

Sentencia T-917/05

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido/DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna, clara y de fondo/DERECHO DE PETICION-Diligencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en informar el resultado de sus gestiones

Referencia: expediente T-1091216

Acción de tutela instaurada por Alberto Mendoza Arouni contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., dos (2) de septiembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en primera instancia por la Sección Segunda, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en segunda instancia por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado, que resolvieron la acción de tutela promovida por Alberio Mendoza Arouni contra el Ministerio de Relaciones Exteriores.

I. ANTECEDENTES

El señor Alberto Mendoza Arouni, interpuso acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, el día dieciocho (18) de febrero de 2004, con el propósito de que se le protegiera su derecho de petición (artículo 23 de la C.P.). Para fundamentar su petición el actor alega los siguientes:

Hechos

1. Mediante comunicación radicada el día 27 de agosto de 2003, en ejercicio del derecho de petición, el actor realizó dos solicitudes diferentes al Ministerio de Relaciones Exteriores.

1.1. En la primera parte de su comunicación, en ejercicio del derecho de petición, el actor solicitó la intervención diplomática de la Ministra ante la Embajada de México en Colombia, con miras a obtener el cumplimiento del contrato de arrendamiento del inmueble de su propiedad, ubicado en la carrera 14 No. 80 - 44 de Bogotá D.C., en los siguientes términos:

“1. DERECHO DE PETICIÓN DE INTERVENCIÓN DIPLOMÁTICA. En ejercicio de este Derecho, le ruego:

1.1. Disponer la Intervención Diplomática del Ministerio a su buen cargo, ante la Embajada de la República de México en Colombia, representada por el Señor Embajador Luis Ortiz Monasterio, en procura de lograr la solución del Conflicto Contractual existente entre la mencionada Representación Diplomática y el Suscrito, -suscitado por el incumplimiento por parte de la Embajada- del Contrato Privado, en virtud del cual le dí en arrendamiento el Inmueble de mi propiedad ubicado en la Carrera 14 No 80 - 44, de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C.. Tal Intervención deberá llevarse a cabo, ajustando para ello la conducta ministerial a lo ordenado por el Auto del 8 de Marzo de 1993 (confirmatorio en súplica ordinaria del Auto del 16 de Febrero de 1992) dictado por la - Sala de Casación Civil - de la H. Corte Suprema de Justicia, transcrito en la Sentencia del H. Consejo de Estado, fechada a 25 de Agosto de 1998, Expediente IJ-001, cuyo texto transcribo en los Fundamentos de estas Peticiones.1

1.2. Para obtener la resolución del Conflicto aludido, se deberá lograr que en cumplimiento del Contrato de Arrendamiento suscrito, vigente por prórrogas sucesivas, se me pague la totalidad de lo adeudado por los siguientes conceptos: los Cánones de Arrendamiento y los Intereses Moratorios causados en mi favor, a partir del mes de Enero del año 2000 y hasta el momento en que se me restituya el Inmueble; las Sanciones por Incumplimiento del Contrato, pactadas en el mismo; los Daños ocasionados al Inmueble; los Perjuicios causados, a título de daño emergente y lucro cesante, conforme a la liquidación que presentaré en el momento oportuno; y las demás acreencias derivadas de la tenencia del Inmueble por parte del Ente Diplomático (Ej. el pago de los Servicios Públicos adeudados, así como las Sanciones y Costos de Reinstalación de los mismos).

1.3. Efectuado lo anterior, intervendrá el Ministerio, para que se proceda a decidir, de común acuerdo entre los contratantes, la finalización del arrendamiento y se restituya el Inmueble, llevando a cabo su entrega en la forma prevista en la Ley y en las Cláusulas pertinentes del Contrato de Arrendamiento.”

1.2. En la segunda parte de su comunicación el actor realizó algunas preguntas al Ministerio sobre temas relacionados con la responsabilidad del Estado mejicano en relación con el contrato de arrendamiento anteriormente mencionado. En especial, solicitaba instrucciones para obtener el resarcimiento de los perjuicios económicos derivados de su incumplimiento, de la siguiente forma:

“2. Adicionalmente, en ejercicio del DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA, respetuosamente le, solicito a ese Ministerio conceptuar acerca de :

2.1. Si los Contratos de Arrendamiento legalmente celebrados entre una Embajada domiciliada en Colombia, debidamente representada por su respectivo Embajador y un Ciudadano particular Colombiano, son o no, negocios jurídicos privados de los denominados por el Derecho Internacional “Actos Gestionis”?.

2.2. Si dichos negocios jurídicos denominados “Actos Gestionis”, se rigen por el Derecho Privado del Estado en que se celebran, y, si las Autoridades Judiciales de éstos, pueden o no conocer y decidir respecto de las controversias que surjan con ocasión de su celebración, ejecución, cumplimiento y terminación. O si por el contrario, dichos negocios jurídicos, están amparados por la “Inmunidad de Jurisdicción” que se concede a los “Actos de Imperi” o “Actos de Soberanía “, conforme a lo reglado en la Convención de Viena de 1961 ?.

”

2.3. Absueltos por el Ministerio a su cargo los interrogantes formulados en los numerales 2.1. y 2.2., comedidamente le solicito conceptúe si el Contrato de Arrendamiento que suscribí con la Embajada de México en Colombia, para todos sus efectos, se regula por el Derecho Privado Colombiano; y si para obtener su cumplimiento puedo acudir a la Jurisdicción especializada Civil - Comercial Colombiana?. En caso de no ser la Jurisdicción Civil - Comercial Colombiana la competente, pregunto, debo acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Colombiana?.

2.4. Qué consecuencias se derivarían del hecho de que el Estado Colombiano le concediera a Estados Extranjeros o a sus Agentes Diplomáticos, Inmunidad de Jurisdicción para los “Actos Gestionis” que realicen en Colombia, con detrimento de los Derechos Fundamentales de Ciudadanos Colombianos, como el de la Protección de la Vida, Honra, y Bienes; el Derecho a la Igualdad; el Derecho al Acceso a la Justicia; y el Derecho al Debido Proceso?.

2.5, Ruego, finalmente, indicarme la normatividad jurídica que fundamente cada uno de los Conceptos solicitados en los numerales 2.1.; 2.2.; 2.3.; Y 2.4., del DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA que formulo.”

2. Como consecuencia de lo anterior, mediante comunicación suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio calendada septiembre 15 de 2003, el actor recibió una primera respuesta el día 26 de septiembre de 2004, en los siguientes términos:

“El artículo 22 de la Convención de Viena de 1961 establece la inviolabilidad y protección por parte del Estado receptor de los locales de las Misiones diplomáticas.

A su vez el artículo 31 del mismo texto, al consagrar la inmunidad de jurisdicción penal para los agentes diplomáticos, extiende la misma a la jurisdicción civil y administrativa, con excepciones, entre las cuales figura: “si se trata... a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático lo posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión”.

Debe resaltarse que la citada Convención no hace referencia a la inmunidad de jurisdicción de los Estados y que no existe un Tratado internacional del cual Colombia sea parte, que consagre la inmunidad de jurisdicción. Existe un proyecto de Convención sobre inmunidades de jurisdicción de los Estados, en el cual se ve que no existe consenso sobre este tema y que puede ser consultado en la página www.onu.org.

En cuanto a la distinción por usted planteada entre “actos gestionis” y “actos de imperii”, tal elaboración de la doctrina europea presenta no poca complejidad, como señala Cahier: “La complejidad de la cuestión hace que en materia de inmunidad de los Estados la jurisprudencia no dé soluciones precisas ni coherentes”. (CAHIER, P. Derecho Diplomático Contemporáneo. p. 323).

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en nota a usted dirigida, suscrita por el Encargado del Despacho del Director General del Protocolo, con fecha 10 de octubre de 2000, manifestó que “no le compete a ésta -Cancillería-, en el estado en que se encuentra la controversia, constituirse en uno de los sujetos de la misma”, concepto que comparte este Despacho.

3. Posteriormente, el señor Mendoza recibió el día 9 de octubre de 2003, comunicación calendada septiembre 30 del mismo año y suscrita por el encargado de las funciones de la Dirección General de Protocolo de la Cancillería, en los siguientes términos:

“De manera atenta me dirijo a usted, a fin de hacer de su conocimiento una vez más el ánimo que le asiste a este despacho en la solución del inconveniente manifiesto entre la Honorable Embajada de México en Colombia y usted, por el contrato de arrendamiento de un bien inmueble de su propiedad.

En este orden de ideas permítame llevar a su conocimiento que las gestiones de buenos oficios que hemos adelantado y que son de su conocimiento, han buscado una cercanía cordial, al igual que una solución justa para las partes, sin poder entrar a determinar responsabilidades, las que sólo podrían ser el resultado de proceso judicial.

Así las cosas, puedo informar que hemos sostenido una reunión con la Embajada de México, de la que se puede extraer como conclusión final la disposición de la citada misión diplomática para encontrar alternativas de solución, guiados por la buena fe y la equidad, pero advirtiéndole su imposibilidad de comprometerse en un resarcimiento económico, por expresa prohibición de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Como puede observar señor Mendoza, la participación de este Ministerio no puede tildarse carente de eficacia, pues los buenos oficios por nosotros ofrecidos no pueden apartarse de una clara y transparente objetividad.”

4. Alega el actor que no le fue atendido oportunamente su derecho de petición, toda vez que la respuesta emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores le fue notificada el día 26 de septiembre de 2003, es decir, por fuera del término de 15 días contemplado en la ley.

Afirma igualmente que al momento de interponer la presente acción de tutela, es decir, el día

18 de febrero de 2004, no había sido atendida ninguna de las peticiones por él realizadas en el documento radicado el día 27 de agosto de 2003. Para sustentar lo anterior, dice no haber recibido “comunicación suscrita por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, autoridad pública legalmente competente para atenderlos, ordenando llevar a cabo la INTERVENCIÓN DIPLOMÁTICA”.

Sostiene que la Ministra no absolvió las consultas por él formuladas “en ejercicio del DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA, de manera precisa, individualizada y fundamentada, tal como lo exige la técnica de la argumentación jurídica.”, y termina afirmando que “De la lectura de la Comunicación suscrita por el señor Sintura Varela(...), sólo puede colegirse que no ofrece ninguna respuesta adecuada a mi PETICIÓN y que, menos aún, contiene las soluciones al conflicto contractual y a los daños y perjuicios irremediables que se le han causado a mi patrimonio.”

5. Por su parte, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores en su intervención dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 23 de noviembre de 2004, en la cual expresa la posición de dicha entidad frente a la presente acción de tutela, sostiene que la comunicación recibida el 27 de agosto de 2003 por el Ministerio, contenía dos solicitudes diferentes, una primera constitutiva del derecho de petición de intervención diplomática y una segunda, que identifica como petición de consulta.

5.1. Sobre la primera solicitud, alega que el actor ya había realizado una petición en el mismo sentido sobre este asunto el día 10 de febrero de 2000. Señala que dicha solicitud fue respondida el 29 de febrero del mismo año, indicándole al actor que, a pesar de que no le competía a dicha cartera intervenir de manera directa en las diferencias surgidas de obligaciones contractuales contraídas por particulares con las misiones diplomáticas, ello tampoco era “óbice para prestar el concurso en la búsqueda de alternativas viables que hagan posible la superación de la disparidad de criterios que hoy afecta la relación contractual entre usted y la Embajada de México”.

Informa que igualmente, en el mismo documento del 29 de febrero de 2000, dicha cartera le manifestó al actor que ya había iniciado contactos con la Embajada de México para los fines anteriormente citados y que los resultados de su gestión le serían comunicados oportunamente.

Alega además que posteriormente, en Oficio del 6 de junio de 2000, la Dirección General de Protocolo se dirigió al señor Mendoza para informarle que la Embajada de México proponía solucionar la controversia mediante la cancelación de los gastos de arreglos del inmueble, previa la presentación por el señor Mendoza de un presupuesto sobre los mismos y bajo la condición de inspección previa por “un arquitecto de confianza.”, propuesta que fue rechazada por éste bajo el argumento de que “el ingreso a la edificación se podría interpretar como una aceptación tácita de entrega por parte del arrendatario”.

Por esta razón, en la misma comunicación, el representante del Ministerio procedió a reiterar la falta de competencia de la Cancillería para intervenir de manera directa en las diferencias surgidas de obligaciones contraídas entre los particulares y las misiones diplomáticas, al tiempo que expresó la voluntad del Ministerio de permanecer en estado de expectativa “respecto a alguna nueva gestión de tipo conciliador” que volviera a justificar su participación para buscar un nuevo acuerdo entre las partes.

Después de ello el señor Mendoza volvió a realizar un derecho de petición al Ministerio de Relaciones Exteriores el día 2 de septiembre de 2000, el cual fue respondido por la Dirección General de Protocolo, el día 10 de octubre del mismo año, en los siguientes términos:

“(…)Como usted bien lo afirma, este despacho realizó una gestión de buenos oficios con el objeto de crear el clima favorable que llevara a las partes a buscar una salida al diferendo de manera directa. Sin embargo, dicha intervención no puede ir más allá de dicho cometido, pues actuar en el sentido que usted propone conllevaría a intervenir como juez o como parte en una controversia derivada de una relación que vincula únicamente a las partes en el contrato”.

(…)no le compete a ésta, en el estado en que se encuentra la controversia, constituirse en uno de los sujetos de la misma.

(…)Dado que de las aproximaciones preliminares no se obtuvieron resultados satisfactorios que dejaran entrever la disposición de solucionar este impase entre el arrendador y el arrendatario, consideramos entonces agotada en esta instancia la gestión que le competía al Ministerio.

(…)En este orden de ideas, consideramos que corresponde a las partes impetrar las acciones

que estimen necesarias para dilucidar la controversia.”

Con respecto al derecho de petición del 27 de agosto de 2003, a través del cual el señor Mendoza vuelve a solicitar la intervención diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores ante la Embajada de la República de México en Colombia, informa el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica que se llevó a cabo una reunión en la Dirección General del Protocolo con funcionarios de dicha misión diplomática, además de haberse producido la Nota Verbal DPR/CPV 34783 del 22 de septiembre de 2003, a través de la cual el Ministerio se dirigió a la Embajada de México expresando lo siguiente:

“(…)con ocasión de la reunión realizada en este despacho el día 19 de septiembre de 2003, relacionada con el derecho de petición suscrito por el señor ALBERTO MENDOZA AROUNI, y en tal sentido se hace necesario conocer las gestiones adelantadas por esta Misión diplomática para encontrar una solución al problema planteado por el citado ciudadano.

Agradecemos así mismo, se nos haga conocer de ser posible fotocopia de toda la documentación que sobre este particular se haya cursado.”

Comenta igualmente en su intervención el Ministerio de Relaciones Exteriores, que la Embajada de México respondió la nota anteriormente transcrita mediante Nota Verbal 2319J del 25 de septiembre de 2003, en la cual informó detalladamente a dicha cartera de todos los hechos y gestiones adelantadas entre esa misión diplomática y el peticionario con respecto al fondo de su controversia contractual, además de expresar lo siguiente:

“(…)Como no podrá escapar al buen criterio de ese Ministerio, esta Embajada mantuvo, hasta donde fue posible, buena disposición para tratar de llegar a un acuerdo satisfactorio pero no así el señor Alberto Mendoza Arouni, quien durante mucho tiempo se negó a reunirse con el Abogado Consultor y finalmente presentó una propuesta a todas luces inaceptable para esta Embajada y para el Gobierno de México.”

Dado que la información anterior es conocida por el actor, el Ministerio considera que quedó satisfecho el derecho de petición mediante el Oficio D.M/O.J. 34417 del 15 de septiembre de 2003, a través del cual le informa nuevamente las gestiones realizadas por dicha cartera.

Resalta el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica que entre las funciones señaladas al Ministerio

de Relaciones Exteriores en el Decreto 110 de 2004 no se encuentra la de ejercer labores de buenos oficios “o de intervención entre conflictos de orden contractual privado entre las misiones diplomáticas acreditadas en nuestro país y los particulares”.

Sin embargo, manifiesta que en aras del respaldo que como entidad pública considera debe ofrecer para salvaguardar los intereses de los colombianos, se adelantaron todas las gestiones de acercamiento anteriormente descritas.

Agrega que no existe norma que faculte a la Cancillería para actuar como autoridad decisoria o judicial, ni para iniciar investigaciones judiciales, así como tampoco tiene la posibilidad de pronunciarse sobre aspectos procesales, “dentro de los cuales se incluye la determinación de los diferentes procedimientos a seguir respecto de este tipo de situaciones, atendiendo a la distribución de competencias existente en la administración pública.”.

5.2. En relación con la segunda solicitud realizada por el actor en su comunicación del 27 de agosto de 2003, relativa a la petición de consulta sobre temas relacionados con la responsabilidad del Estado mejicano, afirma igualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, haber dado respuesta adecuada a dicha consulta, dentro del término de 30 días establecido por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, mediante Oficio D.M/O.J. 34417 del 15 de septiembre de 2003.

Señala que la consulta elevada por el señor Mendoza fue absuelta por la Oficina Asesora Jurídica, la cual dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores depende directamente del despacho del Ministro.

Considera haber dado respuesta al fondo de la consulta al informar al señor Mendoza que “no le compete a esta Cancillería, en el estado en que se encuentra la controversia, constituirse en uno de los sujetos de la misma”.

En cuanto a los aspectos sustanciales abordados en la consulta, informa el representante de la Oficina Asesora Jurídica que los mismos se derivan de una errónea interpretación por parte del peticionario, del régimen de privilegios e inmunidades consagrado a favor de los agentes diplomáticos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1991.

De ahí que el actor indague sobre las consecuencias de que el Estado colombiano haya

otorgado inmunidad de jurisdicción a otros Estados, pretendiendo con ello hacer extensivo el régimen de inmunidad diplomática de que gozan los agentes diplomáticos, a los respectivos Estados.

Termina el Ministerio su intervención señalando que no puede entenderse conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa, en virtud de que dicho despacho no es competente para resolver los requerimientos efectuados por el actor.

Decisiones judiciales objeto de revisión.

6. La sentencia de primera instancia, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegó la solicitud efectuada por el actor, por considerar que si bien era cierto el derecho que le asistía de formular peticiones y solicitudes ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, éste no está "en la obligación de responder a las mismas, cuando aquellas pretendan se absuelvan interrogantes que nada tienen que ver con las funciones a él atribuidas". En su criterio, el Ministerio se dirigió oportunamente en reiteradas ocasiones al peticionario, para informarle que no tenía la competencia para actuar como juez o parte en la controversia y que de acuerdo con sus funciones, su intervención se limitaba a realizar una gestión de buenos oficios.

7. La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", del Consejo de Estado, confirmó el fallo de primera instancia por considerar, en primer lugar, que el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió dentro del tiempo legal de fondo a las peticiones elevadas por el actor, y en segundo lugar, que no podía entrar a definir por vía de tutela las discusiones surgidas "respecto de un incumplimiento contractual" y mucho menos definir si "la Embajada de México incumplió o no con el contrato de arrendamiento celebrado con el demandante", como lo pretendía el peticionario.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. De conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en armonía con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar las sentencias

de la referencia.

Problema Jurídico

2. La Corte debe resolver, si conforme a las funciones que le asiste al Ministerio de Relaciones Exteriores, éste dio respuesta oportuna, adecuada y suficiente al derecho de petición de intervención diplomática realizado por el actor mediante comunicación del 27 de agosto de 2003, así como al derecho de petición de consulta también efectuado por el peticionario a través de la misma comunicación.

En consecuencia, la Sala debe determinar, en primer lugar, cual es el alcance del derecho fundamental de petición y en segundo lugar, si de conformidad con las funciones legales del Ministerio de Relaciones Exteriores, éste dio las respuestas que la ley y la Constitución le exigen.

Derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

3. En primer lugar procede la Corte a recordar el contenido y alcance del derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Así mismo, el artículo 5 del Código Contencioso Administrativo consagra la posibilidad de toda persona de realizar peticiones respetuosas y el artículo 6 del mismo Código establece un término de quince (15) días para que las autoridades resuelvan dichas peticiones.

El artículo 25 del Código Contencioso Administrativo incluye además, la posibilidad de formular consultas junto con el derecho de petición sobre las materias a cargo de las autoridades, las cuales deberán ser tramitadas dentro de un plazo de treinta (30) días.

Ahora bien, en aplicación de las disposiciones citadas, mediante sentencia T-377 de 2000, la Corte Constitucional definió el contenido mínimo del derecho de petición, de la siguiente manera:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad

del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”²

Del mismo modo, en jurisprudencia posterior, la Corte agregó a los anteriores supuestos dos requisitos adicionales, uno primero en el sentido de que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea la petición no la exonera del deber de responder³, puesto que es deber de las autoridades remitir al particular al ente adecuado.

En ese sentido dijo la Corte: “Por ello, el Código Contencioso Administrativo al regular el ejercicio del derecho de petición en el ámbito administrativo establece el deber, en cabeza de la autoridad que recibe una solicitud o petición de un particular, de darle traslado a la entidad o autoridad pública competente, de forma que el interesado reciba respuesta oportuna a su petición (art. 33 C.C.A.).”⁴

En segundo lugar, la Corte señaló que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁵, puesto que no basta con su emisión o producción, si la misma no es oportunamente conocida por el actor.

En suma, para los efectos que interesan al presente caso, la Corte ha indicado que la respuesta al derecho de petición debe ser oportuna, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. Si a la entidad no le corresponde realizar la gestión solicitada o absolver las consultas o no es competente para suministrar la información que se solicita, debe en todo caso remitir la solicitud a la entidad o autoridad pública competente, e informar al solicitante sobre el trámite adelantado.

El Caso Concreto.

4. Como se expresó en los antecedentes, el actor formuló al Ministerio una solicitud de intervención diplomática y de consulta el día 27 de agosto de 2003. La misma fue respondida en comunicación del 16 de septiembre y 9 de octubre del mismo año. Procede la Corte a realizar el correspondiente análisis separando para tal efecto cada una de las solicitudes.

5. En primer lugar, el actor considera que su solicitud de intervención diplomática no fue adecuadamente respondida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

5.1. Para sustentar lo anterior afirma no haber recibido comunicación alguna suscrita por la Ministra, como autoridad pública legalmente competente para atenderla.

A pesar de que la comunicación emitida por el Ministerio en respuesta a la solicitud de intervención diplomática no fue suscrita por la Ministra, la misma fue emitida por la Oficina Asesora Jurídica como dependencia legalmente competente para hacerlo. En ese sentido, la Corte considera que no existió, por este hecho violación del derecho de petición.

5.2. Manifiesta igualmente el actor, que no recibió respuesta oportuna a su petición dentro del término contemplado en la ley.

En principio, el derecho de petición supone un término de 15 días para resolver e informar las solicitudes planteadas. Sin embargo, cuando la respuesta incluye la realización de gestiones administrativas adicionales, la Corte ha considerado que en estos casos el término puede tener una ampliación razonable.⁶

Sin embargo, en todo caso se debe informar al peticionario sobre el tiempo que tomará la realización de dichas gestiones dentro del término de 15 días contemplado en la ley para dar respuesta al derecho de petición.

En el presente caso, el Ministerio notificó la primera respuesta el 26 de septiembre del 2003, pocos días después de vencido el término de 15 días para tales efectos establecido por la ley. Posteriormente el 9 de octubre le informó sobre las gestiones administrativas adelantadas.

Si bien es cierto que el Ministerio ha sido diligente al dar respuesta constante a los derechos de petición realizados por el actor, la Corte no puede dejar de llamar la atención sobre la

importancia de informar oportunamente al interesado, acerca de cualquier ampliación del término legal exigido, en consideración a las gestiones solicitadas.

5.3. Ahora bien, en cuanto al contenido de la respuesta, la Corte advierte que el Ministerio aporta una serie de pruebas para demostrar que dicha cartera le informó al actor de todas las gestiones realizadas. En particular, le comunicó que entró en contacto con la Embajada de México en relación con el cumplimiento del contrato de arrendamiento del inmueble. Como resultado de esta gestión, la Misión mejicana comunicó su disposición para resolver los inconvenientes derivados de la relación contractual con el señor Mendoza, así como su imposibilidad para entrar a resarcir perjuicios económicos. La respuesta, en suma, informa con claridad sobre las gestiones adelantadas por la Cancillería y las reacciones de parte de la Embajada.

En ese sentido, cabe reiterar la jurisprudencia antes mencionada, toda vez que la respuesta al derecho de petición debe contener la totalidad de la información pertinente, pero no aparece que el contenido de ésta deba satisfacer los intereses del actor.⁷

Al respecto encuentra la Corte, que si bien las gestiones adelantadas por el Ministerio no satisfacen integralmente los intereses del actor, lo cierto es que dicha cartera informó de fondo sobre el resultado de sus gestiones y en consecuencia, cumplió con los supuestos del derecho de petición.

Adicionalmente, el actor ya había elevado en varias oportunidades, el mismo derecho de petición ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, ante lo cual éste comunicó oportunamente en cada una de ellas, su falta de competencia para intervenir de manera directa como juez o parte en la controversia contractual con la Embajada de México, ofreciendo sus buenos oficios para tratar de lograr establecer un acuerdo entre el peticionario y la mencionada Misión diplomática.

No obstante la diligencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en este asunto, las partes nunca lograron ponerse de acuerdo sobre sus diferencias. En consecuencia, dicha cartera declaró agotadas sus posibilidades de gestión: “En este orden de ideas, consideramos que corresponde a las partes impetrar las acciones que estimen necesarias para dilucidar la controversia.”

Teniendo en cuenta que las gestiones adelantadas por la Cancillería ante la Embajada de México, le fueron oportunamente comunicadas al peticionario, se puede concluir que se respetaron los supuestos mínimos del derecho de petición.

6. En cuanto a la segunda solicitud elevada por el actor en su comunicación del 27 de agosto de 2003, referente al derecho de petición de consulta, éste se orienta a que el Ministerio le informe si puede acudir a la jurisdicción civil colombiana para reclamar los derechos que considera conculcados. Para tales efectos formula cuatro preguntas distintas, a saber:

Acerca de los denominados “Actos Gestionis” pregunta el peticionario:

“2.1. Si los Contratos de Arrendamiento legalmente celebrados entre una Embajada domiciliada en Colombia, debidamente representada por su respectivo Embajador y un Ciudadano particular Colombiano, son o no, negocios jurídicos privados de los denominados por el Derecho Internacional “Actos Gestionis”?”.

El Ministerio responde mediante Oficio DM/OJ 34417 del 26 de septiembre de 2003, de la siguiente forma:

“En cuanto a la distinción por usted planteada entre “actos gestionis” y “actos de imperii”, tal elaboración de la doctrina europea presenta no poca complejidad, como señala Cahier: “La complejidad de la cuestión hace que en materia de inmunidad de los Estados la jurisprudencia no dé soluciones precisas ni coherentes”. (CAHIER, P. Derecho Diplomático Contemporáneo. p. 323).”

En relación con la jurisdicción a la cual debe acudir para reclamar sus derechos, el actor realiza las siguientes preguntas:

“2.2. Si dichos negocios jurídicos denominados “Actos Gestionis”, se rigen por el Derecho Privado del Estado en que se celebran, y, si las Autoridades Judiciales de éstos, pueden o no conocer y decidir respecto de las controversias que surjan con ocasión de su celebración, ejecución, cumplimiento y terminación. O si por el contrario, dichos negocios jurídicos, están amparados por la “Inmunidad de Jurisdicción” que se concede a los “Actos de Imperi” o “Actos de Soberanía”, conforme a lo reglado en la Convención de Viena de 1961 ?.

“2.3. Absueltos por el Ministerio a su cargo los interrogantes formulados en los numerales

2.1. y 2.2., comedidamente le solicito conceptúe si el Contrato de Arrendamiento que suscribí con la Embajada de México en Colombia, para todos sus efectos, se regula por el Derecho Privado Colombiano; y si para obtener su cumplimiento puedo acudir a la Jurisdicción especializada Civil - Comercial Colombiana?. En caso de no ser la Jurisdicción Civil - Comercial Colombiana la competente, pregunto, debo acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa Colombiana?."

Preguntas frente a las cuales el Ministerio responde en el mismo Oficio que:

"El artículo 22 de la Convención de Viena de 1961 establece la inviolabilidad y protección por parte del Estado receptor de los locales de las Misiones diplomáticas.

A su vez el artículo 31 del mismo texto, al consagrar la inmunidad de jurisdicción penal para los agentes diplomáticos, extiende la misma a la jurisdicción civil y administrativa, con excepciones, entre las cuales figura: "si se trata... a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático lo posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión"."

Acerca de las consecuencias derivadas de la aplicación del régimen de inmunidades y privilegios diplomáticos, pregunta el petente:

"2.4. Qué consecuencias se derivarían del hecho de que el Estado Colombiano le concediera a Estados Extranjeros o a sus Agentes Diplomáticos, Inmunidad de Jurisdicción para los "Actos Gestionis" que realicen en Colombia, con detrimento de los Derechos Fundamentales de Ciudadanos Colombianos, como el de la Protección de la Vida, Honra, y Bienes; el Derecho a la Igualdad; el Derecho al Acceso a la Justicia; y el Derecho al Debido Proceso?.

Ante lo cual el Ministerio responde que:

"Debe resaltarse que la citada Convención no hace referencia a la inmunidad de jurisdicción de los Estados y que no existe un Tratado internacional del cual Colombia sea parte, que consagre la inmunidad de jurisdicción. Existe un proyecto de Convención sobre inmunidades de jurisdicción de los Estados, en el cual se ve que no existe consenso sobre este tema y que puede ser consultado en la página www.onu.org."

Por último solicita el actor le sean comunicadas las disposiciones legales en que se

fundamentan las respuestas a las anteriores preguntas, así:

2.5, Ruego, finalmente, indicarme la normatividad jurídica que fundamente cada uno de los Conceptos solicitados en los numerales 2.1.; 2.2.; 2.3.; Y 2.4., del DERECHO DE PETICIÓN DE CONSULTA que formulo.”

El Ministerio le informa que en el artículo 224 de la Constitución, de la siguiente manera:

“Debe señalarse que los Tratados válidamente concluidos se incorporan al ordenamiento jurídico nacional (art. 224 Constitución Política).”

7. Para definir si la respuesta a la consulta elevada por el actor fue satisfactoria, resulta relevante conocer las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. A este respecto la Corte encuentra que son funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, de conformidad con lo establecido en el Decreto 110 de 2004:

“Artículo 3°.Funciones.

(...)4. Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, los organismos y conferencias internacionales y la comunidad internacional.

(...)19. Aplicar el régimen de privilegios e inmunidades a que se ha comprometido el Estado Colombiano.

(...)Artículo 7°. Dirección del Protocolo. Son funciones de la Dirección del Protocolo, las siguientes:

(...)10. Gestionar ante las autoridades nacionales la aplicación de los privilegios e inmunidades a que tengan derecho las misiones extranjeras y los miembros del personal de éstas, acreditados ante el Gobierno Nacional.”

(...)Artículo 8°. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica las siguientes:

(...)1. Elaborar, a petición del Ministro, de los Viceministros y del Secretario General, estudios y emitir conceptos sobre temas de Derecho Internacional Público y Privado y sobre la legislación nacional y su aplicación.

2. Preparar para el Ministro estudios y emitir conceptos sobre las relaciones entre el ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento jurídico internacional.”

Como se desprende del contenido del Decreto 110 de 2004, se encuentran entre las funciones que debe cumplir el Ministerio de Relaciones Exteriores, el promover la defensa de los derechos de los nacionales colombianos ante otros Estados, a la vez que aplicar a través de la Dirección General de Protocolo, el régimen de inmunidades diplomáticas. Igualmente, le compete a dicha cartera, por medio de su Oficina Asesora Jurídica y a solicitud del Ministro, Viceministro o Secretario General, emitir conceptos sobre Derecho Internacional Público y Privado, así como conceptuar sobre las relaciones entre el ordenamiento jurídico interno y el ordenamiento jurídico internacional.

8. De conformidad con dichas funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y los hechos transcritos, se pregunta la Corte si, el Ministerio dio a la consulta del peticionario la respuesta que según la ley y la Constitución debe darle.

9. La consulta elevada por el actor, persigue fundamentalmente que el Ministerio le informe acerca de la legislación aplicable y la jurisdicción competente para resolver el conflicto que afirma tener con la Embajada de México. Como ya se mencionó, en su respuesta, el Ministerio le informa lo siguiente:

“El artículo 22 de la Convención de Viena de 1961 establece la inviolabilidad y protección por parte del Estado receptor de los locales de las Misiones diplomáticas.

A su vez el artículo 31 del mismo texto, al consagrar la inmunidad de jurisdicción penal para los agentes diplomáticos, extiende la misma a la jurisdicción civil y administrativa, con excepciones, entre las cuales figura: “si se trata... a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático lo posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión”.”

10. Como resulta claro de las normas transcritas, el Ministerio no tiene la función de calificar la naturaleza de los contratos celebrados entre los particulares y los representantes de las misiones diplomáticas, ni le corresponde establecer las consecuencias de su eventual incumplimiento. Tampoco debe resolver consultas teóricas o elaborar estudios o conceptos jurídicos sobre Derecho Internacional Público y Privado a solicitud de los particulares.

11. Sin embargo, dada la complejidad del tema y, en particular, la dificultad de un ciudadano para conocer los causes que le permitan ventilar un conflicto como el presentado, lo cierto es que, si lo tiene a bien el Ministerio puede, dentro del ámbito de su competencia constitucional e internacional, informarle cuales serían los medios de defensa a los que puede acudir para proteger sus derechos. En efecto, la existencia de actos de agentes diplomáticos que puedan estar cubiertos por la prerrogativa de la inmunidad, no equivale a que los habitantes del territorio se encuentren en total indefensión frente a posibles violaciones de sus derechos.

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sección Segunda Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" del Consejo de Estado, por las razones señaladas en esta sentencia.

Segundo.- ADVERTIR al Ministerio de Relaciones Exteriores que proceda, según lo indicado en la parte motiva, de esta providencia, en relación con la petición del accionante.

Tercero.- Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La decisión judicial transcrita por el actor dispone lo siguiente: "...Mediante los procedimientos diplomáticos pertinentes, el Estado, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. XLI, num. 2 de la Convención) se encuentra en la obligación, en primer lugar, de prevenir, evitar o impedir la violación de normas colombianas...Y en segundo término, le corresponde al mismo Estado en caso de violación, hacer que se respeten las normas colombianas, que en materia extracontractual prescribe que "el que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro es obligado a la indemnización..." (art. 2341 del C.C.) lo que se traduce en el deber de procurar u obtener si fuere el caso, las reparaciones o resarcimientos de los perjuicios correspondientes, mediante seguridades previas (Vgr pólizas u otras garantías) o cancelaciones posteriores. b) La tendencia a verificar u obtener de acuerdo con los procedimientos y la fuerza ordinaria o especial de la diplomacia, según fuere el caso, la renuncia expresa o tácita a la inmunidad de jurisdicción (artículo XXXII), a fin de restablecer para dichos efectos el imperio del poder jurisdiccional colombiano dentro del territorio nacional. c) La de procurar, en defecto de la efectividad de las acciones anteriores, que opere en consecuencia el deber jurisdiccional a cargo del estado acreditante con relación a los eventuales casos no sometidos a jurisdicción ni a solución conforme al Estado Colombiano (artículo XXXI numeral 4º Convención de Viena Citada) d) en últimas el Estado Colombiano otorga la garantía de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que sufran los habitantes de Colombia cuando resulta causados por el hecho imputable de haber concedido la inmunidad jurisdiccional correspondiente (artículo 90, inciso 1º de la Carta), aun cuando resulte justificable en el campo de las relaciones internacionales."

2 Sentencia T-377 de 2000.

3 Sentencia T-219 de 2001.

4 Sentencia T- 1089 de 2001.

5 Sentencia T-249 de 2001.

6 Así por ejemplo, en el caso de los derechos de petición en materia pensional la Corte ha señalado: “para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto.

(...)

3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo”. Sentencia T-170 de 2000.

7 Cfr. Sentencia T-570 de 1995. “Desde luego, no puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante.”