

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para definir derechos litigiosos de contenido económico/PARTIDA PRESUPUESTAL-Ejecución no procede por tutela

La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que el pago de obligaciones en litigio originadas en convenios de contenido económicos escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente. La acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr que las autoridades públicas ejecuten partidas presupuestales, pues para ello es necesario que el ejecutivo realice una evaluación en cuanto a las prioridades en materia de gasto e inversiones en la respectiva vigencia fiscal. La Sala de Revisión, reiterando la jurisprudencia de esta Corporación como el criterio de los Jueces de instancia, considera que la temática de este negocio tiene un escenario natural para su resolución, esto es la jurisdicción ordinaria y dicha jurisdicción al estar facultada para resolver sobre todas las cuestiones propuestas en la demanda, es lo suficientemente idónea y eficaz como para no ser sustituida por la jurisdicción constitucional. La jurisdicción constitucional no está facultada para decidir sobre asuntos eminentemente convencionales que, sin afectar derechos fundamentales, regulan aspectos de contenido económico, atinentes a derechos que, en rigor, no son de raigambre constitucional.

FONDO DE INVERSION Y REACTIVACION AGROPECUARIA-Beneficiario de programa no tuvo relación laboral

De los presupuestos bajo examen, resulta claro, que no ha existido entre el demandante y la Alcaldía de Tesalia o el Fondo de Reactivación Agropecuaria -FIRATE - una vinculación de carácter laboral, por lo que no es posible deducir la amenaza o violación de tal derecho, ya que no se configura ninguno de los requisitos exigidos propios de una relación de trabajo, el accionante solamente tuvo la calidad de beneficiario dentro de un programa que contempló suministro de insumos, asistencia técnica y dinero para cancelación de jornales, circunstancia que descarta de suyo la violación del derecho señalado, razón por la cual no

prospera la tutela y en tal sentido se denegara dicho amparo.

Referencia: expediente T-447.447

Acción de tutela instaurada por José Ignacio Forero Vásquez, contra el Alcalde Municipal de Tesalia y Otro.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil uno (2002).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia respectivamente por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Tesalia y el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la Plata, Huila.

I. ANTECEDENTES

El accionante, en su calidad de agricultor del Municipio de Tesalia-Huila, instauró acción de tutela en contra de las entidades demandadas, argumentando que el Municipio de Tesalia-Huila y el Fondo de Reactivación Agropecuaria de Tesalia-FIRATE- al no dar cabal cumplimiento al programa de estimulación de producción agropecuaria en la región, vulneró sus derechos fundamentales al trabajo y a la subsistencia.

1. Hechos

De conformidad con lo relatado por las partes y con las pruebas aportadas, se pueden dar por ciertos los siguientes hechos:

- El actor es agricultor y habitante del Municipio de Tesalia-Huila.

- El Municipio de Tesalia a través del Banco Agrario obtuvo la aprobación de un crédito en la modalidad FINAGRO, por la suma de \$ 530.000.000, valor este que mediante acuerdo No. 041 del 2 de octubre de 2000, fue adicionado al presupuesto municipal de esa vigencia fiscal.
- El Señor Forero Vásquez, con base en la convocatoria que para el efecto se realizó a través de la emisora comunitaria “Tesalia Digital” y la UMATA -entidad encargada de coordinar el programa -, fue seleccionado como beneficiario¹ del Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria de Tesalia -FIRATE-, para lo que recibió un primer desembolso o entrega de cien (100) kilos de semilla master, seis (6) kilogramos de Lorban y el valor de dieciocho (18) jornales de trabajo, utilizados en la preparación para la plantación de tres (3) hectáreas de maíz.
- Del crédito precitado, el Banco Agrario desembolsó la suma de \$ 212.000.000, los cuales se invirtieron en diferentes materiales e insumos para el cultivo de arroz y maíz y pago de preparada y jornales de los beneficiarios del programa para el que se creó el fondo FIRATE.
- El actor aduce en relación al segundo desembolso, que según le ha informado el Gerente del Banco Agrario, se necesita cumplir con la presentación de un informe por parte del Municipio a través de empresa avalada por el banco, sobre la utilización de los recursos recibidos, requisito que a la fecha no ha sido cumplido por parte del Municipio de Tesalia, retrasando y perjudicando a los cultivadores beneficiados y sus trabajadores dependientes. Aclara que aunque no se establecieron fechas ciertas, para la segunda entrega de dineros del programa a los agricultores, si se comprometieron al desembolso oportuno del dinero para cancelar los trabajos realizados y los insumos necesarios para el cultivo.
- De otra parte manifiesta el actor, que sus peticiones verbales sobre el asunto elevadas cada ocho días desde la iniciación del programa, nunca ha tenido respuesta “concreta”, pues los funcionarios de las entidades accionadas se trasladan la responsabilidad del problema objeto de controversia, incumpliendo los compromisos adquiridos al punto que a la fecha de presentación de la demanda, los cultivos de maíz se encuentran en peligro de desaparecer por falta de apoyo material y asistencia técnica, afectando y poniendo en peligro sus condiciones de vida y subsistencia, ya que el cultivo referido, se constituye actualmente en

su única fuente de ingreso y trabajo.

Acusa así mismo, que las autoridades municipales, no obstante recibieron del Ministerio de Agricultura la suma de \$ 500.000.000, incumplieron sus obligaciones y pusieron en peligro el éxito del programa de estimulación de producción agropecuaria de la región de Tesalia-Huila, al omitir y retardar, el informe al que se refieren las condiciones especiales del crédito para acceder al segundo desembolso de los dineros que se les debió entregar a los beneficiarios del programa en un término prudente y no esperar a que su omisión produjera los perjuicios que ha generado a ellos y al sistema de estimulación agropecuaria.

Con el escrito de tutela, el actor allega fotocopias de los records de visita de los días 6, 11, 16 y 25 de noviembre del año 2000 y planilla de relación para el reconocimiento de jornales causados del 4 al 18 de noviembre de la misma anualidad por valor de \$140.000 en la que aparece nota de pasar cuenta de preparado y siembra de maíz de las 3 hectáreas para un total de \$500.000.

2. Intervenciones

2.1 Intervención del Banco Agrario durante el trámite de la acción de tutela.

El interviniente manifiesta, que el Municipio de Tesalia abrió en dicha entidad bancaria, la cuenta corriente No. 3970-000910-1, denominada Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria de Tesalia-FIRATE-, para efectos de manejar a través de ella, los recursos provenientes del crédito aprobado por esa entidad por la suma de \$530.000.000 y en la cual se consignó el 18 de octubre del año 2000, el primer desembolso aprobado por la suma de \$ 212.000.000, recursos estos, cuyo manejo son de autonomía del municipio.

En lo que tiene que ver con las respuestas brindadas a las peticiones verbales elevadas por el accionante, referente a los compromisos adquiridos en el programa en mención, señala que estas, han sido atendidas oportunamente sobre la base de los documentos que reposan en la carpeta de dicho crédito y las normatividades y procedimientos vigentes, que rigen al Banco Agrario de Colombia, específicamente se refiere a los siguientes aspectos:

- En lo pertinente al proceso y trámite del segundo desembolso del crédito en mención, señala que aún cuando ha habido suficiente diligencia y voluntad por parte del banco para

hacerlo efectivo, este no se ha podido llevar a cabo, debido a que no se ha dado cumplimiento por parte de la alcaldía a la visita de control de inversión que se debía realizar a cada cultivo y presentar el informe con los soportes respectivos.

- Sobre el manejo de los dineros producto de la comercialización de los cultivos de arroz y maíz, informa que con base en el documento de autorización irrevocable, que suscribió el alcalde y las comercializadoras, se comprometieron con el banco a consignar estos dineros en una cuenta destinada para tal fin, autorizándose además para que del 100% de los dineros consignados se aplique a la obligación (capital e intereses) quedando a disposición del FIRATE los excedentes que resultaren de esta operación.

2.2 Intervención en defensa de la entidad municipal durante el trámite de la acción de tutela.

El Alcalde Municipal de Tesalia y el director de la UMATA, dan respuesta al oficio del 15 de diciembre de 2000, en los siguientes términos.

1. Señalan que mediante el acuerdo No. 018 de mayo del 2000, se creó el Fondo de Reactivación Agropecuaria -FIRATE-.

2. A través del Banco Agrario se obtuvo la aprobación de un crédito en la modalidad FINAGRO, por la suma de \$530.000.000, valor éste que mediante el acuerdo No. 041 de 2 de octubre del 2000, fue adicionado al presupuesto Municipal para esa vigencia fiscal.

3. Del precitado crédito el Banco Agrario desembolsó la suma de \$ 212.000.000, los cuales se invirtieron entre otros en los siguientes conceptos: semillas de arroz, herbicidas pre emergentes, herbicidas post emergentes y abonos para el cultivo de arroz, al igual que semillas y agroquímicos para el cultivo de maíz, funguicidas e insecticidas para el cultivo de arroz y pago de preparada y jornales de los agricultores beneficiarios del fondo que se encuentran sembrando tanto arroz como maíz.

4. Aducen además, que se está efectuando la gestión pertinente y cumpliendo con los requisitos exigidos, para un segundo desembolso que se ha solicitado en la suma de \$ 200.000.000, pero hasta la fecha el Banco Agrario no ha efectuado el respectivo desembolso y que la administración Municipal ha sido diligente en el cumplimiento de los requisitos, para

que se realice éste por parte del banco, pero precisan que existen unos procedimientos que no pueden obviarse antes de efectuar el aludido desembolso.

5. Señalan que la Administración Municipal es consciente que se deben suministrar unos insumos y se adeudan unos jornales a los beneficiarios del fondo de Reactivación Agropecuaria FIRATE, pero indican que aunque exista apropiación presupuestal, no puede proceder a efectuar los pagos de jornales mientras no exista liquidez de tesorería para tal fin, y ella no la habrá hasta tanto el Banco Agrario no efectué el segundo desembolso.

6. De otra parte afirman, que no es cierto que el Ministerio de Agricultura haya hecho entrega al Municipio de Tesalia de una suma superior a \$500.000.000 como lo expresa el accionante, pues nunca ha girado dicho ministerio tal valor a esta entidad territorial e indican que al parecer, el accionante ha confundido el hecho de que el Ministerio de Agricultura, a través de la línea FINAGRO, ofreció la posibilidad de que el Municipio de Tesalia obtuviera un crédito con el Banco Agrario, luego no es cierto, que tengan en el citado banco la totalidad del dinero y que simplemente por capricho no se hayan efectuado los pagos que se deben generar en cumplimiento de los objetivos del fondo de reactivación Agropecuaria FIRATE.

7. El Municipio de Tesalia en ningún momento ha incurrido en omisiones que pongan en peligro el éxito del programa FIRATE y, mucho menos ha vulnerado el derecho al trabajo del señor JOSE IGNACIO FORERO VASQUEZ, por el contrario, debido al proceder diligente el Municipio es pionero en la implementación del fondo de Reactivación Agropecuaria, siendo la única entidad municipal en el Huila que ha buscado una solución tendiente a contribuir a la reactivación del sector agropecuario de Tesalia y en beneficio de los agricultores de la región, al conseguir la aprobación del crédito e incluir dentro de los beneficiarios de dicho Fondo al accionante.

8. Señala que el no pago de jornales obedece a un factor externo y ajeno al Municipio, cual es que no se ha hecho efectivo por el Banco Agrario el segundo desembolso y es legalmente imposible para el ordenador del gasto efectuar pago alguno, sin que haya liquidez de Tesorería, pues hacerlo sería tanto como girar un cheque sin fondos y ello no es legalmente viable para la administración.

2.3 Intervención del Ministerio de Agricultura

El Ministerio de Agricultura por su parte, pone de presente que de conformidad con el decreto 2478 de 1999 al Ministerio le corresponde la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario pesquero y desarrollo rural a nivel nacional, y dentro de éstas políticas ha creado instrumentos y mecanismos para que los agricultores puedan acceder a créditos ante las entidades financieras en condiciones favorables para la reactivación del campo, pero que el Ministerio no tiene ninguna responsabilidad en el manejo de la administración de los Fondos creados en desarrollo de esas políticas, y para el caso concreto señala que no ha selecciona beneficiarios, ni otorgado créditos, como tampoco ha asignado recursos de su presupuesto.

3. Sentencias objeto de revisión.

3.1 Primera Instancia

El Juzgado Único Promiscuo Municipal, mediante sentencia del 19 de enero de 2001, procedió a resolver la acción de tutela incoada por el señor Forero Vásquez, contra el Alcalde Municipal y el Fondo de Reactivación Agropecuaria “FIRATE” de Tesalia-Huila, en ella indica que el caso concreto gira en torno al incumplimiento en la entrega de dineros por parte del Fondo de Inversión y Reactivación del sector agropecuario “FIRA’I’E” al accionante, para el reconocimiento de jornales utilizados en la preparación de tres hectáreas para maíz master, con lo que considera conculcados sus derechos fundamentales constitucionales al trabajo, a la vida y la subsistencia.

En lo que hace relación al derecho del trabajo, invocado por el actor como amenazado o violentado por los responsables de la ejecución del programa, señala que al examinar el asunto objeto de la presente acción se encuentra que entre el señor Forero Vásquez y las accionadas, específicamente con el Fondo, no existe ninguna modalidad laboral que los vincule, puesto que el accionante solamente tiene la calidad de beneficiario dentro de un programa que contempló suministro de semillas, insumos, asistencia técnica y dinero para cancelación de jornales y si bien dicho programa, podía proporcionarle empleo a los usuarios y al mismo actor, no se configuran los elementos constitutivos y de la esencia de la relación de trabajo entre las partes, circunstancia que descarta de suyo, la violación del derecho señalado.

De otra parte, al analizar si eventualmente se ha vulnerado o amenazado el derecho a la

igualdad, expresa que no se ha conculcado por las accionadas tal derecho, pues el otorgamiento del beneficio crediticio se efectuó de acuerdo al número de hectáreas cultivables hasta el tope de cuatro, y los desembolsos por insumos y jornales se cancelaron conforme al orden de cuentas presentadas.

Igualmente precisa, que tampoco se advierte desconocimiento del artículo 23 de la Carta Política, porque como el mismo actor lo manifiesta, sí recibió respuestas a sus peticiones, lo que indica que la administración y demás accionados atendieron las peticiones verbales y la escrita extendidas por el actor, diferente resulta que éstas, no hayan sido favorables o satisfactorias para los intereses del peticionario.

Así mismo señala, que de las pruebas recopiladas no se infiere que se haya conculcado o amenazado el derecho a la vida del accionante y, por lo tanto, teniendo en cuenta el carácter limitado y excepcional de la acción de tutela, considera que para el caso en estudio no es viable la procedencia de la misma.

De otra parte indica, que no estando adscrito el Fondo FIRATE al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se encuentra supeditado a las normas, dirección y presupuesto del Ministerio, para el desarrollo del programa, y que como lo contemplan los acuerdos constitutivos del mismo, los recursos del Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria, la dirección recae sobre su Junta Administradora conformada por el Alcalde, tres agricultores beneficiarios, un representante del Concejo Municipal de Desarrollo Rural, y el Director de la UMA'Í'A, razones suficientes para desvincular de ésta reclamación constitucional, al Ministerio de Agricultura.

Para finalizar expresa que con todo y no obstante resultar manifiesto el interés de la administración Municipal, por la reactivación del sector agrícola a través del ofrecimiento de créditos en dinero y en especies a los agricultores seleccionados como beneficiarios del programa y al haberse constituido el denominado fondo FIRATE en forma legal, gestionándose el crédito ante el Banco Agrario, al parecer el municipio no previó las formas y épocas de desembolso del crédito otorgado, ni reglamentó la entrega de dineros para jornales y la consecución de insumos, teniendo en cuenta la clase de cultivos (arroz y maíz), y el ciclo evolutivo de los mismos, conforme a la disponibilidad de dinero; lo que explica que fue posiblemente la inexperiencia en ésta clase de proyectos, uno de los factores que

contribuyeron a la deficiente ejecución del programa, pero que no es la acción de tutela la vía, para investigar la responsabilidad en quien haya podido incurrir los funcionarios y quienes administraron el referido Fondo y por tanto resuelve, no tutelar los derechos Constitucionales fundamentales invocados como quebrantados y ordena además desvincular del Ministerio de Agricultura.

3.2 Impugnación

Inconforme con la decisión anterior, el tutelante impugna el fallo y solicita su revocatoria, al considerar que el pronunciamiento del a-quo resulta contrario a derecho e inconsecuente con lo que viene ocurriendo, pues las autoridades demandadas, dada su incompetencia, le vienen violando los derechos constitucionales fundamentales al trabajo a la vida y a la subsistencia de él y su familia.

3.3 Segunda Instancia

En sentencia del 6 de Marzo de 2001, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la Plata-Huila-, se pronuncia sobre el asunto señalando que mediante los acuerdos municipales números 018 y 036 de 2.000 expedidos por el Concejo Municipal de Tesalia, se creó el Fondo de Inversión y Reactivación del sector Agropecuario de Tesalia dirigido a dinamizar la actividad agropecuaria, generar empleo masivo, mejorar el nivel económico – social de la comunidad y financiar proyectos agropecuarios de producción, transformación y comercialización.

Indica además, que previa autorización del Concejo Municipal de Tesalia², el Alcalde de dicha localidad obtuvo un crédito, línea Finagro por valor de \$ 530.000,000 millones otorgado por el Banco Agrario destinados a la ejecución del programa aludido. De ellos se desembolsaron \$ 212.000.000 millones, que fueron invertidos en su totalidad en el precitado programa.

Frente al sub-júdice precisa, que el actor fue seleccionado por los Directivos del Fondo como beneficiario de un crédito en dinero y especie, para que estableciera un cultivo de maíz de tres hectáreas. En desarrollo del citado convenio, el Fondo de reactivación se obligó para con el actor a suministrar periódicamente las semillas, abonos funguicidas, herbicidas, pago de mano de obra, todo con el fin de llevar a feliz término el proceso productivo, en tanto que éste debería asumir la colocación de su propio trabajo y el cuidado que el proyecto requería. Al final y en virtud de la pignoración a que quedaba sometida la cosecha, el mismo fondo la

recolectaría, asumiría el proceso de comercialización, deduciría de su producto el monto del crédito otorgado y entregaría al beneficiario o agricultor el excelente en dinero.

En ese orden de ideas señala que, entre el Fondo de Reactivación Agropecuario y el accionante se verificó una modalidad especial de contrato civil de mutuo y no una relación de trabajo como lo quiere dar a entender el actor, pues la existencia de obligaciones recíprocas a cargo de las partes, evidencian la bilateralidad del mismo, al conceder un crédito en dinero y especie a cargo de uno y establecer el cultivo, asistirlo técnicamente y reintegrar lo recibido por el producto de la cosecha para el otro y añade que la consensualidad se manifiesta en que no requirió de solemnidad alguna, salvo la suscripción de un pagaré por parte del deudor y que la onerosidad – requisito que por no ser de la naturaleza del contrato tampoco lo desvirtúa- es un aspecto que no tuvo demostración en el proceso.

En estas condiciones y por tratarse de una controversia de tipo contractual entre el Fondo de Reactivación Agropecuaria de Tesalia y el beneficiario José Ignacio Forero Vásquez y cuyos efectos habrán de ser determinados por la jurisdicción ordinaria, el Ad quem confirma la decisión adoptada en primera instancia por el Juzgado Único Promiscuo Municipal de Tesalia, denegando el amparo solicitado frente a la posible vulneración de los derechos a la vida, igualdad y la subsistencia.

4. Prueba decretada por la Corte Constitucional

El magistrado ponente, con el fin de acopiar mayor información sobre las situaciones fácticas y jurídicas expuestas por el actor y los demandados, solicito a la Alcaldía de Tesalia informara si para la fecha agosto 3 de 2001, ya había sido recibido por parte del municipio accionado, el segundo y último desembolso del crédito otorgado por el Banco Agrario de Colombia - Sucursal Tesalia,³ con destino al Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria de Tesalia - FIRATE-.

En respuesta a lo solicitado el Alcalde Municipal, informa en relación al asunto, lo siguiente:

1. El Municipio de Tesalia no ha recibido, ni recibirá el segundo y último desembolso del Crédito otorgado por el Banco Agrario de Colombia, con destino al Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria de Tesalia FIRATE.

2. Al señor José Ignacio Forero Vásquez, el Municipio a través del citado fondo le otorgó un crédito por valor de \$2.162.264 con destino a la siembra de maíz, el cual el citado beneficiario se comprometió a pagar mediante un pagaré, sin que hasta la fecha haya hecho abono alguno, no obstante que su obligación consistía en que una vez recolectara la cosecha, el beneficiario cancelaba el valor del crédito, pero manifiesta que lamentablemente el citado beneficiario como es su costumbre, informó verbalmente que no pagaba el citado préstamo.

3. Manifiesta además, que para garantizar la obligación el señor Forero, pignoro la cosecha y cuando estaba lista para su recolección a través de amenazas, inclusive contra la vida, no permitió su recolección y procedió directamente a hacerlo, con el mal intencionado propósito de no pagar el préstamo otorgado.

4. Señala que el proceder del señor Forero no es nuevo, pues el 25 de septiembre de 1999, el Fondo Agropecuario Municipal le había otorgado otro crédito por un valor de \$ 212.000 con destino a la compra de marranos y sucedió lo mismo, vendió los marranos y no le pago al Municipio.

5. El señor Forero de mala fe y con el propósito de eludir los pagos ha recurrido a diversos mecanismos como diversos derechos de petición, tutelas y quejas a todos los organismos de control.

6. Afirma que con el proceder del señor Forero, el Municipio ha recibido inmensos perjuicios en razón de que diversos proveedores de insumos del Fondo de Reactivación Agropecuario ya están ejecutando⁴ al Municipio, porque al igual que el señor Forero, otros beneficiarios tampoco pagaron los créditos otorgados y el Municipio adeuda aproximadamente la suma de \$100.000.000 y eso fue lo que obtuvo, por tratar de ayudar a los campesinos en la reactivación del campo.

En ese orden de ideas, solicita no proteger la conducta y el proceder del actor en razón a los perjuicios que se le han causado a ese Municipio tan pobre y señala que por fortuna el segundo desembolso no fue realizado, porque de lo contrario el descalabro hubiera sido aún peor.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Esta Corte es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en este proceso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema Jurídico Planteado.

Refiere el actor, que en el Municipio de Tesalia se creó el Fondo de Reactivación Agropecuaria de Tesalia-FIRATE-, con el fin de estimular la producción agrícola en la región, mediante el otorgamiento de créditos en especie (semillas, abonos e insumos) y en dinero para el pago de jornales y que en calidad de destinatario del mencionado programa, recibió un primer desembolso utilizado en la plantación de 3 hectáreas de maíz, pero que no obstante el compromiso de entregar periódicamente los insumos y el dinero correspondiente para jornales de acuerdo al desarrollo de los cultivos, las autoridades accionadas se han negado a seguirlo cumpliendo, al punto que a la fecha de presentación de la acción, los cultivos de maíz se encuentran en peligro de desaparecer por falta de apoyo material y asistencia técnica, omisión que ha puesto en peligro no solamente el éxito del programa efectuado con los recursos públicos, sino también el derecho al trabajo y a su subsistencia, puesto que de dicho cultivo depende el sostenimiento de él y la de su familia siendo en este momento su única fuente de trabajo.

En consecuencia, la revisión del fallo de tutela que la Sala se propone realizar, se dirigirá a examinar, de una parte, si la tutela es el mecanismo apropiado para decidir sobre la reclamación planteada por el actor, encaminada a que se continúe con el desarrollo del programa y se hagan efectivas las entregas correspondientes al segundo desembolso del crédito para atender su cultivo de maíz, y de otra además, si la entidad accionada ha incurrido en una conducta que vulnere o amenace algún derecho fundamental del actor en especial el del trabajo y el de la subsistencia invocados por el actor.

Corresponde entonces en el presente caso, establecer mediante el análisis de los hechos que se ponen en conocimiento, si existe prueba de la afectación o la amenaza de los derechos que se suponen vulnerados, a efectos de poder impartir una orden tendiente a restablecer los mismos; pues de lo contrario, de no encontrarse probada tal situación, el juez ha de declarar la improcedencia del amparo solicitado⁵.

3. Análisis del caso concreto

La acción de tutela en el presente caso gira en torno al incumplimiento en la entrega de dineros por parte del Fondo de Inversión y Reactivación del Sector Agropecuario “FIRA’I’E” al accionante, para el reconocimiento de jornales utilizados en el cultivo de tres hectáreas para maíz master, con lo que considera conculcados sus derechos fundamentales constitucionales al trabajo y a la subsistencia.

A este respecto, cabe señalar de conformidad con el material probatorio que obra en el expediente, los siguientes hechos:

- Que mediante los acuerdos municipales números 018 y 036 de 2.000 expedidos por el Concejo Municipal de Tesalia, se creó el Fondo de Inversión y Reactivación del Sector Agropecuario de Tesalia-FIRATE-, dirigido a dinamizar la actividad agropecuaria, generar empleo masivo, mejorar el nivel económico - social de la comunidad y financiar proyectos agropecuarios de producción, transformación y comercialización de productos.

- En desarrollo de esa política a través del Banco Agrario se obtuvo la aprobación de un crédito por \$ 530.000.000, pero de dicho crédito solo se hizo un primer desembolso por \$ 212.000.000, suma que fue entregada en su totalidad a los agricultores beneficiarios del fondo, cultivadores de arroz y de maíz.

- Al no realizar el Banco Agrario el segundo desembolso, la Alcaldía y el Fondo de Inversión y Reactivación del sector agropecuario “FIRA’I’E” incumplieron con lo acordado, pues sin liquidez de Tesorería les resultó imposible efectuar dicho pago.

- De otra parte se ha de indicar, que el actor a quien el Municipio a través del citado fondo le otorgó un crédito por valor de \$ 2.162.264, tampoco cumplió con sus obligaciones, pues se comprometió a pagar mediante la pignoración de la cosecha y un pagaré, la suma adeudada una vez se recogiera la cosecha, pero cuando esta estuvo lista para su recolección, a través de amenazas impidió su recolección y procedió directamente a hacerlo, negándose a pagar el préstamo otorgado.

- El incumplimiento de las obligaciones por parte del actor como de otros beneficiarios del programa, conllevó a que diversos proveedores de insumos del Fondo de Reactivación Agropecuario, estén ejecutando al Municipio, el cual les adeuda aproximadamente la suma de \$100.000.000

3.1 Requisitos para la procedencia de la acción de tutela: – Inexistencia de otro medio judicial. – Condicionamiento de la tutela al evento de que se encuentre debidamente probado la vulneración de derechos fundamentales. -No procedencia de la tutela para definir derechos litigiosos de contenido económico.

3.1.1 Inexistencia de otro medio judicial.

Según lo establece el artículo 86 de la Carta Política de 1991 en concordancia con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 19917 y la jurisprudencia de esta Corte, la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o en determinados casos de los particulares y la misma no procede cuando existan otros medios de defensa judicial, salvo que estos resulten ineficaces o que se presente un perjuicio irremediable que vuelva urgente su utilización en la modalidad transitoria, para dar lugar a órdenes de inmediato cumplimiento que permitan contrarrestar dicho efecto, hasta tanto la autoridad correspondiente decida el fondo del asunto⁸.

En tal virtud y tomando en consideración, que la propia Constitución consagra la existencia de diversas jurisdicciones, la actuación de esta Corporación, debe estar encaminada a la preservación de las mismas y de sus competencias, con el fin de asegurar que las competencias de las otras jurisdicciones sean respetadas, como se desprende de su obligación de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución (CP, art. 241).

3.1.2 Condicionamiento de la tutela al evento de que se encuentre debidamente probado la vulneración de derechos fundamentales.

– Sea lo primero manifestar en relación a los derechos fundamentales invocados por el actor como vulnerados o amenazados, que no es suficiente la afirmación que de los mismos haga el demandante en el escrito de tutela, ya que tal situación debe ser debidamente probada dentro del proceso.

– De otra parte, es de resaltar, que conforme a los argumentos expuestos en la demanda de tutela, la misma se dirige primordialmente a demostrar la violación al derecho al trabajo de que ha sido objeto el actor, en relación con esta afirmación ha de manifestarse que para que

exista una vinculación de carácter laboral se requiere la prestación personal del servicio por parte del trabajador, además de que haya subordinación y el pago de un salario, este último como retribución del servicio y en el evento de que se trate de un empleado vinculado a través de una relación legal y reglamentaria, se requiere el respectivo nombramiento de la autoridad oficial nominadora y la correspondiente prestación personal del servicio con posterioridad a la posesión, unido a la subordinación y el respectivo salario.

- De los presupuestos bajo examen, resulta claro, que no ha existido entre el demandante y la Alcaldía de Tesalia o el Fondo de Reactivación Agropecuaria -FIRATE - una vinculación de carácter laboral, por lo que no es posible deducir la amenaza o violación de tal derecho, ya que no se configura ninguno de los requisitos exigidos propios de una relación de trabajo, el accionante solamente tuvo la calidad de beneficiario dentro de un programa que contempló suministro de insumos, asistencia técnica y dinero para cancelación de jornales, circunstancia que descarta de suyo la violación del derecho señalado, razón por la cual no prospera la tutela y en tal sentido se denegara dicho amparo.

- Que igualmente, tampoco prosperan los demás cargos constitucionales relacionados con la subsistencia del accionado, porque además de no estar probado la afectación del mínimo vital, ya que el actor en este sentido no aportó ninguna prueba.

- En tal virtud y al no estar probada la vulneración de los derechos fundamentales, aducidos como vulnerados por el actor, ni acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable la acción de manera transitoria, es de concluir que las consecuencias de índole jurídico sobre los derechos e intereses reclamados por el actor, se refieren a controversias de orden estrictamente legal, que son del conocimiento del juez competente y escapan al conocimiento del juez constitucional de tutela, quien no está facultado para definir litigios de esa naturaleza, sin perjuicio de incurrir en la intromisión de funciones judiciales que no le han sido asignadas (C.P., art. 86 y 121).

Para finalizar es de señalar además, que en lo relacionado con la solicitud de seguir adelante con el programa, suministrándole al actor los dineros pertinentes para poder seguir con la siembra y recolección del cultivo en comento, cuando la cosecha de maíz del beneficiario ya finalizó y se realizó la recolección del producto, no es viable por existe carencia actual de objeto.

3.1.3 No procedencia de la tutela para definir derechos litigiosos de contenido económico originado

La jurisprudencia de la Corte⁹ ha sido enfática en sostener que el pago de obligaciones en litigio originadas en convenios de contenido económicos escapa al ámbito propio de la acción de tutela¹⁰, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente¹¹.

Igualmente la Corte Constitucional, a través de la jurisprudencia¹² ha sido enfática al afirmar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para lograr que las autoridades públicas ejecuten partidas presupuestales, pues para ello es necesario que el ejecutivo¹³ realice una evaluación en cuanto a las prioridades en materia de gasto e inversiones en la respectiva vigencia fiscal.

Así mismo, se considera además, que tampoco la tutela es el mecanismo idóneo, para investigar la responsabilidad que eventualmente pueda alegarse sobre las actuaciones que realizaron los funcionarios encargados del programa de reactivación agropecuaria.

La jurisdicción constitucional no está facultada para decidir sobre asuntos eminentemente convencionales que, sin afectar derechos fundamentales, regulan aspectos de contenido económico, atinentes a derechos que, en rigor, no son de raigambre constitucional.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. Confirmar, el fallo adoptado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la Plata-Huila en providencia del 6 de Marzo de 2001, mediante el cual se denegó la tutela presentada por el Señor Ignacio Forero Vásquez contra el Alcalde Municipal de Tesalia y el Fondo de Inversión y Reactivación Agropecuaria de Tesalia “FIRATE”.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Beneficiarios del programa 111 campesinos .

2 Acuerdo 037/2000.

3 Crédito otorgado en el año 2000, por un valor total de \$ 530.000.000.

4 Molinos Roa \$ 35.000.000, Proceal \$ 25.000.000, Agrogenéricos del Tolima \$25.000.000

5 Sentencia T-1214/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

6 Molinos Roa \$ 35.000.000, Proceal \$ 25.000.000, Agrogenéricos del Tolima \$25.000.000

7 El inciso 3o. del artículo 86 de la Constitución, al precisar la procedencia de la tutela, dice :“Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio

irremediable”.

Así mismo, el numeral 1o. del artículo 6o. del decreto 2591 de 1991, establece, lo siguiente :
“Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá :“1.- Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Por su parte el Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política” en lo pertinente estipula: “Artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

8 SU 224/98 M.P. Hernando Herrera Vergara

9 T-2002 /00

10 T-332/97

11 T-332/97

12 T-063 y T- 613/95

13 A nivel nacional, departamental, distrital o municipal.

14 En la Sentencia T-551 de 1.996, M.P. Hernando Herrera Vergara dijo la Corte:

“Al tener la acción de tutela como fin esencial la protección de los derechos constitucionales fundamentales resulta imposible que provoque el desplazamiento de la justicia ordinaria para el conocimiento y decisión sobre los derechos de orden legal. Así las cosas, la mencionada acción no constituye el mecanismo de defensa judicial idóneo para resolver las controversias

de naturaleza contractual o convencional que surjan entre las partes contratantes o los sujetos gobernados por estipulaciones convencionales, en cuanto la definición de fondo de esos litigios corresponde constitucional y legalmente a una determinada jurisdicción, que deberá tramitarlos a través de procedimientos ordinarios, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico vigente; lo contrario, supondría una incursión ilegal y arbitraria en la órbita de competencia de las autoridades judiciales con la consecuente usurpación de funciones, que desdibujaría la naturaleza de ese amparo y desviaría sus objetivos hacia ámbitos extraños a sus finalidades.”.