido proceso, y los atropellos de los que afirma fue víctima por miembros de la comunidad y por distintas autoridades, resulta preciso aclarar que el trámite que nos ocupa corresponde a la verificación del cumplimiento de las órdenes emitidas pero con miras a garantizar la protección de los derechos colectivos que fueron protegidos en el fallo correspondiente, y como estos derechos ya no se encuentran afectados en el caso particular, a esta colegiatura no le es posible, por carecer de competencia de cara a la finalidad del incidente de desacato, entrar a estudiar la posible vulneración de derechos particulares por los aquí incidentados, los accionantes o cualquier otra autoridad, so pretexto de hacer cumplir las órdenes judiciales bajo una inadecuada interpretación.

Por lo tanto, toda vez que se encuentra probado que actualmente no se presenta la afectación contra la integridad urbanística que generaba la actividad industrial que desarrollaba la TRITURADORA DE LOS ANDES LTDA, la Sala se abstendrá de imponer sanción en contra de FREDY HERNÁN PÉREZ, en su condición de Alcalde del Municipio de Granada, Meta, y de ANGÉLICA DEL PILAR RODRÍGUEZ ZABALA, en su calidad de Inspectora de Policía de la misma municipalidad.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** **ABSTENERSE DE IMPONER SANCIÓN** contra **FREDY HERNÁN PÉREZ**, en su condición de Alcalde del Municipio de Granada, Meta, y de **ANGÉLICA DEL PILAR RODRÍGUEZ ZABALA**, en su calidad de Inspectora de Policía de la misma municipalidad, conforme lo expuesto en este proveído.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente del incidente de desacato, dejando las constancias del caso.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el cuatro (04) de febrero de 2021, según Acta No. 003, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo Tyba.

Se deja constancia de la firma en sala dual, habida cuenta del impedimento aceptado en providencia del 12 de febrero de 2020 a uno de los miembros de la sala de decisión<sup>21</sup>.

**Claudia Patricia Alonso Perez (Oralidad)**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Nohra Eugenia Galeano Parra**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**6c6387c5666b5140ac3f19bfefafb4ac29555639d204835aef0758e105311f67**

Documento firmado electrónicamente en 09-02-2021

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**

---

<sup>21</sup> Pág. 177-184. Ver documento 50001233300020180018800\_ACT\_INCORPORA EXPEDIENTE DIGITALIZADO\_29-07-2020 12.31.41 P.M..PDF, registrada en la fecha y hora 29/07/2020 12:32:02 P.M., consultable en el aplicativo Tyba.