



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO

El Socorro, treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023).

I. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver la impugnación presentada por el apoderado de la accionante ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guapotá, Santander, el 22 de noviembre del 2022, en virtud de la cual dispuso declarar la improcedencia del amparo tanto frente a la violación del derecho del proceso administrativo como del derecho de petición en virtud de la carencia actual de objeto por hecho superado.

II. ANTECEDENTES

Los hechos y las pretensiones que motivaron la solicitud de amparo constitucional, fueron reseñados por el a-quo en los siguientes términos:

“...1.1. ASPECTO FÁCTICO:

Sostiene el petente, que el pasado 22 de octubre de 2021, radico en la ventanilla única de correspondencia del Municipio de Guapota. Licencia de subdivisión del predio rural denominado San Javier Centro, ubicado en la vereda Centro de esta Municipalidad, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria # 321- 35808 de la O.R.I.P., de Socorro.

Refiere que previo a realizar la sucesión del causante ALFONSO RIOS PELAYO, en la Notaría Segunda del Circulo de Socorro, los herederos determinaron solicitar la Licencia de subdivisión del predio a fin de no quedar en una comunidad proindiviso.

Sostiene que consultó personalmente con el titular de la Secretaria de Planeación del Municipio de Guapota, si previo a realizar la sucesión del causante era viable



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

solicitar la licencia de subdivisión del predio, quien le refirió respuesta afirmativa, indicándole los requisitos, entre ellos que recibiera poder de la Sra. Ana Virginia Cuevas, así como todos los demás documentos debían hacerse con ella, quien era la titular, pues realizarlo a nombre de cada uno de los demás poseedores haría dispendiosos el trámite.

Que en vista de la sugerencia se levantó el plano topográfico del predio a dividir por parte del Ing. Julio Cesar Meneses, que del levantamiento topográfico se estableció inconsistencia en el área materia de subdivisión en relación con la consignada en la Escritura Pública, Certificado de Libertad y Tradición del predio, Certificado expedido por el IGAC y en consecuencia lo registrado en la Tesorería Municipal. Situación que fue comunicada al Secretario de Planeación, quien manifestó que se tomara el área de la Escritura y de la Oficina de Registro, dado que era la entidad que registraría la Licencia de Subdivisión, por lo que se continuó con la finalización del informe y levantamiento topográfico para ser radicado con los restantes documentos.

Establece que en los meses siguientes personalmente interactuó con el Secretario de Planeación quien le refirió que la complejidad del asunto requería buen estudio. Así es que, el 21 de enero de 2022, llamo al abonado 3124274716, suministrado por el profesional, a averiguar por el asunto, enterándose que el funcionario que proyecta se encontraba enfermo por covid-19 y que volviera a comunicarme otro día, para ver si ya estaba el proyecto.

En vista de no tener respuesta el 10 de febrero de 2022, radico en la ventanilla única del Municipio de Guapota, solicitud de expedición de la Licencia, resguardado en el art.34 de la ley 1469 de 2010, dado que ya estaba fenecido el termino de 45 días para expedirla, con el lleno de los requisitos operando el silencio administrativo positivo. A lo cual el 23 de marzo de 2022, le fue enviado a su correo electrónico respuesta de porque no se ha expedido la respectiva licencia. Así las cosas, con fecha 08 de abril de 2022, el Secretario de Planeación Municipal de Guapota, establece las razones por las cuales no se accede a la expedición de la licencia de subdivisión y expone sus razones en cuanto a la disparidad del área del predio en los diferentes documentos aportados, falta de firma de todos los titulares y cita normatividad para ilustrar al petente.

En ese orden dice que el 06 de mayo de 2022, vía correo electrónico, solicita ampliación de los términos expuestos en el acta de observación a fin de atender



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

las correcciones tanto en el informe como de los planos e indica que dichos cambios requerían tiempo del perito y pago extra, por lo que refiere consulto con la Oficina de Registro si con dichos cambios se registraría la Licencia, informándome que no era posible registrar un área diferente a la que aparecía en el Certificado de Libertad y tradición.

En vista de la información el 19 de mayo de 2022, radique solicitud ante Secretaria de Planeación Municipal de Guapota, que debía expedirse la Licencia de subdivisión de conformidad con el trabajo presentado, empleando el área registrada en el Certificado de libertad del predio. A lo cual el 23 de mayo de 2022, recibí respuesta negativa. Con lo cual se está vulnerando el derecho al debido proceso y de petición y del cual se solicita su especial protección”¹.

III. DECISIÓN OBJETO DE IMPUGNACIÓN

La Juez Promiscuo Municipal de Guapotá Santander, con decisión adoptada el día 12 de noviembre de 2022, resolvió declarar improcedente el amparo del debido proceso administrativo, como también el del derecho de petición, este último por carencia actual de objeto al considerar que sobrevino el fenómeno del hecho superado.

Empezó su discernimiento haciendo referencia a la situación fáctica planteada por la accionante, a las respuestas dadas por la entidad accionada, para realizar algunas consideraciones en lo que respecta a la competencia para conocer la acción constitucional, a plantear el problema jurídico, a establecer la legitimidad en la causa de la accionante, para actuar como agente oficioso de su progenitor; seguido a esto procedió a hacer algunas consideraciones sobre la procedencia de la acción de tutela, para finalmente descender al caso en concreto.

Señaló el A-Quo que por regla general la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos definitivos, al existir un mecanismo de defensa judicial en la jurisdicción contenciosa

¹ Archivo 24.- FALLO DE TUTELA 2022-00019-00



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

administrativa. Lo mismo, sucede con los actos de trámite o preparatorios, pues al ser actos que no tienen efectos jurídicos claros y concretos, su control solamente se realizará frente al acto definitivo, interponiendo los recursos procedentes contra él o denotando alguna causal de anulación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, precisó que si en el asunto se verifica que el acto de trámite resuelve un asunto de naturaleza sustancial y de fondo, que evidencie una actuación irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario que la emita, la acción de tutela resultaría procedente para conceder un amparo transitorio o definitivo.

Adujo que en el escrito de amparo el apoderado aseveró que la Oficina de Planeación e Infraestructura del Municipio de Guapota - Santander, dejó vencer el término establecido en el artículo 34 de la ley 1469 hoy compilada en la ley 1077 de 2015 razón por la operó el silencio administrativo positivo, siendo este el motivo por el que mediante derecho de petición del 10 de febrero de 2022, deprecó se otorgara la mentada licencia de subdivisión.

4

Por el contrario, la Oficina de planeación e infraestructura de Guapotá, afirmó que si bien tenía un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento, contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma, vencidos sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, operará el silencio administrativo positivo en los términos solicitados, advierte que tal ficción no operaría en contravención de las normas urbanísticas y de edificación, situación que se evidenció en la solicitud elevada por la accionante ante las evidentes inconsistencias entre las áreas reportadas en los documentos aportados, así como el incumplimiento del artículo 2.2.6.1.2.1.5 del decreto 1077 de 2015 y a la resolución 462 de 2017.

Por lo anterior, consideró que tal petición genera una fuente de inseguridad jurídica que, impide otorgar la licencia solicitada.



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

Otro de los motivos por los cuales no era procedente expedir la licencia de subdivisión es que la solicitud para el estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas, sólo procede a quienes puedan ser titulares de la misma, es decir a quienes ostenten la calidad de propietarios del inmueble tal como lo indica el artículo 2.2.6.1.2.1.5., evidenciándose del certificado de Libertad y Tradición 321-35808 de la O.R.I.P., de Socorro y el Formulario Único Nacional presentado como documento requisito para la solicitud de licencias urbanísticas y sus modalidades, que solo se acreditó un titular, cuando del certificado de libertad y tradición # 321-35808 de la O.R.I.P., de Socorro y de la Escritura Publica # 857 del 13 de septiembre de 2001, indica que son dos los titulares.

En ese mismo sentido, tampoco se adjuntó copia de la cédula de ciudadanía del segundo titular ALFONSO RIOS PELAYO, y está ausente el poder especial de uno de los titulares, puesto que éste es fallecido, luego para poder incoar la solicitud de licencia de subdivisión se requiere que se adelante la sucesión del causante ALFONSO RIOS PELAYO, para poder dar cumplimiento con lo estatuido en el artículo 2.2.6.1.2.1.5 del decreto 1077 de 2015, ya que su cónyuge sobreviviente y los herederos legítimos reconocidos, serán quienes como titulares soliciten la licencia de subdivisión del predio materia de discusión, ya sea directamente o por intermedio de apoderado judicial.

5

Refiere que el acta de observaciones y corrección al radicado de la licencia de subdivisión de fecha 23 de marzo de 2022, se entiende como un acto administrativo de trámite porque es un concepto técnico que no crea, extingue o transforma efectos jurídicos o reconoce derechos como quiera que es uno de los requisitos previos indispensables para el trámite y la expedición de la licencia de Subdivisión.

Así tratándose de actos administrativos de trámite, la acción de tutela es, por regla general improcedente, pues al ser un acto que carece de una declaración de la administración que cree, transforme o extinga



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

una situación jurídica, resulta inane para el juzgador pronunciarse frente a un acto que no tiene efectos jurídicos claros y concretos y por consiguiente cuenta con mecanismos alternativos procesales.

A continuación abordó el tema respecto del derecho de petición, al verificar si la respuesta el 23 de marzo de 2022, dada a través del acta única de observaciones y corrección de radicado de la licencia de subdivisión, cobija la solicitud de expedición de licencia de subdivisión del predio denominado San Javier Centro de fecha el 10 de febrero de 2022.

La A quo señaló que es posible establecer que, si bien existió una vulneración al derecho fundamental reclamado por el actor, ésta cesó en el momento en que la secretaria de Planeación e infraestructura del Municipio de Guapota - Santander le dio respuesta a su solicitud, la cual le fue enviada al correo electrónico del abogado Meyer Oswaldo Padilla Gómez meyer182@gmail.com, donde se abstuvo de otorgar la licencia de subdivisión y dio el plazo para la subsanación de la misma dentro del marco normativo y legal para esta clase de asuntos, por lo que se concluye finalmente que en este caso se está frente a un hecho superado y en esta medida existe carencia actual de objeto para pronunciarse de fondo.

6

Así las cosas, declaró la improcedencia de la acción respecto a la vulneración al debido proceso administrativo y respecto del derecho de petición declaró su improcedencia por hecho superado y/o carencia de objeto.

IV. IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión adoptada dentro del trámite de tutela, el apoderado de la señora ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS impugnó la decisión en comento indicando que debido a la asesoría previa del Secretario de Planeación se incurrió en el error.



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

Frente al tema del silencio administrativo positivo adujo que resulta claro el trámite que deben adelantar los curadores o funcionarios a cargo del conocimiento en este caso, expedición de Licencia de Subdivisión, artículo 34 del Decreto 1469 de 2010, compilado en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.2.3.1 de este último, donde se advierte que son cuarenta y cinco (45) días hábiles con los que cuenta la administración para resolver la solicitud y que de acuerdo a la complejidad del asunto, si la administración requiere más tiempo para su estudio podrá ampliarlo hasta por la mitad de ese término por auto motivado, actuación que nuevamente fue flagrantemente violada y vulnerada por la Secretaria de Planeación del Municipio de Guapota, por cuanto nunca fue expedido acto administrativo solicitando la ampliación de dicho término.

Señaló que de no haberse efectuado el requerimiento correspondiente mediante escrito de febrero de 2022 solicitando la expedición de la Licencia de Subdivisión del predio rural San Javier Centro por la configuración del silencio administrativo positivo, existiría una vulneración de la seguridad jurídica en cuanto al desarrollo del trámite por parte de la Secretaria de Planeación de Guapota.

Advirtió que es evidente la vulneración al debido proceso en contra de la accionante, por cuanto se rompe el equilibrio a las cargas públicas al tiempo que se imputa a la hoy actora culpa por el derroche de tiempo para resolver su petición, aun cuando previamente se había acudido a la oficina de Planeación del Municipio de Guapota con el ánimo de precisamente evitar cualquier yerro y establecer la viabilidad del trámite de Licencia de Subdivisión.

Señaló que al existir inconsistencias en las áreas descritas en el Certificado del IGAC y Hacienda Municipal, no es una carga del administrado, pues tal y como lo indica el artículo 65 de la ley 1579 de 2012, y que se usó como fundamento a la contradicción frente al memorial de configuración del silencio administrativo positivo, es uno



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

de los deberes de las Oficinas de Instrumentos Públicos, pues son funciones naturales y orgánicas adscritas a estos Despachos, y que no invalidan la realización de los trámites como es del caso la expedición de la Licencia de Subdivisión.

Advirtió que la resolución que se expida aprobando la Licencia de Subdivisión, debe aprobar las áreas que se encuentran en el Certificado de Libertad y Tradición, pues así lo demanda la Ley y tal y como lo absuelve en este caso la Registradora de Instrumentos Públicos, pues tales yerros existen en muchísimos predios por lo menos en el Departamento de Santander, pero esas situaciones no han impedido que los trámites se resuelvan en las Oficinas de Planeación y trae a colación la sentencia T-1082 de 2012

Por lo anterior solicitó *“al superior, se REVOQUE el fallo del dieciocho (18) de julio de 2022, proferido por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE GUAPOTA, y en consecuencia TUTELAR los derechos fundamentales al Debido Proceso y Derecho de Petición vulnerados por la incompetencia de la Oficina de Planeación del Municipio de Guapotá. ORDENAR a la OFICINA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE GUAPOTÁ expedir la licencia de subdivisión solicitada desde el mes de octubre del año 2021”*.

8

V. CONSIDERACIONES

Este Despacho es competente para resolver la impugnación propuesta contra la decisión de primera instancia, por ser el superior jerárquico de la autoridad judicial que profirió el fallo, acorde con lo previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Cuestión Preliminar

Aclara el Despacho que la presente decisión se adopta en la fecha, dado que el suscrito se encontraba en licencia por luto acorde con lo señalado en la ley 1635 de 2013 debido al fallecimiento de mi señora madre el día 14 de diciembre de 2022. En ese orden, ocurrida dicha calamidad, se me



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

otorgó licencia por el término de cinco días a partir del día 15 de diciembre del 2022. En ese orden el término otorgado en virtud de la licencia correspondiente transcurrió durante los días 15, 16 y 19 de diciembre de 2022 y los días 11 y 12 de enero de 2023 (Lo anterior como quiera que la vacancia judicial interrumpió el goce de esa licencia desde el día 20 de diciembre anterior hasta el 10 de enero del año que cursa).

Por ende, los términos se encontraban suspendidos en virtud del otorgamiento de dicha licencia y la decisión se está adoptando dentro del plazo señalado por el Decreto 2591 de 1991.

PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Establece la jurisprudencia nacional que la acción de tutela procede como mecanismo de defensa judicial para asegurar la protección inmediata de un derecho fundamental que se encuentre en riesgo o amenaza de ser conculcado por el actuar u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular; no obstante, la labor del Juez deberá centrarse en establecer la procedencia del mecanismo de amparo, determinando si el ofendido carece de los medios de defensa ordinarios idóneos, ante lo cual la tutela será viable y actuará de manera definitiva; o contrario a ello, como mecanismo de defensa transitorio, si lo que se pretende es prevenir un perjuicio irremediable.

9

Acorde con lo anterior, la finalidad del resguardo judicial se orienta a garantizar el sinnúmero de derechos fundamentales, que resultan ser vulnerados por aquellas personas o instituciones obligadas a su cumplimiento y efectividad, dando solución eficiente a las situaciones que surjan de los actos u omisiones y que impliquen amenaza o trasgresión a las garantías constitucionales; en todo caso, la acción de tutela se concibe como un mecanismo alternativo para alcanzar el fin propuesto, sin que ello suponga el desplazamiento de los demás medios de protección o vías ordinarias que ofrece el sistema jurídico para otorgar a las personas la protección de sus derechos esenciales.



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

CASO CONCRETO

Verificados los antecedentes expuestos, se constata que fueron dos los motivos por los cuales la *A quo* declaró improcedente el amparo solicitado. El primero de ellos al considerar que no existía violación al debido proceso administrativo de la actora, bajo el entendido que no se satisfacía el requisito de subsidiariedad de la acción de amparo. Lo anterior en atención a que el acta de observaciones emanada por la oficina de planeación municipal de Guapotá ha de ser considerado un acto de trámite, dado que no crea, ni modifica ni extingue ninguna situación jurídica y por ende, no es susceptible de ser atacada mediante la acción de tutela, salvo que sea adoptada mediante una actuación temeraria, irrazonable o desproporcionada, lo que consideró en el presente asunto no se configuró.

El segundo motivo por el que declaró la improcedencia del amparo, lo encausó frente al derecho de petición invocado por la accionante, el que consideró no era dable proteger, en virtud de la ocurrencia del fenómeno jurídico del hecho superado por carencia actual de objeto. Ello por cuanto a través del acta de observaciones correspondiente, mediante la cual se abstuvo de otorgar la licencia de subdivisión correspondiente, se entiende se le dio respuesta a la petición de la tutelante respecto de dicha súplica. En otras palabras, porque fue atendida la pretensión principal de la actora, independientemente que el resultado le haya sido adverso. Lo anterior debido al no acatamiento a las observaciones desplegadas por la administración para la subsanación de la solicitud impetrada, lo que devino en la no concesión de esa licencia de subdivisión.

Inconforme con la determinación adoptada por la Juez de Instancia, la censura la ataca adverando *grosso modo* que la Administración en cabeza de la Secretaría de planeación municipal de Guapotá, no dio respuesta a la solicitud de subdivisión correspondiente dentro del término señalado por la ley para ello, motivo por el que se configuró en favor de la petente el silencio administrativo positivo. En ese entendido, no le estaba permitido a la accionada oponerse a la petición incoada en virtud de la



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

ocurrencia de ese acto ficto o presunto. No obstante, así lo hizo y luego de dejar vencer el término pluricitado sin gestión alguna de su parte en la solución de la petición de conceder la licencia de subdivisión correspondiente, procedió a expedir el acta de observaciones y correcciones, informando la falta en el cumplimiento de determinados requisitos por cuenta de la actora.

Considera que, ante la ocurrencia del acto presunto la Administración procedió a gravar a la accionante con culpa en la insatisfacción de los requisitos que exige la ley para la expedición de la respectiva licencia, cuando ya se había configurado el silencio administrativo positivo debido a según él, a la incuria en el vencimiento del término respectivo, lo que rompe el equilibrio de las cargas públicas.

En este punto en específico, el Despacho debe realizar una acotación determinante frente a la decisión que se adoptará en este asunto y es que la Juzgadora de instancia fue imprecisa al concluir, en lo que respecta al primer motivo de improcedencia de la acción tuitiva, que *“De acuerdo a lo anterior, queda claro que la accionante cuenta con mecanismos alternativos procesales y judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso invocado”*.

11

Lo anterior debido a que la argumentación expuesta por la A quo que sirvió de premisa a esa conclusión no se acompasa con ella, puesto que en la providencia quedó sentado que el acta de observaciones y correcciones constituiría un acto de trámite, no susceptible de ser atacado en vía gubernativa ni tampoco judicial, como quiera que no crea, ni modifica ni extingue ninguna situación jurídica, señalando en todo caso que si es censurada a través de la acción de amparo, la actuación del funcionario que la produjo deberá resultar abiertamente desproporcional e irrazonable para su procedencia.

Luego entonces, el rasero jurídico optado por la juzgadora de instancia para tener por no superado el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, a partir de la conclusión que la accionante cuenta con



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

mecanismos administrativos y judiciales para atacar el acta de observaciones y correcciones, resulta imprecisa, en consideración a la naturaleza misma de la que advirtió goza ese acto de trámite, contra la cual no procedería recurso alguno dada sus mismas especificaciones, indicándose por este Despacho que, en todo caso, solo sería censurable a través de los medios administrativos de la vía gubernativa o los de control judicial el acto administrativo definitivo que niegue o tenga por desistida la licencia de subdivisión. Y es aquí donde el Despacho considera que no se cumple el requisito de residualidad de la acción de tutela frente al derecho del debido proceso administrativo, en tanto no existe prueba que la actuación administrativa haya culminado, puesto que de las suasorias aportadas no es viable concluir que la Administración emitió el acto administrativo o resolución correspondiente que tenga por desistida la solicitud ante la insatisfacción de los requisitos exigidos para ello, ni tampoco que haya notificado su contenido, por lo que es viable decir que existe una actuación en curso y por consiguiente, es ese el escenario propicio para debatir y fustigar las actuaciones adoptadas por la Secretaría de Planeación Municipal, bien a través de los recursos de ley una vez se profiera la resolución a través de la cual se proceda de conformidad o mediante la acción de nulidad correspondiente ante lo Contencioso Administrativo.

12

En efecto, estudiados los anexos allegados con la demanda de tutela como aquellos que se aportaron por la accionada al momento en que dio contestación al resguardo constitucional, no se observa que la Administración haya proferido el acto administrativo a través del cual decida la petición del actor. Tampoco existen las constancias de notificación correspondiente. Solamente se advirtió por su cuenta mediante el acta de observaciones y correcciones, que la petente debía subsanar las irregularidades previstas, pretermitiendo el procedimiento previsto en la normativa para este tipo de situaciones, sin que la mera respuesta dada al apoderado actor en uso del derecho de petición sustituya o reemplace ese acto.



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

En este punto en lo que respecta al procedimiento de las licencias urbanísticas, conveniente resulta traer a colación el marco legal correspondiente aplicable al caso:

“ARTÍCULO 9°. *Modifíquese el inciso tercero del artículo 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.1 Término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias. *Los curadores urbanos y la entidad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, según el caso. Tendrán un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para resolver las solicitudes de licencias y de modificación de licencia vigente pronunciándose sobre su viabilidad, negación o desistimiento contados desde la fecha en que la solicitud haya sido radicada en legal y debida forma. Vencido este plazo sin que los curadores urbanos o las autoridades se hubieren pronunciado, se aplicará el silencio administrativo positivo en los términos solicitados **pero en ningún caso en contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes**, quedando obligadas la autoridad municipal o distrital competente o el curador urbano, a expedir las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado. La invocación del silencio administrativo positivo, se someterá al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

13

Cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten, el plazo para resolver la solicitud de licencia de que trata este artículo podrá prorrogarse por una sola vez hasta por la mitad del término establecido mediante acto administrativo de trámite que solo será comunicado.

Las solicitudes de revalidación de licencias se resolverán en un término máximo de treinta (30) días contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud en legal y debida forma.

PARÁGRAFO 1°. *Cuando se encuentre viable la expedición de la licencia, se proferirá un acto de trámite que se comunicará al interesado por escrito, y en el que además se le requerirá para que aporte los documentos señalados en el artículo 2.2.6.6.8.2 del presente decreto, los cuales deberán ser presentados en*



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

un término máximo de treinta (30) días contados a partir del recibo de la comunicación. Durante este término se entenderá suspendido el trámite para la expedición de la licencia.

El curador urbano o la autoridad municipal o distrital encargada del estudio, trámite y expedición de las licencias, estará obligado a expedir el acto administrativo que conceda la licencia en un término no superior a cinco (5) días contados a partir de la entrega de los citados documentos. Vencido este plazo sin que el curador urbano o la autoridad municipal hubiere expedido la licencia operará el silencio administrativo a favor del solicitante cuando se cumpla el plazo máximo para la expedición de la misma.

Si el interesado no aporta los documentos en el término previsto en este párrafo, la solicitud se entenderá desistida y en consecuencia se procederá a archivar el expediente, mediante acto administrativo contra el cual procederá el recurso de reposición”.

Por consiguiente, resulta claro que la Administración no ha proferido el acto administrativo que tiene por desistida la actuación en virtud de la insatisfacción de los requisitos demandados para el otorgamiento de la licencia de subdivisión, de donde es predicable que la actuación administrativa no ha finalizado y de lo cual resulta procedente señalar que no se ha materializado el perjuicio o amenaza de los derechos fundamentales de la actora, precaviendo en todo caso que, una vez proferida la decisión en comento, ésta podrá ser fustigada mediante el recurso de reposición ante la misma autoridad que la adopte si a bien lo tiene el censor y más importante aún, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante lo Contencioso Administrativo, una vez finalice dicho trámite.

Partiendo de lo anterior, el real motivo del incumplimiento al requisito de subsidiariedad, dado el contexto expuesto, se cierne sobre la base de la continuación del trámite administrativo correspondiente, escenario en el que hace falta que la administración decida lo pertinente de cara al acta de observaciones y correcciones expedida por su cuenta, acorde con la normativa expuesta, de donde deviene factible tal y como se expuso, que



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

la parte actora podría atacar la decisión que emita la Secretaría de Planeación de Guapotá a través del recurso de reposición y con posterioridad mediante los medios de control ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, de donde evidentemente deviene la improcedencia del amparo.

Y si es que lo que se pretende es reprobar la actuación de la Administración, bajo la premisa de una gestión irracional y desproporcionado por su cuenta frente a la petición invocada, lo cierto es que su intervención en el presente asunto está enmarcada dentro de la legalidad, razón por la que no es predicable ninguna conducta constitutiva de flagrante violación a prerrogativas constitucionales tal y como lo alegó la parte actora y lo decantó la primera instancia.

Lo anterior, bajo el entendido que la solicitud inicial de licencia de subdivisión elevada por la señora ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS no se presentó en legal forma, dado el incumplimiento de los requisitos exigidos para ello. Por consiguiente, al no haberse radicado en debida forma la solicitud, ésta no puede generar el efecto perseguido por el actor, esto es, la ocurrencia de un acto ficto o presunto por cuenta de la administración a partir del cual le sea posible reclamar la licencia de subdivisión perseguida.

Dicho de otra forma, ningún acto ilegal, entendido como aquel que no cumple a cabalidad con todos los requisitos que exige la ley, puede generarle efectos jurídicos a la Administración que deriven en un silencio administrativo positivo, como quiera que así lo ha entendido la normatividad que rige para estos casos. En ese sentido, basta con traer a colación nuevamente el contenido del art. 2.2.6.1.2.3.1 *Término para resolver las solicitudes de licencias, sus modificaciones y revalidación de licencias*, para colegir que, a fin que opere el silencio administrativo positivo en este tipo de trámites, no solo basta con el transcurso del término de 45 días sin que la Administración atienda la petición incoada, sino que exige como presupuesto de su configuración que se haya presentado en “*legal y debida forma*”, contemplando como prohibición en



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

la procedencia de ese fenómeno, la contravención de las normas urbanísticas y de edificación vigentes.

Del rumbo de actuaciones hasta ahora surtidas se tiene que la accionante ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS mediante apoderado judicial solicitó licencia de subdivisión del predio San Javier Centro, del cual aparece como propietaria inscrita, según certificado de libertad y tradición No. 321-35808 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Socorro. No obstante, el derecho real de dominio del referido bien, no se radica en exclusivo en ella, en tanto otro de los propietarios inscritos que figuran en el mentado documento es el señor ALFONSO RÍOS PELAYO (Q.E.P.D), sin que se haya liquidado la sucesión, tal y como lo afirmó el apoderado accionante.

Luego entonces, le habría resultado imposible a la petente cumplir con la exigencia que demanda la normativa en punto de la solicitud de la licencia de subdivisión de su predio, en virtud de la muerte de uno de sus propietarios, en tanto la disposición legal que regula el asunto exige que el formulario de solicitud de la respectiva licencia se efectúe por el o los solicitantes titulares, que en este caso, son todos los propietarios inscritos del bien inmueble denominado San Javier Centro, además de copia del documento de identidad de cada uno de ellos como el respectivo poder especial otorgado por su cuenta si se actúa mediante apoderado judicial acorde lo enseña el art. 1º del decreto 0462 de 2017².

Bajo esa óptica, resulta claro que la solicitante no cumplió en su totalidad con los requisitos que exige el ordenamiento jurídico para la

² Artículo 1. Documentos. Toda solicitud de Licencia urbanística deberá acompañarse de los siguientes documentos: **1. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes antes de la fecha de la solicitud. Cuando el predio no se haya desenglobado se podrá aportar el certificado del predio de mayor extensión. 2. El formulario único nacional para la solicitud de licencias debidamente diligenciado por el solicitante. 3. Copia del documento de identidad del solicitante cuando se trate de personas naturales o certificado de existencia y representación legal, cuya fecha de expedición no sea superior a un mes, cuando se trate de personas jurídicas. 4. Poder especial debidamente otorgado, ante notario o juez de la república, cuando se actúe mediante apoderado o mandatario, con la correspondiente presentación personal. 5. Copia del documento o declaración privada del impuesto predial del último año en relación con el inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, donde figure la nomenclatura alfanumérica o identificación del predio. Este requisito no se exigirá cuando exista otro documento oficial con base en el cual se pueda establecer la dirección del predio objeto de la solicitud. 6. La relación de la dirección de los predios colindantes al proyecto objeto de la solicitud. Se entiende por predios colindantes aquellos que tienen un linderero en común con el inmueble o inmuebles objeto de solicitud de licencia. Este requisito no se exigirá cuando se trate de predios rodeados completamente por espacio público o ubicados en zonas rurales no suburbanas. 7. Copia de la matrícula profesional de los profesionales intervinientes en el trámite de licencia urbanística y copia de las certificaciones que acrediten su experiencia, para los trámites que así lo requieran.**



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

radicación en legal y debida forma de su solicitud de licencia de subdivisión, dado que, apareciendo dos propietarios en el certificado de libertad y tradición, correspondía a ellos elevar la respectiva solicitud. Por ende, con ocasión de la muerte del señor ALFONSO RIOS PELAYO y al figurar como titular de derecho real de dominio del respectivo bien, le era inviable a la actora deprecar la respectiva licencia de subdivisión alegando su propiedad, en tanto le implicaba, para efectos de la debida radicación en legal forma, que se tramitara el respectivo proceso de sucesión. Como no se hizo, la petición inicial evidentemente contrarió el ordenamiento jurídico, en lo que atañe a las normas urbanísticas y de edificación vigentes, circunstancia que se erige como prohibitiva de la configuración del silencio administrativo positivo, de donde se verifica que la Administración actuó conforme a derecho.

Otro de los motivos por los cuales no hay lugar a considerar que la actuación de la Administración resulta lesiva de los derechos fundamentales de la actora, es el exigir que se realice el procedimiento de actualización de área del predio objeto de la licencia de subdivisión, en tanto conforme a las pruebas recaudadas, se observa que existe una disparidad entre el área que aparece registrada en el certificado de libertad y tradición y su correspondiente escritura pública (65 Ha) y el área registrada en el certificado catastral (48 Ha 3000 M2). Ciertamente se tiene que la diferencia entre una y otra es de 17 Ha, cifra para nada despreciable y que por ende, debe ser objeto de corrección a través del proceso correspondiente por parte de la solicitante, sin que el solo argumento esbozado por el apoderado actor, referente a que dichos errores de área se presentan en la mayoría de predios de Santander, exonere a la actora como titular de derecho real de dominio, de actualizar y corregir las medidas correspondientes, en razón de la función social que cumple la propiedad en nuestro Estado de Derecho y de la cual emanan deberes frente a la ley y los demás co-ciudadanos³, como también que lo pretendido es someterlo a división.

³ En múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, *contrario sensu*, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

Por ende no resulta extraño ni deleznable que la Administración le exija a la señora ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS que previo a la expedición de la respectiva licencia de subdivisión, proceda a corregir el área de su propiedad, en una clara manifestación del cumplimiento de la ley como componente intrínseco de su función social. Ello si en cuenta se tiene que lo pretendido es dividir el bien objeto de la petición de licencia, lo que implicaría su partición y por ende, el nacimiento de nuevos predios con titulares de derecho real de dominio diferentes, quienes a su vez podrían disponer de ellos en un claro ejercicio de la facultad de goce de cualquier cosa que se encuentre dentro del haber patrimonial de un individuo. No obstante, la disposición de la propiedad está sometida al cumplimiento de la ley como viene de verse, motivo por el que es exigible que el propietario, de cara al derecho de disposición que regenta y la obligación que tiene frente a terceros (por ejemplo el saneamiento de los vicios redhibitorios) realice las gestiones pertinentes, en este caso, de corregir el área respectiva.

18

El decreto 148 de 2020 establece en su ARTÍCULO 2.2.2.2.18. **Rectificación de área por imprecisa determinación con efectos registrales.** *La rectificación de área en el sistema catastral y/o registral procederá ante el gestor catastral, de oficio o a solicitud de parte del titular del derecho de dominio, o de las entidades públicas que con ocasión de sus funciones legales administran inmuebles propios o ajenos, cuando los linderos estén debida y técnicamente descritos, sean verificables mediante métodos directos y/o indirectos sin variación, pero que a lo largo de la tradición del bien inmueble el área de éste no haya sido determinada adecuadamente, o cuando la variación o diferencia se encuentre dentro de los márgenes de tolerancia establecidos por la máxima autoridad catastral.*

Por consiguiente, que se haya negado la expedición de la respectiva licencia deprecada por cuenta de la Administración, no obedeció a un ejercicio arbitrario o desproporcionado de la potestad legal que regula estos casos. Al contrario, encuentra su sustento en el estudio juicioso y

misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema.

JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO- SOCORRO (S)

Palacio de Justicia Calle 16. 16 #14-21 Piso 2 Socorro, Santander

Correo electrónico j03pcsoc@cendoj.ramajudicial.gov.co



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

cuidadoso de la normatividad vigente. En consecuencia, resulta improcedente el amparo deprecado frente al debido proceso administrativo, ante la inexistencia de alguna acción que pueda considerarse violatoria o amenazante de derechos fundamentales de la actora.

Ahora bien, en lo atinente al derecho de petición, contrario a lo expuesto por la A quo considera el Despacho, previas las consideraciones vistas, que existe violación al derecho fundamental de petición de la actora, bajo el entendido que la Administración aún no ha emitido el acto administrativo que defina la actuación administrativa, en tanto de las pruebas aportadas, no es posible acreditar esa actuación.

Ciertamente, las consideraciones que llevaron a la Juzgadora de primera instancia a discurrir sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, tuvieron su fundamento en la expedición del acta de observaciones y correcciones emanadas por la Secretaría de Planeación Municipal, a partir de la cual concluyó que el derecho de petición incoado por la accionante se encontraba satisfecho debido a su adopción. No obstante, lo cierto es que conforme a la normativa que se trajo en líneas anteriores, la mera expedición de ese acto de trámite, no finaliza la actuación administrativa, dado que debe la Administración expedir el acto administrativo que tenga por desistida la solicitud correspondiente, ante la no subsanación de los requisitos exigidos.

19

Por consiguiente, y en atención a esas simples consideraciones, no puede existir carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto resulta claro que la petición de licencia de subdivisión no ha sido resuelta tal y como lo ordena el marco legal correspondiente, de donde se colige que existe violación al derecho fundamental de petición de la actora.

En consecuencia, hay lugar a revocar parcialmente la decisión fustigada frente a su numeral segundo y en su lugar conceder el amparo del derecho de petición de ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS a efectos que la Secretaría de Planeación Municipal proceda, en el término de cuarenta y



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia y si aún no lo ha hecho, a dar continuidad al trámite iniciado por la accionante, tal y como lo enseña el inciso final del parágrafo primero del art. ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.1 DEL DECRETO 0462 DE 2017.

En todo lo demás, el fallo censurado se mantendrá incólume.

Por lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO DE EL SOCORRO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Guapotá, Santander, el 22 de noviembre del 2022, en su numeral segundo, en virtud del cual dispuso declarar la improcedencia del amparo del derecho de petición en virtud de la carencia actual de objeto por hecho superado.

20

SEGUNDO: En consecuencia, **TUTELAR** el derecho fundamental de petición de ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS identificada con C.C No. No. 28.266.259 y quien actúa a través de apoderado judicial, conforme a las razones expuestas en esta providencia. Por ende, **ORDENAR** a la Secretaría de Planeación Municipal de Guapotá proceda, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia y si aún no lo ha hecho, a dar continuidad al trámite iniciado por la accionante, tal y como lo enseña el inciso final del parágrafo primero del art. ARTÍCULO 2.2.6.1.2.3.1 del Decreto 0462 De 2017.

TERCERO: CONFIRMAR en todo lo demás el fallo censurado.

CUARTO: NOTIFICAR esta decisión a los interesados en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



ACCIÓN DE TUTELA- SEGUNDA INSTANCIA

Accionante: ANA VIRGINIA CUEVAS DE RIOS

Accionados: SECRETARIA DE PLANEACIÓN DE GUAPOTÁ

Radicado: 2022-00019-01

QUINTO: TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

VICTOR HUGO ANDRADE GARZÓN

21

Firmado Por:

Victor Hugo Andrade Garzon

Juez

Juzgado De Circuito

Penal 003

Socorro - Santander

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: **162008fd7bf2379561fd11d2f4b0c5591700bfd879b84403ca7d57382775fe2d**

Documento generado en 30/01/2023 11:50:48 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

JUZGADO TERCERO PENAL DEL CIRCUITO- SOCORRO (S)

Palacio de Justicia Calle 16. 16 #14-21 Piso 2 Socorro, Santander

Correo electrónico j03pcsoc@cendoj.ramajudicial.gov.co