Expediente T-8.882.410

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-404 DE 2024

Referencia: expediente T-8.882.410.

Acción de tutela presentada por Daniel Mauricio García Lamus contra la Oficina en Colombia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, DC, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

A la Sala Novena de Revisión le correspondió revisar las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá, en el marco de la acción de tutela presentada por el señor Daniel Mauricio García Lamus contra la Oficina en Colombia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). El actor narró que celebró un contrato de prestación de servicios con la accionada y argumentó que la terminación anticipada del mismo estuvo motivada en criterios discriminatorios relacionados con su orientación sexual y su diagnóstico de VIH.

Como cuestión preliminar, la Corte debió determinar si el Estado colombiano posee jurisdicción para pronunciarse sobre la acción de tutela y, en consecuencia, si la Oficina en Colombia del UNFPA se encuentra legitimada en la causa por pasiva en el escenario del trámite constitucional. Lo anterior, debido a que la accionada manifestó de manera reiterada durante el presente trámite que, como es un organismo subsidiario de la ONU, está cobijada por la inmunidad de jurisdicción de la que goza esa organización internacional de

conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas.

Con base en la jurisprudencia constitucional sobre el principio de inmunidad de jurisdicción y sus restricciones, la Sala concluyó que cuando un nacional o residente permanente en Colombia celebra un contrato con un sujeto de derecho internacional, el alcance de la inmunidad de jurisdicción de este último dependerá de la naturaleza jurídica -laboral o civil- de dicho contrato. Si se demuestra y se constata que entre las partes existió una relación de trabajo, el Estado colombiano tendría jurisdicción para conocer y decidir el asunto. De lo contrario, si entre las partes existió un contrato de prestación de servicios, no sería posible restringir el principio de inmunidad de jurisdicción que cobija al sujeto de derecho internacional.

En el caso concreto, no se pudo constatar que entre el señor Daniel Mauricio García Lamus y la Oficina en Colombia del UNFPA se hubiese configurado una auténtica relación laboral. En consecuencia, la Corte afirmó que el Estado colombiano carecía de jurisdicción para pronunciarse sobre el fondo del asunto y, por ello, el organismo accionado no estaba legitimado en la causa por pasiva en el trámite constitucional.

No obstante lo anterior, la Sala determinó que el accionante podría acudir ante los mecanismos de solución de conflictos propios del Sistema de Naciones Unidas para que allí se resolviera la controversia. En consecuencia, se ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores que oriente al accionante acerca de la presentación de dichos mecanismos con el fin de que pueda solicitar la protección de los derechos que considera vulnerados, si así lo desea.

I. ANTECEDENTES

Aclaración previa

1. 1. Mediante auto del 5 de marzo de 2024, la Sala Extraordinaria de Selección de Tutelas Número Nueve de 2022 seleccionó el expediente de la referencia para su revisión y optó por anonimizar el nombre real del accionante, de conformidad con los criterios de la Circular No. 10 de 2018 de la Corte Constitucional. No obstante ello, en respuesta al decreto probatorio efectuado por el magistrado ponente, el actor solicitó “levantar la reserva que ha

considerado la Corte y (…) que [su] nombre aparezca en la sentencia". Esto, dado que "públicamente [ha] dado a conocer [su] diagnóstico por VIH".

2. La Sala considera que la solicitud del señor Daniel Mauricio García Lamus constituye una manifestación legítima de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, por lo que se omitirá la anonimización del nombre del accionante.

Hechos

3. El señor Daniel Mauricio García Lamus presentó acción de tutela contra la Oficina en Colombia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, al trabajo, al acceso a la información, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y seguridad social, a la honra, a la libertad de conciencia y a no ser sometido a tratos inhumanos ni degradantes.

4. El actor afirmó que es un hombre homosexual diagnosticado con VIH y que, al momento de presentar la acción de tutela, tenía 42 años. Además, informó que su núcleo familiar estaba conformado por sus padres de 62 y 64 años, a quienes él apoyaba económicamente porque no percibían ningún tipo de ingresos, y por su compañero permanente.

5. El accionante expuso que entre los años 2011 y 2021, de manera discontinua, prestó servicios de consultoría en materia de prevención del VIH a la Oficina en Colombia del UNFPA. El último contrato de prestación de servicios celebrado entre las partes inició el 19 de junio de 2018 y se renovó hasta el 31 de diciembre de 2021. En virtud de dicho contrato, el actor se desempeñó como "profesional especializado(a) para la coordinación y asistencia técnica del proyecto interagencial (UNFPA-OPS/OMS-PNUD-ACNUR-PMA) de prevención combinada para VIH, y otras acciones relacionadas con educación integral en sexualidad (EIS) y juventud".

6. Mencionó que su compañero permanente hizo parte de su equipo de trabajo en calidad de voluntario y activista de la sociedad civil. Según lo narrado en la acción de tutela, esa circunstancia generó molestia a los señores Diego Andrés Muñoz, asesor de abogacía y comunicaciones del UNFPA, y Verónica Simán, representante legal del Fondo en Colombia, a quienes "les incomodaba que el demandante hiciera visible la relación y liderazgo que como pareja serodiscordante representaban y el hogar que mantenía con su compañero del mismo

sexo y de igual manera el apoyo que éste brindaba de manera gratuita al trabajo del demandante".

7. El 1° de julio de 2021, el actor presentó una denuncia contra el señor Diego Andrés Muñoz ante la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OAIS) por la presunta comisión de actos de homofobia y serofobia en su contra. Entre otros, el accionante mencionó que el señor Muñoz no respondía sus correos electrónicos y mensajes de texto, no contestaba sus llamadas, no asistía o abandonaba abruptamente las reuniones organizadas por el actor, desautorizaba su trabajo con "expresiones peyorativas" y no tramitaba de manera oportuna las solicitudes laborales que aquel formulaba.

8. El 28 de julio de 2021, la señora Verónica Simán notificó al accionante que la Oficina en Colombia del UNFPA había decidido de manera unilateral dar por terminado su contrato de prestación de servicios a partir del 2 de septiembre de 2021.

9. El actor sostuvo que, con posterioridad a la terminación de su contrato, "[l]a señora Verónica Simán remitió a toda la base de datos de las organizaciones de base comunitaria y de la sociedad civil con las que trabaja el UNFPA un mensaje en el cual informaba sobre [la] desvinculación [del accionante] debido a problemas relacionados con la conducta y las normas éticas de la organización".

10. Al considerar que no existían razones objetivas para la finalización de su contrato, el accionante solicitó el acompañamiento de la Oficina del Ómbudsman de la ONU para adelantar un proceso de mediación con el organismo accionado. Sin embargo, las partes no llegaron a ningún acuerdo.

11. Con fundamento en el escenario fáctico expuesto, el 25 de octubre de 2021 el señor Daniel Mauricio García Lamus presentó acción de tutela contra la Oficina en Colombia del UNFPA y solicitó ordenar a la accionada (i) "reintegrarlo" en el cargo que ocupaba al momento de su desvinculación; (ii) cesar cualquier acto de discriminación en su contra; (iii) rectificar "la información remitida a toda la base de datos y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de corregir la comunicación y en su defecto aclarar que [el accionante] siempre ha obrado de buena fe y ha cumplido ejemplarmente con su contrato"; (iv) pedirle disculpas públicas; y (v) pagarle una indemnización de perjuicios por concepto de daño emergente.

Trámite procesal

12. Mediante auto del 10 de noviembre de 2021, el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá admitió la acción de tutela y vinculó al proceso a la Clínica Infectoclínicos de Colombia, al Ministerio del Trabajo, a la Fundación "Más que Tres Letras", a la EPS Compensar y a la Caja de Compensación Familiar Compensar. Además, corrió traslado de la acción de tutela a la accionada y las vinculadas.

13. Luego, mediante auto del 14 de enero de 2022, el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá vinculó al proceso al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la "Defensoría del Pueblo – Oficina de Fondos y Programas de las Naciones Unidas".

Respuesta de la organización internacional accionada

14. El Ministerio de Relaciones Exteriores remitió al juez constitucional la respuesta brindada por la Oficina en Colombia del UNFPA mediante Nota Verbal 0465 del 11 de noviembre de 2021. La accionada expuso que "de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas del 13 de febrero de 1946, la cual ratificó Colombia el 6 de agosto de 1974, las Naciones Unidas, incluyendo UNFPA, goza de inmunidad de procesos legales, y esa inmunidad está conservada expresamente".

Sentencias objeto de revisión

Decisión de primera instancia

15. Mediante sentencia del 24 de enero de 2022, el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá negó el amparo. Argumentó que tanto la ONU como el UNFPA gozaban de inmunidad de jurisdicción y ejecución de conformidad con la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de la ONU, ratificada por el Estado colombiano a través de la Ley 62 de 1973. En consecuencia, el despacho estimó que la accionada no era la llamada a responder por la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante, pues no estaba obligada a comparecer ante los estrados judiciales colombianos.

Decisión de segunda instancia

16. Mediante sentencia del 14 de marzo de 2022, el Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá

confirmó la decisión impugnada. Reiteró los argumentos del fallo de primera instancia y, adicionalmente, expuso que “las organizaciones internacionales recurren al pacto de cláusulas compromisorias para la arbitración de los conflictos derivados de contratos de servicios, o el establecimiento de procedimientos especiales previos para resolución de controversias, como aquí acontece” . De esa manera, concluyó que el accionante contaba con otros medios de solución de conflictos que resultaban idóneos y efectivos en el caso concreto.

Actuaciones en sede de revisión

17. La Sala Extraordinaria de Selección de Tutelas Número Nueve de 2022, mediante auto del 5 de marzo de 2024, seleccionó el expediente T-8.882.410 para su revisión. Según el sorteo realizado, el asunto se repartió al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas para su trámite y fallo.

18. Mediante auto del 30 de abril de 2024, el magistrado ponente consideró necesario decretar la práctica de pruebas con el fin de verificar los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela, en especial debido a que transcurrió un término superior a dos años entre la presentación de la acción constitucional y la selección del asunto para su revisión. En concreto, se ofició al señor Daniel Mauricio García Lamus y a la Oficina en Colombia del UNFPA para que respondieran cada uno un cuestionario y aportaran las pruebas que soportaran sus declaraciones. A su vez, se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores que se pronunciara sobre la presente acción de tutela y expusiera el alcance de la inmunidad de jurisdicción invocada por la Oficina en Colombia del UNFPA.

19. Luego, mediante auto del 4 de junio de 2024, la Sala requirió a la Oficina en Colombia del UNFPA y al Ministerio de Relaciones Exteriores para que remitieran la información solicitada a través del auto del 30 de abril de 2024. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Interno de esta corporación, se decretó la suspensión de términos por el lapso de dos meses, debido a la necesidad de contar con las pruebas solicitadas para emitir una decisión de fondo.

20. Finalmente, en sede de revisión se recibieron los siguientes pronunciamientos. El señor Daniel Mauricio García Lamus manifestó que:

i. i. Cuenta con vinculación activa al Sistema General de Seguridad Social.

ii. ii. Estuvo vinculado a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar a través de un contrato de prestación de servicios, que terminó el 17 de julio de 2024 y en virtud del cual recibió unos honorarios mensuales de aproximadamente $6.500.000.

iii. iii. Responde económicamente por sus dos padres.

iv. iv. Sus gastos mensuales consisten en el pago del canon de arrendamiento de su vivienda, la manutención de sus padres y el pago de sus estudios de posgrado. Todo ello tiene un valor total de $6.500.000.

Por otro lado, el actor aportó las pruebas solicitadas por el magistrado ponente y expuso en detalle cuál fue el trámite que la OAIS dio a la denuncia que él presentó contra el señor Diego Andrés Muñoz por la presunta comisión de actos de homofobia y serofobia. Sobre este punto, el actor señaló que, mediante comunicación del 7 de agosto de 2023, la OAIS le notificó que se archivaría el proceso debido a que "las pruebas [recaudadas] eran insuficientes para proporcionar una base creíble para la acusación mencionada contra el Sr. Muñoz y/o la OAIS consideró que no había indicios suficientes de trato injusto o distinción arbitraria basada en la orientación sexual o el estado serológico para al VIH" .

21. Por su parte, mediante Notas Verbales 0244 del 17 de abril de 2024, 0324 del 9 de mayo de 2024, 0331 del 17 de mayo de 2024 y 0385 del 14 de junio de 2024, la Oficina en Colombia del UNFPA reiteró que goza de inmunidad de jurisdicción de conformidad con el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo II, sección 2 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. Además, indicó que la organización no había renunciado a la inmunidad mencionada. Así mismo, en la Nota Verbal 0385 del 14 de junio de 2024, el Fondo manifestó su "seria preocupación por la continuación del examen del caso" e indicó:

"el UNFPA debe reiterar respetuosamente su solicitud de asistencia continua del Ministerio de Asuntos Exteriores para garantizar que la Corte Constitucional esté plenamente informada de la posición de las Naciones Unidas con respecto al marco jurídico aplicable a la Organización (…). En este sentido, el UNFPA insta de nuevo respetuosamente al Ministerio a que adopte con prontitud todas las medidas necesarias para que el caso sea desestimado de

conformidad con las obligaciones de Colombia en virtud del derecho internacional y respetando plenamente las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, incluido el UNFPA".

22. En igual sentido, mediante Nota Verbal 2021-OLD-000853 del 8 de mayo de 2024, la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas insistió en que el Estado colombiano reconoció a la ONU, incluido el UNFPA, inmunidad contra todo tipo de procedimiento judicial. Así mismo, expuso que la ONU permite a sus contratistas acudir a mecanismos alternativos de solución de conflictos al interior de la organización, como el arreglo amistoso, la conciliación o el arbitraje. También solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores adoptar las medidas necesarias para que la Corte Constitucional desestimara el caso y respetara las inmunidades de las que goza el UNFPA.

23. Por último, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que carece de legitimación en la causa por pasiva. Por otro lado, expuso que la acción de tutela era improcedente por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

II. CONSIDERACIONES

Asunto objeto de decisión y delimitación del problema jurídico

24. El señor Daniel Mauricio García Lamus presentó acción de tutela contra la Oficina en Colombia del UNFPA, que es un órgano subsidiario de la ONU. Sostuvo que suscribió con dicha organización internacional un contrato de prestación de servicios, cuya fecha de terminación era el 31 de diciembre de 2021. En el marco de la ejecución de dicho contrato, el accionante denunció ante la Oficina de Servicios de Auditoría e Investigación (OAIS) la comisión de presuntos actos discriminatorios en su contra, derivados de su orientación sexual y de su diagnóstico de VIH. No obstante, con posterioridad a la presentación de la denuncia, la accionada notificó al actor de la terminación unilateral de su contrato de prestación de servicios a partir del 2 de septiembre del mismo año. En consecuencia, en la acción de tutela el señor García Lamus solicitó ordenar a la Oficina en Colombia del UNFPA (i) "reintegrarlo" en el cargo que ocupaba al momento de su desvinculación; (ii) cesar cualquier acto de discriminación en su contra; (iii) rectificar "la información remitida a toda la base de datos y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de corregir la comunicación y en su defecto aclarar que [el accionante] siempre ha obrado de buena fe y ha cumplido

ejemplarmente con su contrato"; (iv) pedirle disculpas públicas; y (v) pagarle una indemnización de perjuicios por concepto de daño emergente.

25. En sentencia del 24 de enero de 2022, el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá negó el amparo bajo el argumento de que tanto la ONU como el UNFPA gozaban de inmunidad de jurisdicción respecto del Estado colombiano. Esta decisión fue confirmada por el Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá en sentencia del 14 de marzo de 2022, en la que, además, el despacho sostuvo que el accionante podía acudir a los mecanismos de solución de conflictos propios del Sistema de Naciones Unidas para resolver la controversia.

26. En ese contexto, como cuestión preliminar, le corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si el Estado colombiano posee jurisdicción para decidir la acción de tutela presentada por el señor Daniel Mauricio García Lamus contra la Oficina en Colombia del UNFPA y, en ese sentido, si esta se encuentra legitimada en la causa por pasiva en el escenario de la acción constitucional. Lo anterior, debido a que la accionada manifestó de manera reiterada durante el presente trámite que, puesto que es un organismo subsidiario de la ONU, está cobijada por la inmunidad de jurisdicción de la que goza esa organización internacional de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Convención de Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas.

27. Para resolver la cuestión preliminar planteada, se hará referencia (i) al principio de inmunidad de jurisdicción; y (ii) a su aplicación en controversias relacionadas con contratos de prestación de servicios. Finalmente, (iii) se evaluará si el Estado colombiano posee jurisdicción para pronunciarse de fondo sobre la acción de tutela de la referencia.

Principio de inmunidad de jurisdicción

28. La inmunidad de jurisdicción es un principio del derecho internacional que consiste en "la exclusión de la posibilidad de que un sujeto específico pueda quedar sometido a la jurisdicción interna de determinado Estado, siempre que se configuren ciertas condiciones". En el caso de las organizaciones internacionales, la aplicación de este principio permite garantizar que gocen de la autonomía, independencia y neutralidad necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones sin interferencias indebidas del Estado anfitrión.

29. Es importante destacar que el alcance de las inmunidades de las organizaciones internacionales no se rige por la costumbre internacional -como ocurre con los Estados- ni por lo dispuesto en un único instrumento jurídico. Por el contrario, depende de la voluntad de los Estados que conforman la organización respetiva y de lo establecido en su tratado constitutivo o en los acuerdos de sede celebrados con el Estado receptor. Así, por ejemplo, la inmunidad de jurisdicción de la ONU y los organismos que la componen está consagrada en dos normas. Por un lado, el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas establece:

"1. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

2. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización.

3. La Asamblea General podrá hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de la aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo, o proponer convenciones a los Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto".

30. Adicionalmente, el artículo II, sección 2 de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas señala:

"Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria".

31. La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, el reconocimiento de inmunidades en favor de sujetos de derecho internacional no es contrario a la Carta Política, sino que encuentra fundamento en los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia y en los consagrados en los artículos 9, 226 y 227 superiores, como la soberanía nacional, la equidad, la igualdad y la reciprocidad. Ahora bien, para que las inmunidades concedidas a una organización internacional se ajusten a la Constitución, es necesario que aquellas se dirijan "inequívocamente a permitir la ejecución de las actividades de la organización correspondiente, sin que puedan fijarse o interpretarse como cláusulas abiertas

que excedan ese marco y puedan constituirse en autorización sin límite para vulnerar derechos fundamentales".

32. Así pues, esta corporación ha sostenido que las inmunidades en favor de los sujetos de derecho internacional no pueden ser totales o absolutas, ya que ello podría dar paso a tratamientos diferenciales y privilegiados, afectar el principio de soberanía nacional y dificultar que el Estado cumpla con su deber de garantizar los derechos de los habitantes del territorio nacional. Al respecto, la Corte ha reconocido que la aplicación práctica del principio de inmunidad de jurisdicción puede implicar restricciones tanto del derecho de acceso a la administración de justicia de los particulares como del deber de las autoridades judiciales del Estado colombiano de administrar justicia.

33. En ese contexto, la jurisprudencia nacional ha identificado la necesidad de encontrar un equilibrio entre (i) la protección de los derechos fundamentales de los nacionales y residentes permanentes en Colombia y (ii) el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en asuntos relacionados con la inmunidad de jurisdicción. Así, por un lado, la Corte Constitucional ha admitido que los instrumentos internacionales que regulan el funcionamiento de las organizaciones internacionales prevean sus propios mecanismos de solución de conflictos. Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que:

"(…) como mecanismos de justicia efectiva, las [organizaciones internacionales] también han recurrido al pacto de cláusulas compromisorias para la arbitración de los conflictos derivados de contratos de servicios, o el establecimiento de procedimientos especiales para la resolución de controversias. // Lo anterior pone de relieve que, en los últimos lustros las [organizaciones internacionales] han procurado establecer mecanismos apropiados para la solución de las controversias suscitadas con sus funcionarios, aspecto que no podrían desconocer los tribunales internos de los Estados, puesto que –se itera- únicamente nace la competencia de los tribunales territoriales cuando la entidad –a pesar de gozar de inmunidad absoluta según el tratado constitutivo, convención o acuerdo sede- no garantiza a sus trabajadores el acceso a instrumentos de justicia efectiva".

34. Por el otro lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los jueces nacionales pueden ser competentes para conocer y decidir asuntos específicos, a pesar de que esté

involucrado un sujeto del derecho internacional que goza de inmunidad de jurisdicción. En el caso concreto de las organizaciones internacionales, ese principio "no puede hacerse extensivo a i) las actuaciones no oficiales o privadas del organismo internacional o de sus miembros o agentes (acta iure gestionis) y ii) a los delitos cometidos por estos en el territorio nacional".

35. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de inmunidad de jurisdicción de los sujetos de derecho internacional puede presentar excepciones en asuntos determinados. Por ejemplo, en materia civil la Corte ha precisado que dicho principio no es absoluto. Por lo general, la corporación ha fundamentado esa postura en lo dispuesto en la Convención sobre las Misiones Especiales de las Naciones Unidas, que regula el funcionamiento de las misiones especiales enviadas por un Estado ante otro para atender un asunto determinado. Según el artículo 31 de dicha Convención, los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad civil y administrativa, salvo en los siguientes asuntos:

"a) una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión;

b) una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a título privado y no en nombre del Estado que envía, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;

c) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales;

d) una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate".

36. La Convención sobre las Misiones Especiales de las Naciones Unidas, así como la Ley 824 de 2003, que la aprobó, fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 2004. En esa oportunidad, la corporación admitió que la inmunidad de jurisdicción reconocida en el instrumento internacional podría impedir a los nacionales o residentes permanentes en Colombia demandar a los representantes de Estados extranjeros

que les hubieran causado un daño en un ámbito diferente a los señalados en el artículo 31 previamente citado. Sin embargo, la Corte sostuvo que ello no generaba una afectación grave del derecho a la administración de justicia, "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)". Para fundamentar su postura, la Sala Plena hizo referencia a la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual:

"Si excepcionalmente (…) 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.".

37. Ahora bien, recientemente, la Sala Plena reconoció que "los perjuicios causados [en materia civil] por el daño antijurídico provocado por la organización internacional o sus agentes, cuando estos actúen en ejercicio de sus funciones, es decir, amparados por el tratado o la legislación nacional, (…) deben ser indemnizados por el Estado colombiano".

38. La Corte también ha destacado la existencia de excepciones al principio de inmunidad de jurisdicción en materia laboral. En concreto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que aquel principio tiene un alcance restringido, puesto que "los contratos de trabajo celebrados con los nacionales y los residentes permanentes en el territorio nacional se regulan por las

normas internas del Estado colombiano". Esto, con independencia de que el empleador sea un Estado extranjero o una organización internacional que, en principio, estarían amparados por la inmunidad de jurisdicción. En otras palabras, la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y pacífica al reconocer que las autoridades judiciales colombianas son competentes para conocer y decidir los asuntos en los que estén involucrados los derechos laborales y/o prestacionales de nacionales o residentes permanentes en el país. Así pues, puede concluirse que la inmunidad de jurisdicción de la que gozan los sujetos de derecho internacional solo puede restringirse en los casos en los que se encuentra de por medio un contrato laboral.

39. Una vez expuestas las características generales del principio de inmunidad de jurisdicción, la Sala se pronunciará sobre su aplicación en controversias relacionadas con contratos de prestación de servicios.

Aplicación del principio de inmunidad de jurisdicción en controversias relacionadas con contratos de prestación de servicios

40. Para comenzar, es fundamental destacar que los contratos de prestación de servicios tienen naturaleza civil o comercial, de manera que no pueden equipararse a los contratos de trabajo. Al respecto, la Corte ha explicado que:

"(…) el contrato de trabajo tiene elementos diferentes al de prestación de servicios independientes. En efecto, para que aquél se configure se requiere la existencia de la prestación personal del servicio, la continuada subordinación laboral y la remuneración como contraprestación del mismo. En cambio, en el contrato de prestación de servicios, la actividad independiente desarrollada, puede provenir de una persona jurídica con la que no existe el elemento de la subordinación laboral o dependencia consistente en la potestad de impartir órdenes en la ejecución de la labor contratada. // Del análisis comparativo de las dos modalidades contractuales -contrato de prestación de servicios y contrato de trabajo- se obtiene que sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos".

41. En consecuencia, y de conformidad con las consideraciones expuestas en el acápite anterior, la Sala advierte que (i) las restricciones al principio de inmunidad de jurisdicción en asuntos laborales no pueden hacerse extensivas a los contratos de prestación de servicios; y

(ii) las restricciones reconocidas por la Corte en materia civil no incluyen los asuntos derivados de contratos de prestación de servicios. De esa manera, es posible afirmar que la jurisprudencia constitucional no ha contemplado la posibilidad de restringir la inmunidad de jurisdicción de un sujeto de derecho internacional en controversias relacionadas con contratos de prestación de servicios.

"Para la época de los hechos se encontraba vigente la Ley 5 de 1982, por la cual el Congreso aprobó el 'Acuerdo sobre privilegios e inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones' -como entonces se denominaba a la OIM-. En tal acuerdo se consagró, entre otras prerrogativas, la inmunidad de jurisdicción frente a todo procedimiento judicial y administrativo, salvo en los casos en que renunciara a ella, lo que no operó en el sub-lite, según se pactó en el contrato celebrado con la demandante.

En todo caso, tal inmunidad no es de carácter absoluto y, dentro de las excepciones se encuentran los asuntos laborales señalados por la jurisprudencia, sin que el objeto de esta controversia pueda calificarse como tal, dado que la parte actora no celebró un contrato de estas características y no alegó que se hubiese configurado un contrato realidad, lo que en todo caso constituiría una discusión entre la OIM y la demandante ante la justicia laboral.

De modo que, por regla general, la OIM es inmune a toda acción judicial, incluidos los contratos de prestación de servicios como el que suscribió la actora, pues tampoco está indicado por la jurisprudencia como una de las excepciones al privilegio de la inmunidad" (cursivas fuera de texto).

43. Ahora bien, es importante delimitar el alcance de la inmunidad de jurisdicción de los sujetos de derecho internacional cuando, a pesar de la celebración de un contrato de prestación de servicios, es posible demostrar que entre las partes se configuró una relación de carácter laboral. Ello ocurre cuando se prueba, en aplicación del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formas, la configuración de los tres elementos que el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo señala como constitutivos de los contratos de trabajo: (i) la prestación personal del servicio, (ii) la remuneración y (iii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador.

44. En criterio de la Sala, nada impide que se configure una verdadera relación laboral con un sujeto de derecho internacional cuando, a pesar de la suscripción de un contrato de

prestación de servicios, se demuestra la existencia de los tres elementos mencionados. Ello implicaría, como consecuencia lógica, que podrían aplicarse las excepciones al principio de inmunidad de jurisdicción que la Corte ha desarrollado para asuntos de naturaleza laboral.

45. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-1097 de 2012 la Corte conoció la acción de tutela presentada por una mujer colombiana que había celebrado un contrato que se denominó "de prestación de servicios" con la OIM y que fue desvinculada encontrándose en estado de embarazo, siendo informada de tal circunstancia la organización internacional accionada. En esa oportunidad, el juez de tutela de única instancia rechazó la acción constitucional, bajo el argumento de que la OIM gozaba de inmunidad de jurisdicción.

46. La Corte consideró que se había configurado una verdadera relación laboral entre las partes, a pesar de la denominación del contrato suscrito. En efecto, al presentar las razones en las que se fundamentaba su decisión, esta corporación manifestó:

"(…) uno de los eventos en los que se activa el principio de inmunidad restringida es frente a la vulneración de derechos laborales en especial a la estabilidad laboral reforzada, tal como evoca el caso de la [accionante]. En esta oportunidad, la actora a través de la acción de tutela pretende defender su derecho a la estabilidad laboral reforzada comoquiera que la OIM terminó el contrato de prestación de servicios que la beneficiaba. (…)

La Sala considera que la OIM vulneró el derecho a la estabilidad laboral reforzada de la [accionante], puesto que la organización internacional despidió a la actora mientras se encontraba en embarazo y sin el permiso de la autoridad de trabajo correspondiente" (cursivas fuera de texto).

47. De esa manera, al constatar que se cumplían los requisitos de la estabilidad laboral reforzada por fuero de maternidad, la Corte revocó el fallo proferido por el juez de tutela en única instancia y, en su lugar, concedió el amparo del derecho a la estabilidad laboral reforzada de la accionante.

48. En definitiva, la Sala concluye que cuando un nacional o residente permanente en Colombia celebra un contrato con un sujeto de derecho internacional, el alcance de la inmunidad de jurisdicción de este último dependerá de la verdadera naturaleza jurídica -laboral o civil- de dicho contrato. Si se demuestra y se constata que entre las partes existió

una relación de trabajo, sería posible aplicar las restricciones al principio de inmunidad de jurisdicción que la Corte ha desarrollado en materia laboral; así, el Estado colombiano tendría jurisdicción para conocer y decidir el asunto. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que solo es posible reconocer la existencia de un contrato de trabajo cuando está debidamente demostrado que se cumplen los tres elementos constitutivos de una relación laboral: (i) la prestación personal del servicio, (ii) la remuneración y (iii) la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador.

49. Con base en las consideraciones expuestas, en el siguiente acápite la Sala analizará si el Estado colombiano posee jurisdicción para conocer y decidir la acción de tutela objeto de revisión y, en ese sentido, si la Oficina en Colombia del UNFPA se encuentra legitimada en la causa por pasiva al interior del trámite constitucional.

Caso concreto. El Estado colombiano carece de jurisdicción para pronunciarse sobre el presente asunto

50. La Corte considera que la Oficina en Colombia del UNFPA goza de inmunidad de jurisdicción en relación con las controversias derivadas del contrato de prestación de servicios celebrado con el accionante. En consecuencia, esta corporación carece de jurisdicción para pronunciarse de fondo sobre la controversia objeto de la acción de tutela y la Oficina en Colombia del UNFPA no está legitimada en la causa por pasiva al interior del trámite constitucional. A continuación se presentan los argumentos en que se fundamenta la postura mencionada.

51. El UNFPA goza de inmunidad de jurisdicción. El UNFPA es un organismo subsidiario de las Naciones Unidas que se encarga de los asuntos relacionados con la salud y los derechos reproductivos. Como tal, el UNFPA se encuentra cobijado por la inmunidad de jurisdicción de la que goza la ONU, de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo II, sección 2 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas (también conocida como “Convención General”). Ambos instrumentos internacionales fueron aprobados por la República de Colombia a través de las leyes 13 de 1945 y 62 de 1973, respectivamente, por lo que son vinculantes para el Estado.

52. Al respecto, en sede de revisión la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas remitió a la Corte la Nota Verbal 2021-OLD-000853 del 8 de mayo de 2024, en la que

sostuvo:

“La aplicación de la Convención General al UNFPA en Colombia se confirmó mediante Canje de Notas del 30 de noviembre de 2022 (acompañada por una nota del 13 de diciembre de 2022) y 7 de febrero de 2023 que constituye un acuerdo entre el UNFPA y el Gobierno de la República de Colombia relativo al estatuto de la Oficina de País del UNFPA en Colombia (el “Acuerdo de Oficina de País del UNFPA”), que entró en vigor el 27 de febrero de 2023. El párrafo 2 de la nota del 30 de noviembre de 2022 dispone que la Convención General es aplicable a la Oficina de País del UNFPA, sus actividades, locales, haberes, funcionarios y peritos en el desempeño de misiones”.

53. Además, en relación con el caso concreto, la Sala destaca que la cláusula 16 del contrato celebrado entre el accionante y la Oficina en Colombia del UNFPA reconoció expresamente las inmunidades de la accionada, así:

“16. PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DEL UNFPA

Ninguno de los aspectos que incluye el presente Contrato será considerado como renuncia -expresa o implícita- a ninguno de los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas atribuidos a la Organización (incluyendo el UNFPA), conforme a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, aprobada por Colombia mediante Ley 62 de 1973 o a cualquier otro medio”.

54. En ese sentido, al contestar la acción de tutela y en respuesta al decreto probatorio efectuado por el magistrado ponente, el UNFPA insistió en que gozaba de inmunidad de jurisdicción en virtud de todas las normas previamente señaladas. Concretamente, la accionada manifestó que la Organización no ha renunciado a su inmunidad de jurisdicción en el presente caso y que “ha hecho valer explícitamente dicha inmunidad, que sigue manteniendo”.

55. En este caso no es posible restringir o limitar el principio de inmunidad de jurisdicción del UNFPA. Como se expuso previamente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que tanto en materia laboral como civil existen excepciones a la inmunidad de jurisdicción de los sujetos de derecho internacional. Además, en esta providencia la Sala precisó que cuando un nacional o residente permanente en Colombia celebra un contrato bajo la denominación “de

prestación de servicios” con un sujeto de derecho internacional cobijado por dicha inmunidad, únicamente podrá restringirse si se demuestra la configuración de una verdadera relación laboral entre las partes.

56. Sin embargo, en el caso concreto concurren diversas circunstancias que impiden a la Sala determinar que se configuró un contrato laboral entre el señor Daniel Mauricio García Lamus y la Oficina en Colombia del UNFPA.

57. En primer lugar, el negocio jurídico celebrado entre las partes se denominó “contrato de servicios” y en él se indicó que el accionante “no tiene calidad de ‘miembro del personal’, según los Estatutos del Personal de las Naciones Unidas, ni tampoco de ‘funcionario’ para los fines de la Convención del 13 de febrero de 1946 sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas”. Además, la comunicación mediante la cual la accionada informó al actor de su desvinculación utiliza de manera reiterada y uniforme la expresión “contrato de servicios”.

58. En segundo lugar, la naturaleza jurídica del contrato no fue objeto de discusión en el proceso de tutela. El accionante no alegó la configuración de una verdadera relación laboral con la Oficina en Colombia del UNFPA ni formuló pretensiones en ese sentido: no solicitó la declaratoria de un contrato de trabajo o el reconocimiento y pago de salarios, prestaciones sociales o aportes al Sistema General de Seguridad Social. Así pues, en este caso, el conflicto versa sobre los motivos, presuntamente discriminatorios, que llevaron a la accionada a terminar el contrato de prestación de servicios, mas no sobre la naturaleza jurídica del mismo.

59. En tercer lugar, los elementos de prueba que obran en el expediente no permiten en esta ocasión demostrar la configuración de una relación laboral entre las partes. Concretamente, no está probado que el accionante se encontrara en situación de continua subordinación o dependencia respecto de la accionada. Si bien al actor afirmó que cumplía un horario, asistía a reuniones semanales y se le asignó un supervisor de su contrato, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que esos elementos por sí solos no permiten demostrar la existencia de subordinación de cara al reconocimiento de una relación laboral.

61. Así pues, en el asunto objeto de revisión no existen suficientes elementos de juicio para

declarar o descartar la configuración de una verdadera relación laboral entre el señor Daniel Mauricio García Lamus y la Oficina en Colombia del UNFPA. Como no se demostró en esta ocasión que el contrato de prestación de servicios celebrado entre las partes tuviera realmente naturaleza laboral, no es posible restringir la inmunidad de jurisdicción que ampara al UNFPA, en tanto organismo subsidiario de la ONU. De esa manera, en principio, el contrato que vinculó al accionante con la organización internacional accionada tuvo naturaleza civil. Por tanto, no se enmarca en ninguno de los supuestos en que la jurisprudencia constitucional ha admitido la restricción del principio de inmunidad de jurisdicción que cobija a los sujetos de derecho internacional.

62. La Oficina en Colombia del UNFPA carece de legitimación en la causa por pasiva. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la legitimación en la causa por pasiva consiste en "la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental". A su vez, el principio de inmunidad de jurisdicción implica que ciertos sujetos de derechos internacional no pueden ser juzgados por las autoridades internas de determinado Estado. La Sala considera que, en sede de tutela, el que aquellos sujetos no deban comparecer ante los jueces constitucionales supone que no es posible exigirles el cumplimiento de una eventual orden judicial en su contra o, en otras palabras, que no estén llamados a responder ante las autoridades judiciales del Estado colombiano por sus acciones u omisiones. Lo anterior se traduce en que el sujeto de derecho internacional respectivo carece de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, la acción de tutela debe ser declarada improcedente.

63. Ahora bien, se reconoce que en la Sentencia T-242 de 2021 la Corte rechazó una acción de tutela al concluir que el sujeto de derecho internacional accionado gozaba de inmunidad de jurisdicción. Sin embargo, la Sala considera que en este asunto debe declararse la improcedencia de la acción de tutela debido a que el rechazo de la misma únicamente procede en el escenario al que se refiere el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991; es decir, cuando el juez solicita al actor la corrección del escrito de tutela y este no lo subsana en el término de 3 días. De esa manera, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el rechazo de la acción de tutela debe ser una opción excepcionalísima porque podría implicar una vulneración del derecho a la administración de justicia de los accionantes. Dado que el presente asunto no se enmarca en la situación señalada en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, la Sala estima que no procede el rechazo de la acción de tutela.

64. En definitiva, la Corte revocará la sentencia del 14 de marzo de 2022 proferida por el Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá, mediante la cual se confirmó la sentencia del 24 de enero de 2022 dictada por el Juzgado 52 Civil Municipal de Bogotá y en la que se negó el amparo. En su lugar, declarará improcedente por falta de jurisdicción la acción de tutela presentada por el señor Daniel Mauricio García Lamus contra la Oficina en Colombia del UNFPA.

Cuestión final

65. Como se expuso previamente, la Corte ha reconocido que los instrumentos internacionales que regulan el funcionamiento de las organizaciones internacionales pueden prever sus propios mecanismos de solución de conflictos, lo que contribuye a proteger su inmunidad de jurisdicción.

66. En relación con el caso concreto, se destaca que el artículo VIII de la sección 29 de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas dispone que: "[l]as Naciones Unidas tomarán las medidas adecuadas para la solución de: (a) disputas originadas por contratos u otras disputas de derecho privado en las que sean parte las Naciones Unidas (…)".

67. Además, la cláusula 15 del contrato de celebrado entre el accionante y la Oficina en Colombia del UNFPA establece que las controversias derivadas de su interpretación, aplicación o rescisión podrán ser resueltas mediante arreglo amistoso o arbitraje, así:

"15. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Cualquier reclamo o disputa entre las Partes relativa a la interpretación o aplicación del presente Contrato o a la rescisión del mismo que no pueda ser solucionada de manera amistosa será resuelta por arbitraje obligatorio según lo indica el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI). El arbitraje obligatorio debe, en todos los casos, ser precedido por un procedimiento de conciliación según lo estipula el Reglamento de Conciliación de la CNUDMI".

"(…) el contrato entre el UNFPA y el Sr. García preveía la solución amistosa de las controversias y, en su defecto, la posibilidad de someter la controversia a arbitraje con

arreglo al Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional («CNUDMI»), de manera compatible con las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Sr. García no hizo uso de este recurso contractual, que sigue estando a su disposición. El UNFPA sigue dispuesto a intervenir en caso de que desee recurrir a ese medio de solución" (cursivas fuera de texto).

69. De esa manera, la Sala constata que la inmunidad de jurisdicción de la que goza la Oficina en Colombia del UNFPA no impide al accionante acudir a los mecanismos de solución de conflictos propios del Sistema de Naciones Unidas. Se reconoce que el actor acudió ante la Oficina del Ómbudsman de la ONU con el objetivo de adelantar un proceso de mediación con el organismo accionado, pero las partes no llegaron a ningún acuerdo. Sin embargo, tanto el accionante como la Oficina en Colombia del UNFPA y la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas afirmaron que aquel no ha promovido el proceso arbitral al que se hace alusión en su contrato de prestación de servicios. Además, la organización internacional manifestó que el actor aún puede hacer uso de los mecanismos de solución de conflictos previstos en el Sistema de Naciones Unidas.

70. Para la Sala la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela no implica, en modo alguno, reconocer como admisibles prácticas discriminatorias fundadas en la orientación sexual. En la Constitución y en los instrumentos internacionales se encuentran proscritas y, por ello, debe ser eliminadas y sancionadas. En esta oportunidad, no resulta posible que la Corte Constitucional valore si ellas tuvieron o no lugar. Ello es así con fundamento en un principio de derecho internacional que, en los términos indicados en esta providencia, ha sido reconocido por Colombia en los términos del artículo 9º de la Constitución. Precisamente en atención a dicho principio, la UNFPA y el accionante celebraron el contrato de prestación de servicios en el que acordaron someter su controversia al arbitraje en los términos del Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (CNUDMI). Será en ese contexto en que las alegaciones del accionante deberán ser consideradas con todo detalle.

71. De esa manera, la Corte ordenará al Ministerio de Relaciones Exteriores que, en caso de que el señor Daniel Mauricio García Lamus desee promover un proceso arbitral o acudir a otro de los mecanismos de solución de conflictos propios del Sistema de Naciones Unidas, lo oriente acerca de la presentación de dichos mecanismos con el fin de que pueda solicitar la

protección de los derechos que considera vulnerados. Para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá establecer contacto con el accionante en el término máximo de diez días desde la notificación de esta providencia.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia del 14 de marzo de 2022 proferida por el Juzgado 11 Civil del Circuito de Bogotá, mediante la cual se confirmó la sentencia del 24 de enero de 2022 dictada por el Juzgado 52 Civil Mu