

**DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO - Organo / ORGANO INTERNACIONAL
- Concepto / DERECHO INTERNACIONAL - Sujetos / SUJETO DE DERECHO
INTERNACIONAL - Prerrogativas / PRINCIPIO PAR IN PAREM NON HABET
IMPERIUM- Noción**

Los Estados y en general, los sujetos de las relaciones internacionales deben interactuar a través de órganos, como quiera que tales sujetos conforman una comunidad jurídica con estructura, principalmente colectiva, por consiguiente la representación, la exposición de puntos de vista, la posibilidad de negociar, defender sus intereses, celebrar acuerdos de distinta índole etc., se cumple en la comunidad internacional a través de dichos órganos, dentro del marco de las reglas de conducta preceptuadas por el derecho internacional público, fenómeno que se observa con mayor claridad en tratándose de los Estados. La doctrina señala que el término órgano - en derecho internacional -, alude al instrumento por cuyo conducto se realiza una determinada función, el cual puede estar conformado por una o varias personas o por un elemento material, destacando que existen dos clases de órganos en el orden internacional. Los primeros conformados por los Estados que a su vez se encuentran integrados por los estamentos establecidos por el ordenamiento jurídico interno para actuar en el orden internacional dentro de los lineamientos establecidos por la normatividad (nacional e internacional) en representación del Estado; estos estamentos han sido denominados órganos nacionales. Los segundos se encuentran conformados por los demás sujetos de Derecho Internacional, generalmente creados por varios Estados en acción conjunta para el desempeño de funciones específicas en interés común, como sucede con la SECAB, por vía de ejemplo. Dentro del anterior marco, han sido reconocidas ciertos tipos de prerrogativas a los sujetos de derecho internacional para que puedan desempeñar sus funciones con base en los principios que deben regir la coexistencia de los sujetos en dicho ámbito, en un primer término, respecto de los Estados, como núcleo de las relaciones internacionales (derecho de gentes) y luego extendidas a otros sujetos de derecho internacional, con similares connotaciones o mejor, con la mismas finalidades para las cuales fueron diseñadas en principio para los Estados, en cuanto le sean compatibles de acuerdo a la naturaleza del órgano de derecho internacional, pese a que no todos los órganos encargados de las relaciones internacionales gozan de tales prerrogativas que, en todo caso, son cada día más restrictivas. Dichas prerrogativas son concedidas y fueron concebidas en un inicio para los Estados, en virtud del principio de derecho internacional - par in parem non habet imperium - ningún Estado tiene jurisdicción sobre otro Estado que, a su vez, encuentra fundamento en el principio de igualdad, reciprocidad, independencia y soberanía de los Estados, lo cual significa que a ningún Estado le está permitido ejercer por intermedio de sus propios Tribunales, jurisdicción sobre otro Estado, a menos que el otro Estado lo consienta expresamente. Posteriormente, las prerrogativas se extendieron a los órganos nacionales, centrales o interiores y externos o exteriores. Para mejor comprensión se hará breve mención a los mismos. Los primeros se refieren a los jefes de Estado y de Gobierno, a los Ministros o Secretarios de asuntos o relaciones exteriores y los segundos a los órganos diplomáticos bilaterales, multilaterales, parlamentarios y consulares, aun cuando algunos de ellos, sostiene algún sector de la doctrina, no ejercen representación del Estado dentro del contexto de la relaciones internacionales y, por ende, no gozan de los privilegios de las inmunidades; se refiere específicamente a los agentes consulares cuyos privilegios son concedidos, generalmente, por razones de reciprocidad y de acuerdo a los postulados de la costumbre que informan el derecho internacional, por lo cual no en todos los países las prerrogativas son las mismas.

INMUNIDAD DIPLOMATICA - Evolución histórica / TEORIA DE LA EXTRATERRITORIALIDAD - Noción. Inmunidad diplomática / TEORIA FUNCIONAL - Noción. Inmunidad diplomática

La primera de las construcciones teóricas que sirvió de fundamento a la inmunidad diplomática fue la teoría de la extraterritorialidad que, grosso modo, consistía en la ficción jurídica según la cual los órganos diplomáticos se encuentran fuera del territorio ante el cual están acreditados, pese a que físicamente sí lo estaban, derivándose la correlativa ficción de encontrarse sustraídos de la jurisdicción del Estado receptor. Dicha teoría tuvo gran éxito pero fue recogida por la cantidad de vicisitudes que presentaba, pues condujo a situaciones insostenibles que redundaban en arbitrariedades. Posteriormente surgieron varias teorías secundarias y reduccionistas para fundamentar la inmunidad diplomática, sin embargo, hoy día se encuentra en vigor - la teoría del interés de la función y la reciprocidad o teoría funcional - que implica un estudio restrictivo de las inmunidades para circunscribirse a la finalidad de la misma, es decir para resaltar los atributos de soberanía, independencia, igualdad y reciprocidad. La disyuntiva de las inmunidades surge, precisamente, de la conveniencia de preservar la inmunidad sin sacrificar de modo absoluto los intereses privados de los habitantes de un Estado.

INMUNIDAD - Noción / INMUNIDAD - Clasificación / INMUNIDAD - Principios INMUNIDAD DE JURISDICCION - Noción / INMUNIDAD DIPLOMATICA - Noción / INMUNIDAD DE JURISDICCION - Principio procesal / INMUNIDAD DE JUZGAMIENTO - Principio procesal. Inmunidad de jurisdicción / INMUNIDAD DE EJECUCION - Principio procesal. Inmunidad de jurisdicción / INMUNIDAD DE JURISDICCION - Renuncia / PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION - Excepción. Renuncia

Por inmunidad, de manera general, debe entenderse el conjunto de privilegios, prerrogativas y exenciones del cual gozan algunos órganos de derecho internacional, bien sea personales o en conjunto, por consiguiente, las inmunidades de los órganos nacionales se denominan inmunidades o privilegios diplomáticos y, por su parte, la inmunidad de la cual gozan los agentes, funcionarios internacionales o los órganos internacionales propiamente dichos, se ha denominado inmunidad internacional o derecho de inmunidad internacional, el cual está regentado por el derecho internacional organizacional. Con base en los anteriores lineamientos puede decirse que existen distintos tipos de inmunidad: inmunidad diplomática (que incluye a los Estados), inmunidad consular e inmunidad internacional, no obstante, los principios, estructura y funcionamiento siguen los lineamientos de la inmunidad diplomática, pues es la que mayor desarrollo práctico ha tenido en la historia. Uno de los principios, quizá el más importante de las inmunidades, es el de la inmunidad de jurisdicción, que consiste en la sustracción del órgano o del sujeto de la relación internacional de la jurisdicción del Estado donde se encuentra ubicado físicamente o donde ejerce funciones. Algunos tratadistas afirman que se trata un principio de carácter procesal que particularmente se bifurca en dos nociones: la inmunidad de juzgamiento (o de jurisdicción propiamente dicha) y la inmunidad de ejecución que, como su nombre lo indica, impide ejecutar la decisión en caso de que se hubiere juzgado la controversia. Como consecuencia de la inaplicabilidad de la teoría de la inmunidad absoluta, surgió la teoría de la inmunidad relativa, de manera que para delimitar el ámbito de inmunidad se optó por diferenciar la condición con la cual actúa el órgano de las relaciones internacionales, distinguiendo entre los actos que realiza revestidos de -imperium - o funcionalmente, es decir, los que realiza en función del poder público -iure imperii-

o ceñido a la función para la cual fue creado (en el caso de la inmunidad internacional), de los actos de gestión - iure gestionis-, que son los desarrollados por el órgano con fines que no se acompañan con el desarrollo de su función propia en el ámbito internacional, sino que son desarrollados en el mismo plano que los actos de los particulares, de manera que la prerrogativa no surte efectos en este último evento, pues debe recordarse que las inmunidades no deben ser de orden absoluto. Sin embargo, la aplicación de uno u otro criterio ofrece cierto grado de dificultad, no sólo porque puede existir actos de gestión que verdaderamente reviertan en actos funcionales, sino porque deja en manos del poder jurisdiccional del Estado receptor la calificación de la actuación para determinar el carácter de la misma, pudiendo desconocer desacertadamente la prerrogativa ante la inexistencia de excepciones -ratione materiae-, que ofrezcan seguridad al respecto, de manera que sólo cuando sea evidente la ausencia de relación del acto con la función, podrá restringirse la aplicación de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción. Algún sector de la doctrina sostiene que fuera de las excepciones -ratione materiae- existe una excepción general al principio de inmunidad de jurisdicción, fundamentada en el consentimiento del beneficiario de la inmunidad, ora de manera expresa, ora de manera tácita. La forma expresa no ofrece dificultad alguna, pues se trata de la renuncia manifiesta por parte del órgano de derecho internacional que redundará en la aceptación de sometimiento a la jurisdicción interna del Estado receptor. La renuncia tácita, por su parte, opera cuando el beneficiario de la inmunidad despliega actuaciones procesales ante la jurisdicción interna, omitiendo alegar la circunstancia que lo ampara, de manera que implícitamente admite someterse a la jurisdicción local, no obstante, podría decirse que no opera cuando el instrumento a través del cual se concede la inmunidad señala inequívocamente que la renuncia sólo procede cuando es expresa, escrita y notificada al Estado que pretende ejercer la jurisdicción. El concepto de inmunidad de ejecución, evoluciona paulatinamente con el de inmunidad de jurisdicción, lo cual significa que también se ha relativizado aparejado de ésta, con todo, cuando tiene aplicación la excepción general, la renuncia a la inmunidad de jurisdicción no conlleva automáticamente a la renuncia de la inmunidad de ejecución, de suerte que en uno y otro caso deberá expresarse la intención de renunciar a la prerrogativa. Nota de Relatoría: Sobre TEORIA DE LA INMUNIDAD RELATIVA ASUNTOS DE CARACTER LABORAL: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Auto de fecha 13 de enero de 2007. Radicación 32096. Magistrado Ponente, Doctor Camilo Tarquino Gallego; sobre PRERROGATIVAS DIPLOMATICAS: Sentencia C-137 de 1996.

CLAUSULA DE INMUNIDAD JURISDICCIONAL - Interpretación / INMUNIDAD JURISDICCIONAL - Criterio objetivo / INMUNIDAD DE JURISDICCION - Interpretación finalista

Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se torne ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los

habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción. Nota de Relatoría: Sobre rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas por inmunidades de jurisdicción : sentencia del 25 de agosto de 1998, Ponente Jesús María Carrillo Ballesteros. Actor: Vitelvina Rojas Robles.

SECAB - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRES BELLO - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / CLAUSULA DE INMUNIDAD DE JURISDICCION - SECAB. Relatividad / CONTRATO - Cláusula de inmunidad de jurisdicción / PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA - Inmunidad de jurisdicción

Considera la Sala que el objeto del Convenio de Cooperación celebrado entre el Fondo DRI y la SECAB, no guarda una relación directa con las finalidades de la Organización - Convenio Andrés Bello, menos aún con las finalidades de la SECAB en Colombia, pues dicho objeto no se enmarca dentro de los servicios al desarrollo, al incentivo, a la promoción, a la divulgación o a la integración de los Estados signatarios del Convenio Andrés Bello, en áreas como la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, el objeto se contrajo a la supervisión y a la prestación de apoyo técnico y administrativo respecto de los Convenios cofinanciados con recursos del Fondo DRI, lo cual pareciera indicar que el fin determinante por parte de éste era el impulso de la gestión institucional en el área a su cargo, es decir, en el desarrollo rural, de suerte que los Contratos celebrados en virtud del Convenio Matriz, naturalmente tuvieron la misma connotación, con el ingrediente adicional que en el específico evento, el proceso de selección, la escogencia del contratista y la celebración del negocio jurídico estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, circunstancia que por sí misma no desnaturaliza el fin de la contratación que, como se dijo anteriormente, era la gestión institucional del Fondo DRI, razón por la cual la Sala no encuentra una relación causal entre la función de la SECAB y el objeto de los negocios jurídicos celebrados, ni siquiera en el área de desarrollo corporativo. Las anteriores circunstancias permiten concluir que la cláusula de inmunidad de jurisdicción que ampara a la SECAB no puede extenderse al específico evento, como quiera que la controversia que se pretende someter al conocimiento de la Jurisdicción del Estado Colombiano, es ajena, reitera la Sala, a la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional y, por ende, no puede predicarse una eventual afectación de la autonomía e independencia funcional en los términos del artículo 15 del Tratado Internacional de la Organización -Convenio Andrés Bello, pues la actuación desprovista de tal connotación equivale a la misma de un particular, por ausencia de objeto del principio de no injerencia. Extender en el específico evento la inmunidad de jurisdicción equivaldría a reconocer la misma de manera absoluta, materializando el criterio subjetivo que, como se ha venido diciendo, no es de recibo para la Sala, pues no es aceptable que la simple verificación de la existencia de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional conduzca indefectiblemente a la exclusión del poder jurisdiccional interno, sin razonamiento jurídico válido. Por otra parte, cabe anotar que el Convenio Matriz de Cooperación y el Contrato celebrado con el Consorcio Intersidri, fueron ejecutados con dineros del Estado colombiano, razón que aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción. En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio –pacta sunt servanda- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo,

afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación negocial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna. Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida. En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo. Nota de Relatoría: Ver de la Corte Constitucional Sentencia C-249 de 2004.

FUERO DE ATRACCION - Secab / FACTOR DE CONEXION - Secab / JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Fuero de atracción

Precisa la Sala que pese a la condición de particular con que actuó la –SECAB-, en el evento sub - lite, la vinculación de la Nación Colombiana al proceso implica que se produzca el denominado factor de conexión, dando lugar a que se genere el fuero de atracción respecto de aquella y sea la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competente para conocer de la controversia. En efecto, el Consejo ha sostenido en diversas oportunidades que en virtud del fuero de atracción, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, demanda cuyo conocimiento corresponde a esa jurisdicción y a otra entidad, en un caso en el que la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas. No obstante, también ha precisado que el factor de conexión no puede quedar sujeto a la voluntad del demandante, de modo que éste “...seleccione, a su antojo, las entidades demandadas escogiendo, de esa manera, la jurisdicción que más le conviene para que le resuelva el asunto. Es menester, como lo ha reiterado la sala, que la vinculación de tales entidades al proceso tenga fundamento serio, es decir que, en la demanda, se invoquen acciones u omisiones que, razonablemente, conduzcan a pensar que su responsabilidad pueda quedar comprometida. De otra manera, se tratará de una vinculación carente de todo sustento y con el sólo propósito de variar la jurisdicción legal, conducta que no puede ser recibida por el juez administrativo y por ningún juez». En el asunto sub - lite, como se ha venido diciendo, no existe duda de que la demanda atribuye responsabilidad seria y fundada a cargo del desaparecido Fondo DRI que justificaría la comparecencia del mismo al proceso, sin embargo, ante la supresión y liquidación del mismo, quien debe concurrir al proceso, como quedó suficientemente explicado líneas atrás, es la Nación Colombiana, por consiguiente, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para juzgar la controversia en virtud del precepto contenido por el artículo 82 del C.C.A., y resulta ser competente, en virtud del fuero de atracción, para juzgar la responsabilidad de la SECAB, de acuerdo con lo expuesto. Nota de Relatoría: Ver sentencia del 29 de agosto de 2007, Radicación número 15526, Ponente Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 15 de febrero de 1991, Ponente Rodrigo Vieira Puerta, Radicación 1170; Ver también sentencias del 4 de febrero de 1.993, exp. 7.506; 25 de marzo de 1993, exp. 7.476; 12 de septiembre 1997, exp. 11.224; 30 de abril 1997, exp.12.967; sentencia de marzo treinta (30) de dos mil uno (2001); Consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié; Radicación número: 25000-23-27-000-2000-0668-01(11687).

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA

Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

Bogotá D. C., veintiséis (26) de marzo de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-26-000-2006-02062-01(34460)

Actor: INTEGRANTES DEL CONSORCIO INTERSIDRI

Demandado: NACION COLOMBIANA-MINISTERIO DE AGRICULTURA-FONDO DRI; SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRES BELLO

Referencia: CONTRATOS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra el auto de fecha 30 de mayo de 2007, a través del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub-sección B, rechazó la demanda atinente a controversias contractuales, interpuesta por los integrantes del consorcio Intersidri contra la Nación Colombiana - Ministerio de Agricultura - Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI - y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.

ANTECEDENTES

I.- Mediante escrito presentado el 11 de octubre de 2006 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las sociedades INGETEC S.A. ING., INGENIERIA S.A. e INFOGROUP LTDA., integrantes del Consorcio Intersidri, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción atinente a controversias contractuales consagrada por el artículo 87 del C.C.A., instauraron demanda contra la Nación Colombiana - Ministerio de Agricultura - Fondo de Cofinanciación para la inversión Rural –DRI - y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello -SECAB- con la finalidad de obtener, de manera principal, la declaratoria de incumplimiento del Contrato No. 001 de 2002 y la consecuencial condena a la indemnización de los perjuicios que se afirman irrogados y, de

manera subsidiaria, la declaratoria de rompimiento del equilibrio financiero del mismo y la consecuencial condena al restablecimiento de la ecuación contractual.

Es de anotar que el Contrato No. 001 de 2002 fue celebrado entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello y el consorcio Intersidri.

II.- Como sustento fáctico de las pretensiones procesales, se aducen, en lo pertinente, los siguientes:

“1. EL FONDO DRI en liquidación, previa suscripción del convenio matriz de COOPERACIÓN No. 1706-01-5755-0-2002 con la SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO adelantó invitación pública No. 01 de 2002, mediante la cual se solicitaron ofertas a distintos proponentes para celebrar un contrato cuyo objeto fue: “la interventoría administrativa y financiera de los proyectos financiados con recursos del FONDO DRI, vigencias 2001 y 2002 del grupo I”.

“2. EL CONSORCIO INTERSIDRI resultó favorecido con la adjudicación de la invitación y en consecuencia se suscribió el contrato No. 001 de 2.002.

(...)

“4. LA SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO, (...) actuó conjuntamente con el FONDO DRI EN LIQUIDACION vinculando en consecuencia a esta entidad en las resultas de la ejecución del contrato de interventoría suscrito por el representante del Convenio Andrés Bello para la época como cooperante del Estado colombiano, y el representante del Consorcio INTERSIDRI.

“5. El plazo del contrato de interventoría se fijó inicialmente en diez y ocho (18) meses contados a partir del 23 de junio de 2.002.

(...)

“8. Por causas no imputables al interventor, el FONDO DRI EN LIQUIDACIÓN se vio obligado a prorrogar todos los convenios de obra a los cuales el CONSORCIO estaba obligado a hacer interventoría (...)

“9. Como consecuencia de la mencionada prórroga de los convenios de obra, por decisión del Fondo DRI, el Consorcio interventor se vio obligado a prestar sus servicios por un plazo adicional de cinco (5) meses más de lo inicialmente presupuestado.

“10. El contrato suscrito con el CONSORCIO también fue adicionado en el tiempo, mediante la suscripción del OTROSI No. 2, pero el Fondo DRI se negó a reconocimiento patrimonial alguno en cuanto a la mayor permanencia sufrida por el consorcio por causas totalmente ajenas a su voluntad (...)” (fls. 4 a 8 C. No.2).

III.- Mediante providencia de fecha 17 de noviembre de 2006, el Tribunal ordenó corregir la demanda por cuanto no se hallaba estimada razonadamente la cuantía, requerimiento que fue satisfecho a través de escrito radicado en la Secretaría de la Sección del Tribunal, el día 28 de noviembre de 2006 (fls. 16 a 19 C. No. 2).

4.- Posteriormente, mediante providencia de fecha 26 de enero de 2007, el Tribunal ordenó subsanar nuevamente la demanda a efectos de que el actor aclarara el lugar de ejecución del contrato, como quiera que la interventoría había recaído sobre proyectos ejecutados en los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Guajira, Sucre y Córdoba. Así mismo, solicitó los Términos de Referencia de la Invitación Pública No. 01 de 2001.

La parte actora dio cumplimiento a la orden impartida mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección del Tribunal el día 6 de febrero de 2007, indicando que el contrato fue ejecutado en la ciudad de Bogotá. Igualmente allegó los Términos de Referencia solicitados.

5.- Mediante providencia de fecha 23 de febrero de 2007, se ordenó corregir, una vez más, la demanda presentada, en el sentido de aclarar las razones por las cuales la demanda se encuentra dirigida contra el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI-, teniendo en cuenta que tal establecimiento público fue objeto de liquidación.

El día 6 de marzo de 2007, el apoderado de la parte actora señaló que la demanda fue dirigida contra tres Entidades: La Nación Colombiana - la SECAB y el Fondo DRI, a efectos de que el Juez del contrato califique y cualifique la responsabilidad de cada una por los hechos que fundamentan la acción, con base en el material probatorio que logre recaudarse (fls. 25 a 27 C. No.2).

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub-sección B, mediante providencia de 30 de mayo de 2007, rechazó la demanda interpuesta, para lo cual adujo, luego de realizar una síntesis sobre los fundamentos de hecho y de las pretensiones de la demanda, que no existe razón válida para vincular a la

Nación Colombiana - Ministerio de Agricultura, por cuanto el Contrato¹ que constituye el objeto del litigio fue celebrado entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello y el Consorcio INTERSIDRI, pese a que fue suscrito en desarrollo del Convenio Matriz No. 1706-1-5755-0-2002, por consiguiente, siendo la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello un organismo internacional de derecho público amparado con inmunidad de jurisdicción, no se encuentra sometido al poder judicial del Estado Colombiano.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El señor apoderado de la parte actora interpuso oportunamente recurso de apelación contra la providencia que dispuso el rechazo de la demanda, el cual fue concedido por el Tribunal mediante auto de fecha 11 de julio de 2007 (fls. 34 a 36, cuaderno principal).

Por medio de auto de fecha 10 de septiembre de 2007, se corrió traslado al apelante por el término de 3 días para que sustentara el recurso y, mediante escrito presentado en la Secretaría de la Sección el día 20 de septiembre de 2007, la parte actora sustentó el mismo.

“... en nuestro respetuoso sentir, el A-QUO de bulto procedió a calificar el contrato como NO ESTATAL, en atención a que a primera vista y “de manera formal”, no está suscrito por una entidad estatal, aunque ésta hubiere actuado, irregularmente claro está, por interpuesta persona (la SECAB) para satisfacer los intereses propios de su función administrativa.

(...)

Ahora bien, si al tenor de la lengua española, COOPERAR significa “operar conjuntamente”, se cae de su peso entonces que al suscribir el famoso acuerdo de Cooperación, el Estado colombiano, “aunque tras bambalinas”, aparece como operador conjunto de la contratación en referencia y por ende como actor fundamental y beneficiario de las prestaciones contenidas en el contrato de interventoría y por ende deberá asumir las consecuencias en lo que resulte ser responsable a la luz del derecho. (...)”

En este orden de ideas, sin perjuicio de lo que llegare a ser imputable a la SECAB, serán el DRI o la Nación quienes a nombre del Estado hagan presencia y respondan en este proceso.

¹ Contrato No. 001/02

En lo concerniente a la inmunidad de jurisdicción señala que ésta no es absoluta e incondicional.

Afirma que universalmente para efectos de la inmunidad de jurisdicción se distingue entre actos políticos y actos de gestión.

Respecto del primer evento, opera de manera plena la inmunidad de jurisdicción por razones de soberanía, en tanto, en el segundo evento, no opera, como quiera que el funcionario o el organismo actúa en las mismas condiciones que un particular, como sucede, por vía de ejemplo, cuando suscribe un contrato.

Para fundamentar su posición invoca jurisprudencia de la Corte Constitucional referente a la inmunidad de jurisdicción, arguyendo que la misma debe constar en el instrumento internacional correspondiente con el fin de determinar las circunstancias restrictivas, por cuanto tal prerrogativa no puede entenderse como una habilitación tendiente a amparar conductas arbitrarias.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional acoge la posición adoptada por el Consejo de Estado en el sentido de que el reconocimiento de las prerrogativas de inmunidad jurisdiccional no impiden el acceso a la administración de justicia, pues el afectado puede solicitar al Estado colombiano que supla la actuación del funcionario u organización resarcando los daños antijurídicos imputables a aquél.

Respecto del acta de liquidación afirma que el contratista consignó la salvedad respecto del balance económico de la relación comercial, reservándose el derecho de acudir a la jurisdicción.

Finalmente reforma la demanda en cuanto formula pretensiones subsidiarias propias de una acción de reparación directa, encaminadas a obtener la declaratoria de responsabilidad de la Nación Colombiana por los daños antijurídicos ocasionados por la mayor permanencia durante la ejecución del contrato suscrito con la SECAB (fls. 41 a 49 C. Principal).

CONSIDERACIONES

El Tribunal a quo fundamentó el rechazo de la demanda, en esencia, en la falta de jurisdicción para conocer de la controversia, arguyendo que de la interpretación conjunta de libelo de demanda se desprende que las pretensiones formuladas por los integrantes del Consorcio Intersidri son atribuibles a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, organismo internacional de derecho público que se encuentra amparado con la prerrogativa de inmunidad jurisdiccional reconocida por el Estado Colombiano a través de la Ley 122 de 1985, circunstancia que, sumada a la ausencia de imputabilidad jurídica de los hechos de la demanda a la Nación colombiana impiden tramitar el proceso ante la jurisdicción del Estado colombiano.

Para efectos de resolver el recurso interpuesto, conviene analizar (I) el alcance de las prerrogativa de inmunidad jurisdiccional (II) el alcance específico de la inmunidad que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello – SECAB-, (III) si la jurisdicción colombiana es competente para conocer de la controversia (IV) y concluir si es competente la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar el proceso, caso en el cual (V) resolverá sobre la admisión de la demanda.

El origen histórico de las relaciones internacionales deviene, en un primer momento, de la imperiosa necesidad de establecer vínculos entre los Estados que forman parte de la comunidad internacional y, con posterioridad, de la necesidad de relacionarse frente a los demás sujetos de Derecho Internacional.

Los Estados y en general, los sujetos de las relaciones internacionales deben interactuar a través de órganos, como quiera que tales sujetos conforman una comunidad jurídica con estructura, principalmente colectiva, por consiguiente la representación, la exposición de puntos de vista, la posibilidad de negociar, defender sus intereses, celebrar acuerdos de distinta índole etc., se cumple en la comunidad internacional a través de dichos órganos, dentro del marco de las reglas de conducta preceptuadas por el derecho internacional público, fenómeno que se observa con mayor claridad en tratándose de los Estados.

La doctrina señala que el término órgano - en derecho internacional -, alude al instrumento por cuyo conducto se realiza una determinada función, el cual

puede estar conformado por una o varias personas o por un elemento material², destacando que existen dos clases de órganos en el orden internacional.

Los primeros conformados por los Estados que a su vez se encuentran integrados por los estamentos establecidos por el ordenamiento jurídico interno para actuar en el orden internacional dentro de los lineamientos establecidos por la normatividad (nacional e internacional) en representación del Estado; estos estamentos han sido denominados órganos nacionales.

Los segundos se encuentran conformados por los demás sujetos de Derecho Internacional, generalmente creados por varios Estados en acción conjunta para el desempeño de funciones específicas en interés común³, como sucede con la SECAB, por vía de ejemplo.

Dentro del anterior marco, han sido reconocidas ciertos tipos de prerrogativas a los sujetos de derecho internacional para que puedan desempeñar sus funciones con base en los principios que deben regir la coexistencia de los sujetos en dicho ámbito, en un primer término, respecto de los Estados, como núcleo de las relaciones internacionales (derecho de gentes) y luego extendidas a otros sujetos de derecho internacional, con similares connotaciones o mejor, con la mismas finalidades para las cuales fueron diseñadas en principio para los Estados, en cuanto le sean compatibles de acuerdo a la naturaleza del órgano de derecho internacional, pese a que no todos los órganos encargados de las relaciones internacionales gozan de tales prerrogativas que, en todo caso, son cada día más restrictivas.

Dichas prerrogativas son concedidas y fueron concebidas en un inicio para los Estados, en virtud del principio de derecho internacional - *par in parem non habet imperium* - ningún Estado tiene jurisdicción sobre otro Estado que, a su vez, encuentra fundamento en el principio de igualdad, reciprocidad, independencia y soberanía de los Estados, lo cual significa que a ningún Estado le está permitido ejercer por intermedio de sus propios Tribunales, jurisdicción sobre otro Estado, a menos que el otro Estado lo consienta expresamente⁴.

² Definición señalada por Jaime Paz y Puente, citando la obra de Lucio Moreno Quintana. Derecho a la inmunidad diplomática. Editorial Trillas S.A. de CV, México, primera edición, Febrero de 1985, pág. 15.

³ *Ibidem*.

⁴ Hans Kelsen. Principios de Derecho Internacional Público. "El Ateneo", librería Editorial. Edición Traducida al Español por Hugo Caminos y Ernesto C. Hermida. Buenos Aires Argentina 1965.

Posteriormente, las prerrogativas se extendieron a los órganos nacionales, centrales o interiores y externos o exteriores. Para mejor comprensión se hará breve mención a los mismos. Los primeros se refieren a los jefes de Estado y de Gobierno, a los Ministros o Secretarios de asuntos o relaciones exteriores y los segundos a los órganos diplomáticos bilaterales, multilaterales, parlamentarios y consulares, aun cuando algunos de ellos, sostiene algún sector de la doctrina, no ejercen representación del Estado dentro del contexto de la relaciones internacionales y, por ende, no gozan de los privilegios de las inmunidades;⁵ se refiere específicamente a los agentes consulares cuyos privilegios son concedidos, generalmente, por razones de reciprocidad y de acuerdo a los postulados de la costumbre que informan el derecho internacional, por lo cual no en todos los países las prerrogativas son las mismas.

La primera de las construcciones teóricas que sirvió de fundamento a la inmunidad diplomática fue la teoría de la extraterritorialidad que, grosso modo, consistía en la ficción jurídica según la cual los órganos diplomáticos se encuentran fuera del territorio ante el cual están acreditados, pese a que físicamente sí lo estaban, derivándose la correlativa ficción de encontrarse sustraídos de la jurisdicción del Estado receptor. Dicha teoría tuvo gran éxito pero fue recogida por la cantidad de vicisitudes que presentaba, pues condujo a situaciones insostenibles que redundaban en arbitrariedades. Posteriormente surgieron varias teorías secundarias y reduccionistas para fundamentar la inmunidad diplomática, sin embargo, hoy día se encuentra en vigor - **la teoría del interés de la función y la reciprocidad o teoría funcional - que implica un estudio restrictivo de las inmunidades para circunscribirse a la finalidad de la misma, es decir para resaltar los atributos de soberanía, independencia, igualdad y reciprocidad.**

La disyuntiva de las inmunidades surge, precisamente, de la conveniencia de preservar la inmunidad sin sacrificar de modo absoluto los intereses privados de los habitantes de un Estado.

Por inmunidad, de manera general, debe entenderse el conjunto de privilegios, prerrogativas y exenciones del cual gozan algunos órganos de derecho internacional, bien sea personales o en conjunto, por consiguiente, las

⁵ Para un estudio más completo ver Jaime Paz y Puente. Cfr. P. de P. Num. 2.

inmunidades de los órganos nacionales se denominan inmunidades o privilegios diplomáticos y, por su parte, la inmunidad de la cual gozan los agentes, funcionarios internacionales o los órganos internacionales propiamente dichos, se ha denominado inmunidad internacional o derecho de inmunidad internacional, el cual está regentado por el derecho internacional organizacional.

Con base en los anteriores lineamientos puede decirse que existen distintos tipos de inmunidad: inmunidad diplomática (que incluye a los Estados), inmunidad consular e inmunidad internacional, no obstante, los principios, estructura y funcionamiento siguen los lineamientos de la inmunidad diplomática, pues es la que mayor desarrollo práctico ha tenido en la historia.

Uno de los principios, quizá el más importante de las inmunidades, es el de la inmunidad de jurisdicción, que consiste en la sustracción del órgano o del sujeto de la relación internacional de la jurisdicción del Estado donde se encuentra ubicado físicamente o donde ejerce funciones. Algunos tratadistas afirman que se trata un principio de carácter procesal⁶ que particularmente se bifurca en dos nociones: la inmunidad de juzgamiento (o de jurisdicción propiamente dicha) y la inmunidad de ejecución que, como su nombre lo indica, impide ejecutar la decisión en caso de que se hubiere juzgado la controversia.

Como consecuencia de la inaplicabilidad de la teoría de la inmunidad absoluta, surgió la teoría de la inmunidad relativa, de manera que para delimitar el ámbito de inmunidad se optó por diferenciar la condición con la cual actúa el órgano de las relaciones internacionales, distinguiendo entre los actos que realiza revestidos de -imperium - o funcionalmente, es decir, los que realiza en función del poder público -iure imperii- o ceñido a la función para la cual fue creado (en el caso de la inmunidad internacional),⁷ de los actos de gestión - iure gestionis-, que son los desarrollados por el órgano con fines que no se acompañan con el desarrollo de su función propia en el ámbito internacional, sino que son desarrollados en el mismo plano que los actos de los particulares, de manera que la prerrogativa no surte efectos en este último evento, pues debe recordarse que las inmunidades no deben ser de orden absoluto.

⁶ En este sentido ver González Campos Julio D. Sánchez Rodríguez Luis I. y De Santa María Paz Andrés. Curso de Derecho Internacional Público. Sexta Edición. Editorial Civitas páginas 424 y ss. Dicha posición ha sido adoptada por la Corte Constitucional.

⁷ Se trata sin duda alguna de un criterio objetivo o finalista que puede ofrecer dificultades.

Sin embargo, la aplicación de uno u otro criterio ofrece cierto grado de dificultad, no sólo porque puede existir actos de gestión que verdaderamente reviertan en actos funcionales, sino porque deja en manos del poder judicial del Estado receptor la calificación de la actuación para determinar el carácter de la misma, pudiendo desconocer desafortunadamente la prerrogativa ante la inexistencia de excepciones *-ratione materiae-*, que ofrezcan seguridad al respecto⁸, de manera que sólo cuando sea evidente la ausencia de relación del acto con la función, podrá restringirse la aplicación de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción.

Algún sector de la doctrina⁹ sostiene que fuera de las excepciones *-ratione materiae-* existe una excepción general al principio de inmunidad de jurisdicción, fundamentada en el consentimiento del beneficiario de la inmunidad, ora de manera expresa, ora de manera tácita. La forma expresa no ofrece dificultad alguna, pues se trata de la renuncia manifiesta por parte del órgano de derecho internacional que redundaría en la aceptación de sometimiento a la jurisdicción interna del Estado receptor. La renuncia tácita, por su parte, opera cuando el beneficiario de la inmunidad despliega actuaciones procesales ante la jurisdicción interna, omitiendo alegar la circunstancia que lo ampara, de manera que implícitamente admite someterse a la jurisdicción local¹⁰, no obstante, podría decirse que no opera cuando el instrumento a través del cual se concede la inmunidad señala inequívocamente que la renuncia sólo procede cuando es expresa, escrita y notificada al Estado que pretende ejercer la jurisdicción.

Por otra parte, el concepto de inmunidad de ejecución, evoluciona paulatinamente con el de inmunidad de jurisdicción, lo cual significa que también se ha relativizado aparejado de ésta, con todo, cuando tiene aplicación la excepción general, la renuncia a la inmunidad de jurisdicción no conlleva automáticamente a la renuncia de la inmunidad de ejecución, de suerte que en uno y otro caso deberá expresarse la intención de renunciar a la prerrogativa.

En Colombia, la Corte Suprema de Justicia a finales del año 2007¹¹, revaluó el concepto que por más de 20 años venía sosteniendo en torno al

⁸Ob. Cit. P. de P. 6.

⁹ Ibidem

¹⁰ Funciona de manera similar a la renuncia tácita que se produce en relación con los pactos arbitrales.

¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Auto de fecha 13 de enero de 2007. Radicación 32096. Magistrado Ponente, Doctor Camilo Tarquino Gallego.

reconocimiento de la inmunidad de jurisdicción absoluta de los Estados, dando paso a la teoría de la inmunidad relativa, por lo menos, en cuanto a los asuntos de carácter laboral, con fundamento en las nuevas perspectivas que informan las relaciones entre los Estados y la interpretación de la reciente Convención de las Naciones Unidas sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y sus bienes del año 2004, en armonía con el contexto que informa el derecho al trabajo como derecho de raigambre constitucional a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 que responde a la necesidad de los Estados de garantizar el derecho al trabajo y asegurar la protección del mismo conforme lo establece el artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en nuestro país mediante la Ley 74 de 1968. Precisa:

“Así por ejemplo en materia laboral, distintos países, con fundamento en la costumbre internacional, han admitido su sujeción a las normas laborales internas. Entre ellos se encuentran: Estados Unidos, Polonia, Chile, República Islámica de Irán, Grecia, Rusia, Rumania, Francia, Tailandia, Indonesia, Brasil, Perú, Panamá, Guatemala, Suráfrica, Kenia, Honduras, Nueva Zelanda, Nicaragua, India, Italia, Austria, Hungría, Bulgaria y Argentina. De ello dan cuenta las comunicaciones pertinentes que éstos han enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

“Lo anterior pone de manifiesto, que la tesis de la inmunidad absoluta de jurisdicción de los Estados se ha debilitado, dando paso a otra -inmunidad relativa-, que no puede ignorarse, pues sería tanto como estar de espaldas ante un episodio de la humanidad que reclama su propio tratamiento.

“Si en el ámbito de las relaciones comerciales, esta última práctica adquirió relevancia, en un tema tan sensible como el derivado de las controversias laborales, se ha venido convirtiendo en la única forma de efectivizar aquellos derechos hasta ahora ilusorios; tanta es su trascendencia que la redacción de la Convención de las Naciones Unidas, sobre las inmunidades jurisdiccionales de los Estados y de sus bienes, de diciembre 2 de 2004, se ocupó del tema, al delimitar los conceptos respecto de las inmunidades, y su aplicación en el tema de los contratos laborales ejecutados en el país del Estado foro.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la concesión de prerrogativas e inmunidades a través de la suscripción de tratados internacionales

guarda armonía con lo dispuesto por el artículo 9 de la Constitución Política, como quiera que responde a la necesidad de dotar a los agentes diplomáticos, consulares y a los órganos de derecho internacional y sus funcionarios de la suficiente autonomía e independencia para el desarrollo de sus funciones.¹²

Tampoco vulnera el artículo 13 de la Constitución por cuanto la igualdad se predica respecto de iguales, por ende, puede admitirse un trato desigual cuando se halle suficientemente justificado, empero, ha adoptado el criterio finalista restringido respecto de la interpretación de las prerrogativas de inmunidad jurisdiccional, arguyendo que ningún Estado estaría en la capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente o representante de gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional y, en general a ningún órgano de derecho internacional, pues podrían sacrificarse algunas atribuciones que le competen como Estado soberano¹³, de manera que son los principios y no una mera liberalidad los que fundamentan la existencia de las prerrogativas.

Para corroborar el aserto, obsérvese el pronunciamiento de la Corte Constitucional al efectuar el control de constitucionalidad de la Ley 208 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba el 'Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología' hecho en Madrid el 13 de septiembre de 1983”, en el cual interpretó que la inmunidad de jurisdicción reconocida a través de la suscripción del acuerdo no puede entenderse de manera absoluta, por consiguiente, es posible que el Centro y sus funcionarios sean juzgados por la jurisdicción colombiana:

“...Dicha inmunidad restringe el derecho de acceso a la justicia de los habitantes del territorio, así como las facultades correlativas de jurisdicción de los órganos nacionales. Los bienes comprometidos - el derecho fundamental de acceso a la justicia y la soberanía del Estado - hacen que la cláusula que se analiza deba ser objeto de una interpretación restringida de tal manera que la inmunidad que se concede tenga un alcance relativo. De una parte, debe garantizarse la independencia del Centro y protegerse sus bienes y haberes frente a decisiones arbitrarias. De otra parte, las operaciones o transacciones del Centro que por su propia naturaleza deban someterse a las cláusulas de derecho interno o supranacional y que puedan lesionar derechos reconocidos por el ordenamiento a habitantes del territorio, no pueden estar exentas de reclamación judicial. Si así no fuera, se estaría sacrificando, sin justificación razonable, atributos soberanos del Estado nacional que implican la garantía de derechos fundamentales

¹² Ver entre otras. Sentencia C-137 de 1996.

¹³ Sentencia C-137 de 1996.

reconocidos por el orden constitucional, sin que ello resulte necesario para garantizar la legítima independencia del Centro y la integridad de sus bienes.

(...)

El Estado colombiano no puede aceptar la inmunidad judicial absoluta y, por tanto, deberá señalar que en el evento de que surja una disputa jurídica entre un habitante del territorio y el Centro, cuando este actúe como un particular o sometido a las normas de derecho interno o supranacional, podrá apelarse a los mecanismos judiciales consagrados por el ordenamiento nacional e internacional a fin de que el conflicto se resuelva según las normas vigentes en el territorio nacional".¹⁴

Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se torne ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción.

Por supuesto, esta Corporación ha sido receptiva a la situación que se presenta cuando por causa del reconocimiento de las inmunidades de jurisdicción se impide a las personas, en principio, acceder a la administración de justicia que, a la postre, puede configurar un rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas causante de daños antijurídicos que el Estado estaría en la obligación de resarcir en los términos de la artículo 90 de la Constitución Política, siempre que

¹⁴ Ibidem.

se acrediten la totalidad de los elementos integradores de la responsabilidad extracontractual¹⁵.

Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que mediante el Acuerdo suscrito el 4 de septiembre de 1972 entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB-, se estableció la sede de la SECAB en Bogotá, Acuerdo ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 122 de 1985, puesta en vigencia mediante Decreto el 1952 de 1986.

En dicho instrumento se previeron, además, una serie de prerrogativas consistentes en inmunidades relativas a los sujetos, a las cosas y a las funciones.

En efecto, el artículo 2º del Acuerdo establece que el Gobierno de Colombia reconoce inmunidad a los funcionarios directivos de la -SECAB- de nacionalidad distinta a la colombiana en la forma reconocida a los funcionarios diplomáticos acreditados ante el Gobierno de Colombia. Se trata de una inmunidad personal de la misma connotación a la establecida por la Convención de Viena de 1975 en los ámbitos penal, civil y administrativo para los agentes diplomáticos. En los artículos subsiguientes estableció una serie de inmunidades relativas a las cosas, en tanto establece que la sede de la SECAB será inviolable (artículo 3º); la correspondencia y demás formas de comunicación de la SECAB no será censurada (artículo 5º). etc.

El artículo 6º, por su parte, establece:

“SEXTO. La Secab y sus bienes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren, gozarán de inmunidad de jurisdicción, salvo renuncia expresa a la misma notificada mediante escrito por la Secab al Gobierno”.

Como se puede apreciar, la cláusula de inmunidad resulta ser tan abstracta que pareciera subsumir, incluso, algunas de las prerrogativas reconocidas en otros artículos del mismo cuerpo normativo, por vía de ejemplo, la inmunidad respecto de las cosas establecida por el artículo 3º, por consiguiente, para definir el alcance de la misma resulta necesario analizar la finalidad de la inmunidad en relación con el objeto o la función de la SECAB en Colombia, conforme a lo

¹⁵ Ver entre otras la sentencia proferida el 25 de agosto de 1998 por la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera; Consejo de Estado. Consejero Ponente, Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros. Actor: Vitelvina Rojas Robles.

expuesto en precedencia. Es de anotar que la preceptiva contenida en el literal c) del artículo vigésimo cuarto del Acuerdo corrobora lo señalado, en cuanto prevé:

“... c) Para la interpretación del presente Acuerdo se tendrá en cuenta que es su objetivo fundamental el de facilitar a la Secab el ejercicio pleno y eficiente de sus funciones para el cumplimiento de los fines del Convenio Andrés Bello”.

Inicialmente el Convenio Andrés Bello fue celebrado el 31 de enero de 1970 con la finalidad de fortalecer y acelerar el desarrollo integral de los países signatarios mediante esfuerzos mancomunados en áreas como la educación, la ciencia, la cultura y la tecnología para conseguir el desarrollo armónico de los Estados miembros.

En el año 1990 fue suscrito un nuevo Convenio acorde con la realidad histórica y las nuevas tendencias y necesidades de los Estados, estableciendo que “... la finalidad de la Organización es la integración educativa, científica, tecnológica y cultural de los Estados miembros, para lo cual se comprometen a concertar sus esfuerzos en el ámbito internacional con el fin de:

“a. Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre ellos.

“b. Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.

“c. Realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura para lograr el desarrollo integral de sus naciones; y

“d. Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos”.¹⁶

Para el efecto los países miembros establecieron que la organización impulsaría, entre otras, las siguientes acciones:

“a. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades integradas.

“b. Incentivar proyectos de desarrollo conjuntos, que contribuyan a mejorar la productividad en las áreas de la Organización.

“c. Desarrollar relaciones de cooperación con otros países y con organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁶ Artículo 2º del Convenio celebrado el 27 de noviembre de 1990, aprobado mediante la Ley 20 de 1992.

“d. Formular y presentar proyectos de acuerdos sobre protección y defensa del patrimonio cultural, teniendo en cuenta las convenciones internacionales sobre la materia.

“e. Fomentar el otorgamiento de becas recíprocas.

“f. Apoyar, en condiciones de reciprocidad, el establecimiento de cupos para que los alumnos procedentes de los Estados miembros ingresen o continúen sus estudios en establecimientos de educación superior.

“g. Unificar criterios para reconocer niveles de conocimiento y/o habilidades en oficios adquiridos al margen de la educación formal, por nacionales de cualquiera de los Estados miembros.

“h. Fomentar la difusión de la cultura de los Estados miembros y de los avances en educación, ciencia y tecnología, a través de la prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de comunicación social.

“i. Incentivar la publicación y difusión de sus valores literarios y científicos entre los Estados miembros¹⁷.

El órgano administrativo y ejecutor de las políticas de la Organización Convenio Andrés Bello es la Secretaría Ejecutiva, la cual goza de personería jurídica en los términos del artículo vigésimo del Acuerdo celebrado el 4 de septiembre de 1972, y cuyas funciones están determinadas por el artículo 15 del Acuerdo suscrito en Madrid –España el día 27 de noviembre de 1990, así:

“ARTÍCULO 15o. El órgano ejecutivo de la Organización, es la Secretaría Ejecutiva y su titular es el representante legal de la Organización.

“Son funciones de la Secretaría Ejecutiva:

“a. Ejecutar la política de la Organización.

“b. Preparar la Reunión de Ministros.

“c. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones y demás acuerdos de la Reunión de Ministros.

“d. Administrar el Fondo de Financiamiento de la Organización.

“e. Preparar la propuesta de programa-presupuesto de la Organización.

“f. Coordinar las actividades de los órganos y entidades especializadas.

“g. Mantener las relaciones de la Organización con terceros países y organismos nacionales e internacionales.

“h. Las demás funciones que determine la Reunión de Ministros.”

Del anterior contexto se infiere que a la SECAB como órgano ejecutor de las políticas de la Organización Convenio Andrés Bello, le concierne propender por la integración de los países signatarios del acuerdo organizacional, en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología, estimulando el conocimiento y el

¹⁷ Artículo 4, ibidem.

desarrollo equilibrado y sostenible de los Estados miembros, fomentado y ejecutando planes y programas conjuntos de fortalecimiento para conseguir beneficios mutuos y el progreso igualitario de éstos, concepción que guarda armonía con el objetivo general de los órganos de derecho internacional de acción conjunta creados por dos o más Estados con funciones específicas determinados por el interés común.

Particularmente, el Contrato No. 001 de 2002 cuya declaratoria de incumplimiento se depreca de manera principal, fue celebrado entre el Consorcio INTERSIDRI y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, con el objeto de interventorar los proyectos financiados con recursos del Fondo DRI para las vigencias 2001 y 2002.

A su turno, la relación contractual señalada en precedencia, tuvo origen en el Convenio Matriz de Cooperación y Asistencia Técnica DRI - SECAB No. 1706-01-05755-0-2002, suscrito el 18 de enero de 2002, entre el entonces Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI¹⁸-, y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello SECAB-, cuyo objeto se hizo consistir en la “...cooperación y asistencia técnica y administrativa por parte de la SECAB al Fondo DRI, para el desarrollo de las actividades de supervisión técnica, administrativa y financiera que el FONDO DRI debe adelantar en relación con los proyectos de inversión que cofinancie en desarrollo de su gestión institucional a través de la evaluación, seguimiento, liquidación y demás actividades técnicas y administrativas relacionadas con los mismos”.(Cláusula primera), de manera que la SECAB debía brindar el apoyo y cooperación al FONDO DRI, para el desarrollo de actividades de supervisión, evaluación, seguimiento, liquidación, adoptar las medidas

¹⁸ El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural – DRI-, fue organizado como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura, creado mediante Decreto - Ley 77 de 1987 y reestructurado mediante Decreto 2132 de 1992. El objeto de la Entidad estaba definido por el artículo 11 del mencionado Decreto, Modificado por el artículo 9º de la Ley 160 de 1994, así: “... Objeto. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural tendrá como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentados por las respectivas entidades territoriales, en materias tales como asistencia técnica, comercialización incluida la postcosecha, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuicultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidios a la vivienda rural, saneamiento ambiental, y vías veredales cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado....”, de manera que, aún cuando dentro de sus funciones se encontraba la de celebrar contratos de cooperación científica o tecnológica con entidades nacionales o extranjeras, tales contratos debían Guardar relación directa con el objeto de la entidad. Las anteriores normas fueron derogadas expresamente por el artículo 26 del Decreto 1300 de 2003.

Es de anotar que la liquidación del Fondo se ordenó mediante el Decreto - Ley 1290 de 2003.

financieras, técnicas y administrativas sobre los proyectos de Cofinanciación que el Fondo DRI indicara expresamente.

Para los anteriores efectos convinieron conformar un Comité de Coordinación para la ejecución del convenio y el DRI, por su parte, debía transferir los dineros necesarios para la ejecución del objeto de la relación negocial a la SECAB y, ésta, a su vez, destinaba tales dineros al cumplimiento de las actividades indispensables para conseguir tal fin. Asimismo, la SECAB debía adecuar los términos de referencia que enviara el Comité de Coordinación del Convenio con la finalidad de adelantar los procesos de selección tendientes a materializar la contratación requerida para ejecutar el objeto del Convenio de Cooperación y, en efecto, celebrar los contratos derivados de éste, conforme al reglamento de Contratación de la SECAB, es decir, conforme a las normas de derecho privado vigentes en Colombia. (fls. 12 y s.s. C. No.3).

Precisamente el Contrato No. 001 del 25 de julio de 2002, en torno del cual gira la controversia, fue uno de los Contrato que celebró la SECAB para desarrollar el objeto del Convenio de Cooperación DRI - SECAB No. 1706-01-05755-0-2002, específicamente, con el Consorcio Intersidri, cuyos integrantes conforman el extremo activo del litigio.

Con base en las anteriores precisiones, considera la Sala que el objeto del Convenio de Cooperación celebrado entre el Fondo DRI y la SECAB, no guarda una relación directa con las finalidades de la Organización - Convenio Andrés Bello, menos aún con las finalidades de la SECAB en Colombia, pues dicho objeto no se enmarca dentro de los servicios al desarrollo, al incentivo, a la promoción, a la divulgación o a la integración de los Estados signatarios del Convenio Andrés Bello, en áreas como la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, el objeto se contrajo a la supervisión y a la prestación de apoyo técnico y administrativo respecto de los Convenios cofinanciados con recursos del Fondo DRI, lo cual pareciera indicar que el fin determinante por parte de éste era el impulso de la gestión institucional en el área a su cargo, es decir, en el desarrollo rural, de suerte que los Contratos celebrados en virtud del Convenio Matriz, naturalmente tuvieron la misma connotación, con el ingrediente adicional que en el específico evento, el proceso de selección, la escogencia del contratista y la celebración del negocio jurídico estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, circunstancia que por sí misma no desnaturaliza el fin de la contratación

que, como se dijo anteriormente, era la gestión institucional del Fondo DRI, razón por la cual la Sala no encuentra una relación causal entre la función de la SECAB y el objeto de los negocios jurídicos celebrados, ni siquiera en el área de desarrollo corporativo.¹⁹

Las anteriores circunstancias permiten concluir que la cláusula de inmunidad de jurisdicción que ampara a la SECAB no puede extenderse al específico evento, como quiera que la controversia que se pretende someter al conocimiento de la Jurisdicción del Estado Colombiano, es ajena, reitera la Sala, a la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional y, por ende, no puede predicarse una eventual afectación de la autonomía e independencia funcional en los términos del artículo 15 del Tratado Internacional de la Organización -Convenio Andrés Bello, pues la actuación desprovista de tal connotación equivale a la misma de un particular, por ausencia de objeto del principio de no injerencia.

Extender en el específico evento la inmunidad de jurisdicción equivaldría a reconocer la misma de manera absoluta, materializando el criterio subjetivo que, como se ha venido diciendo, no es de recibo para la Sala, pues no es aceptable que la simple verificación de la existencia de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional conduzca indefectiblemente a la exclusión del poder jurisdiccional interno, sin razonamiento jurídico válido.

Por otra parte, cabe anotar que el Convenio Matriz de Cooperación y el Contrato celebrado con el Consorcio Intersidri, fueron ejecutados con dineros del Estado colombiano, razón que aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción.

En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio – *pacta sunt servanda*- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación negocial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste

¹⁹ Educación, cultura, ciencia y tecnología.

ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna.²⁰ Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida.

En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo.

Es de anotar que la SECAB tiene capacidad para ser parte dentro del proceso, por cuanto el artículo vigésimo de la Ley 122 de 1985, le reconoció personería jurídica como organismo intergubernamental, razón por la cual está facultada para ejercer actos jurídicos en Colombia.²¹

La demanda se encuentra dirigida contra la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, la Nación Colombiana - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI-.

Sin embargo, la vinculación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI-, no resulta materialmente viable, porque dicho establecimiento público fue suprimido y liquidado en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1290 de 2003,²² encontrándose para la fecha culminado el proceso de liquidación, de manera que en los términos del inciso segundo del artículo 17 *ibidem*²³, es la Nación

²⁰ A este respecto resultan ilustrativas las razones esgrimidas por la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la norma contenida en el inciso 4º del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Sentencia C-249 de 2004.

²¹ VIGÉSIMO. El Gobierno reconoce la personería jurídica de la Secab como organismo intergubernamental y por lo tanto su capacidad legal para ejercer en Colombia los actos jurídicos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

²² El inciso segundo del artículo 1º del Decreto 1290 de 2003 señaló el término de dos años contados a partir de la vigencia de la norma para liquidar el Fondo DRI, vencido el cual desaparece la existencia del establecimiento público. El mencionado Decreto fue publicado en DIARIO OFICIAL. AÑO CXXXIX. N. 45196. 23, MAYO, 2003. PAG. 22

²³ “Artículo 17.- Procesos judiciales (...) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá, una vez culminada la liquidación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI en Liquidación, la

Colombiana quien deben comparecer al proceso representada por el Ministerio de Agricultura, por los hechos atribuibles al desaparecido Fondo.

Sobra anotar que la vinculación de la Nación Colombiana - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural resulta procedente, no sólo por cuanto, el contrato en torno del cual gira la controversia fue celebrado con dineros del desaparecido Fondo -DRI -sino que, además, dicho establecimiento público era quien Cofinanciaba los proyectos sobre los cuales recaía la interventoría contratada por la SECAB con el Consorcio Intersidri,²⁴ circunstancia que los liga en una relación jurídica única e inescindible que implica la necesaria comparecencia al proceso tanto de la SECAB como de la Nación Colombiana para definir la eventual responsabilidad que se atribuye a las Entidades demandadas de manera solidaria, con un fundamento en los hechos que estructuran la demanda y las pretensiones de la misma que, a juicio de la Sala resulta válidas así formuladas.

Finalmente, precisa la Sala que pese a la condición de particular con que actuó la -SECAB-, en el evento sub - lite, la vinculación de la Nación Colombiana al proceso implica que se produzca el denominado factor de conexión, dando lugar a que se genere el fuero de atracción respecto de aquélla y sea la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competente para conocer de la controversia.

En efecto, el Consejo ha sostenido en diversas oportunidades que en virtud del fuero de atracción, al demandarse de forma concurrente a una entidad estatal, demanda cuyo conocimiento corresponde a esa jurisdicción y a otra entidad, en un caso en el que la competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria, el proceso debe adelantarse ante la primera, la cual tiene competencia, entonces, para fallar acerca de la responsabilidad de las dos demandadas²⁵.

No obstante, también ha precisado que el factor de conexión no puede quedar sujeto a la voluntad del demandante, de modo que éste "...seleccione, a su antojo, las entidades demandadas escogiéndolo, de esa manera, la jurisdicción

totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos".

²⁴ A través del Contrato No. 001 de 2002 celebrado entre la SECAB y el Consorcio Intersidri.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007. Radicación número 15526. Consejero Ponente Doctor Mauricio Fajardo Gómez. Nota original traída de la sentencia del 15 de febrero de mil novecientos noventa y uno 1991; Consejero Ponente Doctor Rodrigo Vieira Puerta; Radicación número: 1170 de la sentencia citada: Ver sentencias del 4 de febrero de 1.993, exp. 7.506; 25 de marzo de 1993, exp. 7.476; 12 de septiembre 1997, exp. 11.224; 30 de abril 1997, exp.12.967.

que más le conviene para que le resuelva el asunto. Es menester, como lo ha reiterado la sala, que la vinculación de tales entidades al proceso tenga fundamento serio, es decir que, en la demanda, se invoquen acciones u omisiones que, razonablemente, conduzcan a pensar que su responsabilidad pueda quedar comprometida. De otra manera, se tratará de una vinculación carente de todo sustento y con el sólo propósito de variar la jurisdicción legal, conducta que no puede ser recibida por el juez administrativo y por ningún juez»²⁶.

En el asunto sub - lite, como se ha venido diciendo, no existe duda de que la demanda atribuye responsabilidad seria y fundada a cargo del desaparecido Fondo DRI que justificaría la comparecencia del mismo al proceso, sin embargo, ante la supresión y liquidación del mismo, quien debe concurrir al proceso, como quedó suficientemente explicado líneas atrás, es la Nación Colombiana, por consiguiente, es la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competente para juzgar la controversia en virtud del precepto contenido por el artículo 82 del C.C.A., y resulta ser competente, en virtud del fuero de atracción, para juzgar la responsabilidad de la SECAB, de acuerdo con lo expuesto.

La demanda será admitida como quiera que reúne los requisitos de oportunidad y de forma establecidos por los artículos 136 y 137 del C.C.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVÓCASE la providencia proferida el día 30 de mayo de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera - Sub Sección "B", por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- ADMÍTESE la demanda presentada por las sociedades INGETEC S.A. ING., INGENIERIA S.A. e INFOGROUP LTDA., integrantes del

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de marzo treinta (30) de dos mil uno (2001); Consejero ponente: Juan Ángel Palacio Hincapié; Radicación número: 25000-23-27-000-2000-0668-01(11687).

Consortio Intersidri, contra la NACIÓN Colombiana - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y al señor Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello en Colombia –SECAB-.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público.

QUINTO.- FÍJESE el negocio en lista por el término de diez (10) días.

SEXTO.- El Tribunal Administrativo de Cundinamarca señalará los gastos del proceso.

SEPTIMO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Presidente de la Sala

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

RUTH STELLA CORREA PALACIO

ENRIQUE GIL BOTERO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

Salvó Voto

SALVAMENTO DE VOTO DEL DR. MAURICIO FAJARDO GOMEZ

SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRES BELLO - Inmunidad de jurisdicción / SECAB - Inmunidad de jurisdicción / ORGANISMO INTERNACIONAL DE DERECHO PUBLICO - Inmunidad de jurisdicción.

SECAB / INMUNIDAD DE JURISDICCION - Secretaria ejecutiva del convenio Andrés Bello. Organismo internacional de derecho público / JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Inmunidad. Organismo internacional

La imposibilidad de vincular al proceso judicial de la referencia a la SECAB, Organismo Internacional de Derecho Público, encuentra respaldo y razón suficiente en instrumento que suscribieron el 4 de septiembre de 1972 La Nación Colombiana, representada por el Gobierno Nacional y la misma Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB–, para efectos de acordar el establecimiento de la sede de ese organismo internacional en Bogotá, acuerdo que fue aprobado por el Estado a través de la Ley 122 de 1985. Pues bien –tal como lo pone de presente la providencia a la cual se refiere el presente salvamento de voto–, en dicho instrumento, incorporado en el ordenamiento positivo interno de Colombia mediante la aludida Ley 122 de 1985, se consagraron diversas inmunidades relativas a los sujetos, a las cosas y a las funciones de la SECAB, entre las cuales importa destacar, dada su pertinencia para el asunto concreto que se examinó en el proceso de la referencia, aquella inmunidad que recoge el artículo 6º del acuerdo. Así pues, el compromiso internacional a cuya observancia se obligó el Estado Colombiano, cuya obligatoriedad para los jueces de la República deviene de la incorporación que al ordenamiento legal vigente se efectuó mediante la Ley 122 de 1985, determinó con claridad que la SECAB, como Organismo de Derecho Internacional Público, gozará de inmunidad de jurisdicción, razón por la cual no puede ser llevada y/o llamada a los estrados o a las instancias judiciales existentes en Colombia, a menos que dicho organismo decida, de manera explícita y por escrito, renunciar a su inmunidad. Puesto que en el caso que aquí se examina no se ha acreditado la renuncia expresa y escrita de la SECAB a la inmunidad de jurisdicción convenida con el Estado Colombiano, a mi juicio resulta evidente que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, instituida en el país de conformidad con las normas constitucionales y legales correspondientes (Constitución Política: artículos 113, 116, 236 y siguientes; Ley Estatutaria de la Administración de Justicia [números 270 y 1285]; Código Contencioso Administrativo [Decreto-Ley 01 de 1984]; Ley 446 y demás concordantes), en modo alguno le puede ser aplicada a la SECAB y, por eso mismo, cualquier actuación que se cumpla con el propósito de vincularla a un proceso judicial en Colombia, sin que medie renuncia a su inmunidad, estará afectada de nulidad insaneable por falta de jurisdicción, de conformidad con los dictados y las previsiones que el Código de Procedimiento Civil consigna en sus artículos 140, numerales 1 y 2, y 144, inciso final, cuestión que además resulta violatoria del Derecho Fundamental al Debido Proceso que la propia Carta Política recoge en su artículo 29.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

Bogotá D. C., veintiséis (26) de marzo de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-26-000-2006-02062-01(34460)

Actor: INTEGRANTES DEL CONSORCIO INTERSIDRI

Demandado: NACION COLOMBIANA-MINISTERIO DE AGRICULTURA-FONDO DRI; SECRETARIA EJECUTIVA DEL CONVENIO ANDRES BELLO

Referencia: CONTRATOS

Con el respeto que profeso por las decisiones de la Sala, debí apartarme de la decisión que se adoptó, en segunda instancia, para efectos de admitir la demanda judicial formulada tanto en contra de La Nación - Ministerio de Agricultura - Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI–, como en contra también de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB–, todo con el propósito de que se diriman las controversias surgidas en relación o con ocasión de la celebración y la ejecución del contrato No. 001/02, el cual fue celebrado, de manera directa y exclusiva, entre el referido organismo internacional de Derecho Público (SECAB) y el Consorcio INTERSIDRI.

Las razones de mi disentimiento para con el criterio mayoritario de la Sala se encuentran plasmadas en la providencia que adoptó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuya virtud dispuso el rechazo de la demanda correspondiente, decisión que, a mi juicio, debió ser confirmada.

La imposibilidad de vincular al proceso judicial de la referencia a la SECAB, Organismo Internacional de Derecho Público, encuentra respaldo y razón suficiente en instrumento que suscribieron el 4 de septiembre de 1972 La Nación Colombiana, representada por el Gobierno Nacional y la misma Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB–, para efectos de acordar el establecimiento de la sede de ese organismo internacional en Bogotá, acuerdo que fue aprobado por el Estado a través de la Ley 122 de 1985.

Pues bien –tal como lo pone de presente la providencia a la cual se refiere el presente salvamento de voto–, en dicho instrumento, incorporado en el ordenamiento positivo interno de Colombia mediante la aludida Ley 122 de 1985, se consagraron diversas inmunidades relativas a los sujetos, a las cosas y a las funciones de la SECAB, entre las cuales importa destacar, dada su pertinencia para el asunto concreto que se examinó en el proceso de la referencia, aquella inmunidad que recoge el artículo 6º del acuerdo en los siguiente términos:

“SEXTO. La Secab y sus bienes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren, gozarán de inmunidad de jurisdicción, salvo renuncia expresa a la misma notificada mediante escrito por la Secab al Gobierno”.

Así pues, el compromiso internacional a cuya observancia se obligó el Estado Colombiano, cuya obligatoriedad para los jueces de la República deviene de la incorporación que al ordenamiento legal vigente se efectuó mediante la Ley 122 de 1985, determinó con claridad que la SECAB, como Organismo de Derecho Internacional Público, gozará de inmunidad de jurisdicción, razón por la cual no puede ser llevada y/o llamada a los estrados o a las instancias judiciales existentes en Colombia, a menos que dicho organismo decida, de manera explícita y por escrito, renunciar a su inmunidad.

Puesto que en el caso que aquí se examina no se ha acreditado la renuncia expresa y escrita de la SECAB a la inmunidad de jurisdicción convenida con el Estado Colombiano, a mi juicio resulta evidente que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, instituida en el país de conformidad con las normas constitucionales y legales correspondientes (Constitución Política: artículos 113, 116, 236 y siguientes; Ley Estatutaria de la Administración de Justicia [números 270 y 1285]; Código Contencioso Administrativo [Decreto-Ley 01 de 1984]; Ley 446 y demás concordantes), en modo alguno le puede ser aplicada a la SECAB y, por eso mismo, cualquier actuación que se cumpla con el propósito de vincularla a un proceso judicial en Colombia, sin que medie renuncia a su inmunidad, estará afectada de nulidad insaneable por falta de jurisdicción, de conformidad con los dictados y las previsiones que el Código de Procedimiento Civil consigna en sus artículos 140, numerales 1 y 2, y 144, inciso final, cuestión que además resulta violatoria del Derecho Fundamental al Debido Proceso que la propia Carta Política recoge en su artículo 29.

Con todo respeto y consideración,

MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Consejero de Estado