

T-253-94

Sentencia No. T-253/94

JUEZ DE TUTELA/PERJUICIO IRREMEDIABLE

Le corresponde únicamente al juez de tutela determinar si una situación en particular puede enmarcarse dentro de los parámetros que esta Corte ha definido para calificar el “perjuicio irremediable”. Será necesario evaluar si los hechos que se ponen en conocimiento de la autoridad judicial son inminentes y graves, frente a lo cual resultaría necesario adoptar una solución en forma urgente e impostergable.

LABORES AGRICOLAS-Desarrollo/DERECHO A LA PROPIEDAD-Vulneración /CREDITO AGRARIO

Quienes se encuentren perjudicados por la acción o la omisión de una autoridad pública, en eventos relacionados con las garantías constitucionales al desarrollo de las labores agrícolas, podrán acudir a la acción de tutela, únicamente si los hechos demuestran que se vulneró en forma flagrante el derecho de propiedad de los interesados, y que esta situación conlleva a atentar contra la vida, la dignidad o la igualdad de ellos. No es posible considerar que los instrumentos jurídicos a los que se ha hecho referencia deban ser calificados per se como un derecho constitucional fundamental, pues ello equivaldría a que se pueden crear derechos fundamentales de grupos específicos de personas.

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Inexistencia/ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia

Los peticionarios cuentan con diversos mecanismos jurídicos que les permiten el efectivo amparo de sus derechos. Por lo tanto, los hechos del presente caso no implican una situación de perjuicio irremediable, pues no puede argumentarse la inminencia de una situación y la consecuente urgencia de una orden judicial de amparo, cuando han pasado cuatro años desde la ocurrencia de los sucesos que se analizan, y ninguno de los peticionarios se ha visto o ha demostrado encontrarse en una situación que realmente pueda calificarse como grave e impostergable.

REF.: Expediente No. T-27876

Peticionarios: Juan Angel Castillo, Rafael Ignacio Montañez, Braulio Romero Cárdenas, María Inés Upegui de Martínez y Luis Antonio Rojas Rodríguez.

Procedencia: Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

\*El derecho de propiedad y su relación con el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, de proteger la producción de alimentos y de permitir condiciones especiales de crédito agropecuario.

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-27876, adelantado por Juan Angel Castillo, Rafael Ignacio Montañez, Braulio Romero Cárdenas, María Inés Upegui de Martínez y Luis Antonio Rojas Rodríguez, en contra de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Instituto para la Reforma Agraria - INCORA..

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

## 1. Solicitud

Los peticionarios interpusieron, ante el Juzgado Promiscuo de Familia de San José de Guaviare, acción de tutela en contra la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y el Instituto para la Reforma Agraria, INCORA, con el fin de que se les ampararan sus derechos fundamentales a la propiedad, al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, a la protección de la producción de alimentos y a las especiales condiciones de crédito agropecuario, consagrados en los artículos 58, 64, 65 y 66, respectivamente, de la Constitución Política. La acción de tutela se interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

## 2. Hechos

Manifiestan los accionantes que en el año 1989, el INCORA, a través de William Muñoz, los reunió en la localidad de La Libertad, con el fin de proponerles la adquisición de un crédito para comprar semillas de caucho. El crédito se hizo efectivo a través de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el cual estaba avalado por el Fondo de Garantías del Plan Nacional de Rehabilitación-PNR y por el INCORA. Para obtener dicho crédito cada uno de los demandantes firmó un pagaré por cuatrocientos veinticinco mil pesos (\$425.000,00), “pero el dinero nunca nos fue entregado, sino que se lo transfirieron a un tercero de nombre JOSE MARIA CORDOBA, quien supuestamente era el encargado de suministrar las semillas de caucho.” Afirman los peticionarios que el señor Córdoba no ha cumplido con la entrega de las semillas “causando graves perjuicios a nuestras familias, lo que nos obligó a llevar denuncia penal en su contra, ante el JUZGADO PROMISCOUO TERRITORIAL”.

Según los interesados, desde el mes de marzo de 1989 han invertido una considerable suma de dinero para pagar jornaleros, y preparar sus tierras para el cultivo de las semillas de caucho, sufriendo así un perjuicio económico total que se puede estimar en quinientos mil

(\$500.000,00) pesos, para cada uno de ellos. De igual forma, señalan que “las autoridades acusadas, a pesar de las múltiples peticiones que hemos formulado sobre el particular, no han adelantado ninguna gestión que conduzca a hacer menos gravosa por la comunidad tan injusta situación; por el contrario, su negligencia ha conducido a la suspensión de créditos y programas, retención ilegal de títulos de propiedad y negación de asistencia técnica”.

Con base en las anteriores consideraciones, estiman los demandantes que las entidades acusadas han violado su derecho fundamental a la propiedad “ante la imposibilidad de hacer transacciones económicas con nuestras fincas y a obtener el crédito al que tenemos derecho por parte de las autoridades bancarias, ya que no sólo fuimos estafadas por un particular con la aquiescencia del INCORA, sino que estamos sufriendo graves consecuencias en todos los órdenes por culpa de las referidas instituciones”. Además, sostienen que “se nos ha negado como trabajadores del agro, el acceso a la propiedad agraria ya que no hemos podido adelantar el trámite de escrituras públicas y por ende se nos ha cerrado toda posibilidad de crédito por parte de entidad distinta a la Caja Agraria, que ha retenido ilegalmente los títulos otorgados por el INCORA como sucede en el caso de MARIA INES UPEGUI y JUAN ANGEL CASTILLO, quienes incluso han incumplido negocios ya celebrados por la falta del referido documento”.

### 3. Pretensiones

Solicitan los accionantes que se ordene al Instituto para la Reforma Agraria “INCORA”, la cancelación inmediata de las deudas por ellos asumidas con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Además reclaman que se ordene al INCORA “el reconocimiento de una suma indemnizatoria equivalente a los gastos que los accionantes hemos tenido que sufragar buscando una solución a los problemas causados por su comprobada negligencia, más los perjuicios ocasionados a nuestro patrimonio familiar”. Finalmente pretenden que se ordene a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero “que suspenda inmediatamente toda restricción de crédito agropecuario a los accionantes y el otorgamiento inmediato de los mismos, previo el lleno de los requisitos normales que exija la entidad”.

## II. ACTUACION PROCESAL

### 1. Primera Instancia

- Certificado de la Caja Agraria, Sucursal San José de Guaviare (Octubre 7/93)

En respuesta al oficio librado por el Juzgado Promiscuo de San José del Guaviare, la Caja Agraria certificó que los señores Juan Angel Castillo, Braulio Romero Cárdenas, María Inés Upegui, Luis Antonio Rojas y Rafael Ignacio Montañez, fueron beneficiarios de créditos, cada uno de ellos por valor de cuatrocientos veinticinco mil pesos (\$425.000.00), destinados a la siembra de caucho, bajo la asistencia técnica del INCORA, “entidad ésta que al parecer se comprometió a entregar la semilla a cada uno de los usuarios”, según se lee en dicho certificado.

De igual forma se señaló que “en cuanto a lo relacionado con la no prestación del servicio de crédito a estos usuarios, obedeció al cumplimiento de normas internas de la entidad que contemplan cómo no puede hacerse acreedor a créditos el usuario que registre cartera vencida con la misma, ya sea directa o indirectamente”.

Finalmente, en el mencionado documento se afirmó que “los usuarios que poseen títulos de propiedad de sus tierras, y que aparecen en este oficio, éstos se encuentran en la Carpeta de crédito de cada uno de ellos, y podrá devolverse cuando los mismos lo deseen, presentando ante esta Entidad el certificado de tradición y libertad”.

- Oficio 3730 de 11 de octubre de 1993, remitido por el Gerente Regional del INCORA del Meta

Afirmó el Gerente Regional del INCORA (Sucursal Meta), que efectivamente el señor William Muñoz, ex-funcionario de dicha entidad, fue encargado de proponer en la región de San José del Guaviare la implementación del programa de siembra de caucho. Sostiene además que los interesados en dicho programa estaban en libertad de comprar las semillas de caucho a José María Córdoba, o a quien estimaran conveniente. El nombre de dicho señor fue propuesto únicamente debido a sus condiciones favorables para el suministro de las mismas.

Por otra parte, se manifestó que “en razón a que el programa mencionado no tuvo el resultado previsto, el INCORA coordinó una reunión en 1991, con la Secretaría de Agricultura del Guaviare, el Corpes, el P.N.R. y el señor José María Córdoba Salazar, donde la Secretaría de Agricultura del Guaviare se comprometió a comprar los 32.500 stumps que debía el señor

Córdoba Salazar a los usuarios, con recursos provenientes del Corpes y pagaría a la Caja Agraria la deuda de los usuarios del programa de caucho. “Dicho acuerdo no resultó, por no haber sido fijados los recursos del Corpes a la Secretaría de Agricultura del Guaviare. El INCORA inició entonces el trámite para la calificación de cartera de difícil cobro, para algunos de los afectados en este programa, dentro de las cuales se encuentran BRAULIO ROMERO CARDENAS y RAFAEL IGNACIO MONTAÑEZ, trámites que fueron remitidos a Oficinas Centrales del INCORA - Santafé de Bogotá D.C., para decisión de la Junta Directiva del INCORA, y para el resto de los usuarios del programa de caucho del Guaviare, se están elaborando los estudios pertinentes para la respectiva calificación de cartera”.

- Oficio 596 de 11 de octubre de 1993, remitido por el Juzgado Promiscuo Territorial de San José del Guaviare

El Juzgado Promiscuo Territorial de San José de Guaviare certificó que en ese Despacho no se encontró proceso penal alguno en contra del señor José María Córdoba; igualmente constató que existe denuncia elevada por María Inés Upegui y otras, en contra de William Muñoz Ospina, el INCORA y la Caja Agraria.

- Declaración de Juan Angel Castillo (octubre 12/93)

El señor Castillo ratificó los hechos expuestos en el escrito de tutela. Además afirmó que el dinero proveniente del crédito otorgado por la Caja Agraria fue recibido directamente por el señor William Muñoz “quien debía girarle este dinero al señor José María Córdoba a Villavicencio y según el señor William Muñoz, el señor José María Córdoba, por intermedio del mismo INCORA, suministraría la semilla de caucho aquí en La Libertad, exactamente en el mes de mayo de mil novecientos ochenta y nueve (1989)”.

Sostuvo el declarante que, luego de seguir las indicaciones del señor William Muñoz acerca de la preparación de las tierras para la siembra del caucho, en febrero de 1990 se les informó que el vivero del señor José María Córdoba se había dañado, pero que las semillas se les entregarían en julio de ese mismo año, cosa ésta que no ocurrió. Ante tal situación, afirma que los beneficiarios de los créditos renunciaron a los mismos.

Adicionalmente, manifestó que en el año 1992 se les informó que el INCORA, la Secretaría de Agricultura y el Corpes de San José del Guaviare, habían llegado a un acuerdo, consistente en

que tales entidades asumirían la responsabilidad por los créditos.

Finalmente, afirmó que “no firmé ni firmamos ningún contrato para la adquisición de las semillas de caucho, puesto que el INCORA fue el encargado de suministrarnos las semillas, conforme lo afirmado por William Muñoz”.

Las declaraciones del señor Juan Angel Castillo fueron ratificadas por Braulio Romero, Rafael Ignacio Martínez, Luis Antonio Rojas, y María Inés Upegui de Martínez, todos ellos accionantes dentro de la presente acción de tutela.

- Oficio 1801 de 13 de octubre de 1993, remitido por el Director de la Caja Agraria, Sucursal San José de Guaviare

El Director de la Caja Agraria, Regional San José de Guaviare, remitió al Juzgado Promiscuo de Familia de ese municipio los pagarés correspondientes a los créditos otorgados a los señores Juan Angel Castillo, Rafael Ignacio Montañez, Braulio Romero y María Inés Upegui, “donde encontramos que el dinero producto de estos créditos fue entregado en efectivo a cada uno de los citados clientes”.

## 2. La decisión.

El Juzgado Promiscuo de Familia de San José de Guaviare, mediante providencia de fecha 15 de octubre de 1993, consideró, en primer lugar, que en el presente asunto de tutela no se ha violado el derecho fundamental a la propiedad, “pero sí ha existido una limitación del ejercicio de la misma ya que los Accionantes no han podido adelantar el trámite de la escrituración de dichos terceros como consecuencia directa del otorgamiento de un crédito en forma irregular”.

Sin embargo, a juicio del Despacho Judicial, el INCORA violó el derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios porque “como entidad del Estado estaba en la obligación de promover el acceso a los servicios de comercialización de los productos agrícolas con el fin de mejorar el ingreso y la calidad debida de los campesinos al tenor del expreso mandato contenido en el art. 64 de la Carta Política; desafortunadamente por la irresponsable actuación del Gerente regional de dicha entidad, el efecto ha sido todo lo contrario”. Tras el análisis del acervo probatorio determinó

que el representante del INCORA indujo a los campesinos a solicitar el crédito y, luego, a firmar un pagaré sin recibir el dinero, “lo que se constituye en un procedimiento irregular y a todas luces carente de consideraciones, máxime si tenemos en cuenta la precaria instrucción de las tutelantes”.

El Juzgado también encontró que hubo violación del artículo 65 constitucional, toda vez que los accionantes fueron inducidas a invertir sus recursos en la adecuación de las tierras, “generando una serie de gastos innecesarios sin tener en cuenta que las referidas semillas nunca llegaron a sus destinatarios, pero sí quedaron con una obligación crediticia por (sic) la Caja Agraria”.

Finalmente el a-quo consideró que “la Caja Agraria ha efectuado una discriminación para el otorgamiento de créditos con destino al desarrollo de actividades agropecuarias en sus parcelas, en cuanto figuran como deudores morosos en la referida entidad crediticia. Incluso se pudo constatar que en algunos casos como en el de los accionantes María Inés Upegui y Juan Angel Castillo, la Caja Agraria ha retenido indebidamente los títulos otorgados por el INCORA, limitando el derecho al libre ejercicio del derecho a la propiedad y a las especiales condiciones del crédito agropecuario, que según el mandato de la Carta debe considerar como un elemento fundamental los riesgos inherentes a la actividad. En el caso que estamos examinando, la Caja Agraria no puede dar un tratamiento discriminatorio y señalar como deudor moroso a un campesino a quien los recursos del crédito no le fueron entregados directamente y a quien algo quedó, la entidad gestora del crédito nunca le entregó las semillas del caucho para poderlo sembrar y de esa forma poder cumplir con las obligaciones adquiridas con la entidad”. Así, en virtud de que, de acuerdo con los documentos aportados por la Caja Agraria, existen otros campesinos en igual situación que la de los accionantes, se resolvió que en todos los casos similares siempre y cuando se violen los mismos derechos, “lo establecido en esta sentencia tendrá carácter obligatorio para las entidades acusadas, en los términos que la ley señala”.

Con base en las anteriores consideraciones, el Despacho Judicial de conocimiento resolvió tutelar los derechos fundamentales de los peticionarios al acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, a la protección de la producción de alimentos y a especiales condiciones de crédito agropecuario, consagrados en los artículos 64, 65 y 66 - respectivamente- de la Constitución Política. En consecuencia, ordenó “oficiar al Instituto

Colombiano para la Reforma Agraria 'INCORA' de Villavicencio, la celebración de un convenio de pago con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero de esta ciudad de los créditos y demás obligaciones, que por concepto del préstamo para la instalación de caucho, otorgados con recursos Fondo de Garantías P.N.R. e INCORA, se hayan efectuado a los Accionantes Juan Angel Castillo, Braulio Romero Cárdenas, María Inés Upegui de Martínez y Rafael Ignacio Montañez", dentro del término de 48 horas.

Del mismo modo dictaminó que la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, deberá hacer entrega de los títulos retenidos y, de igual forma, suspenderá las restricciones de crédito agropecuario a los accionantes, "siempre que no tenga adquiridas y vencidas obligaciones crediticias distintas a las referenciadas en el presente proceso".

Finalmente ordenó al INCORA "resarcir a las tutelantes referidas anteriormente, los perjuicios ocasionados y el daño emergente una vez ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o el juez competente efectúe la liquidación del mismo y los demás perjuicios".

### 3. Impugnación

Mediante memorial presentado el 25 de octubre de 1993, la apoderada judicial del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de San José de Guaviare, por considerar que en la decisión de primera instancia erróneamente se afirma que el INCORA ha limitado el ejercicio del derecho a la propiedad de los accionantes, toda vez que ellos no han podido adelantar la escrituración de unos terrenos, "como consecuencia directa del otorgamiento de un crédito en forma irregular". Frente a lo anterior, la impugnante estima que la legalización de los terrenos poseídos por los accionantes no depende del desarrollo de los créditos otorgados, ya que "La titulación de terrenos baldíos se adelanta según el procedimiento establecido en el Decreto 2275 de 1988, y éste, en ninguno de sus apartes establece prohibición para titular a quien tenga créditos pendientes".

A juicio de la apoderada, tampoco se puede afirmar que hubo violación del artículo 64 superior "porque no se entiende cómo puede hablar de comercialización de productos agrícolas, cuando el programa que se iba a agilizar tendía a la siembra del caucho y para hablar de la comercialización tendrían que haberse dado las etapas de desarrollo del aludido

cultivo”.

Señala, además, que el hecho de que el INCORA hubiera recomendado al señor José María Córdoba como posible vendedor de las semillas de caucho, no implica que exista alguna relación de tipo contractual entre dicho señor y el INCORA, y mucho menos que éste tenga que responder por las obligaciones crediticias de los peticionarios.

Por otra parte, afirma que “no está acorde la mención que hace el Juzgado del Artículo 69 de la Carta Política, que trata del desarrollo integral de las actividades agrícolas con la responsabilidad que quiere dejar en cabeza del INCORA, y que motivó la orden en abstracto de indemnización y perjuicios, por los gastos efectuados por los tutelantes, en preparación de los terrenos para siembra de la semilla de caucho. Si los accionantes efectuaron algún tipo de inversión o gastos en sus propios terrenos la hicieron en forma totalmente voluntaria”. Dice la impugnante que los peticionarios recibieron el valor de los créditos y que el capital e intereses de los mismos fueron cubiertos por el P.N.R. y el INCORA, razón por la cual al ordenarse la indemnización se produciría un enriquecimiento sin justa causa en el patrimonio de los accionantes.

Finalmente señala que “no es procedente administrativa ni legalmente, la firma del convenio para la cancelación de los créditos materia de tutela, entre INCORA Caja Agraria, ya que éstos fueron cubiertos en su totalidad por el Fondo de Garantías-PNR, lo que implica que los respectivos usuarios no figuran como deudores por tal concepto”.

#### 4. Fallo de segunda instancia

La Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, mediante providencia de fecha 23 de noviembre de 1993, resolvió revocar el fallo de 15 de octubre de 1993 proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de San José de Guaviare, “en cuanto se refiere al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, dejando vigentes los ordenamientos referentes a la Caja de Crédito Agrario de San José de Guaviare”, y ordenó que se compulsaran las copias respectivas a la Fiscalía Seccional de San José de Guaviare, para que se investigue el destino de los dineros materia del préstamo, que nunca recibieron los accionantes.

Considera la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, que el INCORA no puede ser condenado a la cancelación de los créditos en cabeza de los accionantes, ya que, debido a su naturaleza jurídica de establecimiento público autónomo, no puede ser ordenador del gasto, “en razón a que el presupuesto es un programa a cumplir en un determinado período fiscal, invirtiendo los dineros públicos, mediante la ejecución de las partidas asignadas sin exceder los límites fijados en aquel.

El ad-quem afirma que “en la actuación surtida ante el señor Juez de primera instancia se recepcionaron pruebas que dan suficientes elementos de juicio para afirmar, que fue el Estado por conducto de uno de sus agentes (Jefe de Zona del Incora en el Retorno Guaviare) el que indujo a los campesinos de la región a sembrar caucho y que tal proyecto para los accionantes no tuvo el éxito esperado, dadas las circunstancias especiales que se presentaron, entre otras, el incumplimiento por parte del INCORA, el cual había quedado a cargo de la asistencia técnica, pues así se deduce del informe del Gerente regional del INCORA que obra a folios 31 y 32. Por ello, no sería esta actuación sumaria la que disponga tal incumplimiento, sino que deberá recurrirse ante la autoridad respectiva y el procedimiento adecuado, para establecer el incumplimiento y obtener las indemnizaciones correspondientes”.

En relación con la Caja de Crédito Agrario, sostiene que nunca hizo entrega del dinero a los accionantes “pues su actuación se limitó a la firma de los pagarés, violando de esta manera los derechos fundamentales señalados en el escrito de tutela, ya que tales derechos son para los accionantes primordiales para su subsistencia como la de su familia”, por tal motivo, el ad-quem mantuvo el fallo impugnado en lo referente a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Mediante auto de fecha veintinueve (29) de abril del año en curso, el Magistrado Sustanciador en el proceso de la referencia, ordenó la práctica de las siguientes pruebas:

“1. Oficiar a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero -sucursal San José del Guaviare- para que dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación, informe a esta Sala lo siguiente:

“a. ¿Cuáles son la naturaleza, condiciones, forma de pago y garantías bajo las cuales se otorgaron en el año de 1989, unos créditos a los señores JUAN ANGEL CASTILLO, RAFAEL

IGNACIO MONTAÑEZ, BRAULIO ROMERO, MARIA INES UPEGUI DE MARTINEZ y LUIS ANTONIO ROJAS, destinados al desarrollo de los planes de cultivo de caucho implementados por el Instituto para la Reforma Agraria -INCORA-, en la región de San José del Guaviare?.

“b. ¿En qué condiciones y calidades participaron el Instituto para la Reforma Agraria -INCORA- y el Plan Nacional de Rehabilitación -P.N.R.-, a través de su Fondo de Garantías, en el trámite y otorgamiento de dichos créditos?.

“c. ¿Quién o quiénes recibieron de manos de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero - sucursal San José del Guaviare- los dineros provenientes de los mencionados créditos?

“2.- Oficiar al Plan Nacional de Rehabilitación -P.N.R.- para que, a través de su Fondo de Garantías, y dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación, informe a esta Sala la forma y condiciones en las cuales tuvo participación en los créditos otorgados por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero a favor de los señores JUAN ANGEL CASTILLO, RAFAEL IGNACIO MONTAÑEZ, BRAULIO ROMERO, MARIA INES UPEGUI DE MARTINEZ y LUIS ANTONIO ROJAS, destinados al desarrollo de los planes de cultivo de caucho implementados por el Instituto para la Reforma Agraria -INCORA-, en la región de San José del Guaviare”.

El director de la Caja Agraria (Regional San José del Guaviare), a través de comunicación fechada el día tres (3) de mayo de 1994, respondió a los interrogantes anteriormente expuestos, señalando que “La naturaleza de los créditos de los señores JUAN ANGEL CASTILLO, RAFAEL IGNACIO MONTAÑEZ, BRAULIO ROMERO, MARIA INES UPEGUI, y LUIS ANTONIO ROJAS, fueron atendidos con recursos ordinarios de la entidad, dineros que les fué entregados en efectivo a los solicitantes, cuyos garantes ante esta Entidad fueron el INCORA Y PNR, respectivamente”.

Por su parte, el Director del Plan Nacional de Rehabilitación, mediante comunicación del diez (10) de mayo del año en curso, atendió las inquietudes planteadas por esta Sala de Revisión. En efecto, el citado funcionario hizo, en primer término, un recuento histórico de los objetivos principales del PNR y del Fondo de Garantías. Posteriormente, se refirió a la información solicitada en los siguientes términos:

“Como se anotó, el Fondo de Garantías surgió en desarrollo del contrato suscrito entre el

Ministerio de Agricultura y la Caja Agraria, para atender un programa de rehabilitación como consecuencia de la Ley de Amnistía (Ley 35 de 1982), a través del otorgamiento de créditos a los beneficiarios, que eran aquellas personas que se hubieron acogido a la Amnistía decretada en Ley 35 de 1982 y se dedicaran a actividades agropecuarias y las personas que estando asentadas en las regiones sometidas al enfrentamiento armado, no pudieran demostrar las condiciones de respaldo o moralidad comercial exigidas por la Caja para usuarios corrientes de crédito.

“Este programa desde un comienzo fue manejado por el Ministerio de Agricultura signatario del contrato, entidad que se obligó a transferir los recursos financieros destinados al subprograma de garantías - PNR y a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, encargada de reglamentar el otorgamiento de los mismos y de seleccionar los beneficiarios.

“El Plan Nacional de Rehabilitación, como tal, no suscribió el contrato, no otorgaba los créditos, no era quien manejaba el Fondo, no formaba parte del mismo, pues la mención que en el contrato se hace del Plan de Rehabilitación, se refería a una política del gobierno de ese entonces”

“De conformidad con lo anteriormente expuesto, se concluye que no existe forma y condiciones de participación por parte del Plan Nacional de Rehabilitación en el otorgamiento de los créditos antes relacionados, toda vez que era la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero la encargada de seleccionar los beneficiarios del Subprograma de Garantías - PNR teniendo en cuenta las condiciones previstas en el contrato suscrito entre el Ministerio de Agricultura y la Caja Agraria”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

##### 1. La Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 24, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

##### 2. El objeto de la acción de tutela y el perjuicio irremediable.

De acuerdo con los parámetros establecidos por el artículo 86 del Estatuto Superior, la tutela

presenta como características fundamentales la de ser un mecanismo inmediato o directo para la debida protección del derecho constitucional fundamental violado; y la de ser subsidiaria, esto es, que su implementación solamente resulta procedente a falta de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable<sup>1</sup>.

Como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, este instrumento jurídico no fue consagrado en la Constitución de 1991, como un medio para reemplazar o sustituir los procedimientos ordinarios existentes en nuestro ordenamiento jurídico, ni tampoco como un instrumento al cual es posible acudir como mecanismo optativo o alternativo de esos procesos. Para ello, cabe recordar que en el ordenamiento jurídico colombiano se contemplan diversas jurisdicciones especializadas, que tienen como misión fundamental la de dirimir los conflictos judiciales que se someten a su consideración, según la materia de su competencia. Esa especialidad tiene relación con el deber del Estado de proteger en su vida, honra, bienes, derechos y libertades a todos los ciudadanos (Art. 2o. C.P.), pues, en efecto, la debida administración de justicia, es una de las más valiosas garantías para la protección de los intereses legítimos de toda la comunidad.

Ahora bien, como se señaló, la acción de tutela tiene como objetivo el de restablecer en forma inmediata el derecho constitucional fundamental violado; o prevenir, también en forma inmediata, su vulneración. Tan relevante es esta atribución, que la misma Carta Política permite que el juez de tutela, después de evaluar la situación de cada caso en concreto, adopte decisiones transitorias encaminadas a prevenir un perjuicio irremediable, mientras que la jurisdicción especializada adopta una decisión definitiva respecto del asunto en cuestión.

Para efectos del asunto sub-examine, conviene señalar que esta Sala de Revisión ya se ha pronunciado acerca de los alcances jurídicos del perjuicio irremediable dentro del proceso de tutela:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia que exige, en el caso que nos ocupa, medidas inmediatas; la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente; y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de

los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.

Con respecto al término 'amenaza' es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.

"Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

1. El perjuicio ha de ser inminente: 'que amenaza o está por suceder prontamente'. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

"2. Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señal a la oportunidad de la urgencia.

“3. No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

“4. La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

“De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio.

“El fundamento de la figura jurídica que ocupa la atención de esta Sala es la inminencia de un daño o menoscabo graves de un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios o directos, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”.<sup>2</sup> (Negritas fuera de texto original)

Adicionalmente, debe señalarse que esta Corporación, al declarar la inexecutable del inciso 2o. del numeral primero del artículo 6o. del Decreto-Ley 2591 de 1991, le encargó al

juez de tutela la responsabilidad de analizar en cada caso en concreto, las situaciones fácticas y jurídicas que permitan definir si el asunto sometido a su consideración contiene o no una situación que conlleve a un perjuicio irremediable. Sobre el particular, se manifestó:

“Agrégase a lo anterior que la definición legal, como se ha expuesto extensamente en esta sentencia, en lugar de la hipótesis abierta de carácter fáctico - ‘perjuicio irremediable’ - optó por sustituirla por un juicio hipotético de carácter legal sobre la eventualidad y alcance del perjuicio que podría concretarse. De mantenerse la definición legal, la norma constitucional de tipo abierto se convertiría en norma cerrada. Los jueces de tutela no se ocuparían de interpretar los hechos que conforman la realidad y que pueden quedar comprendidos en la hipótesis abierta del ‘perjuicio irremediable’ y, en cambio, tendrían que conformarse con un ejercicio legal especulativo.

“Dentro de la estructura de la norma contenida en el artículo 86 de la Constitución el concepto abierto de ‘perjuicio irremediable’ juega un papel neurálgico, pues gracias a él ingresa la vida al proceso y puede el Juez darle contenido y sentido a su tarea de protección efectiva de los derechos fundamentales y ser el punto de confluencia del derecho y la realidad, de cuya adecuada interrelación depende la justicia de su decisión”.<sup>3</sup>

Las anteriores consideraciones demuestran, como ya se ha dicho, que le corresponde únicamente al juez de tutela determinar si una situación en particular puede enmarcarse dentro de los parámetros que esta Corte ha definido para calificar el “perjuicio irremediable”. En otras palabras, será necesario evaluar si los hechos que se ponen en conocimiento de la autoridad judicial son inminentes y graves, frente a lo cual resultaría necesario adoptar una solución en forma urgente e impostergable. Debe en este punto establecer esta Sala de Revisión, que no todo perjuicio -que de por sí acarrea un menoscabo físico, psíquico o patrimonial- puede calificarse como irremediable. Diariamente los asociados se enfrentan a situaciones que pueden resultar perturbadoras, inquietantes, e incluso alarmantes, pero que no ameritan, a través de la acción de tutela, todo el desplazamiento inmediato del aparato judicial para remediar el problema; es decir, se trata de circunstancias que no reúnen los elementos del “perjuicio irremediable” definidos anteriormente, y, que, por tanto, pueden ser solucionadas mediante el uso de las acciones ordinarias ante las jurisdicciones competentes.

3. El derecho de propiedad y su relación con el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, de proteger la producción de alimentos y de permitir condiciones especiales de crédito agropecuario.

El derecho de todos los hombres a la propiedad privada, consagrado en el artículo 58 de nuestra Constitución Política, ha sido calificado por esta Corporación como parte integrante de los denominados derechos fundamentales, siempre y cuando cumpla con una serie de requisitos o presupuestos esenciales que obligarían a las autoridades judiciales a acudir a su inmediato restablecimiento o protección. En efecto, ha señalado la Corte:

“Los derechos fundamentales que son aplicables de manera indirecta son aquellos derechos económicos sociales o culturales, que se encuentran en una estrecha relación de conexidad con los derechos fundamentales de aplicación directa. Este tipo de aplicación es resultado de la necesidad de establecer una ponderación de las circunstancias de cada caso concreto y ello, a su vez, se deriva de su naturaleza de derechos que suponen un tratamiento desigual con el fin de lograr cierta igualdad material.

“La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria.

“A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación, el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados.

“Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere

naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida digna".<sup>4</sup> (Negrillas fuera de texto original).

Por otra parte, el Constituyente de 1991, interpretando una preocupación general relacionada con la necesidad de fortalecer la producción agrícola del país, estableció el deber del Estado de otorgar a los trabajadores agrarios los instrumentos necesarios para un mejoramiento de la calidad de vida, lo que redundará en un progreso económico nacional. Dichos instrumentos, en los términos establecidos en la Carta Política, consisten en garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, proteger especialmente la producción de alimentos y establecer condiciones especiales para acceder al crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de los precios (Arts. 64, 65 y 66 C.P.).

Ahora bien, los instrumentos consagrados en los artículos constitucionales anteriormente citados, no son, propiamente hablando, derechos fundamentales. Se trata realmente de medios para fortalecer la eficacia, en algunos casos específicos, de un derecho preexistente, como es el caso del derecho de propiedad radicado en cabeza de los trabajadores agrarios. La razón por la cual esos instrumentos no revisten el carácter de derechos fundamentales es doble: por una parte, todo derecho fundamental es universal, es decir, lo tiene todo ser humano independientemente de cualquier consideración de tiempo, modo o lugar. No sobra agregar que las disposiciones superiores en comento hacen referencia a un ser cualificado -trabajadores agrarios- y no a uno universal. Por otra parte, los derechos fundamentales tienen la nota característica de ser reconocidos por la Constitución, y, en el evento que se analiza, los derechos invocados son creados por la Carta Política, de suerte que no son preexistentes a la legislación positiva, sino, se reitera, son establecidos por ésta.

Lo anterior no significa que los beneficiarios de las prerrogativas constitucionales referidas, no puedan reclamar de las entidades estatales competentes el cumplimiento de esas obligaciones. Sin embargo, esa reclamación deberá hacerse a través de los mecanismos jurídicos pertinentes, y no mediante la utilización de acciones judiciales como la tutela, encaminadas a proteger en forma directa e inmediata los derechos fundamentales de las

personas.

De conformidad con lo expuesto, esta Sala debe establecer que quienes se encuentren perjudicados por la acción o la omisión de una autoridad pública, en eventos relacionados con el tema en cuestión -las garantías constitucionales al desarrollo de las labores agrícolas-, podrán acudir a la acción de tutela, únicamente si los hechos demuestran que se vulneró en forma flagrante el derecho de propiedad de los interesados, y que esta situación conlleva a atentar contra la vida, la dignidad o la igualdad de ellos. Y se repite: no es posible considerar que los instrumentos jurídicos a los que se ha hecho referencia deban ser calificados per se como un derecho constitucional fundamental, pues ello equivaldría a que se pueden crear -y no reconocer- derechos fundamentales de grupos específicos de personas, como pueden ser, por ejemplo, los deportistas, los artistas o los empresarios. Este tipo de interpretación no sólo desconoce el verdadero espíritu de los derechos fundamentales, sino que además atenta contra la estabilidad misma del Estado Social de Derecho.

#### 4. El caso en concreto.

Las consideraciones expuestas en los acápites anteriores, resultarían prima facie suficientes para revocar parcialmente la providencia sub-examine, toda vez que se pretende amparar una serie de derechos que no revisten el carácter de fundamentales. Sin embargo, como se ha establecido, debe la Sala examinar si con la actuación de las entidades estatales acusadas se vulneró el derecho de propiedad de los peticionarios en forma tan grave e inminente, que se amerite la procedencia de la acción de tutela -por encima de cualquier otro mecanismo de defensa judicial- para proteger de manera inmediata e impostergable el derecho a la vida, a la dignidad o a la igualdad de los solicitantes.

##### A. Situación de los peticionarios frente a las actuaciones del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA y de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

De las pruebas que obran en el expediente se puede colegir que el señor William Muñoz, en su calidad de funcionario del INCORA en San José del Guaviare, fué quien propuso a los demandantes la adquisición de unos créditos destinados para la siembra de caucho, que serían otorgados por la Caja Agraria de la localidad. Al parecer, el señor Muñoz se

comprometió igualmente ante los interesados a tramitar todo lo referente al crédito agrario en mención. Asimismo, para la Sala resulta claro que los mencionados créditos estarían garantizados por el Fondo de Garantías del P.N.R. y por el INCORA, según se desprende del oficio enviado por el Gerente Regional del INCORA (Meta) (folio 32), de la declaración rendida por el citado señor ante el Juzgado Octavo Penal Municipal de Ibagué (folio 113), de las diversas comunicaciones remitidas por la Caja Agraria al proceso que se revisa (folios 26, 52 y 150) y de los pagarés firmados por los interesados (folios 53-57).

De igual forma, es posible concluir que la Caja Agraria otorgó los créditos a los peticionarios con base en el contrato suscrito por esa entidad y el Ministerio de Agricultura el 30 de diciembre de 1983, en el cual se establece la posibilidad de que la Caja Agraria seleccione a los beneficiarios del Subprograma de Garantías-P.N.R. y, en consecuencia, conceda unos créditos que, en caso de no ser cancelados, podrán ser cargados al Fondo de Garantías del P.N.R., previo cumplimiento del trámite previsto en el mencionado contrato.

Ahora bien, la acción de tutela que se revisa se fundamenta en dos hechos principales: que los accionantes, después de haber tramitado el crédito, no recibieron un sólo peso; y que tampoco han obtenido las semillas de caucho prometidas por el funcionario del INCORA.

a) La no entrega del dinero producto del crédito y los efectos por el no pago del mismo.

En cuanto a esta situación, la Sala observa que las pruebas que obran en el proceso demuestran una contradicción entre las afirmaciones de los peticionarios y las de la Caja Agraria; contradicción ésta que definitivamente no puede ser absuelta por medio de un proceso sumario como lo es el de la acción de tutela. En efecto, todas las declaraciones recibidas por el Despacho Judicial de conocimiento coinciden en señalar que los beneficiarios del crédito nunca recibieron la suma de cuatrocientos veinticinco mil pesos (\$425.000.00) aprobado por la entidad oficial. Por su parte, el director de la Caja Agraria (San José del Guaviare), mediante oficios de fecha 13 de octubre de 1992 (folio 52), y 3 de mayo de 1994 (enviado a esta Corporación), asegura que “el producto de estos créditos fué entregado a los usuarios en efectivo, como lo podrán observar en los pagarés que adjuntamos a la presente”. De lo anterior, resulta necesario concluir que sólo mediante un procedimiento judicial específico, en el cual se otorgue la suficiente oportunidad para controvertir y analizar juiciosamente las respectivas pruebas, será posible establecer el alcance jurídico de las

afirmaciones en cuestión, las cuales se encuentran amparadas, para efectos del presente asunto de tutela, bajo el principio constitucional de la buena fe.

Por otra parte, la Sala debe señalar que el argumento de los peticionarios relacionado con la retención de los títulos de propiedad por parte de la Caja Agraria, quedó desvirtuado como consecuencia de la orden del juzgado de primera instancia, mediante la cual la entidad oficial en comento, devolvió los títulos de los señores Juan Angel Castillo y María Inés Upegui, que eran los únicos que se encontraban en su poder.

Finalmente, la Sala debe pronunciarse acerca de la orden dada por los falladores de primera y segunda instancia a la Caja Agraria para que se abstuviera de negar la tramitación de nuevos créditos, siempre y cuando el argumento fuera la no cancelación del crédito objeto de la acción de tutela que se revisa. Para la Sala, esa determinación -así como la pretensión de los demandantes- resulta, por lo menos, superflua. Lo anterior se explica con base en tres razones fundamentales:

1. Según consta en los diversos pagarés firmados por los peticionarios, éstos se obligaron a pagar a la Caja Agraria unas cuotas anuales de ochenta y cinco mil pesos (\$85.000.00), a partir del veinte (20) de enero de 1998. Es decir, al momento de intentarse la acción de tutela que se revisa, ninguno de los solicitantes se encontraba en mora de pagar su deuda. En consecuencia, carece de toda lógica jurídica ordenar a una entidad pública como la Caja Agraria, que no imponga restricciones en materia crediticia a una serie de personas, cuando el fundamento de esa restricción -como lo es la cartera vencida, según declaración de la propia entidad (folio 26)- ni siquiera ha cumplido con la condición de tiempo y modo que las partes pactaron.

2. Esta Corte ya se ha ocupado de describir el objetivo institucional, económico y social de la Caja Agraria, principalmente en lo que se relaciona con el propósito de colaborar con el desarrollo agrícola de determinados grupos sociales del país, mediante el otorgamiento de crédito, y la prestación de diversos servicios como la asistencia técnica y la comercialización de insumos agropecuarios<sup>5</sup>. Si bien se puede afirmar que esta institución juega un papel primordial en el cumplimiento del mandato contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, tampoco puede olvidarse que ella debe contar con una serie de requisitos o normas para el debido desarrollo de su labor. Por ello, al igual que cualquiera otra entidad de

carácter financiero, la Caja Agraria es libre de escoger entre los solicitantes para la adjudicación de créditos. No puede argumentarse la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, cuando una institución de estas características le niega un préstamo a una persona y se lo concede a otra. En esa decisión, existe una discrecionalidad necesaria, entre otras cosas, para lograr que una mayor cantidad de trabajadores del campo colombiano se beneficien de los servicios que presta la Caja. Resultaría, entonces, contrario a derecho adoptar, mediante la acción de tutela, una decisión que debe basarse en la evaluación objetiva de una serie de requisitos y en la prudencial escogencia de los favorecidos. Adicionalmente, no debe olvidarse que, según lo señala la misma entidad, las razones por las cuales se han negado los créditos a los accionantes, se basan más en el incumplimiento de créditos anteriores que en el de que es objeto del asunto sub-examine.

Por lo anterior, esta Sala, al apartarse de las motivaciones expuestas por los falladores de primera y segunda instancia en relación con la responsabilidad de la Caja Agraria, revocará la orden de no restringir el crédito a los solicitantes.

#### b) La no entrega de las semillas de caucho

Dentro de los argumentos expuestos por los demandantes, así como las consideraciones contenidas en los fallos de primera y segunda instancia, se puede observar coincidencia en la presunta responsabilidad que recae sobre el INCORA, por la no entrega de las semillas de caucho. Igualmente, las pruebas que obran en el proceso, y principalmente las declaraciones recibidas, demuestran que esa entidad, a través del señor William Muñoz, fue quien propuso e instó a los solicitantes para que tramitaran del crédito para la compra de semillas de caucho. Sin embargo, la Sala comparte el criterio expuesto en la providencia de la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, en el sentido de que, ante la complejidad de los hechos, la responsabilidad del INCORA debe ser definida ante la jurisdicción competente, una vez los accionantes hagan uso de las acciones propias de este tipo de procesos judiciales.

Ahora bien, debe señalarse que, a pesar de no poder establecer en forma definitiva la supuesta responsabilidad de las entidades acusadas, ello no obsta para que esta Sala cumpla con su deber constitucional y legal de analizar las implicaciones de los hechos del asunto sub-examine, únicamente a la luz de la posible vulneración de algún derecho constitucional

fundamental. Sobre el particular, debe esta Sala reiterar que, de acuerdo con la interpretación constitucional expuesta en esta providencia, la procedencia de la acción de tutela para lograr la protección de un determinado derecho fundamental debe examinarse con base en la posibilidad de intentar esa acción directamente, o si es posible acudir a otro medio de defensa judicial para la eficaz protección de los derechos supuestamente violado.

Sin embargo, antes de entrar en materia, resulta pertinente advertir que, como ya se ha señalado, no es del caso entrar a examinar los alcances del mandato contenido en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política -invocados por los peticionarios-, toda vez que, a pesar de que se trata de verdaderas garantías, no pueden atribuírseles el calificativo de “fundamentales”, necesario para que prospere la orden de amparo por intermedio de la acción de tutela. De igual forma, debe establecerse que la posible vulneración al derecho fundamental a la propiedad, deberá analizarse teniendo en consideración los derechos a la vida, a la dignidad y a la igualdad de los peticionarios. Por ello, la Sala deberá determinar si los hechos del caso afectan en forma grave e inminente alguno de estos derechos, lo cual ameritaría la procedencia de la acción de tutela. Para el efecto, se considera que los argumentos que se expondrán a continuación para definir la procedencia o no de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, resultan igualmente aplicables al caso en mención.

Para la Sala resulta un hecho evidente que los peticionarios cuentan con diversos mecanismos jurídicos que les permiten el efectivo amparo de sus derechos. En efecto, pueden demandar civilmente al señor Córdoba, para efectos de exigir la responsabilidad que corresponda en caso de que los interesados le hubiesen entregado el dinero para la compra de las semillas de caucho. Pueden, igualmente, acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para que, mediante la acción de reparación directa (artículo 16 del Decreto 2304 de 1989), se resarsa el daño causado. Debe advertirse que éste era -y es- realmente el mecanismo judicial idóneo para lograr la pretensión de los demandantes: que se indemnicen los perjuicios causados por la no entrega de las semillas. Para ello, conviene, advertirlo, se puede exigir, en los términos del Código Contencioso Administrativo, la responsabilidad solidaria del funcionario Muñoz y del INCORA, o la responsabilidad individual del citado señor. Finalmente pueden, como en efecto lo hicieron, acudir ante la jurisdicción penal para definir si alguno de los agentes del INCORA o el señor Córdoba son responsables de la comisión de algún delito penal.

Esta Sala considera que, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia, los hechos del presente caso no implican una situación de perjuicio irremediable, pues no puede argumentarse la inminencia de una situación y la consecuente urgencia de una orden judicial de amparo, cuando han pasado cuatro años desde la ocurrencia de los sucesos que se analizan, y ninguno de los peticionarios se ha visto o ha demostrado encontrarse en una situación que realmente pueda calificarse como grave e impostergable. Lo anterior no significa, repetimos, que la posición en que se encuentran los accionantes, así como los perjuicios sufridos, no sean objeto de una gran perturbación y de múltiples preocupaciones. Sin embargo, conviene reiterarlo, la acción de tutela no está consagrada en la Constitución como un mecanismo que permita resolver todas las situaciones inquietantes del diario vivir de una sociedad. Si ello fuese así, entonces sería necesario acabar con las jurisdicciones competentes (laboral, civil, penal, contencioso administrativa, agraria, etc) y con la función de cada juez especializado de impartir justicia previo un procedimiento y un análisis de los hechos y las pruebas de cada proceso.

En virtud de lo expuesto, la Sala considera que al no proceder la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, toda vez que existen eficaces mecanismos de protección alternativa de los derechos supuestamente vulnerados, como es el caso del derecho a la propiedad, deberá confirmarse el fallo de segunda instancia en lo que se relaciona con la responsabilidad del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA.

#### DECISION :

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

#### RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, el aparte correspondiente del numeral primero de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio el 26 de noviembre de 1993, mediante la cual se revocó parcialmente el fallo emitido por el Juzgado Promiscuo

de Familia de San José del Guaviare, únicamente en lo que se relaciona con la responsabilidad del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA. dentro del proceso de tutela de la referencia.

SEGUNDO : REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, el aparte del numeral primero de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio el 26 de noviembre de 1993, mediante la cual se confirmó parcialmente el fallo emitido por el Juzgado Promiscuo de Familia de San José del Guaviare, únicamente en lo que se relaciona con la responsabilidad de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero dentro del proceso de tutela de la referencia. En consecuencia, NO CONCEDER la acción de tutela interpuesta por los señores Juan Angel Castillo, Rafael Ignacio Montañez, Braulio Romero Cárdenas, María Inés Upegui de Martínez y Luis Antonio Rojas Rodríguez, contra la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

TERCERO: REVOCAR el numeral segundo de la de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio del 26 de noviembre de 1993, por las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comuniquen esta providencia al Juzgado Promiscuo de Familia de San José del Guaviare, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-001/92, T-003/92, T-007/92 y T-404/92, entre otras.

2Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. Sentencia No. T-225/93 del 15 de junio de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

3Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-531/93 del 11 de noviembre de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

4Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Sentencia No. T/506/92 del 21 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

5Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-074/93 del 25 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.