

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-315/24

ACCIÓN DE TUTELA-Improcedencia por cuanto el proceso disciplinario se encuentra en trámite

(Las autoridades accionadas) están adelantando procesos disciplinarios... con ocasión de las denuncias promovidas por la accionante.

ACCION DE TUTELA CONTRA ORGANISMOS INTERNACIONALES-Procede excepcionalmente cuando la inmunidad de jurisdicción es relativa o restringida

(...) los jueces constitucionales carecen de jurisdicción para conocer lo referido a la validez de la terminación del contrato que ejecutaba la accionante... debe aplicarse la doctrina referida a la inmunidad jurisdiccional internacional de las autoridades diplomáticas del Estado colombiano, pues la contratación de apoyo a la gestión es un acto del giro administrativo ordinario, y, por ende, no se trata de un asunto de imperio, ni que deba estar salvaguardado por alguno tipo de inmunidad respecto de la jurisdicción del Estado receptor, en este caso, los Estados Unidos Mexicanos.

PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION-No es absoluto

Para determinar la amplitud de la inmunidad jurisdiccional, debe tenerse en cuenta que esta no es absoluta, sino que se aplica cuando las autoridades diplomáticas en el extranjero desarrollan actos que de alguna forma se encuentran relacionados con el ejercicio de la soberanía del Estado al que representan, denominados doctrinalmente como actos de imperio. Ello significa que no se aplicaría cuando esas mismas autoridades despliegan actos relacionados con el giro de las actividades ordinarias, denominados doctrinalmente como los actos de gestión. En este último caso, las autoridades diplomáticas suelen estar sometidas a la jurisdicción del Estado receptor. Así mismo, la referida inmunidad encuentra excepciones frente asuntos de naturaleza laboral, por los cuales la jurisprudencia ha caracterizado que aquella es de carácter relativo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Segunda de Revisión-

SENTENCIA T- 315 DE 2024

Referencia: expediente T-9.834.703

Acción de tutela interpuesta por Sandra Milena Babativa Chirivi en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores

Procedencia: Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá y Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección C

Asunto: jurisdicción y procedencia de la acción de tutela para lograr la protección contra el acoso en el lugar de trabajo, en el marco de la ejecución de un contrato de prestación de servicios profesionales con el Estado ejecutado en el exterior

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Síntesis de la decisión

¿Qué estudió la Corte?

¿Qué consideró la Corte?

La Corte Constitucional determinó que carecía de jurisdicción para resolver la controversia sobre la validez de la terminación del contrato de prestación de servicios profesionales, ya que dicha controversia debía ser dirimida por los jueces de los Estados Unidos Mexicanos (§30-39). Respecto de la acción de tutela frente a las quejas presentadas por presunto acoso laboral, se señaló que no se cumple el requisito de subsidiariedad, pues estas son objeto de trámite por parte de la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores y por la Procuraduría General de la Nación (§40).

¿Qué decidió la Corte?

La Corte Constitucional decidió confirmar las decisiones de instancia que declararon improcedente la solicitud de amparo, pues la jurisdicción constitucional carece de jurisdicción para juzgar el contrato suscrito y por incumplimiento del requisito de subsidiariedad respecto de los alegados actos de acoso (§ 42).

¿Qué resolvió la Corte?

La Corte Constitucional resolvió declarar improcedente la acción de tutela por falta de jurisdicción para juzgar la terminación del contrato y por incumplimiento del requisito de subsidiariedad respecto de los alegados actos de acoso (§ 42).

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Vladimir Fernández Andrade y Juan Carlos Cortés González, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 3 de agosto de 2023, en primera instancia, y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Primera- Subsección C, el 13 de septiembre de

2023, en segunda instancia, producto de la solicitud de amparo promovida por Sandra Milena Babativa Chirivi contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.

I. ANTECEDENTES

Hechos, contexto del caso y acción de tutela

1. 1. Presentación general de la acción de tutela. El 21 de julio de 2023, Sandra Milena Babativa Chirivi (en adelante la accionante), de nacionalidad colombiana, interpuso acción de tutela contra del Ministerio de Relaciones Exteriores - Consulado de Colombia en Ciudad de México - con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la igualdad.

2. Señaló la accionante que en el marco de la ejecución de un contrato de prestación de servicios profesionales suscrito entre el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Kinal Antzetik Distrito Federal, A.C., sufrió presuntos actos de acoso laboral por parte del cónsul Andrés Camilo Hernández Ramírez. Indicó que, a raíz de una denuncia por presunto acoso laboral que presentó contra el precitado funcionario, este, en calidad de interventor y supervisor del contrato, resolvió darlo por terminado de manera anticipada y sin justa causa. Así mismo, planteó que no ha recibido muestras de apoyo institucional en relación con esta situación, con excepción de unas manifestaciones que realizó el embajador Álvaro Moisés Ninco Daza, quien refirió su interés en la situación y su deseo de que el asunto fuera llevado a conocimiento de las instancias correspondientes.

3. Por lo anterior, solicitó que se ampararan los derechos invocados y que se ordenara al Ministerio de Relaciones Exteriores abstenerse de terminar el contrato suscrito y permitirle desempeñar sus funciones sin tener que coincidir nuevamente con su presunto agresor.

4. Contexto previo a la interposición de la acción de tutela. Del escrito de tutela y del acervo probatorio que reposa en el expediente es posible tener como probados los siguientes hechos:

a. a) El 1º de marzo de 2023, el entonces cónsul general de Colombia en la Ciudad de México, Andrés Camilo Hernández Ramírez, en nombre y representación del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales con la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C., con el fin de prestar una serie de servicios en el marco del programa “Colombia Nos Une”. Este contrato tendría duración hasta el 28 de diciembre de 2023 y se regiría por las leyes de México.

b. b) En la cláusula segunda del precitado contrato se indicó que la actora desempeñaría las funciones de “multiplicadora” y que su labor sería supervisada por el cónsul general, de conformidad con la cláusula cuarta de aquel.

c. c) Señaló la demandante que durante la ejecución del contrato fue objeto de repetidas manifestaciones verbales “injuriosas” y “agresivas” por parte del cónsul Hernández Ramírez, relacionadas principalmente con su aspecto físico, forma de vestir y desempeño profesional. Así mismo, relató que sufrió varios eventos que catalogó como “acoso laboral”, debido a que

el precitado funcionario diplomático le impuso funciones y tareas diferentes a las señaladas expresamente en el contrato. Igualmente refirió que en múltiples ocasiones el cónsul general la amenazó con terminar el contrato si no accedía a sus exigencias e instrucciones laborales.

d. d) El 20 de junio de 2023, en el marco de una reunión de trabajo entre la accionante y el cónsul Hernández Ramírez, en la cual se la conminó a cumplir cabalmente sus obligaciones contractuales, este último advirtió que la actora lo estaba grabando sin su consentimiento y procedió a finalizar la reunión.

e. e) El 26 de junio de 2023, el cónsul Hernández Ramírez informó a la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C. la finalización anticipada y unilateral del contrato de prestación de servicios que ejecutaba la accionante, a causa de la omisión del cumplimiento de las obligaciones pactadas y, en especial, por el hecho de la grabación realizada sin consentimiento.

f. f) El 28 de junio de 2023, la demandante radicó una denuncia por acoso laboral ante el Comité de Convivencia de Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores. El 30 de junio del mismo año recibió una respuesta de dicho comité, en el sentido de no ser competente para tramitar su queja, dado que la actora no tenía vínculo laboral alguno con la cartera ministerial, y se le indicó que el conocimiento del asunto era del resorte de la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

g. g) El 3 de julio de 2023, la accionante presentó la correspondiente queja disciplinaria ante la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

h. h) El 5 de julio de 2023, la actora radicó ante la Procuraduría General de la Nación una queja disciplinaria contra el cónsul Hernández Ramírez por los hechos ocurridos en el marco del referido contrato de prestación de servicios.

i. i) Ese mismo día, el representante legal de la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C. remitió una comunicación al cónsul Hernández Ramírez, en la cual le solicitó reconsiderar la terminación del contrato y resolver las controversias acaecidas en el mes de junio de 2023. El 7 de julio del mismo año, mediante comunicación enviada por correo electrónico, el funcionario mantuvo su decisión de terminar de forma anticipada y unilateral el contrato que ejecutaba la actora.

j. j) El 19 de julio de 2023, la señora Babativa Chirivi fue citada ante la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de ampliar los detalles de la denuncia disciplinaria formulada el 3 de julio de ese año.

5. Admisión de la acción de tutela y medida provisional. El 21 de julio de 2023, el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y concedió una medida provisional consistente en la suspensión de la ejecución de la terminación del contrato de prestación de servicios del cual era titular la accionante, hasta tanto se resolviera el asunto con una decisión de mérito.

6. Además, vinculó al trámite al Grupo Interno de Trabajo “Colombia Nos Une”, al Embajador de Colombia en México, al Comité de Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores,

a la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio del Trabajo y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones contenidas en el escrito de tutela.

7. Los accionados y vinculados respondieron en los siguientes términos:

Entidad

Ministerio de Relaciones Exteriores

La cartera ministerial solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción por falta de jurisdicción, con sustento en que toda controversia judicial sobre el contrato de prestación de servicios suscrito con la accionante se rige por las leyes de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente pidió la desvinculación del trámite, comoquiera que la entidad no es ni empleadora ni contratante de la actora, la cual tenía una relación de trabajo con la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik.

Procuraduría General de la Nación

La entidad solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad no tiene competencia para satisfacer las pretensiones de la actora. Así mismo, informó que el proceso disciplinario promovido por la demandante se encuentra en curso y que eventualmente se adoptará una decisión al respecto.

Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo solicitó su desvinculación del trámite comoquiera que no vulneró los derechos de la accionante, pues le respondió oportunamente a la accionante la petición que elevó ante ese organismo.

* Grupo Interno de Trabajo “Colombia Nos Une”

* Embajador de Colombia en México

* Comité de Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores

* Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Relaciones Exteriores

Ninguna de estas dependencias o funcionarios respondió al juez de instancia.

Decisiones objeto de revisión

8. Sentencia de tutela de primera instancia. El 3 de agosto de 2023, el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá declaró improcedente la acción de tutela promovida por la accionante. Lo anterior, porque evidenció falta de jurisdicción para resolver las controversias relacionadas con el contrato de prestación de servicios, el cual fue suscrito entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C. Señaló que entre las partes se pactó que la competencia y legislación aplicable serían las del lugar donde se celebró el contrato, es decir, la Ciudad de México D.F.

y que por ello el eventual litigio debe ser conocido por los jueces de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Igualmente acreditó el incumplimiento de la subsidiariedad, dado que la acción de tutela no está llamada suplir o pretermitir las instancias correspondientes a los procesos disciplinarios que se adelantan con ocasión de los hechos denunciados por la accionante. Finalmente, dejó sin efectos la medida provisional concedida en el auto del 21 de julio, y dispuso la desvinculación de los siguientes sujetos procesales por no encontrar acreditada responsabilidad alguna: (i) Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, (ii) el Embajador de Colombia en México, (iii) el Comité de Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, (iv) la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Relaciones Exteriores, (v) el Ministerio del Trabajo y (vi) la Procuraduría General de la Nación.

10. Terminación definitiva del contrato de prestación de servicios. El 8 de agosto de 2023, tras el cese de la medida provisional dictada en el auto admisorio, el cónsul Hernández Ramírez procedió a finiquitar y liquidar el contrato de prestación de servicios.

11. Impugnación. El 10 de agosto de 2023, la actora impugnó la decisión de primera instancia. Alegó que no se valoraron adecuadamente las múltiples pruebas aportadas sobre la vulneración de sus derechos fundamentales y sostuvo que, de haberse tenido en cuenta aquellas, se habría generado una decisión de fondo que protegiera sus derechos.

12. Sentencia de tutela de segunda instancia. El 13 de septiembre de 2023, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de primera instancia, porque no se cumplía con el requisito de subsidiariedad, ni se acreditó la eventual vulneración de los derechos de la accionante. Con todo, instó a la Procuraduría General de la Nación y a la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores para que procedieran con lo de su competencia en materia disciplinaria, respecto de las denuncias que promovió la accionante. En el mismo sentido, exhortó al Ministerio de Relaciones Exteriores para que activara el protocolo contra la violencia de género de la entidad y valorara si se había cumplido o no en el caso de la demandante.

Actuaciones en sede de revisión

13. Selección y reparto. La Sala de Selección de Tutelas Número Doce del año 2023 seleccionó el expediente T-9.834.703 mediante Auto del 18 de diciembre de 2023. El 23 de enero de 2024 fue remitido por la Secretaría General al despacho del magistrado Juan Carlos Cortés González.

14. Primer auto de pruebas. El 14 de febrero de 2024, el magistrado sustanciador consideró necesario decretar de oficio algunas pruebas para esclarecer los hechos que originaron la interposición de la acción de tutela. Para ello se ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Grupo Interno de Trabajo “Colombia Nos Une”, al embajador de Colombia en México, Álvaro Moisés Ningo Daza, y a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de obtener información adicional sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos relatados por la accionante.

15. Igualmente, se dispuso la vinculación al proceso del entonces cónsul de Colombia en la

Ciudad de México, Andrés Camilo Hernández Ramírez, en calidad de tercero con interés en el proceso, para darle oportunidad de pronunciarse sobre los hechos y pretensiones señalados por la parte actora.

16. Se decretó la práctica de una declaración de parte de la demandante con el fin de que ampliara y precisara en lo pertinente los hechos narrados en el escrito de tutela.

17. Finalmente, se indicó a las partes y oficiados que debían abstenerse de revelar públicamente información sobre el proceso y el contenido del expediente, debido al carácter reservado del litigio, por tratarse de un caso que afecta a una posible víctima de violencia basada en el género.

18. Respuestas presentadas. Durante el término de ejecutoria del auto de pruebas se recibieron las siguientes respuestas:

Entidad

Respuesta

Ministerio de Relaciones Exteriores

El 20 de febrero de 2020, la entidad dio respuesta al auto de pruebas en los siguientes términos: (i) la accionante nunca tuvo una vinculación directa con el Consulado de Colombia en la Ciudad de México, sino que laboró para la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C., la cual había suscrito un contrato de prestación de servicios con la sede diplomática; (ii) de conformidad con la información aportada por el cónsul Hernández Ramírez, la ejecución de las funciones del contrato por parte de la demandante era inadecuado y por ello se resolvió dar por finalizado el vínculo contractual; (iii) el proceso disciplinario promovido por la actora contra el cónsul Hernández Ramírez se encuentra en etapa de recaudo de pruebas y, por ello, de conformidad con la Ley 1952 de 2019, las diligencias tienen carácter reservado. Indicó que no es posible certificar o adjuntar la documentación propia del proceso por tratarse de un asunto pendiente de decisión.

Grupo Interno de Trabajo del programa “Colombia Nos Une” del Consulado de Colombia en la Ciudad de México

El 20 de febrero de 2024, la coordinadora del grupo de trabajo respondió lo siguiente: (i) los días 16 y 20 de junio de 2023, el cónsul de Colombia en Ciudad de México remitió sendos memorandos señalando su inconformidad con el trabajo adelantado por la señora Babativa Chirivi; (ii) el 23 de junio del mismo año se reunió con la demandante para discutir la situación presentada con el cónsul Hernández, y se le sugirió acordar un plan de mejora para superar los hechos que originaron la disconformidad del funcionario como supervisor del contrato; (iii) ese mismo día, el cónsul manifestó su voluntad irrevocable de dar por terminado el contrato que venía ejecutando la actora; y (iv) el 4 de julio de 2023 fue informada de la queja promovida por la contratista ante la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Finalmente expuso que no tenía competencia alguna para interferir en la decisión del cónsul para dar por terminado el contrato de prestación de servicios.

Andrés Camilo Hernández Ramírez, Cónsul de Colombia en la ciudad de México

El 20 de febrero de 2024, el funcionario respondió que (i) fungió como supervisor e interventor del contrato ejecutado por la accionante y que el desempeño de esta función incluyó la revisión y formulación de observaciones respetuosas al trabajo adelantado por la demandante; (ii) el desempeño profesional de ella fue en todo momento inadecuado y displicente, y pese a múltiples llamados de atención no corrigió ni mejoró la calidad del trabajo ejecutado; (iii) debido a esa circunstancia, se dio por finalizado el contrato de prestación de servicios, y (iv) la demandante inició una campaña pública de desprestigio en su contra, tildándolo sin fundamentos ni pruebas de ser un “acosador y abusador” contra las mujeres. Por lo anterior, solicitó que se decretaran como pruebas testimoniales las declaraciones de cinco funcionarios diplomáticos que darían fe de que el trato dispensado a la actora fue en todo momento correcto y profesional; contrario a lo afirmado en el escrito de tutela.

Álvaro Moisés Ninco Daza, embajador de Colombia en México

El 20 de febrero de 2024 el embajador respondió que (i) el 21 de junio de 2023, la accionante le solicitó una reunión con el fin de informarle sobre la situación que estaba afrontando como consecuencia de los abusos y agresiones constantes del cónsul Hernández Ramírez; (ii) ese mismo día, el precitado funcionario intentó persuadirlo de no creer lo relatado por la accionante; (iii) el 23 de junio de 2023, tuvo lugar una reunión con el grupo interno de trabajo al que pertenecía la actora y la coordinadora del mismo refirió que no existían reparos al trabajo que esta estaba realizando en el programa “Colombia Nos Une”; (iv) el 28 de junio de 2023, la demandante le relató que había promovido una queja por acoso laboral contra el cónsul Hernández Ramírez; (v) el 29 de junio de 2023, comunicó la situación a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el fin de obtener orientación en el manejo de la situación y poder dar aplicación a los protocolos para las víctimas de violencia basada en el género en el Ministerio de Relaciones Exteriores; (vi) el 21 de julio de 2023, informó al señor Hernández Ramírez que, en aplicación del protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores, era necesario disponer el traslado de lugar de trabajo de la accionante a la Embajada, o permitirle trabajar de forma remota, mientras se resolvía la queja disciplinaria promovida por esta; (vii) el 24 de julio siguiente recibió un correo enviado por la funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Silvia Margarita Carrizosa Camacho, en el cual se indica que, dado que la señora Babativa Chirivi es contratista del consulado y no funcionaria del mismo, las determinaciones sobre su traslado laboral preventivo competían al supervisor del contrato y al empleador de la contratista, esto es, la asociación Kinal Antzetik Distrito Federal AC, y (viii) el 7 de agosto de 2023, la actora le comunicó que la solicitud de traslado laboral había sido tomada como una razón para no cancelar los pagos adeudados por el trabajo adelantado hasta la fecha.

Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación no respondió al auto de pruebas, pese a haber sido notificada oportunamente de la providencia.

19. Auto de declaración de parte. El 20 de febrero de 2024, se citó a la señora Babativa Chirivi a una diligencia de declaración de parte, con el fin de que ampliara y precisara los

hechos narrados en el escrito de tutela.

20. Trámite de la diligencia. El 4 de marzo de 2023 se llevó a cabo la diligencia de declaración de parte de la accionante. La accionante refirió que (i) actualmente se encuentra trabajando para unas empresas privadas de forma remota desde la Ciudad de México; (ii) ratificó las denuncias presentadas en el escrito de tutela en cuanto al trato denigrante y degradante que recibió por parte del cónsul Hernández Ramírez durante la ejecución de sus funciones contractuales; (iii) relató que este funcionario se extralimitaba en sus funciones de supervisor del contrato al imponerle labores ajenas a la órbita del contrato; (iv) declaró haber grabado como medida de protección la reunión que ocurrió el 20 de junio de 2023 y, posteriormente, haber eliminado el contenido de la grabación por temor y confusión sobre el alcance de la actuación; (v) señaló que los procesos disciplinarios promovidos ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la Nación no han avanzado y no ha recibido la atención requerida para participar en los mismos. Refirió incluso que debió recurrir una decisión de archivo de la Procuraduría General de la Nación para mantener abierto el proceso, y (vi) que el único apoyo institucional que recibió fue el que le dispensó el embajador Ninco Daza, quien remitió el asunto a las instancias correspondientes y procuró que le brindaran medidas de protección, como fue la de permitirle trabajar durante los meses de julio y agosto de 2023 en las instalaciones de la embajada en la ciudad de México.

21. Segundo auto de pruebas. El 29 de febrero de 2024, el magistrado ponente consideró necesario decretar de oficio la práctica de unas pruebas testimoniales solicitadas por el cónsul Hernández Ramírez. Para tal efecto, se comisionó al Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá con el fin de llevar a cabo la práctica de aquellas y recaudar los testimonios de tres funcionarios del Consulado de Colombia en la Ciudad de México.

22. Resultados del despacho comisorio. El 7 de marzo de 2024, el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá remitió los resultados del despacho comisorio, reportando que el día 6 de marzo de 2024, comparecieron los funcionarios Luis Ricardo Fernández Restrepo, Carlos Eduardo Cuestas Carrillo y Tatiana Salgado Segura, quienes declararon la bajo la gravedad del juramento que el cónsul Andrés Camilo Hernández Ramírez en ningún momento dispensó un trato grosero, denigrante o agresivo a la accionante, y que, por el contrario, siempre empleó un lenguaje correcto y educado en su relación profesional con la demandante.

23. Tercer auto de pruebas. El 14 de marzo de 2024, el magistrado ponente consideró necesario decretar una prueba relacionada con una consulta en la base de datos del Sistema de Información Misional-SIM- de la Procuraduría General de la Nación, con el propósito de constatar el estado actual del proceso disciplinario promovido por la accionante contra el entonces cónsul Hernández Ramírez. Lo anterior, debido a que la entidad no dio respuesta al auto de pruebas del 13 de febrero de 2024.

24. Resultados de la consulta. El 19 de marzo de 2024, se realizó la consulta en la base de datos del Sistema de Información Misional-SIM- de la Procuraduría General de la Nación, y se encontró que el 31 de agosto de 2023 se resolvió el archivo de la indagación preliminar adelantada por la Procuraduría Delegada Disciplinaria Tercera para la Vigilancia Administrativa.

Respuesta de la Procuraduría General de la Nación

25. Constancia sobre el estado actual del proceso disciplinario adelantado contra Andrés Camilo Hernández Ramírez. El 16 de abril de 2024, la Coordinadora del Grupo de Administración y Soporte Funcional de Sistemas de Información Misional de la Procuraduría General de la Nación remitió un oficio en el cual se consignó que, al 14 de marzo de 2024, el proceso disciplinario adelantado contra Andrés Camilo Hernández Ramírez a raíz de la denuncia presentada por Sandra Milena Babativa Chirivi, se encuentra activo en “etapa probatoria- indagación preliminar”.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

26. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cuestión previa: incumplimiento de la reserva del proceso

27. La Sala analizará si hay lugar a pronunciarse sobre la solicitud remitida por el cónsul Andrés Camilo Hernández Ramírez el 11 de marzo de 2024. En esta señaló que la accionante había incumplido con el deber de abstenerse de divulgar información sobre el proceso. Aportó copia de una captura de pantalla de un grupo de WhatsApp en el que la actora hizo la siguiente afirmación:

28. Revisado el contenido de la publicación, no se advierte que la misma constituya una trasgresión al deber de no divulgar los detalles del proceso ordenada en el auto del 13 de febrero de 2024. Lo anterior, en tanto aquella constituye una manifestación que se refiere única y exclusivamente al hecho de que la Corte Constitucional seleccionó el expediente para fines de revisión, sin que se advierta que se haya revelado el contenido del expediente o hecho referencia a algún aspecto concreto del trámite procesal.

29. Por lo tanto, la Sala estima que no hay lugar a abrir un incidente ni a adoptar medida alguna a ese respecto.

Cuestión previa: la jurisdicción de la Corte para conocer del asunto

30. El artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 regulan la acción de tutela, haciendo énfasis en sus condiciones de procedencia. No obstante, tales normas no establecen, de manera expresa cuáles son las condiciones para determinar la jurisdicción de los jueces de tutela y, en consecuencia, de la Corte Constitucional en sede de revisión. En razón de lo anterior, la jurisprudencia de esta corporación ha ido determinando casuísticamente cuándo carece de jurisdicción. Por ejemplo, en la Sentencia T-242 de 2021, esta Corte señaló que en los eventos en los que los jueces colombianos no tienen jurisdicción para decidir un determinado litigio, tampoco tendrían jurisdicción para conocer una acción de tutela sobre el mismo conflicto.

31. Una lectura detallada del inciso 3° del artículo 86 de la Constitución permite llegar a igual conclusión, pues el mismo establece que la tutela sólo resulta procedente cuando el afectado

no dispone de otro medio de defensa judicial. A pesar de que esta disposición ha sido interpretada tradicionalmente como la base para el presupuesto de la subsidiariedad, de allí también se deriva una regla de habilitación jurisdiccional consistente en que los jueces de tutela solo tienen jurisdicción para decidir aquellos asuntos que correspondan a las autoridades judiciales colombianas. Nótese que la subsidiariedad conlleva que la acción de tutela únicamente es procedente cuando el ordenamiento jurídico no proporciona un medio de defensa judicial idóneo y eficaz para el caso concreto. No obstante, el deber de proporcionar tal medio de defensa solo existe respecto de aquellos litigios que deben ser decididos por las autoridades judiciales colombianas. En consecuencia, si el ordenamiento no debe proporcionar un medio de defensa ordinario para absolver un litigio, por no estar sometido a la jurisdicción colombiana, la acción de tutela tampoco puede habilitarse de manera subsidiaria.

32. De otro lado, como lo ha reconocido esta corporación, “[e]l ejercicio de la jurisdicción es un corolario del principio de soberanía territorial de los Estados. Según este principio, los jueces de cada Estado tienen la potestad de adoptar decisiones vinculantes de acuerdo con sus normas y procedimientos internos en relación con las disputas que surjan por hechos ocurridos dentro de su territorio, o en ciertos casos, que tengan efectos dentro del mismo”. Como la soberanía está ligada al componente territorial, uno de los principios rectores para establecer la jurisdicción frente al ejercicio de la acción de tutela, y por ende de la Corte Constitucional en sede de revisión, es determinar si el asunto es de aquellos ocurridos en el territorio nacional o con efectos en este, pues en caso contrario, en principio, estaría reservado a la soberanía de otro Estado, por lo cual tendría que ser resuelto por los jueces del lugar donde ocurrieron los hechos.

34. Para determinar la amplitud de la inmunidad jurisdiccional, debe tenerse en cuenta que esta no es absoluta, sino que se aplica cuando las autoridades diplomáticas en el extranjero desarrollan actos que de alguna forma se encuentran relacionados con el ejercicio de la soberanía del Estado al que representan, denominados doctrinalmente como actos de imperio. Ello significa que no se aplicaría cuando esas mismas autoridades despliegan actos relacionados con el giro de las actividades ordinarias, denominados doctrinalmente como los actos de gestión. En este último caso, las autoridades diplomáticas suelen estar sometidas a la jurisdicción del Estado receptor. Así mismo, la referida inmunidad encuentra excepciones frente a asuntos de naturaleza laboral, por los cuales la jurisprudencia ha caracterizado que aquella es de carácter relativo.

35. De lo anterior se deriva que los jueces constitucionales de tutela tienen jurisdicción respecto de aquellos conflictos llamados a ser resueltos por las autoridades jurisdiccionales colombianas, ya sea porque ocurrieron en el territorio nacional, o porque están sometidos a la jurisdicción colombiana en razón de alguna inmunidad jurisdiccional de las autoridades colombianas en el extranjero, o por causa análoga. En caso contrario, los jueces de tutela no tienen jurisdicción y el asunto estaría sometido a las autoridades jurisdiccionales de otros Estados.

36. En consecuencia, con el fin de determinar si la Corte Constitucional tiene jurisdicción para conocer de un asunto en sede de revisión, debe evaluarse si se trata de un litigio que deba ser resuelto por las autoridades jurisdiccionales colombianas, pues de lo contrario, la acción

constitucional resultaría improcedente.

37. En este caso la Sala advierte que los jueces constitucionales carecen de jurisdicción para conocer lo referido a la validez de la terminación del contrato que ejecutaba la accionante, pues dicha competencia es de las autoridades judiciales de los Estados Unidos Mexicanos y no de los jueces de la República de Colombia, conforme lo previsto en la cláusula décima segunda del contrato celebrado entre el ministerio/consulado y la persona jurídica mexicana.

38. Adicionalmente, el sometimiento del asunto a las leyes y a la jurisdicción de las autoridades de los Estados Unidos Mexicanos está en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9 CP, en cuanto las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional. Así las cosas, debe aplicarse la doctrina referida a la inmunidad jurisdiccional internacional de las autoridades diplomáticas del Estado colombiano, pues la contratación de apoyo a la gestión es un acto del giro administrativo ordinario, y, por ende, no se trata de un asunto de imperio, ni que deba estar salvaguardado por alguno tipo de inmunidad respecto de la jurisdicción del Estado receptor, en este caso, los Estados Unidos Mexicanos.

39. En consecuencia, como esta parte del litigio no es de aquellas llamadas a ser resueltas por las autoridades jurisdiccionales colombianas, los jueces de tutela carecen de jurisdicción para resolverlo.

Examen de procedencia de la acción de tutela

40. La Sala advierte que la solicitud de amparo es improcedente respecto de las investigaciones disciplinarias que se adelantan por los alegados actos de acoso laboral, por cuanto no se cumple el requisito de subsidiariedad, tal y como se señalará a continuación:

Requisito

Acreditación

Legitimación en la causa por activa

La Sala encuentra satisfecho este requisito en tanto la actora actúa en nombre propio y busca la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y a la igualdad, que se vieron afectados, presuntamente, durante el desempeño de sus funciones en el marco de la ejecución de un contrato de prestación de servicios que debió ejecutar en favor del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Legitimación en la causa por pasiva

El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra legitimado por pasiva como sujeto de la acción de tutela, por cuanto en la demanda se le reclama haber omitido el cumplimiento de sus deberes para proteger los derechos fundamentales invocados, como consecuencia de no haber adoptado las medidas necesarias para proteger a la accionante de los presuntos actos de acoso y agresión que sufrió por parte del entonces cónsul general de Colombia en Ciudad de México. Además, por cuanto resultaría ser una autoridad capaz de adoptar las medidas contractuales reclamadas.

Además, la accionante interpuso una queja ante el comité de convivencia laboral del señalado ministerio y en respuesta del 30 de junio de 2023, le indicaron que en su condición de contratista podía dirigirse a la Oficina de Control Interno del referido ministerio, como efectivamente lo hizo el 4 de julio de 2023. Los funcionarios diplomáticos y consulares son empleados del Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme lo indica el Decreto Ley 274 de 2000, de modo que dicho ministerio corresponde al organismo encargado de vigilar la conducta oficial de sus subalternos y, por ello, sería el que pudiese tomar acciones para vigilar, corregir o sancionar las actuaciones de sus funcionarios.

De igual manera cabe reseñar que, si bien la acción de tutela no se dirigió contra el señor Andrés Camilo Hernández Ramírez, sí se le considera como tercero con interés en la causa, y en esa condición se le vinculó al proceso de tutela en tal calidad, pues era el funcionario público que la accionante refiere que incurrió en los presuntos actos de acoso laboral que se alegan.

De otro lado, no se analizará la legitimación en la causa por pasiva de los siguientes sujetos procesales en cuanto fueron desvinculados por el juez de primera instancia: (i) Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, (ii) el Embajador de Colombia en México, (iii) el Comité de Planta Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, (iv) la Oficina de Control Interno Disciplinario del Ministerio de Relaciones Exteriores, (v) el Ministerio del Trabajo y, (vi) la Procuraduría General de la Nación, y se concluyó que no tenían responsabilidad alguna en la satisfacción o no de las pretensiones esgrimidas por la accionante.

Inmediatez

La Sala encuentra satisfecho este presupuesto porque entre los hechos del caso, que culminaron con la terminación del contrato de prestación de servicios (el 26 de junio de 2023) y la interposición de la acción de tutela (21 de julio de 2023), transcurrió menos de un mes; este término se estima razonable y acorde con el principio de inmediatez que rige la acción de tutela.

Respecto de las medidas a adoptar como consecuencia de la queja de acoso laboral interpuesta ante el Ministerio de Relaciones Exteriores contra el entonces cónsul Hernández Ramírez, se acreditó que tanto la Oficina de Control Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores como la Procuraduría General de la Nación están adelantando procesos disciplinarios contra el señor Hernández Ramírez con ocasión de las denuncias promovidas por la accionante y que aquellos están pendientes de decisión.

En la medida en que dichos procesos se encuentran en curso y que no se advierte la razón por la cual dichos medios de defensa sean ineficaces para atender el objeto del litigio, la acción de tutela es improcedente por incumplir con el requisito de subsidiariedad.

Conclusiones sobre el estudio de procedencia: Teniendo en cuenta que las pretensiones de la accionante estaban encaminadas a que se ordene la no terminación del contrato de prestación de servicios que venía ejecutando, y a permitirle realizar sus funciones sin tener que interactuar con su presunto agresor, y con ello, materialmente se solicitaba juzgar la validez de la terminación del contrato suscrito el 1º de marzo de 2023, entre el entonces cónsul general de Colombia en la Ciudad de México D.F., Andrés Camilo Hernández Ramírez,

en nombre y representación del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, y la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C., para esta Sala resulta claro que la solicitud de amparo no es procedente al respecto, en cuanto el asunto escapa a la jurisdicción de los jueces colombianos y debe ser resuelto por las autoridades judiciales mexicanas. Lo anterior, porque así lo establece la misma regulación contractual específica suscrita por las aludidas partes, según la cual todas las controversias relativas al contrato serán de conocimiento de los jueces de los Estados Unidos Mexicanos, y porque el referido contrato es un acto de gestión de las autoridades colombianas en el extranjero, que no está sometido a ningún tipo de inmunidad jurisdiccional, razón por la cual no habría razón para sustraer la autoridades jurisdiccionales del Estado receptor.

41. De igual manera este tribunal no puede pronunciarse sobre si el señor Hernández Ramírez cometió o no actos constitutivos de acoso o conductas disciplinables en el ejercicio de su cargo, comoquiera que al respecto se están adelantando los respectivos procedimientos disciplinarios por las autoridades competentes y, por ello, no se cumple con el requisito de subsidiariedad.

42. Decisión de la Sala Segunda de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional: Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala confirmará la decisión de segunda instancia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera-Subsección C, mediante la cual se confirmó la sentencia del 3 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 3 de agosto de 2023, en primera instancia, por la que se declaró improcedente la solicitud de amparo promovida por Sandra Milena Babativa Chirivi contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, por falta de jurisdicción y de subsidiariedad de acuerdo a lo explicado en antecedencia.

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,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 13 de septiembre de 2023 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Primera- Subsección C, mediante la cual se confirmó la sentencia del 3 de agosto de 2023 proferida por el Juzgado 45 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 3 de agosto de 2023, en primera instancia, mediante la cual se declaró improcedente la solicitud de amparo promovida por Sandra Milena Babativa Chirivi contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, por falta de jurisdicción y por incumplimiento del requisito de subsidiariedad, en los términos señalados en esta providencia.

SEGUNDO. Por Secretaría General de la Corte Constitucional, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-315/24

M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Los derechos humanos laborales y su protección extraterritorial

1. §1. El debate constitucional de la Sentencia T-315 de 2024 está relacionado íntimamente con el ámbito de aplicación de los tratados de derechos humanos, especialmente los relacionados con los derechos humanos laborales. Esto implicaba que la Sala reflexionara sobre qué ocurre cuando una trabajadora, de nacionalidad colombiana, afirma que derechos fundamentales, como el trabajo, la igualdad y el debido proceso, se encuentran en riesgo por la actuación de un particular, en el marco de una relación de trabajo que se ejecuta en el exterior.

§2. La Corte Constitucional ha consolidado una jurisprudencia para determinar que, en principio, su jurisdicción está delimitada a que la vulneración de derechos fundamentales ocurra en el territorio nacional. Esto también es acorde con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que señala como obligación de los Estados garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio, y se encuentren sujetos a su jurisdicción.

§3. La regla ha tenido excepciones. Por ejemplo, en los asuntos en los que trabajadores de misiones diplomáticas han exigido el respeto de sus derechos fundamentales, ha entendido que allí no existe inmunidad de jurisdicción en materia laboral, acudiendo a la tesis de los derechos humanos laborales ha definido acciones de tutela. Esto también en sintonía con la Observación General N° 31 que le da alcance al PIDCP, y en la que se señala que “un Estado Parte debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto a cualquier persona sometida al poder o al control efectivo de ese Estado Parte, incluso si no se encuentra en el territorio del Estado Parte”.

§4. Pero esa excepcionalidad ha operado cuando se ha considerado que el Estado carece de los mecanismos adecuados para la protección de los derechos humanos laborales y porque,

especialmente en el caso de las misiones diplomáticas, resultaba proporcional eliminar la ficción de extraterritorialidad de trabajadores que, viviendo en el país, no contaban con las mismas protecciones laborales que los ciudadanos locales, y cuya única vía de reclamación era a través de procedimientos entre Estados.

* Trabajo migrante

§5. El trabajo migrante ha estado bajo el mismo escrutinio que exige garantías para su ejercicio. En la Opinión Consultiva N° 18 de 2003 la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH señaló que “la interrelación de los derechos humanos no sólo se da entre las distintas clasificaciones de derechos sino que también comprende a todos los derechos incluidos dentro de una única categoría de derechos, como por ejemplo, en este caso los derechos laborales. En particular la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares prescribe que los derechos laborales de los trabajadores migrantes, ya sean documentados o indocumentados no pueden ser restringidos de ninguna manera”.

§7. De esta manera, el análisis de jurisdicción no podía estar desprovisto de los propios mecanismos de derechos humanos que cobijan a los trabajadores migrantes, estos debían hacer parte del estudio que adelante el juez encargado de definir la controversia.

- El asunto bajo examen

§8. En el caso concreto, la mayoría consideró que no se cumplía el requisito de subsidiariedad debido a la existencia de procesos disciplinarios en curso. Sin embargo, los procesos disciplinarios no constituyen per se un mecanismo judicial de defensa de los derechos fundamentales invocados por la accionante. Su finalidad es determinar la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, no proteger directamente los derechos fundamentales de terceros afectados.

§9. En mi opinión, el requisito de subsidiariedad no se satisfacía, pero por razones distintas. La improcedencia de la acción se deriva principalmente de la falta de jurisdicción de los jueces colombianos para resolver la controversia contractual, como acertadamente se señaló en la parte inicial de las consideraciones. Como ello corresponde, en principio, al no advertirse razones para concluir lo contrario, a las autoridades judiciales mexicanas, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para resolver la pretensión principal de la accionante (la no terminación del contrato), pues los jueces constitucionales colombianos carecen de jurisdicción para pronunciarse sobre la validez de dicha terminación.

§10. Las pretensiones de protección de los derechos fundamentales de la accionante no pueden ser desligadas del contexto contractual y jurisdiccional en el que se desarrollaron los hechos. La presunta vulneración de derechos está intrínsecamente ligada a la ejecución y terminación de un contrato regido por la legislación mexicana y ejecutado en territorio mexicano. Aun cuando estos, por el alcance de los tratados de derechos humanos que regulan el trabajo digno, así como mecanismos de soft law como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos o los Principios Ruggie les sea extensible la aplicación de mecanismos contra el acoso o la violencia en el trabajo, independientemente del carácter subordinado o no de la persona vinculada.

§11. En este escenario, cualquier orden que pudiera emitir un juez de tutela colombiano resultaría ineficaz e inoportunidad pues no tiene jurisdicción sobre la persona jurídica mexicana Kinal Antzetik Distrito Federal A.C., que fue quien contrató directamente a la accionante. Por lo tanto, no podría emitir órdenes efectivas respecto a la continuidad o terminación del contrato y si lo hiciera, existirían serios obstáculos para su cumplimiento o ejecución, pues evidentemente no tendría fuerza vinculante en territorio mexicano.

§12. Por estas razones, considero que la acción de tutela, en este caso particular, no solo es improcedente por falta de jurisdicción, sino que además resultaría ineficaz para brindar una protección real y efectiva a los derechos fundamentales invocados por la accionante. La naturaleza transnacional del conflicto y su vinculación con un ordenamiento jurídico extranjero hacen que los remedios constitucionales internos de Colombia sean inadecuados para abordar la situación en su totalidad.

§13. En consecuencia, si bien concuerdo con la decisión final, estimo que el análisis de subsidiariedad