Sentencia T-093/12

(Bogotá D.C, febrero 16)

VIOLACION DEL DERECHO DE PETICION-Actuaciones de la Agencia de las Naciones Unidas

DERECHO DE PETICION-Concepto y alcance

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANISMO INTERNACIONAL/PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION Y ACCION DE TUTELA CONTRA ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA OBTENER LA PROTECCION DEL DERECHO DE PETICION-Procedencia

AUTORIDAD PUBLICA-Concepto

ACTUACIONES U OMISIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES-Posibilidad de acudir ante los jueces nacionales para reclamar la protección de derechos

INMUNIDAD-Regla de carácter procesal que opera como excepción

La inmunidad reviste de dos manifestaciones fundamentales: (i) la inmunidad de jurisdicción como tal, que se refiere a la incompetencia de los jueces nacionales para juzgar a determinados sujetos de derecho internacional, que pueden ser otros Estados u organizaciones internacionales y (ii) la inmunidad de ejecución, la cual impide que se haga efectiva determinada decisión judicial, en caso de que el procedimiento contra el sujeto de derecho internacional se hubiere llevado a cabo

TRATADOS O CONVENIOS INTERNACIONALES-Solución de controversias que involucran sujetos con inmunidad reconocidas por los Estados

En los casos en que la protección del derecho exija la realización de determinada conducta por el sujeto que goza de inmunidad, puede el afectado solicitar al Estado colombiano que supla la actuación del funcionario u organización respectiva, si ello fuere posible, toda vez que por esa vía se garantizarían los derechos de la persona, con respecto de la inmunidad que fue reconocida por el Estado

CONCESION DE PRERROGATIVAS E INMUNIDADES A DETERMINADOS SUJETOS-No implica el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos, ni la privación del acceso a la administración de justicia

INMUNIDAD RELATIVA DE JURISDICCION-Concepto

INMUNIDAD RELATIVA DE JURISDICCION-Jurisprudencia del Consejo de Estado

Referencia: expediente T-3.170.212
Fallos de tutela objeto revisión: sentencias del Juzgado 20 Laboral del Circuito y del Tribunal Superior del Distrito Judicial, de Bogotá.

Accionante: Floresmiro Suárez León.
Accionado: ACNUR Agencia de la ONU para los Refugiados.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

1. ANTECEDENTES

1. Demanda de tutela[1]

1.1. Elementos

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: derecho de petición.

1.1.2. Conducta alegada como causa de la vulneración: falta de respuesta de ACNUR a un derecho de petición elevado por persona desplazada.

1.1.3. Pretensión: se ordene resolver el derecho de petición relacionado con el Acuerdo firmado por ACNUR como mediador, en el caso de la toma pacífica del Parque Tercer Mileno en la ciudad de Bogotá.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. El 6 de mayo de 2011 el actor elevó derecho de petición en interés particular a la entidad ACNUR -Agencia de la ONU para Refugiados-, solicitándole: (i) le diera a conocer el contenido del acuerdo firmado por esa entidad como mediadora en el proceso de toma pacífica de la población desplazada en el Parque Tercer Mileno de Bogotá; (ii) le informe cuándo se va a dar cumplimiento al acuerdo suscrito entre el Gobierno Nacional, el Gobierno Distrital y la población desplazada, en lo relacionado con la entrega de comprobantes de generación de ingresos a los que dice tener derecho por ser parte de la población desplazada. A la fecha, indica, ACNUR desconoce el derecho de petición, al no dar respuesta en los términos constitucionales.

1.2.2. Al escrito de tutela se allegaron las siguientes pruebas: (i) copia de la documentación radicada ante ACNUR el 6 de mayo de 2011; (ii) copia del oficio 2670 -11046-278159 CRL dirigido al Procurador Delegado en Derechos Humanos, a la Agencia Presidencial para la Acción Social; y (iii) copia del acuerdo resultado del proceso de mediación en el Parque Tercer Milenio de Bogotá el 30 de julio de 2009.

2. Respuesta de la accionada[2].

La entidad accionada allegó una nota explicativa aduciendo que en virtud de lo dispuesto por la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas de 1961, así como por la costumbre y la práctica internacional, es el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de

Protocolo, el único canal autorizado para actuar entre las Honorables Misiones, Delegaciones, Representaciones y Oficinas acreditadas en Colombia y ante las autoridades administrativas judiciales, tribunales, distritales, policiales, etc. Igualmente adujo que se trata de una oficina que se rige por las disposiciones contenidas en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades, lo que le impide intervenir en procesos judiciales.

3. Decisiones de tutela objeto de revisión.

3.1. Sentencia del Juzgado 20 Laboral del Circuito de Bogotá de 21-6-11 (primera Instancia).

Niega la tutela por que el accionante ya había recibido respuesta a un derecho de petición radicado en mayo de 2010, indicando la evolución del Acuerdo y la actuación de las autoridades hacia su cumplimiento. En efecto, la Secretaría Distrital de Gobierno, entidad obligada al cumplimiento del pacto acordado en el proceso de la toma del Parque Tercer Milenio de Bogotá, comunicó al accionante: (i) el Acuerdo está funcionando; (ii) se conformó una Gerencia de Proyectos que cuenta con la participación de la población desplazada; (iii) una vez se verifique el censo del cual hace parte el accionante, se le citará a la UAO más cercana para tratar sobre el proyecto productivo presentado.[3]

3.3. Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá (segunda instancia).

Revoca el proveído de primera instancia. Sostiene no ser de recibo que la petición sea respondida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues este organismo no ha demostrado que conozca la situación que informa el accionante en relación con el incumplimiento del Acuerdo en el cual ACNUR actuó como mediadora. Ordena, en consecuencia, que la entidad accionada responda la solicitud del accionante e informe de ello a ese despacho judicial.

4. Otros elementos de prueba obrantes en el proceso.

Se transcriben apartes pertinentes de dos documentos allegados a la Corte Constitucional por parte de la entidad accionada, para ilustrar el caso:

4.1. Carta de aceptación de ACNUR en el proceso de mediación en el caso de los ocupantes del Parque Tercer Milenio:

En mi calidad de Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR en Colombia. Me es grato acusar sus solicitudes para facilitar un proceso de mediación que permita adelantar acciones para favorecer una salida dentro del marco de la garantía y goce efectivo de derechos a la población desplazada que se encuentra ubicada en este momento en el parque Tercer Milenio de la ciudad capital.

A este respecto me permito manifestarles que el ACNUR, acepta, su pedido y quisiera de manera preliminar, compartirles algunas de las condiciones que consideramos son necesarias para iniciar este proceso:

(....)

<u>4.Verificación. Una vez finalizada la negociación y consolidada el acta de acuerdo total o parcial, corresponderá a la secretaria técnica entregar al Ministerio Público y a la Agencia de las Naciones Unidas que para el efecto escojan los negociadores, el resultado para su respectiva verificación. Entendiendo que hasta ese momento llega el papel de la mediación y secretaria técnica</u>.

4.2. Acta de finalización del proceso de mediación frente a la situación de la población desplazada asentada en el parque tercer milenio de Bogotá.

Bogotá D.C, 3 de septiembre de 2009. La población desplazada que estuvo ubicada en el parque Tercer Milenio, representada por Julio Cesar Zamudio, Julián Arboleda y Capitolino Riaño, lideres elegidos previamente por la comunidad; el gobierno Nacional, representado por Acción Social, como coordinadora del sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, Silvana Torres Restrepo, Carlos Eduardo Jaramillo.

ACUERDAN

Dar por superada la agenda acordada en su orden y citan los siguientes consejos obtenidos en las sesiones de los días 24 de julio, 25 de julio, 30 de julio; 5 de agosto; 10 de agosto de 2009, tal como corresponda en las correspondientes actas.

(...)

SÉPTIMO: TERMINACIÓN DE LA MEDIACIÓN

Se entiende que hasta la fecha de hoy el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, actuó en el ejercicio de mediación y el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el ejercicio de secretaria técnica, por lo que de aquí en adelante cualquier inquietud, sugerencia, observación o comentario frente al proceso de verificación corresponderá al Ministerio Publico en le ejercicio de su mandato legal.

Firman las partes en la ciudad de Bogotá, el día 3 de septiembre de 2009

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la demanda de tutela[4].

2.1. Afectación de un derecho fundamental. En el presente proceso se discute la vulneración del derecho fundamental de petición, como derecho fundamental.

2.2. Legitimación activa. El accionante es el titular del derecho que alega vulnerado, existiendo por tanto legitimación por activa para interponer la presente tutela.

2.3. Legitimación pasiva. Entidades internacionales como la accionada no tienen la calidad de autoridad en el orden jurídico interno, como lo exige el artículo 23 CP, para ser sujetos del deber de dar pronta resolución a las peticiones que presentan los ciudadanos. Sobre la pretensión de que sean sujetos de posibles vulneraciones constitucionales[5], incluso bajo el amparo de inmunidades de jurisdicción, versará el presente pronunciamiento.

2.4. Subsidiariedad. El amparo constitucional resulta procedente en aquellas situaciones en las que, existiendo otros mecanismos judiciales ordinarios de protección, éstos no resultan eficaces o

idóneos para la protección efectiva del derecho fundamental[6]. En este caso, dado que la Constitución Política prevé como contenido esencial del derecho de petición la obtención de su "pronta resolución"[7] -desarrollado en disposiciones legales que fijan a las autoridades términos breves de respuesta-, los procesos judiciales que puedan adelantarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra la autoridad que omite o retarda una respuesta debida al ciudadano, no resultan estructuralmente eficaces para la realización efectiva de este derecho. Por tal razón, se exime el derecho de petición de la exigencia de subsidiaridad. Además, la acción de tutela es presentada por un sujeto de especial protección, para quien procede como el medio más expedito de amparo de su derecho.

2.5. Inmediatez. La demanda de tutela fue presentada el 3 de junio de 2011, tras alegar la falta de respuesta a un derecho de petición elevado el 6 de mayo de mayo de 2011, cumpliéndose requisito de inmediatez o ejercicio de la acción de tutela en un plazo razonable a partir de la afectación del derecho[8].

3. Problema de constitucionalidad.

La Sala determinará: ¿si, por la vía de la acción de tutela, es posible ordenarle a la Agencia de la ONU para Refugiados -ACNUR- dar respuesta a un derecho de petición presentado por una persona víctima del desplazamiento forzado, tratándose de un organismo internacional que goza de un Régimen de Privilegios e Inmunidades como agencia de la ONU?

4. Cargo único: violación del derecho de petición por ACNUR, agencia de las Naciones Unidas.

4.1. Los organismos internacionales como sujeto pasivo del derecho de petición?

4.1.1. El derecho de petición se ha configurado de manera directa por la Constitución de 1991, en principio, sólo cuando se formula ante las autoridades públicas, aunque la Carta habilita al Legislador para que reglamente su ejercicio frente a organizaciones privadas. Partiendo del artículo 23 de la Carta, la Corte Constitucional ha establecido que este derecho también se configura frente a organizaciones privadas que prestan servicios públicos o desarrollan funciones de autoridad, caso en el cual, opera como si se hubiera formulado ante una autoridad, siendo obligatoria la respuesta solo para hacer efectivo un derecho de carácter fundamental.

4.1.2. Autoridad pública[9] en sentido objetivo, ha dicho la Corte, es la potestad de que se halla investida una persona, emanada del Estado, que conlleva la obligatoriedad de sus decisiones para quienes se encuentran subordinados a ella. A la luz de esa definición, es evidente que las organizaciones internacionales no son autoridades públicas, ya que no ejercen ningún tipo de potestad sobre los ciudadanos, elemento definitorio del concepto. Tampoco pueden asimilarse a entidades particulares, como se desprende de los instrumentos internacionales que las regulan y los actos aprobatorios del ordenamiento interno.

4.1.3. Desde esta perspectiva, la entidad accionada -Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR-, no es sujeto pasivo del derecho de petición, esto es, no participa del deber propio de autoridades públicas nacionales -y de algunos particulares, por extensión- de brindar "pronta resolución" a las peticiones que se presenten con base en el artículo 23 de la Constitución.

4.2. Los organismos internacionales frente a la vulneración de derechos constitucionales.

Ante una hipótesis de afectación de los derechos de una persona residente en Colombia, por la

actuación u omisión de sujetos internacionales, cabe el análisis sobre la posibilidad de acudir ante los jueces nacionales para reclamar la protección de tales derechos.

4.2.1. El Estado Colombiano ha reconocido que las inmunidades y prerrogativas que concede el país a funcionarios de organizaciones internacionales o representantes diplomáticos de otros Estados, en garantía de la necesidad de asegurar la independencia y neutralidad de las labores que desarrolle el sujeto de derecho internacional correspondiente, armonizan con las disposiciones de la Constitución Política. Se trata, principalmente, de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, del 13 de febrero de 1946, ratificada por Colombia mediante la Ley 62 de 1973, instrumento del que Colombia es parte y se encuentra obligado ya que no lo ha denunciado, ni ha condicionado o ha hecho reserva de alguna de sus disposiciones.

4.2.2. La inmunidad, para el caso que nos ocupa, constituye, entonces, una regla de carácter procesal que opera como excepción y que reviste dos manifestaciones fundamentales: (i) la inmunidad de jurisdicción como tal, que se refiere a la incompetencia de los jueces nacionales para juzgar a determinados sujetos de derecho internacional, que pueden ser otros Estados u organizaciones internacionales y (ii) la inmunidad de ejecución, la cual impide que se haga efectiva determinada decisión judicial, en caso de que el procedimiento contra el sujeto de derecho internacional se hubiere llevado a cabo[10]. Al respecto, la Corte ha expresado:

(...) del principio de soberanía, independencia e igualdad de los Estados se deriva una regla de derecho internacional público, reconocida por la costumbre y las convenciones internacionales en virtud de la cual los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes. Este principio se hizo extensivo a los funcionarios y bienes de las agencias o centros internacionales a fin de garantizar, fundamentalmente, la independencia de dichos organismos en el cumplimiento de sus funciones, donde quiera que, en virtud de un acuerdo internacional, operaran.[11]

En Sentencia C-203 de 1995, igualmente señaló que:

(...) las disposiciones que consagran privilegios e inmunidades a favor del Organismo creado y de sus directivos y dignatarios se enmarcan dentro de los principios del Derecho Internacional, reconocidos por Colombia según el artículo 9 de la Constitución Política. No puede decirse que la consagración de estos privilegios e inmunidades vulneren el derecho a la igualdad (Artículo 13 C.P.), respecto de personas colombianas, ya que, como la Corte lo ha señalado reiteradamente, la igualdad se predica de situaciones iguales, de tal modo que las diferencias de trato pueden admitirse cuando se encuentran justificadas. En el caso de los funcionarios y representantes de organismos internacionales, las normas especiales acordadas entre los estados miembros y la protección que se les brinda tienen su razón de ser en la función que cumplen, como integrantes de delegaciones diplomáticas.

Así, tal régimen jurídico internacional da cuenta de las inmunidades y prerrogativas que de ordinario se confieren a estos organismos y que los eximen del deber de comparecencia ante tribunales nacionales. En principio, el texto mismo de un tratado o convenio puede establecer el mecanismo para solucionar las controversias que involucran sujetos que gozan de inmunidades reconocidas por los Estados, garantizando así la protección efectiva de los derechos de los individuos en países donde tales sujetos internacionales actúan. En los casos en que la protección del derecho exija la realización de determinada conducta por el sujeto que goza de inmunidad, puede el afectado solicitar al Estado colombiano que supla la actuación del funcionario u organización respectiva, si ello fuere posible, toda vez que por esa vía se garantizarían los

derechos de la persona, con respeto de la inmunidad que fue reconocida por el Estado[12].

4.2.3. Ya esta Corporación ha establecido que, en aquellos casos en los que una persona sufra un daño del que se derive la obligación de indemnizar en cabeza de un sujeto que goza de inmunidad, el llamado a responder será el Estado colombiano. En tal ocasión, la Corte Constitucional se refirió a la tesis que sobre la materia ha elaborado el Consejo de Estado, siendo acogida por esta Corporación:

Con todo, podría argumentarse que la inmunidad de jurisdicción podría afectar gravemente en determinados casos el derecho de acceso a la justicia, pues impediría a los nacionales demandar a los miembros de las misiones diplomáticas que les hubieren podido ocasionar un daño. Sin embargo, la Corte considera que ese reparo no se encuentra justificado, no sólo porque esa inmunidad es un elemento esencial del derecho diplomático sino además por cuanto, en esos eventos, la persona puede obtener una reparación del Estado colombiano, ya que habría sido víctima de un daño antijurídico (CP art. 90). Así lo ha entendido el Consejo de Estado, con criterios que esta Corte comparte plenamente. En efecto, en sentencia del 25 de agosto de 1998 de la Sección Tercera, MP Jesús María Carrillo Ballesteros, Radicación número IJ-001, estudió la demanda de la señora Vitelvina Rojas Robles contra el Estado colombiano. Esa persona, debido a la inmunidad diplomática, no pudo demandar a la embajada de Estados Unidos por la muerte de su esposo y padre, quienes habían sido arrollados por un vehículo de esa embajada. El Consejo de Estado concedió la indemnización, con base en la siguiente doctrina que esta Corte acoge plenamente:

La aplicación del texto normativo en el sentido de conferir la inmunidad conduce a un enfrentamiento de derechos reconocidos por el ordenamiento colombiano; de un lado la condición del diplomático que goza de la inmunidad para ante los jueces colombianos y de otro lado el derecho que tienen todos los residentes en Colombia para accionar ante sus jueces naturales para que se respeten sus derechos, se les proteja o se les garantice conforme al derecho positivo vigente, y demandar y ser demandados. Si excepcionalmente como en este caso y por un tratamiento de privilegio conferido por el Estado a una persona, atendidas sus calidades, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulta damnificado y sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, es claro que hay un desequilibrio de las cargas públicas y que por ello el particular está habilitado para demandar al Estado en reparación con fundamento en su actuar complejo como ya se dijo.

En síntesis puede afirmarse que el título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública que debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular. De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la C.P"."[13] (subraya fuera de texto)

Así, la concesión de prerrogativas e inmunidades en favor de determinados sujetos no implica el desconocimiento de los derechos de los ciudadanos ni la privación del acceso a la debida administración de justicia, toda vez que en esos eventos, siempre que sea posible, las autoridades públicas nacionales suplirán la actuación del funcionario u organización que goza de inmunidad[14]. De este modo, el reconocimiento de prerrogativas e inmunidades en favor de

determinados sujetos se armoniza con la protección de los derechos de los ciudadanos y del acceso a la administración de justicia.

4.2.4. En la misma línea de argumentación, valga decir que Colombia se ha inscrito en lo que la jurisprudencia constitucional[16] y la emanada del Consejo de Estado[17] refiere como la inmunidad relativa de jurisdicción de agentes diplomáticos circunscrita a dos escenarios específicos: (i) en materia laboral se ha indicado lo siguiente: según el artículo XXXI de la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas de 1961 los agentes diplomáticos tendrán inmunidad absoluta en materia penal, civil y administrativa, de manera que se ha interpretado restrictivamente la norma concluyendo que la Convención no contempló la inmunidad en relación con la jurisdicción laboral, además de que el Estado extranjero debe someterse a las normas de seguridad social del Estado receptor , siempre que no esté acreditado que el ciudadano diplomático se haya sometido a las leyes extranjeras; (ii) por su parte el Consejo de Estado relativizó también el tema de la inmunidad diplomática y solo la aplica cuando se trata de actuaciones que estén estrechamente ligadas con el organismo internacional. De no ser así, no puede hablarse de inmunidad diplomática y por ende el organismo del Estado tendría competencia para conocer del conflicto presentado.

4.3. El caso concreto.

4.3.1. Aproximadamente 2.000 desplazados provenientes de distintas partes del territorio nacional realizaron durante cuatro meses una toma pacífica del parque Tercer Milenio en la ciudad de Bogotá. Ante tal situación, el Gobierno Nacional -Acción Social-, la Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaria de Gobierno y Población Desplazada- solicitó la intervención de ACNUR-PNUD y la Iglesia Católica -Comisión de Conciliación Nacional-, para alcanzar un acuerdo con lo desplazados. ACNUR aceptó fungir como mediador ante las partes y precisó por escrito las condiciones de la misma indicando en el numeral 4º del acuerdo lo siguiente: "Verificación. Una vez finalizada la negociación y consolidada el acta de acuerdo total a parcial, corresponderá a la secretaria técnica entregar al Ministerio Publico y a la Agencia de las Naciones Unidas que para el efecto escojan los negociadores, el resultado para su respectiva verificación. Entendiendo que hasta ese momento tenga el papel de la mediación y secretaria técnica". La ocupación culminó con la suscripción de un Acta de Finalización de la Toma suscrita el 9 de septiembre de 2009 entre los representantes de la comunidad desplazada y las autoridades del orden Nacional y Distrital donde se precisó: "Séptimo: Terminación de la mediación: se entiende que hasta la fecha de hoy el Alto Comisionado para las Naciones Unidas para los refugiados- ACNUR- actúo en el ejercicio de mediación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en el ejercicio de Secretaría Técnica, por lo que en adelante cualquier inquietud, sugerencia, observación, o comentario frente al proceso de verificación corresponderá al Ministerio Público en el ejercicio de su mandato legal".

4.3.2. El señor Floresmiro Suárez presentó acción de tutela contra el ACNUR por violación del derecho de petición. En segunda instancia, el 28 de Julio de 2011, el Tribunal revocó el fallo de primera instancia y ordenó al ACNUR dar respuesta al derecho de petición interpuesto por el accionante, considerando su protección constitucional especial y la eventual violación de sus derechos. El 17 de agosto de 2011 el Juzgado Veinte Laboral del Circuito, notificó incidente de desacato interpuesto en contra del ACNUR por parte del accionante, incidente que cursa actualmente en ese Despacho. Al respecto, esta Corte concluye que ACNUR, como agencia internacional de las Naciones Unidas, no es sujeto pasivo del deber de dar respuesta a las peticiones presentadas por los ciudadanos, en desarrollo del artículo 23 constitucional, dado que

su naturaleza no corresponde a la de autoridad pública ni de particular en ejercicio de funciones públicas o prestación de este tipo de servicios.

4.3.3. Por razón del Régimen de Privilegios e Inmunidades de que goza ACNUR a nivel nacional, esta Agencia de la ONU se ha abstenido de intervenir directamente ante los jueces de tutela; en su defecto, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Convención sobre Privilegios e Inmunidades, ha solicitado a la Oficina de Protocolo de la Cancillería que intervenga, aclarando ante la judicatura el alcance de los mismos. La Cancillería ha puesto los escritos correspondientes al conocimiento del Tribunal Superior, sin que hayan sido hasta ahora considerados.

4.3.4. La decisión del Tribunal en la tutela de obligar a ACNUR a responder el derecho de petición, contraría el régimen de Privilegios e Inmunidades, según lo expuesto en el aparte anterior (infra 4.2). De otra parte, los acuerdos realizados con el Estado Colombiano consignados en el Memorando de Intención, aún vigente, firmado desde el 17 de octubre de 1996, establecen que ACNUR, sus funcionarios y haberes gozan de los privilegios e inmunidades consagradas en la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, del 13 de febrero de 1946, ratificada por Colombia mediante la Ley 62 de 1973.

4.3.5. El régimen de Privilegios e Inmunidades de que goza ACNUR, constituye una de las herramientas más importante para el desempeño de su actividad humanitaria y garantiza que sus postulados de imparcialidad y neutralidad frente a los actores no se afecten e impidan desplegar la protección de esa a favor de las víctimas. Por ello, no siendo además ACNUR sujeto pasivo del derecho de petición impetrado por el accionante, el deber de absolver el derecho de petición recae en cualquiera de las autoridades que suscribieron el Acta de Finalización de la ocupación y se obligaron al cumplimiento de los compromisos allí acordados.

4.3.6. Adicionalmente, la Corte considera pertinente precisar el papel que cumplió ACNUR en este caso. En la comunicación de aceptación de la mediación y el acta de finalización de la ocupación, se entiende, entre otras cosas, que: (i) su acompañamiento terminó con la firma del acta; (ii) "cualquier inquietud, sugerencia, observación, o comentario frente al proceso de verificación correspondería al Ministerio Público en el ejercicio de su mandato legal". Se aprecia con nitidez que ACNUR no fue parte del proceso de negociación sino facilitador de la mediación en dicho proceso. Su encomiable misión concluyó, como ya se indicó, con el logro del acuerdo, y en consecuencia no adquirió obligaciones posteriores a él. Lo pertinente en este caso es dirigir las solicitudes de cumplimiento de los acuerdos a las autoridades competentes, y en relación con el seguimiento y verificación del cumplimiento, al Ministerio Público[18].

En suma, ACNUR no se obligó con ninguno de los compromisos y explícitamente por escrito puso límite a su intervención como mediador. Si bien ha hecho algún acompañamiento y ha presentado distintas recomendaciones a favor de los desplazados no está bajo su órbita de responsabilidad dar respuesta a las inquietudes de los desplazados porque (i) no es autoridad pública, (ii) carece de la información solicitada y (iii) goza en este preciso caso de inmunidad absoluta pues no está dentro de sus competencias intervenir en procesos judiciales.

Siguiendo la jurisprudencia sobre inmunidad diplomática relativa, se advierte que en esta ocasión no proceden las excepciones mencionadas en la jurisprudencia constitucional y contenciosa para efecto de excluir a los agentes acreditados de ACNUR de los privilegios diplomáticos, en tanto se trata de situaciones estrechamente relacionadas con el organismo internacional y con el régimen de Privilegios e Inmunidades de que goza esa organización.

Por las razones expuestas se revocará la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá que concedió la tutela del derecho de petición, y se negarán las pretensiones del accionante.

5. Razón de la decisión.

Por su naturaleza jurídica de sujetos del derecho internacional, agencias u organizaciones internacionales -como ACNUR- no son sujetos del deber de resolver peticiones que las personas presentan a las "autoridades" -o los particulares, excepcionalmente-, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política. Además, de conformidad con tratados internacionales ratificados por Colombia, agencias u organizaciones internacionales -como ACNUR- gozan de inmunidad de jurisdicción y no tienen el deber de comparecencia en procesos judiciales que se adelanten en su contra ni procede contra ellos medida coercitiva alguna de allí derivada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 25 de julio de 2011. En consecuencia, NEGAR las pretensiones de la demanda de tutela.

Segundo.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Demanda de tutela presentada el 6 de mayo de 2011 (folios 1 a 4 del cuaderno #1).

[2] Escrito recibido por el Juez de Primera Instancia, el 21 de junio de 2011 (folio 20 del expediente).

[3] Mediante comunicación de 13 de mayo de 2010, según se afirma en la sentencia.

[4] Constitución Política, artículo 86.

[5] T- 883 de 2005.

[6] T-463 de 2001.

[7] Constitución Política, artículo 23.

[8] De conformidad con la Sentencia SU-961 de 1999: "la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros".

[9] T- 883 de 2005.

[10] Ibídem.

[11] Sentencia C-137 de 1996.

[12] T-883 de 2005.

[13] En esta sentencia la Corte Constitucional estudio la constitucionalidad de la "Convención sobre las Misiones Especiales".

[14] Ibídem.

[15] Ibídem.

[16] T-180 de 2012.

[17] Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. sentencia de 26 de marzo de 2009, radicación 25000-23-26-000-2006-02062 (334460).

[18] En virtud de lo anterior, el Ministerio Público ha venido haciendo el seguimiento de los acuerdos suscritos. Adicional a los procesos de seguimiento establecidos en el Acta de Finalización del Proceso de Mediación, la Corte Constitucional, Mediante auto del 10 de septiembre de 2010, solicitó a las instituciones obligadas -Acción Social y Distrito Capital- informes de cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Acta, en seguimiento a la Sentencias T-025 de 2004, y al informe presentado por el Alcalde de la ciudad sobre el cumplimiento del Acuerdo del Parque Tercer milenio en el sesión Técnica regional celebrada el 17 de Junio de 2010.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

El futuro es de todos

Cancillería de Colombia