

Sentencia T-034/02

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA A FAVOR DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Vulneración de derechos fundamentales

COMPAÑÍA DE INVERSIONES DE LA FLOTA MERCANTE-Pago de mesadas pensionales/SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos inter comunis frente al proceso de liquidación de la Flota Mercante

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-No requiere el voto favorable del Ministerio de Hacienda

Referencia: expediente T-413357

Peticionario: Antonio María Arango Loboguerrero.

Procedencia: Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil – Presidente -, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo del Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, en relación con la tutela impetrada por Antonio María Arango Loboguerrero, contra La Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.- en Liquidación- (CIFM) y la Federación Nacional de Cafeteros y/o Fondo Nacional del Café.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Manifiesta el actor que mediante Resolución No. 056 del 20 de septiembre de 1999, proferida por la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. en – liquidación -, le fue reconocida su pensión de jubilación. Aduce, sin embargo, que dicha entidad, de manera unilateral, procedió a suspender el pago de las mesadas pensionales desde el mismo mes de septiembre de 1999.

1.2. Afirma el peticionario, en declaración rendida el 23 de noviembre de 2000 ante el juez de primera instancia, que tiene 54 años de edad, que dependen de él su esposa y sus dos hijas, y que posee una papelería la cual constituye su único ingreso económico adicional a la pensión. Igualmente, informó al despacho que presentó crédito laboral por concepto de mesadas pensionales atrasadas ante la Superintendencia de Sociedades dentro del trámite liquidatorio de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.

1.3. Manifiesta que esta acción la presenta como mecanismo transitorio, mientras la compañía cumple con la conmutación pensional ordenada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-354 de septiembre 30 de 1998.

2. Solicitud y Pretensiones

2.1. En el escrito de tutela, el demandante solicita la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social, a la igualdad, a la dignidad humana, a la integridad física y moral, al mínimo vital, al libre desarrollo de la personalidad y la protección a las personas de la tercera edad, presuntamente vulnerados por Flota Mercante S.A.- en Liquidación- y la Federación Nacional de Cafeteros y/o Fondo Nacional del Café.

2.2. En esos términos, pretende el actor que se ordene a las entidades demandadas pagar las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de 1999 y – la adicional de este mes -; las de enero a octubre de 2000 y – la adicional del mes de junio - , las cuales hasta la fecha de presentación de la acción de tutela no han sido canceladas e igualmente las que en el futuro se llegaren a ocasionar y no pagar.

3. Respuesta de las entidades accionadas

3.1. Notificada de la admisión de la demanda de tutela, la Federación Nacional de Cafeteros presentó ante el juez de tutela memorial en el que solicita denegar la tutela presentada en su

contra con base en los siguientes argumentos:

- Que quien actúa como accionante en la tutela de la referencia, no ha sido empleado de la Federación Nacional de Cafeteros como entidad de carácter gremial, ni como administradora del Fondo Nacional del Café, ni media relación contractual alguna, razón por la cual no existe para ésta la obligación subsecuente de cancelarle las mesadas pensionales.
- Que los recursos del Fondo Nacional del café tienen un carácter parafiscal que le imponen una afectación, la cual se encuentra prevista en el Contrato de Administración celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.
- Que como administradora del Fondo Nacional del Café, la Federación Nacional de Cafeteros tiene la obligación de cumplir con los objetivos de éste, entre los cuales no se contempla el de asumir, más allá de cualquier responsabilidad legal, el pago de las prestaciones laborales contraídas por la Flota Mercante S.A.- en Liquidación -.
- Que el Fondo Nacional del Café no es una persona jurídica sino una cuenta especial que está representada por la Federación y que sus recursos, a pesar de ser públicos, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Para sustentar tal afirmación, cita algunos apartes de la Sentencia C-308 de 1994 proferida por la Corte Constitucional.
- Que no corresponde a la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, cumplir con la conmutación pensional, toda vez que ésta es una obligación que le corresponde únicamente a la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. como empleador que es de sus trabajadores y responsable del pago de las mesadas pensionales.
- Que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, no siendo responsable bajo ninguna perspectiva del pago de las mesadas pensionales a cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., sin embargo, se propuso llevar a cabo un esquema que le permitiera adquirir el patrimonio de la CIFM, y facilitar así su liquidez para que se realizaran los pagos a los pensionados.

3.2. La Fiduciaria Petrolera S.A., a través de su representante legal y obrando como liquidadora de la sociedad - Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.- (CIFM), en

respuesta al Auto del 17 de noviembre de 2000, proferido por el Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, presentó escrito solicitando que la acción de tutela fuera denegada. Fundamentó su petición con base en los siguientes argumentos:

- En este momento la empresa demandada se encuentra en un Proceso de Liquidación Obligatoria, en los términos de la Ley 222 de 1995, motivo por el cual el liquidador debe limitarse sólo a seguir las instrucciones impartidas por la Junta Asesora de la Liquidación y la Superintendencia de Sociedades.
- Que las tutelas presentadas por los pensionados se están convirtiendo en un factor que impide la realización normal del proceso de liquidación obligatoria, ocasionando traumatismo dentro de la empresa para poder ejecutar en forma eficiente y ordenada todas las gestiones que tienden a restablecer los derechos de los pensionados.
- Que en este momento, la entidad liquidadora está trabajando para proceder al pago de las mesadas pensionales, teniendo en cuenta que ellas tienen prelación frente a las demás acreencias. Igualmente, aduce que se está realizando el avalúo de los activos de la compañía a fin de que al ser calificados y graduados los créditos, pueda procederse inmediatamente a la venta de los activos y al pago de las pensiones atrasadas. Agrega que la Junta Asesora y Liquidadora, en reunión de septiembre 12 de 2000, decidió adelantar gestiones ante el Fondo Nacional del Café, el cual, como socio principal de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. y por la vía de la responsabilidad de las accionistas matrices, ha sido llamado al proceso liquidatorio, a fin de obtener la liquidez necesaria para cubrir las obligaciones pensionales.
- Que la Ley 222 de 1995 es muy clara en consagrar la responsabilidad solidaria de los socios, aún en las sociedades anónimas, respecto de los pasivos laborales y pensionales. En relación con el caso específico de esta compañía, el Auto 411-11731 de julio 31 de 2000, mediante el cual la Superintendencia de Sociedades decretó su liquidación obligatoria, es claro en establecer que: “de conformidad con el parágrafo del artículo 148 de la mencionada ley, en caso de existencia de subordinación o grupo empresarial, se presume que la situación de liquidación es producida por causa o con ocasión de las actuaciones que haya realizado la persona jurídica matriz o controlante.” Y conforme al Certificado de Existencia y Representación Legal de la CIFM, la persona jurídica matriz o controlante es la Federación

Nacional de Cafeteros.

II. PRUEBAS ALLEGADAS AL PROCESO

En el expediente obran como pruebas que son relevantes en la presente causa, las siguientes:

* Escrito del Representante Legal de la Fiduciaria Petrolera S.A., obrando como liquidadora de la sociedad – Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.- CIFM, en el cual afirma, entre otros aspectos, que: “El accionante es pensionado de la entidad y aunque efectivamente hay cesación en el pago de las mesadas pensionales es importante aclarar que dicho atraso se debe a circunstancias de fuerza mayor y no a la voluntad de la Compañía.”

* Escrito de la Coordinadora del Grupo de Liquidación Obligatoria de la Superintendencia de Sociedades que, en atención al oficio del diecisiete (17) de noviembre de 2000, proferido por el Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, precisó lo siguiente:

– Que el señor Arango Loboguerrero, concurrió al trámite de liquidación obligatoria de manera oportuna, motivo por el cual la Superintendencia de sociedades se pronunciará al respecto, en el auto de calificación y graduación de créditos conforme lo establece la Ley 222 de 1995.

– Que la liquidación obligatoria es un proceso universal y que por mandato legal, no es posible atender obligaciones anteriores a la apertura, lo cual incluye las mesadas pensionales, pues si el proceso es un escenario colectivo, en el cual se persigue la realización de los bienes del deudor para obtener la satisfacción ordenada de las obligaciones a su cargo, respetando la prelación legal, no tiene sentido permitir la satisfacción separada o por fuera del proceso de ningún tipo de acreencia.

- Que la Superintendencia de Sociedades en la parte motiva del auto 411-11731 del 31 de julio de 2000, mediante el cual se decretó la Apertura de la Liquidación Obligatoria de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., dentro del literal D, en relación con las demandas de tutela y la conciliación, estableció:

“1. Ante la suspensión del pago de las mesadas pensionales se presentaron demandas de tutela contra la sociedad, a fin de hacer valer los derechos fundamentales a la vida, a la seguridad social, a la dignidad humana, y al mínimo vital de los pensionados. En las respectivas providencias se ha ordenado a la sociedad al pago a los tutelantes de las mesadas atrasadas teniendo en cuenta el carácter particular de la tutela; sin embargo, la Superintendencia, advierte que todos los pensionados, tutelados o no, deben tener la misma protección legal y constitucional por tratarse de derechos que representan un mínimo vital, sobre todo para las personas de la tercera edad...”

- Que las obligaciones, en este caso las mesadas pensionales que se causen con posterioridad al Decreto de Apertura de la Liquidación Obligatoria, se llamarán gastos de administración y se cancelarán a medida que se vayan causando (artículo 197 de la Ley 222 de 1995), siempre y cuando exista flujo de caja disponible. Sobre este tema en particular, esta Superintendencia, destaca la situación de iliquidez por la que atraviesa la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. y los esfuerzos de este Despacho tendientes a que se surtan las etapas del proceso de aprobación de inventarios y avalúos de los bienes de la compañía, a fin de iniciar las gestiones de enajenación de venta de activos y lograr la liquidez que permita al liquidador cancelar las acreencias reconocidas conforme a la ley.

III. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

En Primera instancia conoció el Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, el cual, mediante Sentencia proferida el veintiocho (28) de noviembre de 2000, decidió denegar la tutela interpuesta con base en las siguientes consideraciones:

1.1. Que de conformidad con la Sentencia T-454 de 2000 proferida por la Corte Constitucional, es improcedente la acción de tutela como mecanismo eficaz para determinar la responsabilidad de la Federación Nacional de Cafeteros en el pago de las pensiones a

cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. – en liquidación.

1.2. Que en el asunto que se analiza, la condición del perjuicio irremediable no se cumple porque el accionante en declaración rendida ante este Despacho, manifestó que cuenta con otros medios económicos de subsistencia. Esto permite concluir razonadamente que mientras el actor obtiene el pago de su mesada pensional dejada de cancelar dentro del proceso liquidatorio de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., está en condiciones de obtener medios económicos para su subsistencia y, por ende, se descarta que se encuentre en inminente peligro y que de esa manera se puedan ver afectados sus derechos fundamentales.

La decisión de primera instancia no fue impugnada por las partes.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con lo ordenado por el Acuerdo 01 de 1997 y los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por las Salas correspondientes y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Consideraciones de la Sala

2. Lo que se debate

3. Unificación de la jurisprudencia constitucional en torno al tema del derecho que tienen los pensionados de la CIFM a recibir el pago oportuno de sus mesadas.

3.1. En relación con el asunto que en esta ocasión se examina, debe señalar la Sala que mediante Sentencia SU.1023 del 26 de septiembre de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte Constitucional decidió tutelar los derechos fundamentales de todos los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante (CIFM) – en liquidación obligatoria -, ordenándole al liquidador reconocer los créditos y liquidar y pagar las mesadas pensionales

debidas a partir del mes de junio de 2001.

3.2. Consideró la Corporación, en el mencionado fallo, que la no cancelación de las mesadas a los 772 pensionados de la CIFM, de los cuales 641 son mayores de 60 años y 363 mayores de 70 años, viene afectando sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y a la protección de la tercera edad; derechos que no pueden ser protegidos de manera oportuna, efectiva e inmediata por una vía judicial distinta a la acción de tutela. Al respecto, se afirmó lo siguiente:

6. La acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial subsidiario o residual para la protección de derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley. Esta condición indica que, por principio, la acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

Sin embargo, el artículo 86 de la Constitución Política admite, con carácter excepcional, la procedencia de la tutela cuando exista otro medio de defensa judicial, con la condición que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

7. En aplicación de los preceptos constitucionales enunciados, corresponde ahora determinar la procedencia del amparo de derechos constitucionales amenazados en el proceso liquidatorio de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, por cuanto los jueces de instancia desestiman la solicitud de amparo por considerar que los accionantes disponen de un medio judicial de defensa.

En efecto, los pensionados cuentan al menos con tres acciones judiciales diferentes ante las cuales podrían invocar la defensa de sus derechos. En primer lugar, el proceso de liquidación obligatoria que adelanta la Superintendencia de Sociedades, el cual tiene carácter judicial en virtud de lo consagrado en el inciso tercero del artículo 116 de la Constitución y desarrollado por los artículos 89 y s.s. de la ley 222 de 1995. En segundo lugar, está la oportunidad de discutir ante la jurisdicción ordinaria la presunción de responsabilidad de la entidad matriz o controlante de la CIFM, de acuerdo con lo señalado en el parágrafo del artículo 148 de la ley 222 de 1995; y, finalmente, la posibilidad de acudir ante la jurisdicción competente para determinar la procedencia de la figura de la responsabilidad subsidiaria del Estado, en aplicación de lo previsto en el numeral 7º de la ley 573 de 2000, desarrollado por el decreto

254 de 2000.

Sin embargo, ante la imposibilidad del liquidador de la CIFM de percibir ingresos a mediano plazo, ninguna de las tres alternativas permite vislumbrar una decisión efectiva e inmediata que evite la inminente vulneración de derechos fundamentales de los pensionados. Las vías judiciales ante los jueces ordinarios no resultan eficaces ni idóneas para evitar la aludida vulneración de derechos fundamentales. Además, la duración del proceso de liquidación obligatoria es incierta debido a la especialidad y especificidad del avalúo eminentemente técnico de los activos de la Compañía que debe realizar INCORBANK S.A. y a la posterior enajenación de activos por valores concordantes con los resultados que arroje el avalúo.

En esta ocasión y de acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte en la materia y reseñada anteriormente, se evidencia la vulneración de derechos fundamentales de los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. De los 772 pensionados de la CIFM, 641 son mayores de 60 años, de los cuales 363 son mayores de 70 años. Su derecho fundamental al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y a la protección de la tercera edad, justifican la procedencia excepcional y transitoria de la tutela en este caso, a pesar de existir medio de defensa judicial al cual deberán acudir el liquidador y/o los pensionados para obtener decisión definitiva sobre esta situación.

Finalmente, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, las órdenes que se impartan se fundamentan exclusivamente en las particularidades que identifican el proceso que culminó en la liquidación obligatoria de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. De esta manera, se preserva la jurisprudencia de esta Corporación que indica que “para los efectos de establecer cuándo cabe y cuándo no la instauración de una acción de tutela, el juez está obligado a examinar los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, para verificar si, por sus características, el caso materia de estudio puede ser resuelto en relación con los derechos fundamentales posiblemente afectados o amenazados, por los procedimientos judiciales ordinarios, o si, a la inversa, la falta de respuesta eficiente de los medios respectivos, hace de la tutela la única posibilidad de alcanzar en el caso concreto los objetivos constitucionales”.¹

3.3. A pesar de que, en principio, la naturaleza jurídica de la acción de tutela le atribuye a ésta un efecto Interpartes, y en aquella oportunidad el amparo constitucional fue promovido

por un número limitado de pensionados de la CIFM, la Corte, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de trato de quienes nunca acudieron a este mecanismo de defensa o no obtuvieron por esa misma vía el reconocimiento judicial de sus prestaciones, ordenó extender los efectos de la decisión a todos y cada uno de los pensionados de la CIFM. En este sentido, manifestó:

Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.

9. Igualmente, en desarrollo del principio constitucional de igualdad, la ley otorga carácter preferencial a las acreencias laborales. Por ello, a los pensionados de una empresa en liquidación obligatoria que no dispone de los recursos suficientes para cumplir siquiera con las obligaciones preferentes en materia pensional, les asiste el derecho de beneficiarse, en igualdad de condiciones, de la distribución de los activos disponibles en la liquidación. En estos eventos, se está frente a un derecho de participación proporcional en consideración del número de beneficiarios que ostenten el mismo carácter de pensionados, del monto total de la deuda por concepto de mesadas pensionales y de la participación porcentual de cada uno

de ellos en dicha deuda. Todos los pensionados son titulares del derecho a la igualdad y a la participación, de tal forma que en casos especiales como éste al tutelar derechos de uno o varios de ellos se vulneran derechos de quienes no acuden directamente a la acción de tutela, pues su mínimo vital está igualmente comprometido con el no pago de las acreencias pensionales.

10. Al aplicar las anteriores apreciaciones al caso concreto, la Corte encuentra procedente la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de todos los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante – en liquidación obligatoria. Los presupuestos fácticos y jurídicos así lo reclaman, en consideración a la siguiente estructura argumentativa.

De acuerdo con la información suministrada por la Superintendencia de Sociedades y por el liquidador de la CIFM, la acción de tutela ha sido ejercida por un reducido grupo de pensionados para lograr el pago de la totalidad de las mesadas que se les adeuda desde septiembre de 1999, dejando sin la posibilidad de tener acceso a parte de los recursos de la Compañía a quienes se han plegado, voluntariamente o no, a la liquidación definitiva de la Sociedad. Sin embargo, durante el desarrollo del proceso algunos pensionados obtuvieron beneficios superiores a los que proporcionalmente les correspondía en consideración de los dineros y activos de la Compañía y de los derechos del resto de pensionados.

Si bien lo anterior no significa el desconocimiento del derecho a la mesada pensional íntegra para todos y cada uno de los pensionados, ni que a quienes han instaurado la acción de tutela se les haya reconocido derecho superior al que les corresponde, al hacer un juicio de proporcionalidad de acuerdo con las condiciones especiales por las que temporalmente atraviesa el proceso liquidatorio de la empresa, sí han obtenido un beneficio superior en proporción al derecho que igualmente les corresponde a los demás pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.

11. Por otra parte, no existe unidad en el tratamiento dado por los jueces de la República a los pensionados que instauraron acciones de tutela contra la compañía. Como afirman el liquidador y el Superintendente de Sociedades, con base en las decisiones judiciales, a pesar de tener los mismos fundamentos fácticos, se han gestado tres grupos de pensionados: el grupo de accionantes a quienes no se les tutelaron los derechos fundamentales invocados y

que, de paso, ven cerrada la opción de presentar una nueva acción por los mismos hechos; el grupo de pensionados a quienes se les tutelaron los derechos invocados y recibieron el pago efectivo de las mesadas pensionales atrasadas y, finalmente, el grupo de accionantes a quienes se les protegieron sus derechos pero se ordenó que fueran incorporados en el proceso de liquidación obligatoria y quedaran a la espera del resultado definitivo de la liquidación.

La anterior diferenciación práctica entre los pensionados se adiciona al grupo mayoritario de pensionados que no había instaurado acciones de tutela, con lo cual comenzó a gestarse el trato desigual dado a los 772 pensionados de la CIFM.

Las tutelas que ordenaron el pago de mesadas pensionales a un reducido grupo de beneficiarios, además de disminuir desproporcionadamente los activos de la compañía, sirvieron de ejemplo para que los pensionados que esperaban la finalización del proceso de liquidación obligatoria, acudieran masivamente ante los jueces de tutela con la ilusión de haber encontrado la vía para obtener el reconocimiento de las mesadas pensionales dejadas de pagar por más de 15 meses.

Por lo anterior, el número de tutelas y de incidentes de desacato instaurados por los pensionados de la Compañía se multiplicó como consecuencia de la inmediatez de los pagos ordenados a través de las acción de tutela. Según reportó el liquidador de la CIFM, en diferentes lugares del país se han interpuesto más de 600 tutelas por pensiones, cerca de 100 tutelas por salud y más de 200 incidentes de desacato, pero no existe caja disponible para cancelar los montos concedidos a través de la nuevas tutelas.

12. De otro lado, de acuerdo con la información suministrada a esta Corporación por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y el liquidador de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, a los pensionados se les canceló en el mes de junio de 2001 las mesadas correspondientes al período comprendido entre los meses de agosto de 2000 a mayo de 2001. El pago se hizo en tanto la ley 222 de 1995 permite que durante el proceso de liquidación obligatoria se realicen este tipo de pagos, al ser considerados como gastos de administración.

Están pendientes de pago las mesadas pensionales del período comprendido entre septiembre de 1999 y julio de 2000 y las causadas a partir del 1º de junio de 2001.

13. Ante estas circunstancias, la Corte considera que hay necesidad manifiesta de encontrar respuesta al conflicto que reflejan los hechos señalados, con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los accionantes, es decir de los pensionados de la CIFM, quienes en conjunto se encuentran en condiciones comunes en su calidad de pensionados de una empresa que asumió el pago de las mesadas pensionales y que no las ha cancelado puntualmente desde septiembre de 1999.

El derecho de participación proporcional es diferente de la oportunidad para realizar los pagos a los pensionados. Como lo señaló el Superintendente de Sociedades, no se trata del conflicto entre las reglas legales del proceso liquidatorio y los derechos constitucionales de los pensionados, hayan o no interpuesto la acción de tutela, sino de la ponderación y armonización de los derechos constitucionales de los accionantes y los derechos constitucionales del resto de la población pensional.

Por lo tanto, con el fin de evitar la vulneración de derechos fundamentales de los pensionados, encuentra la Corte que en casos excepcionales como el que aquí se revisa, en aplicación de los preceptos consagrados en los artículos 4º y 5º de la Constitución Política referentes a la supremacía de la Constitución y a la primacía de los derechos inalienables de la persona, es exigible la realización de pagos de mesadas pensionales a cargo de la empresa en liquidación, en consideración a los dineros disponibles que se vayan recaudando, sin que para el efecto sea necesario esperar la terminación del proceso de liquidación obligatoria.

Esta apreciación se complementa con la obligación que tiene la sociedad en liquidación obligatoria de asumir la responsabilidad principal de reconocer, liquidar y pagar, con carácter preferente y oportuno, las mesadas de todos los pensionados a su cargo.

En consecuencia, el liquidador de la CIFM deberá adelantar diligentemente las operaciones que sean necesarias para obtener la liquidez que permita la atención oportuna de sus obligaciones con los pensionados, en los términos de esta sentencia.

3.4. Para efectos de asegurar el cumplimiento de la decisión adoptada, ante la comprobada ausencia de recursos económicos de la CIFM – hecho que precisamente había dado lugar a la formulación indiscriminada de tutelas- y ante la incertidumbre sobre la culminación de su proceso liquidatorio, la Corte le ordenó a la Federación Nacional de Cafeteros, en su

condición de entidad matriz o controlante de la CIFM, que procediera a destinar los dineros que fueren necesarios para que, a partir del mes de junio de 2001 y hacia el futuro, se pagaran las mesadas y los aportes en salud de todos los pensionados. Aclaró la Corporación que la presunción de responsabilidad subsidiaria de la Federación Nacional de Cafeteros tenía un alcance transitorio, vinculante hasta tanto la justicia ordinaria resolviera sobre dicha responsabilidad y la titularidad de la misma. En torno a estos temas, se expresó in extenso en la aludida Sentencia:

15. De acuerdo con la ley y según la información que obra en el expediente, la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, es la entidad matriz o controlante de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante - CIFM, en liquidación obligatoria.

“...”

En consecuencia, existe subordinación de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, en liquidación obligatoria, frente a la Federación Nacional de Cafeteros, la cual se traduce, en las condiciones que señalan el artículo 27 y el parágrafo del artículo 148 de la Ley 222 de 1995, en la presunción de responsabilidad subsidiaria de la Federación por las obligaciones de la CIFM. Se reitera, en los términos de la sentencia C-510 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, que ‘no se trata de una responsabilidad principal sino subsidiaria, esto es, la sociedad matriz no está obligada al pago de las acreencias sino bajo el supuesto de que él no pueda ser asumido por la subordinada, lo que, unido a la hipótesis legal de que las actuaciones provenientes de aquélla tienen lugar en virtud de la subordinación y en interés de la matriz o de otras subordinadas, apenas busca restablecer el equilibrio entre deudor y acreedores, impidiendo que éstos resulten defraudados’.

16. Desde otra óptica, la Federación Nacional de Cafeteros se opone a la afectación de los recursos del Fondo Nacional del Café y/o de la Federación para asumir el pago de las mesadas a favor de los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, pues considera, frente a la afectación de los recursos del Fondo, que se trata de recursos parafiscales, los cuales pueden destinarse únicamente a los fines que señale la ley sin que en ellos se encuentre el pago de pasivos pensionales; de otra parte, frente a la vinculación de la Federación, expresa que no existe ningún vínculo laboral entre la Federación Nacional de

Cafeteros y los trabajadores o los pensionados de la Flota Mercante.

Sin embargo, la Corte no admite este argumento pues existen dos presupuestos fácticos, acordes con la naturaleza de las rentas parafiscales, que permiten la afectación de los recursos de la Federación Nacional del Café – Fondo Nacional del Café en esta oportunidad. En primer lugar, las inversiones efectuadas por la Federación Nacional de Cafeteros en la Flota Mercante tuvieron como finalidad el desarrollo de actividades inherentes al fomento y/o beneficio del sector cafetero del país, en tanto se realizaron a su favor actividades de mercadeo, transporte y comercialización del café colombiano, y las inversiones en la Flota Mercante así lo evidenciaron en su momento. En segundo lugar, la teoría de las rentas parafiscales referida a inversiones en las actividades que señale la ley tiene una relación de doble vía, comprendida como la oportunidad que tienen los destinatarios de beneficiarse de las rentas o utilidades que genere su inversión y el derecho a la posterior destinación dentro de los amplios parámetros que señala la ley, la cual genera a su vez, en sentido contrario, la obligación de asumir las cargas que se surjan en el proceso.

Téngase en cuenta además que los recursos del Fondo Nacional del Café son administrados por la Federación Nacional de Cafeteros como persona jurídica y en virtud del contrato de administración firmado periódicamente con el Gobierno Nacional. Así mismo, la titularidad de las acciones de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante están a nombre de la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café, en tanto es la Federación la persona jurídica, de derecho privado, encargada de la administración de los recursos del Fondo Nacional del Café, en virtud del señalado contrato de administración y debido a que el Fondo carece de personalidad jurídica propia.²

En aplicación de los anteriores aspectos, las relaciones entre el Gobierno y la Federación están señaladas en la ley y en el contrato de administración. Así por ejemplo, en el contrato de administración celebrado el 12 de noviembre de 1997 se aprecian los siguientes aspectos referentes a la administración de los recursos del Fondo Nacional del Café:

- a. En la cláusula séptima consagra como obligaciones de la Federación Nacional de Cafeteros las de invertir y administrar los recursos del Fondo Nacional del Café.
- b. En la cláusula octava señala las actividades que podrá ejecutar la Federación con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, las cuales comprenden, entre otras, las de efectuar

inversiones permanentes.

c. La cláusula undécima contempla entre los ingresos corrientes del Fondo Nacional del Café, los provenientes de los rendimientos de las distintas inversiones, incluyendo las financieras, y como otros egresos netos los correspondientes a los programas de inversión que incluyan la capitalización o liquidación de las empresas en las cuales el Fondo Nacional del Café sea accionista.

Los aspectos antes señalados, es decir la calidad de matriz o controlante que admite tener la Federación sobre la CIFM, la presunción de responsabilidad subsidiaria de la matriz o controlante que consagra el parágrafo del artículo 148 de la ley 222 de 1995, el carácter de persona jurídica de derecho privado encargada de la administración de los recursos del Fondo Nacional del Café y el contenido específico del contrato de administración, sirven de fundamento en esta oportunidad para afectar transitoriamente los recursos de la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café, con el fin de evitar que se sigan vulnerando derechos fundamentales de los pensionados a cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante.

Ahora bien, en este caso y según lo precisó la Corte en la sentencia C-510 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, ‘el objeto de la presunción no es la responsabilidad en sí misma sino la situación concursal que da lugar a ella, es decir, la vinculación entre las decisiones de la matriz y el efecto patrimonial causado a la sociedad subordinada’.

‘Se trata, entonces, de una presunción juris tantum, que puede ser desvirtuada por la matriz o controlante, o por sus vinculadas, demostrando que sus decisiones no han causado la desestabilización económica de la filial o subsidiaria, sino que ésta procede de motivos distintos’.

Por lo tanto, la declaración de fondo sobre la responsabilidad de la matriz compete tomarla, con valor de cosa juzgada, al juez ordinario y no al juez de tutela. En ese escenario corresponderá establecer si la responsabilidad debe establecerse con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, de la firma administradora de los recursos del Fondo, de la Nación o si existen otros responsables por las obligaciones laborales de la compañía en liquidación obligatoria. De esta manera, la decisión de la Corte tiene como finalidad la protección transitoria de los derechos fundamentales involucrados, para evitar la ocurrencia

de un perjuicio irremediable, en aplicación del inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política y basada en la imposibilidad para que el liquidador atienda esta obligación principal, debido a la falta de liquidez para pagar a corto y mediano plazo las mesadas de los pensionados de la CIFM.

En síntesis de lo descrito hasta el momento, existen argumentos de diferente naturaleza que permiten vincular, con carácter transitorio, a la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café:

- De naturaleza constitucional. La vulneración de derechos constitucionales fundamentales como el mínimo vital o la vida en condiciones dignas de los pensionados, como consecuencia de la falta de pago oportuno de las correspondientes mesadas.

- De carácter legal. El parágrafo del artículo 148 de la ley 222 de 1995 consagra la presunción de responsabilidad subsidiaria de la entidad matriz o controlante frente a las obligaciones de la compañía subordinada. En aplicación de esta figura, el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros señala el carácter de matriz o controlante que la Federación ejerce sobre la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, hecho del cual se hizo el correspondiente registro en la Cámara de Comercio.

En este mismo orden, el artículo 36 de la ley 50 de 1990 señala el carácter preferente o de prelación de los créditos laborales, los cuales son considerados como créditos de primera clase.

- De carácter contractual. Del contrato de administración celebrado entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros puede examinarse por los jueces ordinarios, en su momento, la eventual responsabilidad de la Federación por las actividades de inversión y administración de los recursos del Fondo Nacional del Café.³

- De las eventualidades a que está sometido el proceso de liquidación obligatorio de la CIFM. El liquidador informa que en el proceso de liquidación obligatorio de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante no se dispondrá de liquidez a mediano plazo y que es incierta la realización o venta inmediata de los activos de la Compañía.

Además, en aplicación del parágrafo del artículo 148 de la ley 222 de 1995, para efectos de

proteger los derechos fundamentales involucrados y hasta que la justicia ordinaria decida con carácter definitivo, se presume transitoriamente la responsabilidad subsidiaria de la Federación Nacional de Cafeteros, al ser ésta, como persona jurídica, la administradora de los recursos del Fondo Nacional del Café. Téngase en cuenta que la ley 222 de 1995 presume la responsabilidad subsidiaria de la matriz o controlante. En tal virtud, corresponderá a la CIFM asumir la responsabilidad principal del pago de las mesadas causadas y no pagadas y las mesadas futuras a todos los pensionados a cargo de la CIFM. La entidad matriz responderá, subsidiariamente, en la medida en que la CIFM incurra en cesación de pagos o no disponga de los dineros para cancelar oportunamente las obligaciones laborales, las cuales, por disposición de la ley 50 de 1990, tienen el carácter de obligaciones preferentes o de primer orden en relación con los demás créditos de la empresa en liquidación.

17. De acuerdo con lo anterior, ante la ausencia de recursos económicos y la incertidumbre acerca de la terminación del proceso liquidatorio y en aplicación transitoria de la presunción de responsabilidad subsidiaria de la matriz o controlante que consagra la ley 222 de 1995, la Corte estima necesario tomar medidas para garantizar a los pensionados el pago oportuno de sus mesadas a partir del 1º de junio de 2001, razón por la cual ordenará al liquidador que cumpla, con carácter prioritario, la obligación principal de pagar oportunamente las mesadas a todos los pensionados a cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante.

Además, como mecanismo transitorio, se ordenará a la Federación Nacional de Cafeteros que, en la medida en que en el momento de la notificación de esta sentencia, el liquidador de la CIFM no cuente con los dineros para cancelar las mesadas de los pensionados a cargo de esta Compañía, causadas y no pagadas a partir del 1º de junio de 2001, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de esta sentencia y con cargo a los recursos de la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café, ponga a disposición del liquidador los dineros suficientes a efecto que éste proceda a la liquidación y pago de las correspondientes mesadas. Hacia futuro la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café periódicamente pondrá a disposición del liquidador los recursos suficientes para que éste cancele, de manera oportuna, las mesadas que se vayan causando en la liquidación obligatoria a todos los pensionados de la CIFM, en cuanto sean exigibles y en la medida en que la CIFM no tenga la liquidez para hacerlo.

Esta orden tiene carácter transitorio y no implica pronunciamiento alguno sobre la

responsabilidad que a la Federación, como entidad matriz, pueda corresponderle frente a las obligaciones de la CIFM, en liquidación obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148 de la ley 222 de 1995, asunto que es de competencia de los jueces ordinarios.

Además, con la misma naturaleza y finalidad, se ordenará a la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café que destine los dineros faltantes en el proceso de liquidación obligatoria para cancelar las obligaciones con las entidades prestadoras del servicio de salud a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, en liquidación obligatoria.

En consecuencia, los dineros que ingresen por la realización o venta de activos quedarán afectos a la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café para cubrir los pagos efectuados y para garantizar los pagos de las mesadas y los aportes en salud hasta que se profiera en este caso la decisión del juez ordinario.

La orden que da la Corte en este caso a la Federación Nacional de Cafeteros-Fondo Nacional del Café es que destine los dineros suficientes y necesarios o que le proporcione la liquidez de recursos al liquidador, de tal manera que se garantice el pago de las mesadas pensionales adeudadas y las que sean exigibles hacia futuro.

Sin perjuicio de la obligación que en las circunstancias señaladas debe asumir la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café para asegurar al liquidador los recursos necesarios para el pago oportuno de las mesadas pensionales y los aportes en salud, la Federación Nacional del Café – Fondo Nacional del Café podrá, para estos efectos y de acuerdo con los avalúos respectivos, adquirir activos de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante en liquidación obligatoria, dentro de un programa orientado a suministrarle la liquidez que requiere el liquidador para el cumplimiento de sus obligaciones en los términos de esta sentencia.

Como se señala, la orden que se imparte a la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café tiene dos elementos circunstanciales: la cuantía y el término. En primer lugar, será hasta del ciento por ciento del valor a que ascienda el pago oportuno de las mesadas pensionales y de los aportes en salud, en atención al dinero en efectivo que le falte al liquidador de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante para efectuar oportunamente estos pagos.

En segundo lugar, la orden se extiende hasta la culminación del proceso que, con carácter definitivo, adelante el juez ordinario para definir el pago futuro de las mesadas de todos los pensionados de la Compañía y de los aportes en salud, en aplicación del mecanismo judicial que corresponda. En este aspecto, para atender las condiciones señaladas en el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991 y siempre que no se estén tramitando actualmente las correspondientes acciones judiciales, los beneficiarios con la sentencia dispondrán del término de cuatro (4) meses a partir de esta providencia para ejercer la correspondiente acción ante la autoridad judicial competente.

Los efectos de esta decisión se explican en este caso por las circunstancias específicas y particulares de la sociedad en liquidación, entre las cuales sobresalen para este propósito las siguientes: la situación de igualdad en que se encuentran los pensionados, a quienes les asiste el derecho a participar en la distribución de los activos de la compañía; rige el principio de solidaridad, el cual no se opone a la orden judicial transitoria que se imparte; además, se trata de una empresa en proceso de liquidación obligatoria que ya tiene, por lo tanto, definida su vocación de extinción. Por lo anterior, en esta oportunidad la decisión de la Corte señala efectos inter comunis frente al proceso de liquidación obligatoria de la CIFM, en consideración a que todos los pensionados pertenecen a una comunidad, en situaciones de igualdad de participación, y con el fin de evitar entre ellos desequilibrios injustificados.

3.5. En lo que tiene que ver con las mesadas pensionales que no fueron objeto de protección constitucional por la citada Sentencia, esto es, las que se causaron entre los meses de septiembre de 1999 y julio de 2000, la Corte precisó que su cobro debe estarse al resultado del proceso liquidatorio, pues no observó el tribunal la existencia de una relación de causalidad objetiva entre la falta de pago de esas mesadas atrasadas y la violación actual e inminente de los derechos fundamentales de todos los pensionados, máxime si pudo establecerse que los mismos recibieron, en el mes de julio de 2001, el equivalente al pago de 11 mesadas. En la sentencia, se anotó sobre el particular:

Para el cobro de lo adeudado por concepto de mesadas correspondientes a los meses de septiembre de 1999 a julio de 2000, los pensionados deberán atenerse a lo resuelto en el proceso liquidatorio, en tanto no existe relación de causalidad objetiva entre la falta de tal pago y la vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna o el mínimo vital, pues recibieron en junio de 2001 el equivalente a once mesadas pensionales.

Así mismo, la Corte deja establecido que si bien en este caso especial y por las razones expuestas se puede presumir transitoriamente la responsabilidad subsidiaria de la matriz, en aplicación del parágrafo del artículo 148 de la ley 222 de 1995, la decisión no constituye condena ni exoneración definitiva de responsabilidad de ninguna entidad y, en consecuencia, la Federación Nacional de Cafeteros queda en disposición de demostrar que, eventualmente, la causa de liquidación de la CIFM fue por motivos diferentes a las actuaciones derivadas del control, pero esa es una carga que le corresponderá asumir a la Federación en el proceso correspondiente. En igual sentido debe procederse frente a la afectación de los recursos del Fondo Nacional del Café.

Finalmente, encuentra la Corte que no es necesario el voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público para que la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café dé cumplimiento a las órdenes que se imparten en esta sentencia, por cuanto la condición de procedencia consagrada en este sentido en la Cláusula Octava, literal k) del contrato de administración, se refiere a las inversiones permanentes que efectúe la Federación Nacional de Cafeteros con cargo a recursos del Fondo Nacional del Café, en circunstancias distintas de aquellas que se derivan del cumplimiento de una orden judicial como la que contiene esta providencia.

4. Reiteración de jurisprudencia en relación con la causa debatida.

4.1. Pues bien, como quiera que la acción de tutela examinada ha sido promovida por un pensionado de la CIFM⁴, quien reclama de dicha entidad el pago de las mesadas pensionales adeudadas por la empresa desde el mes de septiembre de 1999, la Sala encuentra que existe identidad temática y fáctica entre el caso sometido a revisión y lo resuelto por la Corte en la Sentencia SU.1023 de 2001.

Ciertamente, en cuanto en la citada Sentencia la Corte analizó la situación financiera de la CIFM frente al derecho que tienen todos los pensionados a recibir oportunamente el pago de sus prestaciones, decidiendo acogerse al resultado del proceso liquidatorio en lo que respecta al reconocimiento de las mesadas pensionales causadas entre los meses de septiembre de 1999 y julio de 2000, y ordenándole al gerente liquidador proceder al pago de aquellas mesadas causadas y no pagadas a partir de junio de 2001, es claro que la pretensión formulada por el actor, en su calidad de pensionado de la CIFM, ha sido del todo

resuelta en el aludido fallo.

4.2. Atendiendo a esta circunstancia especial, lo que corresponde a la Sala es acoger en su integridad los fundamentos jurídicos citados y proceder a tutelar los derechos invocados por el actor, en los términos previstos en la parte resolutive de la Sentencia SU.1023 de 2001. Para tales efectos, teniendo en cuenta que en la decisión revisada se negó la tutela invocada, debe la Sala, en la parte resolutive de esta Sentencia, proceder a su revocatoria por cuanto tal decisión no guarda una correspondencia lógica y temática con el criterio de interpretación fijado en la jurisprudencia constitucional que ahora se aplica y se reitera.

De la misma manera, ordenará esta Sala que se remita al juzgado de primera instancia copia de la Sentencia SU.1023 de 2001, para que la decisión adoptada en dicho fallo, que cobija a todos los pensionados de la CIFM, sea conocida por ese despacho judicial y por quienes son parte en el presente proceso.

V. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia de tutela proferida por Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá, el veintiocho (28) de noviembre de 2000, mediante la cual se decidió negar la tutela interpuesta por el señor Antonio María Arango Loboguerrero contra La Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.- en Liquidación obligatoria- y La Federación Nacional de Cafeteros y/o Fondo Nacional del Café.

SEGUNDO: TUTELAR los derechos fundamentales del señor Antonio María Arango Loboguerrero al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y a la protección de la tercera edad, en los términos previstos en la parte resolutive de la Sentencia SU.1023 de 2001.

TERCERO: Por Secretaría General de esta Corporación, LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y REMITASE una copia de la Sentencia SU.1023 de 2001 al Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Bogotá para su conocimiento y el de las partes en el presente proceso.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Sustanciador

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General

1 Sentencia SU.995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2 En relación con la titularidad de las acciones en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros – Fondo Nacional del Café pueden verse los documentos remitidos el 11 de septiembre de 2001 a la Corte Constitucional por el representante especial de FIFUIFI S.A., entre los cuales está la copia del título de adquisición de acciones de la Flota Mercante Grancolombiana S.A.

3 En la sentencia C-543 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis, se refirió a las bases constitucionales de los recursos del Fondo Nacional del Café.