**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**Magistrada Ponente: Martha Ruth Ospina Gaitán**

**Expediente No: 11001 31 05 023 2016 00034 01**

Oswaldo Cortés Blandón vs. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra el auto proferido el 23 de junio de 2016 por el Juzgado 23 Laboral del Circuito de esta ciudad.

Previa deliberación de los magistrados, y conforme a los términos acordados en la sala de decisión, se procede a dictar el siguiente:

**AUTO**

1. Oswaldo Cortés Blandón demandó al Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo PNUD, con miras a obtener la declaratoria de dos contratos de trabajo, uno entre el 6 de octubre de 2012 y el 31 de enero de 2014, y el otro entre el 8 de mayo y el 31 de diciembre de ese mismo año, junto con el pago de prima de servicios, vacaciones, auxilio de cesantías, intereses sobre las cesantías, sanción por su no pago, aportes a seguridad social en pensiones y en salud, indemnizaciones moratorias de los artículos 99 de la Ley 50 de 1990 y 65 del CST., la indexación, y costas (fls. 2 a 11).
2. Por reparto, correspondió el conocimiento de este asunto al Juzgado 23 Laboral del Circuito de esta ciudad, quien mediante auto de 25 de abril de 2016, y previo a estudiar la viabilidad de admitir la demanda, decidió enviar oficio al Ministerio de Relaciones Exteriores *«para que se sirva certificar si conforme a la cláusula de inmunidad pactada a favor del PNUD está se encuentra acompañada de mecanismos adecuados y apropiados para el restablecimiento de derechos de trabajadores afectados con la relación laboral, es decir, si tiene establecido algún mecanismo a través del cual se pueden solucionar las controversias laborales surgidas en nuestro país (…)»* (fl. 25).
3. Al expediente llegó una respuesta dada por el doctor Jorge Mauricio Castro Vargas, como Coordinador Grupo Interno de Trabajo de Privilegios e Inmunidades del Ministerio de Relaciones Exteriores (fls. 27 a 29).
4. La jueza de conocimiento, mediante auto proferido el 23 de junio de 2016, rechazó la demanda, por considerar lo siguiente: *«(…) el PNUD goza de inmunidad reconocida por el Estado Colombiano mediante la incorporación en nuestro ordenamiento de la ‘Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas’, así como por las disposiciones establecidas en el convenio de cooperación celebrado entre el Gobierno colombiano y el Programa (…) todo lo cual pretende dotar a este organismo internacional de las condiciones necesarias que le permitan desarrollar su función institucional en nuestro país, bajo supuestos de neutralidad e independencia, en donde para la solución de los problemas laborales con sus funcionarios, ofrece mecanismos de resolución de conflictos de conformidad con la sección 29 de la Convención sobre Prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas de 1946, tales como la conciliación o arbitraje, los cuales quedaron firmados en los diferentes contratos que suscriben las personas con dicha organización; como tampoco, se advierte que dicho organismo haya renunciado a la inmunidad, tal como se manifiesta en la certificación allegada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en respuesta al oficio librado (…)»* (fl. 38).
5. Inconforme con la decisión, la parte demandante la apeló. Para sustentar su inconformidad manifestó, en síntesis, que el juzgado desconoció el precedente de la Corte Suprema de Justicia, en casos similares al presente, *«sin explicar las razones de su rebeldía frente al precedente, pese a que en el auto 25 de abril de 2016 citó una de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en un proceso ejecutivo contra el PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD reconociendo la jurisdicción del Estado colombiano para conocer de procesos en contra de organismos internacionales sobre conflictos relacionados directa o indirectamente con un contrato de trabajo, y la competencia de los jueces laborales del circuito para tramitarlos»,* y que *«no verificó si el PROGRAMA DE LAS NACIONES PARA EL DESARROLLO PNUD si en virtud de normas convencionales llámese tratado constitutivo, acuerdo de sede o convención, este organismo goza o no de inmunidad diplomática en materia laboral, es decir, no se detuvo a revisar las pruebas que reposan en el expediente, y tampoco la sección 29 de la Convención de Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946»*. Para concluir, expuso, por una parte, que ninguno de los instrumentos referidos por el juzgado ofrece mecanismos de solución de conflictos tales como la conciliación o el arbitraje y, por la otra, que aun cuando se estudiara la Convención de Prerrogativas e Inmunidades de 1946, esta norma no hace referencia expresa al Derecho del Trabajo, sino al Derecho Privado (fls. 39 a 42).
6. **Cuestión preliminar**. El auto recurrido es susceptible del recurso de apelación, conforme lo dispone el numeral 1º del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, reformado por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001.

**CONSIDERACIONES**

1. **Inmunidad de jurisdicción: aspectos generales.**

Como se sabe, la inmunidad de jurisdicción constituye un principio del Derecho Internacional, reconocido por la costumbre, y por varios instrumentos internacionales, definido por la doctrina en general, como aquella exclusión de la posibilidad de que un sujeto específico pueda quedar sometido a la jurisdicción interna de determinado Estado. Es decir, que está relacionada con aquella improcedencia de llevar a un Estado, o sus agentes, o a organizaciones internacionales, ante los tribunales de otro Estado, por hechos ocurridos en el territorio del segundo.

Frente al tema que se estudia, la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-883 de 2005, ha considerado, en síntesis, que la figura en comento, en verdad, se trata de un principio de carácter procesal, que opera como excepción, y reviste 2 manifestaciones fundamentales, a saber: **(i)** la inmunidad de jurisdicción como tal, que se refiere a la falta de competencia de los jueces nacionales para juzgar a determinados sujetos de derecho internacional, que pueden ser otros Estados, u organizaciones internacionales; y **(ii)** la inmunidad de ejecución, que impide que se haga efectiva determinada decisión judicial, en caso de que el procedimiento de declaración del derecho respectivo, contra el sujeto de derecho internacional, se hubiese llevado a cabo.

Para resolver entonces la inconformidad planteada por el recurrente, en aras de fijar un criterio al respecto, esta Sala optará, por cuestiones de método, por referirse primero a la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales, su tratamiento jurisprudencial, tanto de la ordinaria laboral como de la constitucional, así como la naturaleza jurídica de la entidad demandada, para posteriormente establecer, si esta especialidad de la jurisdicción ordinaria, debe continuar o no, con el conocimiento del proceso.

1. **Inmunidad de jurisdicción: Organizaciones Internacionales OI.**

En el ámbito del Derecho Internacional, las organizaciones internacionales constituyen formas de institucionalidad de cooperación entre los Estados, que se establecen con el fin de alcanzar ciertos objetivos comunes, razón por la cual aquellos pueden crear, mediante un acuerdo multilateral, entidades internacionales, con personalidad jurídica propia y dotadas de órganos permanentes, a las que atribuyan ciertas competencias o poderes jurídicos, con el fin de dotarlas de las herramientas necesarias para la consecución de los fines perseguidos (Corte Constitucional, sentencia T-883 de 2005).

Frente al tema de la inmunidad de jurisdicción de las organizaciones internacionales, debe aclararse aquí, que esta no ostenta el mismo tratamiento que la otorgada a los Estados en estricto sentido. Mientras la inmunidad de jurisdicción de los Estados surge de una norma de Derecho Internacional Consuetudinario, por el principio de igualdad soberana de cada uno, la inmunidad de los organismos internacionales está establecida por la voluntad de los Estados, o los miembros que la componen, es decir, que surge siempre de la carta o instrumento constitutivo del organismo, o de las convenciones que existen sobre el tema, o los acuerdos sede, o leyes nacionales.

En relación con este *tipo* de inmunidad, respecto de los actos y hechos de naturaleza contractual laboral que comprometen a nacionales, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, entre otras providencias, en sentencia STL847 de 27 ene. 2016 rad. 42300, y en autos AL3295 de 9 abr. 2014 rad. 62861, y AL1685 y AL1432 de 4 y 18 mar. 2015 rads. 6971 y 62862, precisó su criterio, y expresó que dicha figura no emerge de manera endógena y, por lo mismo, no podía entenderse derivada del Derecho Internacional Consuetudinario, sino que se encontraba consagrada, según fuera el caso, en el tratado constitutivo del respectivo organismo, o acuerdo de sede, con el alcance que sus miembros pudieron haberle decidido, sin que ello pudiera conllevar que los Estados eliminaran de tajo la justiciabilidad de una OI cuando convengan el conceder el beneficio de la inmunidad absoluta a aquellos, toda vez que, si bien es cierto, estos – los Estados – fijan y delimitan los alcances de la inmunidad, también lo es, que conforme a diferentes convenciones internacionales de derechos humanos, dicha exención procesal no puede privar al particular afectado del derecho de acceder a la administración de justicia, razón por la que, es indispensable que la organización internacional cuente con mecanismos apropiados para la resolución de las controversias suscitadas con sus trabajadores, bien sea a través de tribunales propios, o jurisdicción arbitral o internacional con garantías suficientes.

En otras palabras, la competencia de los tribunales nacionales, a fin de dar cabida a la *inmunidad restringida de jurisdicción* nace únicamente cuando la entidad internacional, a pesar de gozar de inmunidad absoluta según el tratado constitutivo, convención o acuerdo sede, **no garantiza a sus trabajadores el acceso a instrumentos de justicia efectiva.**  En igual sentido, el máximo órgano de la jurisdicción ordinaria laboral indicó que corresponde, en todo caso, al juez laboral, y en atención a las particularidades de cada asunto en concreto, establecer si la cláusula de inmunidad pactada en favor del ente internacional, está acompañada o no, de mecanismos adecuados y apropiados para el restablecimiento de los derechos de los trabajadores afectados, a fin de entrar a ejercer su poder jurisdiccional, en razón a que, en ningún caso, el acuerdo puede hacer declinar la *justiciabilidad* de una OI en esta especial materia.

1. **Naturaleza jurídica e inmunidad de jurisdicción frente al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.**

Como se sabe, la Organización de las Naciones Unidas ONU es una entidad de derecho internacional de la que Colombia es miembro fundador, que propende por el mantenimiento de la paz manual, así como por el establecimiento de condiciones de vida dignas para todos los habitantes del planeta, y en cuya carta creadora firmada el 26 de junio de 1945, se estableció la posibilidad de crear programas y organismos que, de manera especializada, prestaran la asistencia que necesitan los países con dificultades específicas, entre ellos el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD**, que fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución No. 2029 de 22 de noviembre de 1965, respecto de quien se pretende llamar como demandado en esta jurisdicción.

De acuerdo con el portal [*www.undp.org*](http://www.undp.org)*.,* el PNUD es un organismo de carácter mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo, que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor, con presencia en 177 países, que trabaja con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales.

En lo que atañe al régimen de inmunidades aplicable a este programa, la Corte Constitucional en la sentencia que fue mencionada de 2005, expresó que aquel gozaba de todas las prerrogativas que se establecieron en la **Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas**, aprobada por la Asamblea General de 13 de febrero de 1946, adoptada en Colombia mediante Ley 62 de 1973, y en vigor a partir del 6 de agosto de 1974 cuando fue depositada en la Secretaría General de la ONU el respectivo documento de adhesión. Esto puede ser corroborado, desde luego, con la lectura del artículo IX, según el cual *«(…) El Gobierno aplicará tanto a las Naciones Unidas y sus órganos, comprendido el PNUD y los órganos subsidiarios de las Naciones Unidas que actúen como organismos de Ejecución del PNUD, como a sus bienes, fondos, y haberes y a sus funcionarios, incluidos el representante residente y otros miembros de la misión del PNUD en el país, las disposiciones de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas».*

Frente al tema de la inmunidad establecida en la mencionada convención, el artículo III, sección 4, dispone que *«Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna media judicial ejecutoria».* En similar sentido, el artículo 2º, sección 2, dispone que: «*Las Naciones Unidas, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria»,* y a continuación en la sección 29, se establece que «*Las Naciones Unidas tomarán las medidas adecuadas para la solución de: (a) disputas originadas por contratos u otras disputas de derecho privado en las que sean parte las Naciones Unidas; (b) disputas en que esté implicado un funcionario de las Naciones Unidas, que por razón de su cargo oficial disfruta de inmunidad, si el Secretario General no ha renunciado a tal inmunidad».* De modo que en virtud de dicho instrumento, es que la entidad aquí demandada podría ser catalogada como aquellas de que gozan de inmunidad reconocida por el Estado colombiano mediante la incorporación en el ordenamiento jurídico interno de la mencionada convención.

1. **Mecanismos de resolución de conflictos con el PNUD.**

Dispone el artículo XII del acuerdo entre Colombia y dicho programa, respecto de la solución de controversias, que *«toda controversia entre el PNUD y el Gobierno que surja a causa del presente convenio, o en relación con él, y que no sea resuelta por medio de negociaciones, o por otro medio de solución aceptado de común acuerdo se someterá a arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes»*.

Si bien, a partir de una lectura desprevenida de la disposición anterior, podría inferirse, de entrada, que dicho acuerdo en verdad no contempla formas concretas de solución de controversia entre quien presta sus servicios a dicho programa y el programa en sí mismo, dado que únicamente se centra a establecer, de manera poco concreta, y que se presta para múltiples interpretaciones, que las controversias que quedaron cubiertas únicamente tienen que ver con aquellas que se presenten entre el Estado y el programa, por lo que podría ser considerada una primera razón para que la justicia ordinaria laboral nacional pueda entrar a resolver la controversia aquí planteada, no puede echarse de menos que allí también quiso incluirse, cualquier tipo de controversia que se suscitara entre quienes prestaran servicios al programa y el programa en sí mismo considerado, **por lo que deben entenderse incorporados todas aquellas disputas que estén relacionadas con la que es objeto de la presente demanda.**

Como formas de dar solución a las controversias, el acuerdo estableció no solo el arbitraje, sino las negociaciones generales, y cualquier otro medio de solución que sea aceptado de común acuerdo entre las partes, sin restringir tal posibilidad a un solo mecanismo de solución de conflictos, o por lo menos, eso es lo que entiende esta Sala al observar la siguiente expresión *«y que no sea resuelta por medio de negociaciones, o por otro medio de solución aceptado de común acuerdo se someterá a arbitraje a solicitud de cualquiera de las partes»*. De suerte que, al dejarse abierta la posibilidad de las diferentes formas de arreglar disputas entre los actores que aquí se involucran, la única alternativa que se tendría que considerar sería el irrefutable hecho de que aquellos no sean considerados efectivos, o idóneos para resolver una controversia de carácter laboral.

Para esta Sala resulta claro que la justicia estatal formal que todos conocemos no siempre es efectiva, y es aquí en donde acompaña lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia C-1195 de 2001, en donde además se indicó que los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como son los que se acabaron de mencionar, de ninguna manera pueden representar una desconfianza hacia la justicia formal estatal, sino más bien, un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativos de justicia autocompositiva que, en todo caso, no dejan de ser **manifestaciones de justicia**, complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas, y que mecanismos como la **mediación** y la **conciliación**, más que medios para la descongestión judicial, son verdaderos instrumentos que garantizan el acceso efectivo a la justicia, y promueven la resolución pacífica de los conflictos.

Si bien cuando la jurisprudencia ordinaria laboral precisó su criterio frente al tema, relacionó algunos ejemplos de mecanismos efectivos de justicia, para lo cual expresó que muestra de ello era el establecimiento de *tribunales administrativos* por parte de las principales organizaciones internacionales para dirimir conflictos laborales entre sus funcionarios y la organización, verbigracia los *tribunales contencioso administrativo y de apelaciones de las Naciones Unidas,* de ninguna manera quiso equiparar los mecanismos de justicia efectivos a un órgano jurisdiccional estatal que dirimiera el conflicto con base en unas normas laborales predeterminadas, en razón a que más adelante sostuvo, para concretar su postura, que como mecanismos de justicia efectiva, las organizaciones internacionales también habían recurrido al pacto de cláusulas compromisorias para la arbitración de los conflictos derivados de contratos de servicios, o el establecimiento de procedimientos especiales previos para resolución de controversias, dejando entonces de lado cualquier restricción al respecto, con la adaptación de la denominada *justicia complementaria.* De manera que, de acuerdo con el breve análisis realizado hasta este momento, no sería posible acoger las aspiraciones de la parte recurrente, para ordenarle a la jueza de primera instancia darle trámite a la presente demanda, en razón a que, como se dijo, dentro del acuerdo sede entre el PNUD y el Gobierno de Colombia, además de existir mecanismos de solución de conflictos, estos pueden ser considerados como idóneos y efectivos.

En este punto, conviene hacer dos precisiones:

1. Si bien es cierto que la jurisprudencia ordinaria laboral en determinadas oportunidades ha considerado que la denominada *inmunidad restringida de jurisdicción* en materia laboral, llamada así por la posibilidad de que el juez nacional pueda entrar a resolver sobre determinados puntos: (i) se adecúa mejor a los contenidos de la Constitución Política de Colombia que, dicho sea de paso establece que el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho, sujeto a la especial protección del Estado, que proclama la vigencia de los principios del derecho internacional aceptados, así como que proscribe el desconocimiento de la libertad, la igualdad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores reconocidos constitucional y legalmente, reivindica la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales, y señala que el Estado promoverá la internacionalización e integración sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; (ii) protege el trabajo como derecho fundamental humano, y (iii) otorga un trato equitativo y recíproco a otros Estados en materia de inmunidad jurisdiccional y, por lo mismo, morigeró su criterio pero frente la inmunidad de jurisdicción de los Estados, no de las organizaciones internacionales, dentro de la cual se encuentra el de sus órganos especializados y/o programas (AL2343 de 20 abr. 2016 rad. 72569), no lo es menos que la razón de su decisión estuvo ligada a la costumbre internacional que, como se vio no es fuente directa para el caso que se analiza, sino como se dijo el tratado, o acuerdo sede, si estos contienen mecanismos de justicia efectiva, y es aquí en donde se reitera la diferencia que existe con la inmunidad de jurisdicción de los Estados.
2. Si bien la sentencia STL847 de 27 ene. 2016 rad. 42300, luego de exponer la tesis que se ha estudiado a la largo de esta providencia, concedió una acción de tutela contra este Tribunal, por hechos similares, la razón de la decisión tuvo que ver únicamente con la motivación insuficiente que tuvo la corporación al resolver sobre el tema puesto en su consideración, al no haber examinado si la cláusula de inmunidad pactada a favor de la entidad aquí convocada, estaba acompañada de mecanismos adecuados y apropiados para el restablecimiento de los derechos de la trabajadora demandante, frente a ejecuciones de índole laboral. Es decir, que en ningún caso estableció que todas las demandas contra el PNUD debía ser admitidas y tramitadas por la cuerda procesal pertinente, sino, se insiste, debía estudiarse el tema en concreto para establecer esa posibilidad, y así quedó mejor explicado en el auto ATL2582 de 20 abr. 2016 rad. 42300, mediante el cual la alta corporación ordenó archivar y declarar cerrado el incidente de desacato que se había iniciado contra una sala de decisión de esta corporación.

De manera que, al compartir esta Sala de decisión las conclusiones a las que arribó la juzgadora de instancia, aun cuando por razones más profundas, habrá de confirmarse el auto apelado.

Sin lugar a imponer condena en costas en el recurso.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión Laboral, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.

**RESUELVE**

**Primero: Confirmar** el auto apelado, pero acorde con lo aquí considerado.

**Segundo:** Sin costas en el recurso.

En firme esta providencia, devolver el expediente al juzgado de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**MARTHA RUTH OSPINA GAITÁN**

Magistrada

**MARTHA LUDMILA ÁVILA TRIANA LUIS CARLOS GONZÁLEZ VELÁSQUEZ**

Magistrada Magistrado