

## Sentencia T-930/04

### ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

La procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir una actuación judicial cuando la misma contiene una decisión arbitraria, es posible en la medida en que ésta repercuta en el desarrollo del proceso y lesione los derechos fundamentales de una de las partes, de manera que pueda ser objeto de análisis constitucional en sede de tutela. El papel del juez de tutela al evaluar las posibles vías de hecho de la acción judicial, está orientado a verificar si en la actuación judicial se incurrió en una vía de hecho, examina un vicio más radical que el de la nulidad absoluta. No obstante, tal como también lo ha reiterado esta Corporación, tal juicio no constituye una nueva oportunidad para controvertir el material probatorio o las decisiones adoptadas por el juez en el transcurso del proceso.

### COMPAÑIA DE INVERSIONES DE LA FLOTA MERCANTE-Responsabilidad principal del pago de mesadas pensionales/FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Responsabilidad subsidiaria

Encuentra la Sala que el fundamento de la responsabilidad subsidiaria de la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, no es la existencia de una unidad de empresa entre ésta y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, S.A., en Liquidación. En la sentencia SU-1023 de 2001, la Corte consideró que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, como administradora del Fondo Nacional del Café y poseedora del 80% de las acciones de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, era subsidiariamente responsable por los pasivos laborales a cargo de ésta, dada su calidad de entidad matriz o controlante y la presunción de responsabilidad subsidiaria que establece el artículo 148 de la Ley 222 de 1995.

### SUSPENSION PROVISIONAL-Naturaleza

Dado que la suspensión provisional de un acto administrativo es apenas una medida cautelar, no es cierto que en el caso presente (iv) no exista otra vía de defensa judicial, pues es precisamente ese procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa el llamado a examinar de fondo las cuestiones planteadas por la Federación Nacional de Cafeteros, pero también para escuchar a UNIMAR y ASOMMEC como directamente afectadas por la decisión que pueda adoptar el Consejo de Estado en la Materia.

Referencia: expediente T-927831

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos de 25 de marzo de 2004, proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, y de 6 de mayo de 2004, proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado.

El expediente revisado en la presente sentencia fue seleccionado por la Sala de Selección Número Seis, mediante auto de 17 de junio de 2004

## I. ANTECEDENTES

Ciro Antonio Rojas Agudelo y Orlando Neusa Forero, en su calidad de Presidente y Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Industria del Transporte Marítimo y Fluvial “UNIMAR”, interpusieron acción de tutela como mecanismo transitorio para proteger sus derechos al debido proceso, a la vida, a la dignidad, al trabajo y a la seguridad social, por considerar que la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, del Consejo de Estado había incurrido en una vía de hecho al expedir el Auto del 6 de febrero de 2003, por medio del cual se decretó la suspensión provisional de la Resolución No. 070 del 18 de enero de 2002, confirmada por la Resoluciones No. 889 del 21 de mayo de 2002 y No. 1212 del 30 de julio de 2002, con las cuales el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social había decretado la Unidad de Empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de

administradora del Fondo Nacional del Café, y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.

Los hechos que dieron origen a la presente tutela son los siguientes:

1. Mediante Resolución No. 2996 de diciembre 11 de 1998, confirmada por Resolución No. 2525 de octubre 29 de 1999, el Ministerio de Trabajo y Protección Social no accedió a la solicitud de UNIMAR para que se decretara la unidad de empresa entre la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM- y la Federación Nacional de Cafeteros. El Ministerio de Trabajo consideró que no dado que la CIFM no pertenecía a la Federación, no era posible confundir al Fondo Nacional del Café con su administrador.

1. Con posterioridad a la Sentencia SU-1023 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño, la Asociación Nacional de Oficiales de la Marina Mercante Colombiana -ASOMMEC, por intermedio de su representante legal, solicitó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, decretar la unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM-, en liquidación obligatoria. El Ministerio decretó la unidad solicitada, teniendo en cuenta el predominio económico que tenía la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café. En efecto, tal como lo reconoció la mencionada sentencia de la Corte Constitucional, la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café poseía el 80% de las acciones de la sociedad en liquidación, por lo cual era la entidad controlante con representación mayoritaria en la Junta Directiva de la Compañía de conformidad con lo que establece el artículo 27 de la Ley 222 de 1995 y, por lo tanto, era responsable subsidiariamente por las obligaciones de la CIFM. Esta decisión fue confirmada por las Resoluciones No. 070 y 1212 de 2002.

1. Contra las Resoluciones No. 070, 889 y 1212 de 2002, la Federación Nacional de Cafeteros interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitó la suspensión provisional de las mismas, alegando que el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social había revocado de manera directa y sin el consentimiento expreso y escrito de la Federación

Nacional de Cafeteros la Resolución No. 2996 de 1998, que había negado la unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM-. Como fundamento de la solicitud suspensión provisional, la Federación alegó que la declaratoria de unidad empresa decretada sin el consentimiento de la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café ocasionaba un perjuicio pues varios ex trabajadores de la Flota Mercante pretendían hacer efectivas obligaciones laborales de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante por \$18.000 millones de pesos, colocando a la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, como responsable directa de dichas acreencias.

1. UNIMAR y ASOMMEC intervinieron ante el Consejo de Estado para solicitar que no se accediera a las pretensiones de la Federación Nacional de Cafeteros, por cuanto a su juicio las Resoluciones No. 070, 889 y 1212 de 2002, se referían a actores y circunstancias diferentes a las mencionadas en las Resoluciones 2996 de 1998 y 2525 de 1999.

1. La Sala Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, luego de cotejar los textos de las resoluciones señaladas, consideró que los requisitos para declarar la suspensión provisional de las Resoluciones No. 070, 889 y 1212 de 2002, se cumplían prima facie. Al respecto dijo el Consejo de Estado:

“Esta Sala considera efectivamente que el Ministerio de Trabajo revocó de manera directa una decisión que había proferido en 1998 y que había creado una situación jurídica de carácter particular a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, cual era la de no considerarla como unidad de empresa con su administrada Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. Decisión que en su momento adquirió firmeza y frente a la cual la titular no prestó su anuencia para que se decidiera revocarla posteriormente.

“Lo anterior no obsta para que en la decisión de fondo, se examine el asunto con mayor profundidad y de manera definitiva con base en las probanzas que se alleguen.”

1. Contra esta decisión se interpuso la acción de tutela objeto de revisión en la presente sentencia. Para los tutelantes, la decisión del Consejo de Estado había incurrido en una vía de hecho por “dar por demostrado, sin estarlo y sin ser cierto,” que (i) el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social había revocado de manera directa una resolución que había negado la declaratoria de unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM-, en liquidación obligatoria; (ii) que la decisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de declarar la unidad de empresa mediante las Resoluciones No.070, 889 y 1212 de 2002, había desconocido el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo; (iii) que la declaratoria de unidad de empresa causaba un perjuicio a la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

1. Agregaron también, que la decisión del Consejo de Estado “[amenaza] gravemente los derechos fundamentales de los trabajadores y jubilados de la Flota Mercante al ordenar la suspensión provisional de un acto administrativo que había sido proferido para proteger los derechos fundamentales de trabajadores y jubilados de la sociedad en liquidación.”

## I. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado mediante sentencia de 25 de marzo de 2004, negó la tutela solicitada por considerar que los cuestionamientos de los actores estaban dirigidos a la interpretación de las normas aplicables por parte del juez, frente a lo cual no cabía la acción de tutela. Adicionalmente, indicó que no se había demostrado la vulneración de los derechos a la vida, la dignidad, y que los derechos al trabajo y seguridad social no eran de aplicación directa por lo cual no procedía la acción de tutela para su protección, de conformidad con lo que establecía el artículo 85 de la Carta. Por lo cual, concluyó que la accionada no había incurrido en una vía de hecho ni se había vulnerado los derechos invocados.

Esta decisión fue confirmada el 6 de mayo de 2004, por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado. Para el ad quem, la acción de tutela impetrada pretendía un nuevo estudio de una decisión proferida por el juez contencioso administrativo dentro del ámbito de su competencia, por lo cual no era procedente la acción de tutela.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por los jueces de instancia dentro de los procesos de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### I. El problema jurídico

Los accionantes consideran que hubo una vía de hecho que pone en peligro los derechos de trabajadores y pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, en Liquidación y el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-1023 de 2001, por la suspensión provisional de tres resoluciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social), mediante las cuales se había decretado la unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM. Para los accionantes la suspensión se decretó sin que se hubiera probado y fuera cierto que las resoluciones suspendidas habían revocado un acto particular y concreto y sin que se hubiera causado un perjuicio a la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café.

La Sección Segunda Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de

Estado, admitió la demanda interpuesta por la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café, y declaró la suspensión provisional de las Resoluciones No. 070, 889, y 1212 de 2002, por considerar que se daban los supuestos previstos en los artículos 73 (sobre revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto) y 152 (sobre procedencia de la suspensión provisional) del Código Contencioso Administrativo.

Por lo tanto, en el presente caso corresponde determinar a esta Sala, si el juez de lo Contencioso Administrativo incurrió en una vía de hecho al declarar la suspensión provisional de las Resoluciones No. 070, 889, y 1212 de 2002, mediante las cuales se decretó la unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros, en su calidad de administradora del Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. -CIFM-, en liquidación, con base en el simple cotejo de los textos de las resoluciones y las pruebas sumarias presentadas por la Federación Nacional de Cafeteros, sobre la existencia de un perjuicio.

I. Doctrina de la Corte respecto de la procedencia de la tutela con respecto a providencias judiciales que configuren vías de hecho.

La Corte señaló entonces que no “riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales”.<sup>1</sup>

Esta Corporación ha determinado el alcance de la acción de tutela contra providencias judiciales por vía de hecho y ha señalado que ésta existe “cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales de la persona”<sup>2</sup>, por lo cual sus actuaciones, manifiestamente contrarias a la Constitución y a la Ley, no son providencias judiciales sino en apariencia. En realidad son vías de hecho, frente a las cuales procede la tutela, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos procesales señalados por la Constitución, a saber, que se esté vulnerando o amenazando un derecho fundamental, y la persona no cuente con otro medio de defensa judicial adecuado. Así, al respecto ha dicho esta Corporación:

“No es la apariencia de una decisión, sino su contenido, lo que amerita la intangibilidad

constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez. Hay que distinguir entre providencias judiciales y las vías de hecho. Las primeras son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la decisión judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios de defensa judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico. Las segundas son apariencias de providencias judiciales que vulneran los derechos básicos de las personas. De suerte que la violación de la Constitución Política por parte de la autoridad judicial puede ser atacada mediante la acción de tutela, siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Carta y no exista otro medio de defensa judicial para la adecuada protección del derecho fundamental lesionado.<sup>3</sup> ”

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para que proceda la acción contra providencias que presentan en su contenido el vicio de las vías de hecho, deben concurrir los siguientes requisitos:

a. Que la conducta del agente carezca de fundamento legal. Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que la ley es el principio de toda actuación que realice cualquier autoridad pública, y por ende no puede extralimitarse en el ejercicio de sus funciones; “Lo que no esté permitido por la ley, no lo puede realizar la autoridad, bajo ningún aspecto”. <sup>4</sup>

a. Que la acción obedezca a la voluntad subjetiva de quien desempeña la autoridad judicial. La Corte ha dicho que “Todo aquello que no se funde en la objetividad legal, se colige que es fruto de la voluntad no general sino subjetiva del juez.” No obstante, lo anterior no quiere decir que el juez no cuente con la potestad de interpretar las normas adecuando estas a las circunstancias reales y concretas; “pero lo que nunca puede hacer es producir efectos jurídicos con base en su voluntad particular, ya que sólo la voluntad general determina el deber ser en el seno de la comunidad, donde prima el interés general.” <sup>5</sup>

a. Que tenga como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales, de manera



grave e inminente. La actitud ilícita del juez debe violar los derechos y el orden legal grave e inminentemente, para de esta manera justificar la acción inmediata por parte del Estado para que no se produzca el efecto ilícito. La inminencia debe entenderse como: “la evidente probabilidad de una consecuencia negativa e ilícita producida por la actuación judicial.”<sup>6</sup>

a. Que no exista otra vía de defensa judicial, o que, existiendo, se interponga la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, o que el examen particular que realice el juez de tutela verifique que la otra vía, en cuanto a su eficacia, no es la más adecuada para la protección inmediata del derecho fundamental violado o amenazado.

Según lo ha resaltado esta Corporación, la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir una actuación judicial cuando la misma contiene una decisión arbitraria, es posible en la medida en que ésta repercuta en el desarrollo del proceso y lesione los derechos fundamentales de una de las partes, de manera que pueda ser objeto de análisis constitucional en sede de tutela.<sup>7</sup>

El papel del juez de tutela al evaluar las posibles vías de hecho de la acción judicial, está orientado a verificar si en la actuación judicial se incurrió en una vía de hecho, examina un vicio más radical que el de la nulidad absoluta “... en cuanto que el titular del órgano se desliga por entero del imperio de la ley”<sup>8</sup>.

No obstante, tal como también lo ha reiterado esta Corporación, tal juicio no constituye una nueva oportunidad para controvertir el material probatorio o las decisiones adoptadas por el juez en el transcurso del proceso.

“(...) el juez de tutela, al estudiar si una determinada providencia es una vía de hecho, no puede sustituir a los jueces naturales. No se trata de una última instancia con capacidad para revisar integralmente todo lo actuado o para juzgar extremos que sólo competen al juez de la causa. En este sentido, la doctrina constitucional ha señalado que, en materia de la evaluación probatoria sobre la culpabilidad del sujeto implicado en la comisión de un delito, el juez de tutela debe ser en extremo cauteloso para no exceder sus competencias<sup>9</sup>.

(Subrayado fuera de texto).

De conformidad con la doctrina constitucional sobre vías de hecho fijada por esta Corporación, éstas pueden presentar cuatro modalidades:

“ (1) la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable (defecto sustantivo); (2) resulta incuestionable que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión (defecto fáctico); (3) el funcionario judicial que profirió la decisión carece, en forma absoluta, de competencia para hacerlo (defecto orgánico); y, (4) el juez actuó completamente por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental). En criterio de la Corte “esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial”.<sup>10</sup>

#### I. El caso concreto

En la providencia objetada por los tutelantes, la Subsección A, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto del 6 de febrero de 2003, examinó los cuestionamientos de la Federación Nacional de Cafeteros por la revocatoria directa y sin consentimiento de la Federación de dos resoluciones en las que se había negado la declaratoria de unidad de empresa con la Compañía de Inversiones de la Flota. Según el resumen de los alegatos de la Federación que se hace en el Auto, “el Ministerio de Trabajo revocó la decisión adoptada en 1998 mediante resolución 2996 de negar la unidad de empresa entre la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. (...) con la expedición de la Resolución 070 del 18 de enero de 2002, confirmada posteriormente por las 889 y 1212 del 21 de mayo y 30 de julio de 2002, mediante la cual se decretó la unidad de empresa entre las mismas sociedades, se incurrió en violación del precepto legal [artículo 73 C.C.A.]<sup>11</sup>, habida consideración que jamás se pidió al titular, Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el consentimiento expreso y escrito para revocar lo ya decidido.

Como prueba del perjuicio exigido por el artículo 152 C.C.A., la Federación mostró que

“varios extrabajadores de la Flota Mercante, persiguen la declaratoria de unidad de empresa para hacer efectivas varias acreencias laborales que llegan a la suma de dieciocho mil millones de pesos, cantidad que a la postre, de dejar en pie la unidad de empresa, sería la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, como administradora del Fondo Nacional del Café, la obligada a pagarlos.”

Para resolver la cuestión planteada por la Federación, la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, hizo una transcripción literal de las resoluciones de 1998 y 2002, y encontró que tanto en la Resolución No. 2996 de 1998 (que negó la declaratoria de unidad de empresa) y la Resolución 070 de 2002 (que decretó la unidad de empresa), se refieren a la relación que pudiera existir entre la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. y la Federación Nacional de Cafeteros, teniendo en cuenta el mismo hecho: ser la Federación Nacional de Cafeteros la administradora del Fondo Nacional del Café, el cual posee el 80% de las acciones de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A.

Sobre el punto se dijo lo siguiente en la providencia objetada:

“En reiteradas providencias ha expresado esta Sala, que para que proceda la suspensión provisional solicitada, es menester que en principio se observe que el acto acusado contravenga de manera patentes, por el simple cotejo, alguna de las normas de carácter superior que cita el demandante, sin necesidad de efectuar profundos razonamientos sobre la materia que debe ser dirimida por la jurisdicción. En el caso sub lite, tal quebranto se aprecia prima facie.

“Esta Sala considera que efectivamente el Ministerio de Trabajo revocó de manera directa una decisión que había proferido en 1998 y que le había creado una situación jurídica de carácter particular a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, cual era la de no considerarla como unidad de empresa con su administrada Fondo Nacional del Café y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. Decisión que en su momento adquirió firmeza y frente a la cual la titular no prestó su anuencia para que se decidiera revocarla posteriormente.

“Lo anterior no obsta para que en la decisión de fondo, se examine el asunto con mayor profundidad y de manera definitiva con base en las probanzas que se alleguen.”

De conformidad con lo que establece el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo:

“Artículo 152.- Procedencia de la suspensión. El Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos:

1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.
3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor”.

En el caso bajo estudio, la Federación solicitó la adopción de la medida cautelar al momento de la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y mostró sumariamente el perjuicio que podría ocasionar el acto demandado, tal como lo exige el artículo 152 C.C.A, por lo cual no observa la Sala Tercera de Revisión que a pesar de la brevedad de las consideraciones del Consejo de Estado, la decisión adoptada (i) carezca de fundamento legal, toda vez que el mismo artículo 152 CCA exige para decretar la suspensión provisional de un acto administrativo que ésta se solicite y sustente antes de la admisión de la demanda, y que se pruebe siquiera sumariamente el perjuicio ocasionado o que podría ocasionar la ejecución del acto demandado. Tampoco surge de los hechos examinados que la decisión del Consejo de Estado hubiera (ii) obedecido a la voluntad subjetiva de quien desempeña la autoridad judicial. De los hechos se evidencia que el juez contencioso administrativo hizo una aplicación al caso concreto de lo previsto en el artículo 152 del CCA. Tampoco encuentra la Corte que la decisión del Consejo de Estado de suspender las Resoluciones No. 070. 889 y 1212 de 2002, (iii) tenga como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales, de manera grave e inminente. Aun cuando los tutelantes alegan que esta decisión pone en peligro el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional SU-1023 de 2001, encuentra la Sala que el fundamento de la responsabilidad subsidiaria de la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, no es

la existencia de una unidad de empresa entre ésta y la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, S.A., en Liquidación. En la sentencia SU-1023 de 2001, la Corte consideró que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, como administradora del Fondo Nacional del Café y poseedora del 80% de las acciones de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, era subsidiariamente responsable por los pasivos laborales a cargo de ésta, dada su calidad de entidad matriz o controlante y la presunción de responsabilidad subsidiaria que establece el artículo 148 de la Ley 222 de 1995. En efecto, dijo la Corte en la Sentencia SU-1023 de 2001, lo siguiente:

“(…) 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 párrafo 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.

(…)

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.

Además, en aplicación del párrafo 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.

Finalmente, dado que la suspensión provisional de un acto administrativo es apenas una medida cautelar, no es cierto que en el caso presente (iv) no exista otra vía de defensa judicial, pues es precisamente ese procedimiento ante la jurisdicción contencioso administrativa el llamado a examinar de fondo las cuestiones planteadas por la Federación Nacional de Cafeteros, pero también para escuchar a UNIMAR y ASOMMEC como directamente afectadas por la decisión que pueda adoptar el Consejo de Estado en la Materia.

Por lo anterior, la Sala Tercera de Revisión confirmará las sentencias objeto de revisión.

## I. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR los fallos de 25 de marzo de 2004, proferido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, y de 6 de mayo de 2004, proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de

Estado, que negaron la tutela instaurada por la Unión de Trabajadores de la Industria del Transporte Marítimo y Fluvial “UNIMAR” contra la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, para proteger sus derechos al debido proceso, a la vida, a la dignidad, al trabajo y a la seguridad social.

Segundo.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992, MP. José Gregorio Hernández.

2 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 1993. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional, Sentencia T-368 de 1993. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Corte Constitucional, Sentencia T- 327 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Corte Constitucional, Sentencia T- 327 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Corte Constitucional, Sentencia T- 327 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-231 de 1994, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Ver entre otras, las Sentencias T-442 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell); T-285 de 1995 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); T-416 de 1995 (MP. Jorge Arango Mejía); T-207 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara); T- 329 de 1996 (José Gregorio Hernández Galindo); T-055 de 1997 (Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 Corte Constitucional, Sentencia T-008 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver también las sentencias T-492 de 1995, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-429 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Código Contencioso Administrativo, Artículo 73. “Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. ¡ Pero habrá lugar a la revocación de los actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. ¡ Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

12 Esta resolución fue confirmada por la Resolución No. 2525 de 1999.