



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA

Magistrado Ponente: LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Proceso N°:	11001333502020170046002
Demandante:	LEIDY JOHANA HERRERA GIRALDO.
Demandado:	NACIÓN- RAMA JUDICIAL.
Controversia	Bonificación Judicial.

Esta Sala del Tribunal asumió competencia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA21-11738 del 5 de febrero de 2021, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, asume el conocimiento en segunda instancia del proceso promovido por LEIDY JOHANA HERRERA GIRALDO, contra la NACIÓN - RAMA JUDICIAL.

Visto el informe secretarial que antecede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del C.P.A.C.A., se analiza que la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, teniendo interés para recurrir, interpuso y sustentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia dictada en su contra en primera instancia el día 19 de marzo de 2021, por el Juzgado Primero Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, aquél se admitirá, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

En consecuencia, se

RESUELVE:

1. ADMÍTASE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandada NACIÓN - RAMA JUDICIAL, contra la sentencia proferida el día 19 de marzo de 2021, por el Juzgado Primero Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión,

ejecutoriado este auto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

2. **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior y al Ministerio Público en la forma establecida en los artículos 198 Num. 3, 199 y 201 del C.P.A.C.A., modificados por los artículos 50 a 52 de la Ley 2080 de 2021.
3. Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese y cúmplase.



LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Magistrado Ponente



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN SEGUNDA - SALA TRANSITORIA

Magistrado Ponente: LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Proceso N°:	11001333502520180054002
Demandante:	CARMEN MARITZA RUBIO LEGUIZAMÓN.
Demandado:	NACIÓN- RAMA JUDICIAL.
Controversia	Bonificación Judicial.

Esta Sala del Tribunal asumió competencia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en virtud de lo ordenado en el Acuerdo PCSJA21-11738 del 5 de febrero de 2021, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y en consecuencia, asume el conocimiento en segunda instancia del proceso promovido por CARMEN MARITZA RUBIO LEGUIZAMÓN, contra la NACIÓN - RAMA JUDICIAL.

Visto el informe secretarial que antecede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del C.P.A.C.A., se analiza que la NACIÓN - RAMA JUDICIAL, teniendo interés para recurrir, interpuso y sustentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia dictada en su contra en primera instancia el día 25 de marzo de 2021, por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, Sección Segundo, aquél se admitirá, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

En consecuencia, se

RESUELVE:

1. ADMÍTASE el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la parte demandada NACIÓN - RAMA JUDICIAL, contra la sentencia proferida el día 25 de marzo de 2021, por el Juzgado Segundo Administrativo Transitorio del Circuito de Bogotá, Sección Segunda, y por economía procesal, se ordenará correr traslado a las partes para que presenten por escrito sus alegatos de conclusión,

ejecutoriado este auto, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

2. **NOTIFÍQUESE** a las partes la decisión anterior y al Ministerio Público en la forma establecida en los artículos 198 Num. 3, 199 y 201 del C.P.A.C.A., modificados por los artículos 50 a 52 de la Ley 2080 de 2021.
3. Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

Notifíquese y cúmplase.



LUIS EDUARDO PINEDA PALOMINO

Magistrado Ponente

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001-33-35-026-2015-00512-01
Demandante: Carlos Hernán Guzmán Beltrán
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Controversia: Apelación de auto que rechaza *parcialmente* la demanda en aplicación del principio de inmunidad jurisdiccional

I. Objeto de la decisión

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante en contra del auto del 24 de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante el cual se resolvió rechazar la demanda respecto de los actos administrativos contenidos en el Oficio SE de 14 de octubre de 2014, emitido por la Organización Convenio Andrés Bello, en el oficio 250/8/4/8 No. 201400776 del 30 de septiembre de 2014, emitido por la Organización – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y en el oficio del 30 de septiembre de 2014, emitido por la Organización de Estados Iberoamericanos.

II. Antecedentes

1. Pretensiones

El señor Carlos Hernán Guzmán Beltrán, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de que se declare configurado el silencio administrativo negativo en relación con las peticiones presentadas ante la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 30 de julio de 2014, así como la presentada ante el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, el 31 de julio de esa misma anualidad. De igual modo, solicita la declaración de nulidad de los presuntos actos administrativos fictos, así como de los siguientes oficios:

- Oficio No. 250/8/4/8 No. 201400776 del 30 de septiembre de 2014, proferido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Oficio No. SE 432 del 14 de octubre de 2014, proferido por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello.
- Oficio fechado el 30 de septiembre de 2014, proferido por la Organización de Estados Iberoamericanos.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare la existencia de la relación laboral entre el demandante y la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy escindido en dos Ministerios demandados), el Fondo Nacional Ambiental – FONAM y el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, durante los interregnos comprendidos desde el 1º de abril de 1999 y el 1º de agosto de 2011; e igualmente solicita se declare que hubo una indebida intermediación laboral entre los referidos sujetos y los organismos internacionales denominados Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - CAB y Organización de Estados Iberoamericanos - OEI.

En consecuencia, el demandante solicita condenar solidariamente a las mencionadas entidades a realizar los pagos de aportes a seguridad social, prestaciones sociales y demás emolumentos derivados de la relación laboral, así como el reconocimiento de las sanciones e indemnizaciones a que haya lugar, sumas que en su totalidad solicita sean indexadas conforme a los respectivos índices de precios al consumidor.

2. Auto recurrido

Mediante auto proferido el 24 de febrero de 2020, el Juez Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá decidió rechazar parcialmente la demanda, por considerar que, si bien había sido inadmitida, y dentro del término de ley el apoderado del demandante había radicado memorial con el cual pretendía subsanar la demanda, los requerimientos esgrimidos en el auto inadmisorio no se habían cumplido a cabalidad.

Aduce que de conformidad con las disposiciones normativas que regulan la actividad de los organismos internacionales convocados en el presente medio de control -Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - CAB y la Organización de Estados Iberoamericanos -OEI-, se puede colegir que los mismos gozan de

inmunidad jurisdiccional en el Estado Colombiano, y que en estos términos se tiene que las actuaciones de estas entidades que se controvierten mediante la presente demanda no son susceptibles de control judicial alguno por parte de esta jurisdicción.

Se remite entonces a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas¹, al Acuerdo del 29 de mayo de 1974 suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas contra el Desarrollo - PNUD y el Gobierno de Colombia para efectos de señalar que de conformidad con lo dispuesto en estas disposiciones, el Estado Colombiano no tiene acceso a los archivos de propiedad de la Organización de las Naciones Unidas, entidad de la cual hace parte este programa.

Respecto del Convenio Andrés Bello - CAB, expone que teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de este organismo, así como lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Resolución No. 05 de 1990², y en el artículo 12 de la Resolución No. 06 de 2019³, se tiene que no es competente esta jurisdicción para resolver las controversias suscitadas en dicho organismo.

Finalmente, en relación con la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, arguye que de conformidad con lo señalado en los artículos VII y VIII de la Ley 30

¹ En lo pertinente, la referida convención establece lo siguiente:

"(...) SECCION 2. Las Naciones Unidas. Así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra 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.

(...) Artículo IX.

Privilegios e inmunidades

1. 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.

(...) 4. a) Salvo cuando las partes acuerden lo contrario en los Documentos del Proyecto relativos a proyectos determinados, el Gobierno concederá a todas las personas, con excepción de los nacionales del gobierno contratados localmente, que presten servicios por cuenta del PNUD, (...) los mismos privilegios e inmunidades que a los funcionarios de Naciones Unidas (...) de las Convenciones sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (...)

b) (...) 1. Todos los papeles y documentos relativos a un proyecto que se hallen en poder o bajo el control de las personas mencionadas en el inciso 4 a) supra se considerarán documentos pertenecientes a las Naciones Unidas, el organismo especializado o la OIE, según los casos. (...)"

² Del siguiente tenor literal: "ARTÍCULO 24o. La disponibilidad de intereses y otros rendimientos del Fondo, no exime a los países que sean sede de la Organización o de las entidades especializadas, de asumir el financiamiento de los gastos locales que demande el funcionamiento de las mismas.

ARTÍCULO 25o. La Organización gozará, en el territorio de cada uno de los Estados miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones y para el logro de sus objetivos. Los representantes de los Estados miembros, el secretario ejecutivo y el personal de la Secretaría Ejecutiva y de los demás órganos, gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia, las funciones relacionadas con la Organización. Los privilegios e inmunidades mencionados en los párrafos anteriores serán: a. En el territorio de todo Estado miembro parte de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los organismos especializados de las Naciones Unidas, los definidos en las cláusulas de dicha Convención. b. En el territorio de los Estados miembros que no sean parte de la mencionada Convención, los definidos en el Acuerdo Sede u otros instrumentos concluidos para tal efecto con la Organización".

³ ARTÍCULO 12. La REMECAB suspenderá o revocará la condición de Estado observador cuando las acciones desarrolladas por dicho Estado y/o su Gobierno contravengan las disposiciones y el espíritu del tratado consultivo, y/o dicho Estado contravenga los compromisos de participación y financiación de proyectos y programas, de acuerdo con lo previsto en los Artículos 7, 8, y 9 de los presentes Estatutos. El Estado observador continuará respetando y reconociendo el régimen de privilegios e inmunidades del CAB, y garantizará la adecuada salida del personal del CAB, sus bienes y haberes sin limitación ni dilación alguna.

de 1989⁴, se tiene que este es un organismo que goza de inmunidad jurisdiccional, ateniéndose a lo dispuesto en el tenor literal de ambas normas.

Por lo expuesto, el juez de primera instancia resolvió rechazar parcialmente la demanda únicamente en relación con las actuaciones administrativas suscritas por dichas entidades, y posteriormente ingresar el expediente al despacho para continuar con el trámite de las controversias suscitadas respecto de las demás entidades demandadas en el presente asunto.

3. Recurso de apelación

El apoderado de la parte demandante dentro del término de ley interpuso recurso de apelación en contra del auto del 24 de febrero de 2020, por medio del cual se resolvió rechazar la demanda únicamente respecto de los actos administrativos proferidos por organismos internacionales.

Como fundamento de lo anterior manifiesta que el despacho desconoce el precedente consignado en la sentencia T-180 de 2012 proferida por la Corte Constitucional, decisión en la que este órgano de cierre jurisdiccional precisa que la inmunidad de los organismos internacionales y sus agentes no debe hacerse extensiva a la jurisdicción laboral, y que estos últimos *"deberán cumplir las normas que en materia de Seguridad Social imponga el Estado receptor a los empleadores, con respeto a los criados particulares que presten servicios exclusivos a un agente diplomático, siempre y cuando los trabajadores sean (i) nacionales del Estado receptor, o (ii) tengan su residencia permanente en dicho Estado"*.

Igualmente pone de presente lo expuesto en la sentencia T-901 de 2013, en la que esta misma Corporación señala lo pactado en la Convención de las Naciones Unidas sobre Inmunidades Jurisdiccionales, exponiendo expresamente que *"[e]n la CIJEB (2004) se establece que los Estados no gozan de inmunidad en relación con demandas laborales presentadas por nacionales del Estado del foro"*.

Al decir del apelante, es preciso interpretar el referido precedente entendiendo que *"aun cuando se adelante un proceso en la jurisdicción administrativa, los derechos objeto del mismo tienen una naturaleza laboral y, por lo tanto, en consideración a*

⁴ Estas normas se refieren a la inmunidad de jurisdicción en los siguientes términos:

"Artículo VII. El Representante y el Representante Adjunto gozarán, como también sus cónyuges y sus hijos menores, de los privilegios, inmunidades exenciones y facilidades señalados en la Sección 21 del Artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, que se otorgan conforme a la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas e inmunidades a los enviados diplomáticos."

Artículo VIII. Los demás funcionarios de la Representación gozarán de las siguientes inmunidades:

a) De Jurisdicción, respecto de todos los actos ejecutados por ellos con carácter oficial, inclusive sus palabras y escritos (...)".

que se cumplen los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-180 de 2012, se debe revocar el auto recurrido y en consecuencia admitir la presente acción respecto de todas las entidades demandadas".

En estos términos, solicita revocar la decisión apelada y en su lugar admitir la demanda respecto de la totalidad de entidades mencionadas en el libelo de demanda, sin exclusión de los organismos internacionales convocados.

4. Trámite procesal

Mediante auto del 15 de octubre de 2019 el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá resolvió inadmitir la demanda y otorgó el término de diez (10) días para subsanarla. Con memorial radicado el 30 de octubre de 2019, el apoderado de la parte demandante pretendió subsanar los defectos referidos por el juez. Posteriormente, con providencia del 24 de febrero de 2020 se rechazó la demanda respecto de las actuaciones proferidas por los organismos internacionales convocados, por las razones vertidas en precedencia.

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación dentro del término legal previsto para tales efectos, sustentándolo de la forma indicada en líneas precedentes. Finalmente, mediante auto del 7 de julio de 2020, el *a quo* concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación.

III. Consideraciones

1. Competencia

En el presente asunto la Sala procede a resolver el recurso de apelación que interpuso la parte demandante, con el fin de que se revoque el auto de instancia, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 125 y 153 ibidem.

2. Problema jurídico

Se contrae a dilucidar si habrá lugar a revocar el auto proferido el 24 de febrero de 2020 por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, que rechazó la demanda respecto de las actuaciones desplegadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello – CAB y la Organización de Estados

Iberoamericanos – OEI, en razón de la inmunidad de jurisdicción que ostentan estos organismos.

2.1. De la inmunidad jurisdiccional de los organismos internacionales. Tratamiento jurisprudencial

La inmunidad jurisdiccional constituye una exención desarrollada por el derecho internacional, en virtud de la cual se deroga la jurisdicción y competencia de un Estado, judicial y administrativamente para ejercer control respecto de determinados actos y/o conductas de los Estados o agentes diplomáticos, en el Estado receptor o del foro, es decir, el lugar donde se ejecuta el hecho objeto de controversia. En lo pertinente, se evidencia que la Corte Constitucional ha venido decantando este concepto mediante reiterados pronunciamientos judiciales en los que ha quedado establecida la naturaleza de esta figura, así como sus limitaciones.

De manera particular, es menester resaltar lo puntualizado por este órgano de cierre en la sentencia C-442 de 1996 en el proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 267 de 1995 *"Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados', hecho en Washington el 18 de marzo de 1965"*, en los siguientes términos:

"(...) La Corte tiene establecido que la regla de derecho internacional público, derivada de los principios de soberanía, independencia e igualdad de los Estados, según la cual los bienes y funcionarios de los centros o agencias internacionales son inmunes frente a las actuaciones coercitivas de los Estados huéspedes, es uno de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. Las inmunidades y privilegios se avienen a los postulados del principio de igualdad. Sin embargo, no son absolutos y su constitucionalidad queda supeditada a que, efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate". (Subrayado ausente en el texto original)

Así las cosas, en esta primera oportunidad quedó establecido que las inmunidades y privilegios de que gozan los organismos internacionales en Colombia tienen un carácter restrictivo. Concretamente en relación con la inmunidad de jurisdicción, también la Corte Constitucional desarrolló un análisis sobre la evolución y alcance de esta noción en la sentencia C- 788 de 2011⁵, de la cual se extraen los siguientes apartes:

"Esta Corporación ha definido en sede de tutela y en materia de control de constitucionalidad, las siguientes limitaciones a la inmunidad de los agentes de

⁵ Corte Constitucional. Sentencia del 20 de octubre de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Por virtud de este proveído la Corte Constitucional realiza el examen de constitucionalidad respecto de la Ley 1441 de 2011 *"Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia', hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009)"*, resolviendo declararla exequible.

Estados extranjeros y organismos de derecho internacional que se encuentren en el territorio nacional:

1. La jurisdicción laboral. En la sentencia T-932 de 2010, la Corte analizó el caso de una ciudadana a favor de quien la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia, dejó de realizar los aportes al Sistema de Pensiones. Para resolver el caso concreto, en las consideraciones generales del fallo, la Sala Novena de Revisión llegó a tres conclusiones principales: (i) de manera progresiva, el derecho internacional ha reconocido que los Estados y los organismos internacionales tienen inmunidad restringida en materia laboral, es decir, ha aceptado que las misiones diplomáticas y los organismos supranacionales pueden ser llamados a juicio por tribunales locales "cuando se encuentran comprometidos derechos laborales y prestaciones de connacionales y residentes permanentes del territorio nacional (...)."; (ii) cuando un Estado extranjero celebra un contrato laboral con un nacional colombiano, debe someterse irrestrictamente a las normas laborales internas, razón por la que "un Estado acreditante no puede alegar inmunidad por reclamos derivados del contrato de trabajo o de la ejecución de relaciones laborales."; y (iii) la celebración de contratos de trabajo con nacionales colombianos obliga a las misiones diplomáticas y a los organismos supranacionales a asumir el riesgo de vejez, "mediante la afiliación del trabajador al Instituto de Seguros Sociales o incluso a otras entidades de previsión social que cubrieran tal riesgo."

En consonancia con las conclusiones anotadas, al constatar que la accionante podía acudir ante los jueces laborales para obtener el amparo de sus pretensiones, y ante la necesidad de adoptar medidas urgentes e impostergables para garantizar la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, la Corte concedió la tutela interpuesta como mecanismo transitorio y ordenó al Jefe de la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia pagar a la accionante "la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente conforme a las normas colombianas, a título de pensión provisional de vejez y hasta tanto la justicia ordinaria laboral resuelva de fondo la controversia en materia de derechos laborales que planteará la actora."

2. Las jurisdicciones civil y administrativa. Mediante la sentencia C-315 de 2004, la Sala Plena de esta Corte declaró la constitucionalidad de "La Convención sobre las Misiones Especiales" de las Naciones Unidas -abierta a la firma en Nueva York el 16 de diciembre 1969-, así como de la Ley aprobatoria 824 de 2003. De acuerdo con el artículo 31 de dicha Convención, los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad civil y administrativa, salvo en estos casos: "a) una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión; || b) una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a título privado y no en nombre del Estado que envía, como executor testamentario, administrador, heredero o legatario; || c) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales; [y] || d) una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate". Con fundamento en las disposiciones anteriores, en la citada sentencia, luego de reiterar que el principio de inmunidad de jurisdicción restringida no contradice la Constitución pues no vulnera por sí mismo el principio de igualdad, la Corte afirmó que los artículos que abordan el tema contenidos en la Convención deben ser entendidos de conformidad con (i) la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo concerniente a la jurisdicción administrativa, y (ii) los demás artículos de la misma Convención que se refieren a las obligaciones generales que deben satisfacer los integrantes de una misión diplomática (...). (Negrillas y subrayado ausentes en el texto original)

Por su parte, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha venido aplicando distintos criterios a la hora de efectuar su interpretación de la inmunidad de jurisdicción laboral, dejando en evidencia que la materia no ha

tenido un tratamiento pacífico. No obstante, se resalta lo expuesto en la sentencia proferida el 20 de abril de 2016⁶, caso en el cual la demandante afirmó haber estado vinculada al Consejo Británico (*'British Council'*) mediante un contrato laboral, solicitando la declaratoria de estabilidad laboral reforzada y el reintegro a sus labores de servicios generales, con el reconocimiento y pago de las indemnizaciones a que hubiere lugar. En esta providencia, se realizó un recuento de la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral en la materia y finalmente se precisó el criterio que acoge la referida Corporación, en los siguientes términos:

"La tesis de la inmunidad restringida de los Estados en disputas relacionadas con los contratos de trabajo no solo puede ser sostenida a partir de la existencia de una fuente normativa vinculante para el Estado colombiano: la costumbre internacional⁷. También existen otras razones adicionales que conducen a replantear el criterio de la Corte:

a) La inmunidad relativa o restringida de los Estados en asuntos del trabajo, se adecua mejor a los contenidos de la Constitución Política de Colombia, que establece el trabajo como un principio fundante del Estado Social de Derecho (art. 1), sujeto a la especial protección del Estado (art. 25); que proclama la vigencia de los principios del derecho internacional aceptados (art. 9); que proscribe el desconocimiento de la libertad, la igualdad, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores reconocidos constitucional y legalmente (arts. 13 y 53); que reivindica la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios Radicación N° 72569 13 internacionales ratificados (artículo 93); que garantiza el acceso a la administración de justicia (art. 229); y que señala que el Estado promoverá la internacionalización y la integración sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (arts. 226).

b) En torno al principio de respeto a los derechos humanos, reciprocidad y de la conveniencia nacional, debe igualmente precisarse que esta orientación satisface de mejor manera estos postulados, por cuanto: i) se protege el trabajo como derecho fundamental humano, tal como lo ha proclamado la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador, entre otros instrumentos internacionales vinculantes para el Estado colombiano; y ii) se otorga un trato equitativo y recíproco a otros Estados en materia de inmunidad jurisdiccional, pues con esta nueva tesis se concede a los Estados lo que ellos nos conceden a nosotros. O dicho de otro modo, si sus tribunales internos nos enjuician por reclamaciones de orden laboral instauradas en contra del Estado colombiano, no estaría mal visto que nosotros hagamos lo propio en virtud del principio de reciprocidad, la costumbre internacional imperante y la regla de ius cogens según la cual los derechos sociales fundamentales deben tener vocación de ser justiciados y salvaguardados.

c) De ningún modo se atenta contra la soberanía, la seguridad jurídica, paz y amistad entre las naciones, pues, se insiste, fue el querer de la comunidad internacional Radicación N° 72569 14 representada por los Estados la de establecer una contención a la inmunidad de jurisdicción en tratándose de

⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Bogotá D.C., 20 de abril de 2016, M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, radicación No. 72569, AL2343-2016.

⁷ Respecto de este aspecto se indica en la providencia *ibídem*: "Incluso, esta Sala de la Corte en auto CSJ AL, 13 dic. 2007, rad. 32096 se refirió expresamente al tema, para señalar que en la actualidad existe una práctica uniforme y excepciona la inmunidad estatal en tratándose de conflictos relacionados con contratos de trabajo suscritos con personas físicas, siempre que el trabajo deba realizarse en el territorio del Estado del foro. En torno a la Convención de las Naciones Unidas sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados (2004), debe puntualizarse que si bien dicho instrumento no ha sido ratificado por Colombia, como atrás se dijo, es indiscutible que sus disposiciones recogen, codifican y sirven de prueba de una práctica constante, general y uniforme de los Estados en cuanto a lo que entienden es la inmunidad jurisdiccional y cómo debe operar respecto de ellos y sus pares ante y en los órganos judiciales extranjeros y propios. (...) el mencionado proyecto de artículos presentado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en 1991 y la Convención de las Naciones Unidas sobre Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados, son codificaciones de una práctica ya existente, y, si bien no son jurídicamente obligatorias como normas convencionales, sí recogen y reflejan una costumbre internacional vinculante para el Estado colombiano".

procesos relativos a los contratos de trabajo. Además, parece más coherente asegurar que el incumplimiento del orden interno por parte de las delegaciones diplomáticas y oficinas consulares podría afectar en mayor grado las relaciones amistosas entre Estados y constituir un factor de conflictividad, como quiera que las normas sociales y del trabajo son de interés público para cualquier país civilizado.

d) En idéntico sentido, es dable sostener que la línea que venía prohiendo la Corte en aras de no afectar los cometidos de las misiones diplomáticas, hoy en día, carece de fundamento, pues no es razonable afirmar que el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales para con los trabajadores nacionales pueda afectar el desenvolvimiento de una representación de un Estado extranjero, máxime cuando media su compromiso de acatar el ordenamiento interno.

e) La aceptación de la jurisdicción del Estado del foro en materia laboral responde a una razón pragmática y que ya había sido anunciada por la Comisión de Derecho Internacional en 1991: no es realista pretender que un empleado local interponga una demanda en un país diferente al del Estado del foro (...) Así, por ejemplo, el personal local de una embajada extranjera no tendría otra forma realista de presentar una demanda de no ser ante un tribunal del Estado del foro.

(...) f) Con esta nueva doctrina se supera la vieja discusión jurisprudencial suscitada en la Sala de Casación Laboral desde 1986 en punto a las excepciones previstas en el artículo XXXI de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, ya que, se encuentra un nuevo fundamento jurídico al régimen de inmunidades de los Estados.

g) Por último, y como consecuencia de esta nueva postura, se libera al Estado de una carga económica que no debía asumir, como lo es su responsabilidad patrimonial por los daños derivados del cumplimiento de los tratados – actos complejos- y que había sido desarrollada por la Sala Plena del Consejo de Estado, en fallo de fecha 25 de agosto de 1999, rad. IJ-001".

Finalmente, se resalta que en la Sección Tercera del Consejo de Estado existe una tendencia jurisprudencia⁸ de la que se puede colegir la viabilidad de predicar la responsabilidad del Estado por la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en casos como el que hoy nos ocupa. En la sentencia del 6 de diciembre de 2013 condenó como responsable a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores, según las siguientes consideraciones:

"Estructurada como se encuentra la responsabilidad del Estado porque al actor le fue vulnerado su derecho de acceso a la administración de justicia, deberá la Sala determinar si hay lugar a reparar para lo cual se analizarán las pretensiones formuladas por el actor ante la jurisdicción laboral y su fundamento para así mismo determinar el perjuicio y la cuantía de la prestación, teniendo presente que el vínculo entre el actor y la Embajada de la República de Corea del Sur se sujetó al ordenamiento colombiano que rige la materia, en cuanto la prestación personal de un servicio subordinado en el territorio nacional, sin proyecciones sobre la soberanía del Estado beneficiario del servicio (...) Se encuentra demostrado que la

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección B, 28 de septiembre de 2012, expediente 25000-23-26-000-1999-02829-01 (24630), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", 9 de octubre de 2013, radicación 250002326000200102817-01 (30286), C.P. Hernán Andrade Rincón. De este pronunciamiento en particular, se destaca el siguiente aparte: "Sin embargo, advierte la Sala que dichos pronunciamientos son posteriores a la formulación de la presente demanda -30 de noviembre de 2001- y, comoquiera que el daño irrogado al actor consistió en su imposibilidad de acceder a la administración de justicia bajo la anterior línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia -que consideraba que la inmunidad diplomática comprendía también aspectos de carácter laboral-, debe concluirse que la acción de reparación directa incoada en el presente asunto resulta procedente." (Subrayado ausente en el texto original), y la sentencia de la Sección Tercera, Subsección "A", 9 de agosto de 2016, Radicación número: 25000232600020020172001(31952), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

República de Corea del Sur suscribió contrato de trabajo. (...) el señor Castillo Silva tenía derecho a hacer valer ante la jurisdicción del trabajo con miras a acceder a la remuneración que le correspondía con las actualizaciones pertinentes. (...) el perjuicio reclamado comprende lo relacionado con el reconocimiento de acreencias laborales derivadas de la relación laboral, específicamente, perjuicios surgidos por la ausencia de afiliación al sistema de seguridad social durante el tiempo de la relación laboral". (Subrayado ausente en el texto original)

Al tenor de todo lo expuesto, se concluye que en los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones se evidencia una tendencia de acoger la teoría de la inmunidad relativa respecto del control jurisdiccional de las actuaciones desplegadas por los organismos internacionales, limitando esa inmunidad en materia laboral, al efectuar una interpretación restrictiva. Esta tendencia encuentra sus fundamentos, entre otros, en el derecho consuetudinario en tanto fuente de derecho internacional, en los preceptos de la parte dogmática de la Constitución Nacional y, además atiende al hecho de que en la Convención de Viena de 1961 se señalan taxativamente los asuntos en los que existe inmunidad de jurisdicción, y se guarda silencio respecto de los asuntos de materia laboral. Así mismo, se acoge la teoría de inmunidad relativa en los tratados internacionales que consagran expresamente el deber de los agentes internacionales de acatar las normas sobre Seguridad Social que se encuentren vigentes en el territorio del Estado en que se encuentren.

IV. Caso concreto

En el *sub lite*, la parte demandante pretende que se declare la nulidad de los presuntos actos administrativos fictos que se aducen configurados en relación con las peticiones presentadas ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y ante el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, así como del oficio No. 250/8/4/8 No. 201400776 del 30 de septiembre de 2014, proferido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, del oficio No. SE 432 del 14 de octubre de 2014, proferido por la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, y del oficio fechado el 30 de septiembre de 2014, proferido por la Organización de Estados Iberoamericanos.

A título de restablecimiento del derecho solicitó se declare la existencia de la relación laboral entre el demandante y la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Fondo Nacional Ambiental – FONAM y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA durante el período señalado en la demanda; además, que se declare que hubo una indebida intermediación laboral por parte de los organismos internacionales referenciados en acápites precedentes; e igualmente solicita el reconocimiento y pago de los emolumentos derivados de las anteriores declaraciones, debidamente indexados.

El *a quo* al momento de realizar el estudio de admisión consideró que la demanda no cumplía a cabalidad los requisitos para ser admitida, razón por la cual, por auto del 15 de octubre de 2019 resolvió inadmitirla. Dentro del término establecido para ello, el apoderado de la parte demandante radicó memorial aduciendo mediante dicho escrito la subsanación de la demanda. Sin embargo, el Juez Veintiséis consideró que el memorial presentado no constituía subsanación de la totalidad de los defectos de la demanda, comoquiera que persistían las pretensiones respecto de las actuaciones de los organismos internacionales, que al decir del juez gozan de inmunidad jurisdiccional. En ese orden de ideas, se resolvió rechazar la demanda en relación con los actos administrativos proferidos por dichos entes.

La parte demandante presentó recurso de alzada en contra de la decisión, arguyendo que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la inmunidad de jurisdicción no debe hacerse extensiva a asuntos de carácter laboral como el que se ventila mediante el presente medio de control.

La Sala evidencia que en efecto las pretensiones de la demanda se encuentran encaminadas a obtener el reconocimiento de derechos de carácter laboral a favor del señor Carlos Hernán Guzmán Beltrán, y a cargo de las entidades demandadas, en este sentido no le es dada a esta Corporación -so pretexto de reconocer la inmunidad jurisdiccional de los organismos internacionales-, la facultad para abstenerse de conocer de las actuaciones de estos organismos con sede en el territorio nacional, que como se ha dicho en líneas precedentes, no se encuentran exentos del deber de acatar las disposiciones que sobre derecho laboral y seguridad social se encuentren vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

Así las cosas, esta Sala acoge en su totalidad las consideraciones citadas en el acápite precedente, por considerar que como se ha dicho, la inmunidad de jurisdicción es restrictiva en materia laboral, porque la razón de ser de esta prerrogativa no es otra que la de proteger la independencia, igualdad y soberanía de los organismos de derecho internacional, pero ello no puede de ningún modo traducirse en la inobservancia de las garantías mínimas de los trabajadores en territorio colombiano, ni en el incumplimiento de los deberes que tienen estos organismos como patronos, y que se encuentran debidamente consagrados en las normas de derecho internacional y en la legislación interna.

Por lo anterior, habrá lugar a revocar la decisión que rechazó la demanda en relación con las actuaciones desplegadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, la Secretaría del Convenio Andrés Bello –CAB y la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI.

En resumen, habrá de revocarse el auto proferido el 24 de febrero de 2020 por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, a fin de que se continúe con el trámite pertinente respecto de la totalidad de las pretensiones esgrimidas en la demanda de la referencia.

V. Costas procesales en segunda instancia

En los procesos regulados por el C.P.A.C.A. es procedente la condena en costas cuando se decidan los procesos en primera instancia, cuando se resuelvan los recursos de apelación contra las sentencias en segunda instancia y cuando se decidan los recursos de apelación contra los autos que ponen fin al proceso.

Teniendo en cuenta que el recurso de apelación fue favorable a la parte demandante, no se condenará en costas en esta instancia.

VI. Conclusión

La Sala procede a revocar el auto proferido por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, el 24 de febrero de 2020, por medio del cual se rechazó parcialmente la demanda respecto de los actos administrativos proferidos por los entes de derecho internacional relacionados en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo De Cundinamarca Sección Segunda – Subsección “E”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero.- Revocar el auto proferido el 24 de febrero de 2020 por el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, por las razones expuestas en la presente decisión.

Segundo.- No condenar en costas en esta instancia.

Tercero.- Ejecutoriado el presente proveído, devuélvase el expediente al Juzgado de origen para que continúe con el trámite pertinente respecto de la totalidad de las pretensiones formuladas en la demanda de la referencia.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado – *Firma electrónica*

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado – *Firma electrónica*

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada – *Firma electrónica*

Nota: Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo "SAMAI" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que, el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente enlace: <http://samaij.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

**República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público**



**Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”**

Magistrado ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 25000-23-42-000-2018-01704-00
Demandante: José David Barroso Guzmán
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa Nacional
Controversia: Pensión de invalidez – Prescripción - Ascenso - Reajuste con el índice de precios al consumidor

Con el fin de dilucidar puntos oscuros que ofrecen motivo de duda, esta Corporación procederá a solicitar como auto para mejor proveer (artículo 213 del C.P.A.C.A), lo siguiente:

1. Por Secretaría ofíciase con carácter urgente a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional y/o a quien corresponda, y a la parte actora el señor José David Barroso Guzmán, para que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación, y con destino a las presentes diligencias, allegue lo siguiente:

a) Copia de la totalidad de las peticiones presentadas por el señor José David Barroso Guzmán, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.166.723, en las cuales solicitó la convocatoria de la Junta Médica Laboral en la Dirección de Sanidad del Ejército con el objeto de revisar su pérdida de la capacidad laboral, y aquellas en las que haya solicitado el reconocimiento de la pensión de invalidez.

b) Copia de la sentencia de tutela No. 61218 que ordenó la práctica de la Junta Médica Laboral en la Dirección de Sanidad del Ejército, quien mediante Acta No. 57124 del 14 de febrero de 2013 evaluó la capacidad laboral del señor José David Barroso Guzmán, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.166.723, como se hace mención en los actos acusados, Resoluciones Nos. 2926 de junio de 2014 y 5582 del 10 de noviembre de 2014 por medio de las cuales se reconoció la pensión de invalidez del demandante.

c) Copia del acta de radicación de la acción de tutela No. 61218 que dio origen a la práctica de la Junta Médica Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército, quien mediante Acta No. 57124 del 14 de febrero de 2013 evaluó la capacidad laboral del demandante.

2. Por Secretaría y sin necesidad de auto que así lo disponga, córrase traslado de la contestación del oficio a las partes por el término común de tres (3) días para lo pertinente, siempre que hayan sido aportadas en su totalidad, dejando las respectivas constancias en el *Sistema* de Información de Procesos "SAMAI". Lo anterior de conformidad con lo consagrado en el artículo 170 del C.G.P aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A, con el objeto de garantizar el derecho a la contradicción de las partes.

Por Secretaría, se dispone que una vez dado cumplimiento a lo aquí ordenado, regrese de forma inmediata el expediente al Despacho para lo pertinente.

La anterior decisión fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

Cópiese, comuníquese, notifíquese y cúmplase

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado – Firma electrónica

Jaime Alberto Galeano Garzón
Magistrado – Firma electrónica

Patricia Victoria Manjarrés Bravo
Magistrada – Firma electrónica

Nota: Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo "SAMAI" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que, el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente enlace: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>