



República de Colombia
Juzgado Laboral Municipal
Pequeñas Causas
Armenia

Referencia	Acción de Tutela
Accionante:	Jesús Antonio Obando Roa
Accionado:	Departamento del Quindío, Municipio de Calarcá, Empresa para el desarrollo territorial Proyecta, Asociación Abrazar, Departamento del Quindío – Asamblea Departamental.
Radicación:	63-001-41-05-001-2023-10030-00

Armenia, diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA DE TUTELA

Decide el despacho en primera instancia la acción de tutela promovida por **Gabriel Alfonso Cárdenas Córdoba** en contra del **Departamento del Quindío, Municipio de Calarcá, Empresa para el desarrollo territorial Proyecta, Asociación Abrazar, Departamento del Quindío – Asamblea Departamental.**

I. ANTECEDENTES

Jesús Antonio Obando Roa promovió la acción constitucional con el propósito que se le amparen sus derechos fundamentales, mismos que vienen siendo conculcados por la ejecución de una obra civil por parte del Departamento del Quindío, en el Municipio de Calarcá.

Como fundamento de la acción, manifestó que la Asamblea Departamental del Quindío promulgó la ordenanza 07 del 15 de noviembre de 1977 mediante la cual autorizó la cesión de un lote de terreno ubicado en el Municipio de Calarcá con la destinación específica de construir el estadio del Municipio

referido; acto que fue protocolizado por la notaría 1ª de Calarcá; agregó que posteriormente se expidió la ordenanza 020 de 1979 condicionó la entrega de los inmuebles en el sentido de que si transcurridos dos (2) años desde el registro de la escritura de la cesión si no se adecuaban los terrenos el dominio retornaba al Departamento del Quindío; indicó que transcurrió el termino señalado y nunca se solicitó la devolución del lote, y por el contrario mediante ordenanza 025 del 2007 transfirió a título de donación el lote de terreno, contrariando el espíritu y prohibición del artículo 355 de la Constitución.

Expresó que el 30 de marzo de 2022 el Juzgado 6 Administrativo de Armenia profirió la sentencia de acción popular en la que dejó sin efectos la ordenanza 025 del 2007, en la que el Departamento transfirió a título de donación el lote de terreno al Municipio de Calarcá; explicó que en el numeral 2.2 del citado fallo se dispuso inscribir la sentencia en el correspondiente folio de la matrícula inmobiliaria N.º 282-38817 y ficha catastral N.º 63130010000000008000000000; no obstante considera que la anotación N.º 009 de 28-04-2022 del citado no inscribió la sentencia como se ordenó, sino que se cancela por orden judicial la inscripción.

Aseveró que mediante ordenanza 017 del 7 de octubre de 2022, se autorizó al gobernador del Quindío para realizar operaciones de crédito público, pero no se le autorizó demoler las instalaciones administrativas y el estadio municipal de Calarcá; dijo que sin que previamente se hubiera enmendado la Anotación N.º 09 de 28-04 de 2022 – radicado 2022 – 1445, dispuso en la anotación N.º 10 como titular de los bienes “Asociación Abrazar”.

Dijo que la Asociación Abrazar, se encontraba presidida para el año 2007 por el actual Gobernador del Departamento del Quindío, quien además fue su fundador, por lo que usufructuó el inmueble por dieciséis años. Agregó que, a pesar de que la ordenanza contempla «el proyecto de construcción de un centro de discapacidad departamental», se omitió verificar antes de su aprobación en la Asamblea Departamental del Quindío y de su sanción y publicación por parte del Gobernador, y que la orden del Juzgado administrativo fue de destinar el inmueble en «*aras de utilizarlos para el ejercicio del deporte por parte de la comunidad*»

Estimó que gracias a la sentencia de acción popular 057 de 30 de marzo de 2022 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Armenia y confirmada por el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío el 28 de junio de 2022 se rescató el inmueble donde funciona el Estadio de las manos de un particular denominado “Asociación Abrazar” y se retornó el inmueble nuevamente al Departamento del Quindío, la Asamblea del Quindío y la Gobernación, pero éstos no se percataron que aún fungía como titular de ese bien o bienes públicos el particular denominado “Asociación Abrazar”, tal como está en la Anotación N° 10 del certificado de tradición expedido por la oficina de instrumentos públicos de Calarcá – de fecha 07 de febrero de 2023.

En respuesta el **Departamento del Quindío**, señaló que en efecto la ordenanza 025 del 2007 mediante la cual se transfirió a título gratuito el predio identificado con matrícula inmobiliaria 282-38817, se dejó sin efectos por parte del Jurisdicción Contencioso Administrativa por lo que el inmueble retornó a la propiedad del departamento. Explicó que el actor realizó un inadecuado análisis del certificado de libertad y tradición del

inmueble porque busca es que la sentencia de la justicia ordinaria borre una anotación, lo cual no es posible porque el certificado debe mostrar toda la historia del inmueble con sus anotaciones y cancelaciones.

Agregó que la ordenanza 017 del 7 de octubre de 2022, autorizó al Gobernador del Quindío, para realizar operaciones de crédito público el cual se invertiría en cumplimiento del plan de desarrollo departamental, por lo que en dicho acto administrativo no tendría porque discutirse aspectos referentes a la demolición, pues estos aspectos hacen parte de temas contractuales; dijo que los aspectos referentes a la titularidad del predio, las anotaciones del certificado de tradición, y la finalidad de la ordenanza 017 de 2022, fueron discutidas y aclaradas al interior del proceso 000-2022-00118 el cual se tramitó en el Tribunal Administrativo del Quindío, y concluyó que se ajustaba al plan de desarrollo y en lo pertinente a construir y dotar el centro de atención integral para las personas en discapacidad.

Municipio de Calarcá, se limitó a informar que el Departamento de Quindío, elevó una solicitud de otorgamiento de licencia de demolición y construcción en modalidad de obra nueva en el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 28238817 ubicado en el Municipio de Calarcá; agregó que, si bien el inmueble está ubicado en el municipio referido, la propiedad de éste le corresponde al Departamento del Quindío y por ende es responsabilidad de aquel su uso y destinación. En consecuencia, solicitó que se declare improcedente la acción de tutela pues no existe ningún atentado a los derechos fundamentales del actor.

El Departamento del Quindío – Asamblea Departamental, por su parte solicitó que se desvincule de la acción constitucional dado que no ha incurrido en la violación de los derechos fundamentales presuntamente conculcados; agregó que, si bien profirieron la ordenanza 017 de 2022, tal acto administrativo goza de presunción de legalidad, por lo que la competencia en cuanto a la ejecución de intervención del inmueble corresponde al Departamento del Quindío.

La **Empresa para el Desarrollo Territorial - Proyecta,** manifestó que los hechos de la acción de tutela no le constan de allí que en este caso se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo que se debe declarar improcedente la acción de tutela.

La **Asociación Abrazar,** no contestó la acción de tutela a pesar de haberse notificado oportunamente.

Para resolver basten las siguientes,

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Aspectos generales de la acción de tutela

Al tenor del **artículo 86 de la C.P,** la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario de defensa judicial de derechos fundamentales cuando quiera que éstos esten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o privada en los casos previstos en la ley; además y de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991, para efectos de determinar la procedencia de la acción de tutela debe acreditarse los requisitos de legitimación en la causa (activa y pasiva); la inmediatez; y la subsidiariedad.

En lo referente a la **legitimación en la causa por activa**, el artículo 86 de la constitución política en concordancia con el artículo 10 del decreto 2591 de 1991, ésta se configura: i) a partir del ejercicio directo de la acción ii) de la representación legal, -como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas-, iii) a través de apoderado judicial -caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo-; iv) o por medio de agente oficioso. No obstante, esta última figura no procede directamente, pues es necesario que el agente oficioso afirme que actúa como tal y además demuestre que el agenciado no se encuentra posibilitado para promover su propia defensa. **(CC T-054 de 2014)**.

Respecto de la **legitimación por pasiva**, de la lectura de los artículos 5, 13 y 42 del decreto 2591 se establece que la acción de tutela se puede promover contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, y de los particulares, en este último caso siempre que estén encargados de la prestación de un servicio público, o, respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión.

En lo que comporta a la **inmediatez**, la finalidad de la acción de tutela es garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; en ese orden si bien la acción de tutela se puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe darse en un tiempo razonable, oportuno y justo. Sin embargo, la Corte Constitucional ha indicado que el requisito no es exigible de forma estricta cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a

que el hecho que la originó por primera vez sea muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos continúa y es actual. **(CC T-194 de 2021)**

Finalmente y en lo que atañe a la **subsidiariedad** el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, por lo que solo procede cuando quiera que el afectado no tenga otro medio de defensa judicial; también cuando existiendo el mecanismo i) se ejerza la acción como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o ii) éste resulte ineficaz, caso en el que la tutela se convierte en un mecanismo de protección definitivo **(CC T-177 de 2013)**.

La valoración del perjuicio irremediable implica la concurrencia de varios elementos esenciales a saber, i) que sea cierto, es decir que existan fundamentos empíricos acerca de su probable ocurrencia, ii) debe ser inminente, esto es que esté próximo a suceder, y iii) que su prevención o mitigación sea urgente para evitar la consumación de un daño. **(CC-T 554 de 2019)**

2. Procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general la acción de tutela no procede para la protección de los derechos colectivos pues el constituyente dispuso elevar a rango constitucional las acciones populares; aun así, también se ha aceptado de forma excepcional la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación de un derecho colectivo implique una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental, y para ello estableció cuatro criterios materiales de procedencia de la acción de tutela, que permiten establecer

la evaluación de la relación entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos; estos criterios son: **i) conexidad:** esto es la existencia de una conexión directa entre la perturbación de un derecho colectivo y la amenaza o violación del derecho fundamental, **ii) legitimación:** el peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, **iii) Prueba de la amenaza:** debe existir evidencia de que la amenaza a los derechos fundamentales sea real y no hipotética, y **iv) alcance de las pretensiones:** las pretensiones de la acción de tutela deben tener como objetivo la protección del derecho fundamental y no el colectivo en sí. **(CC SU-1116/01, T-596/17)**

Además del juicio material de procedencia, la Corte Constitucional estimó que por el carácter residual de la acción de tutela debe hacerse también un juicio de eficacia para determinar si la acción popular regulada en la ley 478 de 1998, es idónea y eficaz para proteger todos los derechos en riesgo, estos criterios de intervención del juez constitucional son: i) cuando el proceso de una acción popular ha tomado mucho tiempo y los derechos fundamentales de un individuo están en riesgo, ii) cuando no se ha cumplido una sentencia adoptada en una acción popular y los derechos fundamentales relacionados con los derechos colectivos están en riesgo, iii) Cuando existe una violación directa e independiente de un derecho fundamental, que no puede ser protegida adecuadamente a través de la acción popular, iv) cuando es necesario ofrecer una respuesta judicial rápida debido a la presencia de sujetos de especial protección constitucional, v) Cuando la controversia plantea un debate probatorio especialmente complejo, en cuyo caso el análisis se debe llevar a cabo en el marco del proceso de la acción popular. **(CC T-197/14, T-362/14, T-306/15, T-**

343/15, T-099/16, T-622/16, T-218/17, T-218/2017, T 596/17)

3. Caso Concreto.

A partir de todo lo anteriormente expuesto, encuentra el despacho que en lo atinente a la legitimación en la causa por activa que el actor no demostró que ostente dicho presupuesto para invocar la protección de los derechos fundamentales.

En efecto, si bien el artículo 86 de la constitución señala que «*toda persona*» puede promover la acción de tutela, claramente señala que ello es posible para la «*protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales*»; en este caso, puntual el accionante no tiene ninguna relación que le permita atribuirse la titularidad de los derechos fundamentales que considera están siendo conculcados con la decisión del Departamento del Quindío de demoler y construir en la modalidad de obra nueva en el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 28238817 ubicado en el Municipio de Calarcá. En el auto de avocamiento de la acción de tutela se le requirió para que demuestre el presupuesto de legitimación por activa, y frente a ello se limitó a señalar que estaba legitimado porque otrora había adelantado una acción popular, con la que se logró la devolución del inmueble donde esta o estaba el estadio de Calarcá al Departamento del Quindío. (f. 1 archivo 08).

Para el despacho esta afirmación es insuficiente para que se le pueda atribuir la legitimación deprecada, pues de conformidad con lo lineado en los artículos 1 y 12 de la ley 472 de 1998, reglamentaria de la acción popular, la defensa de los derechos colectivos la puede adelantar cualquier persona sea natural y

jurídica y no requiere exponer ningún interés particular o el hecho de residir en el lugar donde se vulnera o amenaza el derecho o interés colectivo. Sin embargo, la flexibilidad en lo referente a la legitimación en la causa por activa en el trámite de las acciones populares que le permitió al aquí accionante promover dicho trámite, no es extensible a la acción de tutela, pues esta última tiene su propia reglamentación, en la que se propende por la protección de un derecho individual, y en este caso no se demostró.

Con todo y aun superando el escollo de la legitimación en la causa por activa, estima el despacho que la acción de tutela también tendría que declararse improcedente puesto que no se acreditan los criterios materiales de procedencia ni se supera el juicio de eficacia para desplazar la competencia del juez contencioso administrativo en el trámite de la acción popular y atribuírsela al juez constitucional; es decir no se superan los requisitos de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos.

En efecto, desde la óptica de los criterios materiales, no se acreditó el de conexidad, esto es la relación entre los derechos fundamentales del actor y los colectivos afectados con la decisión de demoler y construir en la modalidad de obra nueva en el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 28238817 ubicado en el Municipio de Calarcá; tampoco se demostró la legitimación, pues como se anotó en precedencia el actor no se encuentra materialmente afectado por la decisión, de hecho ni siquiera reside en el Municipio de Calarcá donde se va a desarrollar la obra de infraestructura; tampoco se demostró que la amenaza sea real, pues en últimas quienes potencialmente pueden estar afectados por la obra sería la Asociación Abrazar, quien residía en las instalaciones del

Estadio de Calarcá pero lo cierto es que ningún interés prestaron al trámite de esta tutela; y por ultimo las pretensiones de la tutela involucran la protección de un derecho colectivo y no uno individual.

Finalmente ha de aclararse que en este caso no se requiere hacer el análisis de eficacia de la acción popular pues a la fecha solo se tramitó aquella que devolvió el predio donde se va a realizar la de demoler y construir en la modalidad de obra nueva en el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 28238817 ubicado en el Municipio de Calarcá, la cual se tramitó en el Juzgado 6 Administrativo, y no se ha adelantado alguna tendiente a tramitar las pretensiones de esta acción de tutela, como es la suspensión de la obra por la supuesta afectación del interés colectivo.

Por todo antes expuesto, se declarará improcedente la acción de amparo deprecada.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Laboral Municipal de Pequeñas Causas de Armenia Quindío**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR improcedente **el amparo constitucional solicitado por Gabriel Alfonso Cárdenas Córdoba** en contra del **Departamento del Quindio, Municipio de Calarcá, Empresa para el desarrollo territorial Proyecta, Asociación Abrazar, Departamento del Quindio – Asamblea Departamental**, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no fuere impugnada

Notifíquese y cúmplase,

MANUEL ALEJANDRO BASTIDAS PATIÑO
JUEZ



Puede escanear este código QR para acceder al Micrositio del Juzgado o dirigirse al siguiente enlace <https://t.ly/P-59>