

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000233600020130219301 (58.690)
Demandante: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL
Demandado: INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA)
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Temas: INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL – CADUCIDAD
DE LA ACCIÓN

Síntesis del caso: entre las partes se suscribió un convenio para la ejecución de los recursos del programa “Agro Ingreso Seguro – AIS” y el ministerio pretende que se declare el incumplimiento del IICA porque no entregó la información técnica y financiera que permita establecer la realidad de la ejecución de los proyectos que se financiaron con los dineros públicos entregados. Se declara la falta de jurisdicción para conocer del asunto por la inmunidad otorgada por la República de Colombia a la demandada.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandante Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contra la sentencia de 7 de diciembre de 2016 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A denegó las súplicas de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 13 de diciembre de 2013 (fls. 6 – 42 cdno. 1), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promovió demanda en ejercicio de la

acción de controversias contractuales en contra del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con el fin de obtener las siguientes pretensiones:

“2.1. PRINCIPALES

PRIMERA: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, en su condición de responsable de la ejecución de los recursos públicos utilizados en las convocatorias del programa “Agro Ingreso Seguro – AIS”, pretende que se declare el incumplimiento del Convenio Especial No. 052 de 2009, por parte del IICA y como consecuencia se liquide por vía judicial el citado convenio.

SEGUNDA: Se condene al pago indemnizatorio por los perjuicios ocasionados con ocasión del incumplimiento de una parte, en cuantía de CUATRO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$4.500.000.000), en aquellas sumas que resulten amparadas en cada uno de los Acuerdos de Financiamiento siniestrados en el marco del Convenio No. 052 de 2009, lo anterior, como mínimo daño patrimonial, sin perjuicio de que pueda llegar a demostrarse a través de cualquier otro tipo de actuación contractual, administrativa o judicial un daño superior y sin que pueda entenderse como renuncia alguna a dicha reclamación.

2.2. SUBSIDIARIA:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su condición de responsable de la ejecución de los recursos públicos utilizados en las convocatorias del Programa Agro Ingreso Seguro – AIS, pretende que se declare el incumplimiento del convenio especial No. 052 de 2009, por parte del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, por la falta de cumplimiento del Convenio y con ello lograr la indemnización por los perjuicios ocasionados con el incumplimiento por una parte, en la suma establecida en la garantía única de seguros de cumplimiento 24 GU027478 en favor de entidades estatales, esto es, CUATRO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$4.500.000.000), y por otra, en aquellas sumas que resulten amparadas en cada uno de los Acuerdos de Financiamiento siniestrados en el marco del Convenio No. 052 de 2009, lo anterior, como mínimo daño patrimonial, sin perjuicio de que pueda llegar a demostrarse a través de cualquier otro tipo de actuación contractual, administrativa o judicial un daño superior y sin que pueda entenderse como renuncia alguna a dicha reclamación.

Aclaración preliminar

La pretensión de la presente acción no va dirigida a hacer exigible el cobro de la garantía única de cumplimiento; la referencia que se hace respecto de la póliza es para cuantificar el valor de las pretensiones de la indemnización por los perjuicios ocasionados con el incumplimiento por parte del IICA del convenio 052 de 2009.” (fls. 8 – 9 cdno. 1 - mayúsculas fijas, subrayado y negrillas originales).

2. Hechos

Como fundamento de hecho de las pretensiones la parte demandante narró, en síntesis, lo siguiente:

1) La Ley 1133 de 2007 creó el programa Agro Ingreso Seguro con dos componentes: (i) la entrega de apoyos económicos directos para proteger los ingresos de los productores durante un período de transición ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y, (ii) apoyos para la competitividad destinados a mejorar la productividad y mejoramiento de procesos en el sector agropecuario, con la posibilidad de destinar recursos para promover la transferencia tecnológica mediante la cofinanciación de proyectos de adecuación de tierras e infraestructura de riego y drenaje.

2) En el año 2009 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) suscribió el convenio número 052 con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje que permita la asignación de los recursos del programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

3) En cumplimiento del convenio el IICA suscribió 16 acuerdos de financiamiento, 12 de los cuales se ejecutaron en un 100% y 4 de ellos presentaron problemas en la ejecución, según lo reportó el contratista en el informe de 21 de enero de 2011.

4) El 31 de marzo de 2011, el MADR le solicitó al contratista el informe final de ejecución previsto en la cláusula quinta del convenio y este no fue presentado, por lo cual en marzo de 2013 el comité interventor en el marco del plan de liquidación del convenio, se desplazó a las instalaciones del IICA para verificar el estado de la ejecución técnica y financiera; en ese momento se enteró de que se había declarado el incumplimiento en los 16 acuerdos de financiamiento.

5) El 26 de abril de 2013, el IICA presentó el informe final, pero no incluyó información sobre la ejecución técnica y financiera de los 16 acuerdos, su liquidación ni los pormenores de la contratación derivada de estos, por lo cual el MADR le requirió los soportes correspondientes; el 8 de julio del 2013 el

contratista remitió 15 actas de liquidación suscritas el 31 de agosto de 2002 a través de las cuales declaró los incumplimientos de los ejecutores y precisó que reclamó la indemnización correspondiente a la aseguradora, aunque, no precisó el estado de dichas reclamaciones.

6) El 27 de septiembre de 2013 el IICA le informó al MADR el reintegro al tesoro nacional de los recursos no ejecutados del convenio 052 por valor de \$225.140.918.

7) El Comité Interventor del convenio del MADR consideró que IICA incurrió en incumplimiento de sus obligaciones contractuales porque, pese a que la presentación de informes trimestrales era una obligación del contratista, este no entregó los documentos que permitieran verificar los resultados alcanzados de acuerdo con el plan operativo, el estado de las reclamaciones ante las aseguradoras y el cumplimiento de las obligaciones pactadas, por lo cual se realizó una audiencia con la presencia del contratista y de la Compañía Aseguradora de Fianzas, garante del cumplimiento del convenio y, como resultado el MADR expidió la Resolución 00331 de 2013 por la cual *“se declara el incumplimiento del convenio especial de cooperación científica y tecnológica 052 de 2009 y se hace efectiva la póliza que lo garantiza”*.

8) El valor de los 16 acuerdos de financiamiento derivados del convenio número 052 es de \$12.438.162.468 y el IICA no ha reportado la información necesaria para verificar la ejecución técnica y financiera, lo cual ha impedido que la interventoría realice los informes técnicos y financieros correspondientes.

9) El IICA tenía la obligación contractual de rendir trimestralmente los informes de la ejecución, responder técnica y administrativamente por el cumplimiento de las actividades establecidas en el plan operativo, vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones a cargo de las personas contratadas para la ejecución de actividades propias del convenio, consignar a la Dirección del Tesoro Nacional los recursos no ejecutados y almacenar y custodiar los archivos y documentos que se produzcan durante la ejecución del convenio y entregarlos al IICA al momento de la finalización, obligaciones todas estas incumplidas por el contratista.

3. Contestación de la demanda

En la oportunidad legal, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) manifestó que de conformidad con el Acuerdo Básico de 27 de septiembre de 1967 suscrito entre la República de Colombia y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (hoy Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y la Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, ese organismo internacional goza de inmunidad; sin embargo, y sin que ello constituya renuncia a ella ni la asunción de la calidad de parte dentro del proceso, contestó de la siguiente manera:

1) Los 16 proyectos mencionados a lo largo de la demanda no corresponden a la ejecución del convenio 052 de 2009, según decisión del Comité Administrativo del Convenio presidido por el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural e integrado por funcionarios de la entidad demandante, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural decidió utilizar recursos del convenio para ejecutar actividades ajenas a este, esto es, para financiar proyectos que no habían sido seleccionados en las convocatorias realizadas en el marco del convenio 052, orden que debía ser acatada por el IICA.

2) El MADR obra en pleno desconocimiento a la cláusula compromisoria pactada en el Acuerdo 052 de 2009.

3) El IICA entregó al Ministerio toda la documentación en su poder y esta misma fue aportada al proceso por la parte demandante.

4) *“La culpa es del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por asignar recursos de un convenio (el 052 que nos ocupa), para financiar actividades ajenas a este convenio. Este es un hecho grave de utilización de recursos públicos realizada con la anuencia y el poder de ordenamiento que ejerció en todo el momento el MADR sobre el IICA. No puede culparse a quien en minoría ejecuta órdenes imperativas de la mayoría y especialmente cuando quien las ordena es el dueño de los recursos”.* (fl. 81 cdno. 1).

5) Propuso las siguientes excepciones: (i) *inexistencia del daño*, por cuanto el ministerio no acreditó haber padecido algún detrimento; (ii) *no hubo conducta culposa de mi poderdante*, ya que el IICA no obró con negligencia ni incumplió sus obligaciones contractuales; (iii) *inexistencia de un nexo causal entre la conducta de mi poderdante y el supuesto daño alegado por la contraparte*, debido a que el eventual perjuicio recae sobre elementos ajenos al convenio; (iv) *culpa de un tercero*, por la conducta del viceministro de agricultura y del comité interventor; (v) *violación de la inmunidad de jurisdicción otorgada a mi poderdante*, que se la otorgan los convenios suscritos y el derecho internacional consuetudinario; (vi) *violación del principio de legalidad*, derivada del sometimiento al IICA a un procedimiento judicial que no resulta viable; (vii) *violación de la cláusula compromisoria*, porque el convenio se rige por el derecho privado y la revisión de un eventual incumplimiento debía someterse a los procedimientos legales y voluntarios fijados para ese tipo de asuntos, “*por tratarse de un convenio de ciencia y tecnología, el Ministerio debió tener en cuenta que la contratación entre particulares se caracteriza por impedir bajo cualquier circunstancia el establecimiento de disposiciones convencionales o de decisiones administrativas que generen un rompimiento del equilibrio entre las partes*” (fl. 87 cdno. 1).

4. La sentencia apelada

El 7 de diciembre de 2016 (fls. 136 - 139 cdno. ppal.) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A negó las pretensiones de la demanda con sustento en los siguientes argumentos:

1) En el presente caso no está en discusión el incumplimiento del convenio interadministrativo 052 porque este fue declarado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante la Resolución 331 de 25 de septiembre de 2013 y se confirmó mediante la Resolución 333 del día 30 de esos mismos mes y año, de modo que la controversia se centra en los perjuicios ocasionados a la entidad estatal¹.

¹ En la audiencia inicial, a la cual no compareció la apoderada del IICA, se fijó el litigio así: “*escuchadas la parte actora (sic), se procede a fijar el litigio, el cual, en este caso se centra en las circunstancias fácticas no aceptadas por las partes, relacionadas con los HECHOS 20 Y 21, en el sentido de: si están demostrados, sí o no, los perjuicios ocasionados al Ministerio de Agricultura.*” (fl. 98 cdno. 1 – mayúsculas fijas y negrillas originales).

2) Era carga de la parte demandante acreditar el monto de los perjuicios, su causación y cuantía, así como también la conexidad entre estos y el incumplimiento de la contraparte, lo cual no hizo; el MADR pretendió la suma de \$4.500.000.000 correspondientes al monto asegurado del amparo de cumplimiento, pero ello no lo releva de probar los daños sufridos porque no todo incumplimiento genera perjuicios.

3) No está probado que la omisión del IICA de entregar información hubiera generado daños, porque los 16 acuerdos que se discuten en el presente caso derivaron del convenio 055 de 2008 (suscrito entre las mismas partes) cuyo objeto fue apoyar la construcción de sistemas de riego frente al cual nada dijo la parte demandante.

3) *“Quiere significar la Sala, que no está demostrado que, al omitir la entrega de la documentación de los Acuerdos de Financiamiento, el demandado le causó un perjuicio a la entidad, ya que, se reitera, estos Acuerdos surgieron de otra actuación entre las partes y la cual no fue traída a conocimiento de esta Instancia”* (fl. 139 cdno. ppal).

4) No se acreditó la causación de costas porque no hay prueba de las expensas en las que se hubiera incurrido; tampoco se causaron agencias en derecho porque la apoderada del IICA no asistió a las audiencias ni presentó alegatos de conclusión.

5. El recurso de apelación

En el término legal previsto para el efecto (fls. 147 – 164 cdno. ppal.) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural insistió en el incumplimiento del IICA, por idénticas razones a las planteadas en la demanda; reiteró que las omisiones de entrega de la información sobre la ejecución de los acuerdos, su declaratoria de incumplimiento y las reclamaciones ante las correspondientes aseguradoras, lo cual *“ocasionó perjuicios para la implementación de los planes y políticas por cuanto ante la tardanza de la entrega del informe final impidió conocer a tiempo del cumplimiento de los Acuerdos de Financiamiento”* (fl. 157 cdno. ppal.), *“determinar la ejecución final técnica y financiera del convenio”* (fl. 158 cdno.

ppal.), “conocer el detalle de las gestiones realizadas” y “adelantar la liquidación del convenio” (fl. 159 cdno. ppal.).

Indicó que aún están pendientes de reintegrar los \$225.140.918 que el IICA reconoció deber e insistió en que no ha recibido la totalidad de la documentación que soporte la ejecución del convenio, con base en lo cual concluyó lo siguiente:

“De acuerdo con lo probado, es del caso precisar que la pretensión no es exorbitante si se tiene que los perjuicios que el incumplimiento de las obligaciones causó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural son ostensiblemente superiores a la suma de CUATRO MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS \$4.500.000.000 pues al no conocerse el informe final no es posible determinar los perjuicios adicionales causados, culpa plena imputable al IICA” (fls. 163 – 164 cdno. ppal.).

6. Alegatos de conclusión

1) En la oportunidad para presentar alegaciones finales el IICA (fls. 218 – 223 cdno. ppal.) insistió en que goza de inmunidad ante la jurisdicción colombiana y que no puede ser llamado a juicio, en apoyo de lo cual citó la sentencia T-833 de 2005 de la Corte Constitucional, insistió en que sí entregó la información solicitada por el MADR y en que de existir perjuicios estos deben ser imputados al viceministro de agricultura de la época y al comité interventor del convenio que ordenaron trasladar recursos de un convenio a otro sin cumplir los requisitos legales.

2) Por su parte, el Ministerio Público (fl. 224 – 229 cdno. ppal.) solicitó que se confirme la sentencia apelada porque el MADR pretende que se declare el incumplimiento del convenio 052 de 2009 con fundamento en la no entrega de información sobre 16 proyectos adelantados en virtud de otro convenio (055 de 2008) y “no es posible declarar el incumplimiento de un contrato con las razones fácticas y jurídicas de otro” (fl. 228 cdno. ppal.), afirmación que explicó en los siguientes términos:

“Así las cosas, fácil es advertir que tanto la demanda como el presente recurso se sustentaron en una premisa equivocada, puesto que se pretende endilgar responsabilidades al IICA, por el incumplimiento del convenio 052 de 2009 como resultado de una falta de ejecución de obligaciones que no eran propias del demandante, lo cual fue desestimado porque el problema jurídico de este proceso no era el incumplimiento de la demandada, porque en todo caso este se

encuentra demostrado con las decisiones contenidas en la resolución No 331 del 25 de septiembre de 2013, confirmada por la resolución 333 del 30 de septiembre de 2013, por medio de las cuales el demandante declaró el incumplimiento del convenio especial de cooperación científica y tecnológica No 052 de 2009” (fl. 229 cdno. ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración, lo cual tendrá lugar en un único capítulo denominado “*inmunidad del Instituto Interamericano para la Cooperación de Cooperación para la Agricultura*”, por cuanto, tal como lo sostuvo este a lo largo del proceso, dicho organismo internacional no está sujeto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por expreso pacto con la República de Colombia. La prosperidad de esta excepción releva a la Sala del análisis de los demás aspectos de la controversia.

1. Inmunidad del Instituto Interamericano para la Cooperación de Cooperación para la Agricultura

1) El 15 de enero de 1944, se realizó en Washington DC la Convención Sobre el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas suscrita por Colombia el 23 de julio de 1948 y ratificada el 15 de julio de 1952².

2) El 26 de septiembre de 1967, la República de Colombia y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas suscribieron el acuerdo básico “*Sobre Privilegios e Inmunidades del Instituto*”, en el cual se pactó lo siguiente:

“Artículo 6°. El Instituto gozará en Colombia de las siguientes prerrogativas e inmunidades:

a) De inmunidad de jurisdicción de los tribunales nacionales, contra todo procedimiento judicial y administrativo, a excepción de los casos particulares en que expresamente se renuncie a esa inmunidad.” (destaca la Sala).

²https://www.oas.org/dil/esp/tratados_C-12_Convencion_sobre_el_Instituto_Interamericano_de_Ciencias_Agricolas_firmas.htm

3) El 6 de marzo de 1979 los Estados miembros del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas pactaron la “*Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*”, suscrita por Colombia el 3 de junio de 1979 y ratificada el 28 de enero de 1980³, en los siguientes términos:

“Artículo 1. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, establecido por la Convención abierta a la firma de las Repúblicas Americanas el 15 de enero de 1944, se denominará ‘Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura’ (en adelante el Instituto), y se regirá de conformidad con la presente convención.”.

4) En el Capítulo VIII de la referida convención se precisó que el referido instituto gozaría de las inmunidades que le concedan los Estados miembros mediante acuerdos bilaterales o multilaterales:

“CAPITULO VIII

DE LA CAPACIDAD JURÍDICA Y LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES

Artículo 26. El Instituto gozará en el territorio de cada uno de los Estados Miembros de la capacidad jurídica y de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

Artículo 27. Los Representantes de los Estados Miembros en las reuniones de la Junta y del Comité y el Director General gozarán de los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos y necesarios para desempeñar sus funciones con independencia.

Artículo 28. La condición jurídica del Instituto y los privilegios e inmunidades que deben otorgarse a él y a su personal serán determinados en un acuerdo multilateral que celebren los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos o, cuando se estime necesario, en los acuerdos que el Instituto celebre bilateralmente con los Estados Miembros.

Artículo 29. Para realizar sus fines y de conformidad con la legislación vigente en los Estados Miembros, el Instituto podrá celebrar y ejecutar contratos, acuerdos o convenios; poseer fondos, bienes inmuebles, muebles y semovientes, y adquirir, vender, arrendar, mejorar o administrar cualquier bien o propiedad.” (resaltado original).

5) Con todo, en el Capítulo XI de la Convención se acordó que los privilegios e inmunidades concedidos al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas se extienden al IICA, de modo tal que el Acuerdo Básico de 1967 continúa vigente pese al cambio de denominación del organismo:

³<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/c-17.html>

“CAPITULO XI

DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 38. Los derechos y beneficios, así como los privilegios e inmunidades que han sido otorgados al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y a su personal se extenderán al Instituto y a su personal. Asimismo, el Instituto será el titular de los haberes y propiedades del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y asumirá todas las obligaciones que éste haya contraído.” (resaltado original).

6) De acuerdo con lo expuesto es claro que la República de Colombia le reconoció al IICA inmunidad frente a sus tribunales respecto de cualquier procedimiento judicial y, lejos de renunciar a esta, el mencionado instituto la alegó durante el curso del proceso.

7) Frente a este punto es necesario precisar que, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, estas inmunidades no corresponden a una prerrogativa del derecho internacional consuetudinario sino que deben estar acordadas expresamente por los Estados quienes voluntariamente deciden renunciar al ejercicio de su jurisdicción; además, tampoco se trata de prerrogativas absolutas sino relativas en tanto y en cuanto resulten idóneas para permitir el ejercicio pleno y pacífico de las funciones del organismo beneficiario. En sentencia C-098 de 2020 la Corte lo sostuvo así:

“5. Ahora bien, las inmunidades que cobijan a las organizaciones internacionales no están contempladas de manera general en ningún instrumento internacional único. Como lo indicó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia al resolver un caso que involucraba a uno de estos organismos en nuestro país, “la capacidad de las Organizaciones Internacionales (OI), [en estos temas], depende enteramente de la voluntad de los miembros que las conforman (generalmente Estados), y por lo tanto, gozan o no de inmunidad de jurisdicción, según lo establezcan los tratados constitutivos, convenios o acuerdos de sede. // En este orden, su inmunidad, no surge de forma endógena, como tampoco [se] deriva del Derecho Internacional Consuetudinario, sino que se encuentra consagrada, según sea el caso, en el tratado constitutivo del organismo o acuerdo de sede, con el alcance que sus miembros decidan”.

Por lo tanto, dependerá de cada convenio internacional que se suscriba, el alcance de los privilegios e inmunidades que se le concederán a una organización internacional en particular, en un territorio específico.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que una de las condiciones para que los privilegios e inmunidades conferidos en tales casos sean compatibles con la Constitución, se funda en que los

beneficios o exclusiones de jurisdicción que se concedan estén dirigidos inequívocamente a permitir la ejecución de las actividades de la organización correspondiente, sin que puedan fijarse o interpretarse como cláusulas abiertas que excedan ese marco y puedan constituirse en autorización sin límite para vulnerar derechos fundamentales. En términos de la Corte, “[l]as inmunidades y privilegios conferidos a miembros de organismos internacionales se ajustan a la Carta Política siempre y cuando estén encaminadas a la “defensa, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate y de los Estados que acuerdan conceder dichas prerrogativas”. Porque de no hacerse dicha salvedad “[b]ajo el manto de buenas intenciones patrocinadas por el Convenio, que la Corte respeta y alienta, (...) cláusulas como la analizada pueden constituirse en el germen de tratamientos diferenciales y privilegiados que den cabida a injusticias y desequilibrios.”

76. En este sentido, en lo que concierne al alcance mismo de las inmunidades, esta Corporación ha sostenido que, a la luz de la Constitución, en el territorio colombiano, ningún Estado u organismo internacional goza de inmunidad absoluta. Esto es así, porque las atribuciones que le competen al Estado colombiano en términos de soberanía e independencia implican que tiene plena capacidad jurídica para “asegurar la defensa y protección de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción”. En la Sentencia C-137 de 1996, esta Corporación precisó lo anterior de la siguiente forma:

‘[L]as prerrogativas e inmunidades otorgadas no son, ni pueden ser, totales o absolutas. Ningún Estado constitucional estaría en capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente de un gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que cumpla en su territorio, pues ello implicaría sacrificar las atribuciones que le competen como estado libre y soberano para asegurar la defensa de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. De la misma manera, a la luz del artículo 13 de la Carta, tampoco sería posible afirmar que toda prerrogativa es legítima’.

En el mismo sentido y como lo expresó la Corte Constitucional en la **Sentencia T-462 de 2015** en lo que respecta a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas:

‘[L]a garantía de inmunidad sobre personas y bienes tiene unos límites los cuales han ido cambiando con el tiempo En el mencionado instrumento internacional se incluyen ciertos límites, relacionados, por ejemplo, con las obligaciones que los Estados acreditantes deben observar en materia de actos de comercio o del respeto por las normas sobre seguridad social del Estado receptor’.

La Corte en consecuencia ha abandonado la teoría de la inmunidad absoluta de tales agentes y organismos, y la ha sustituido por la figura de la inmunidad restringida, con el objeto de salvaguardar esencialmente el principio de soberanía nacional y dar cuenta de que tales privilegios no pueden ser asociados o considerados en sí mismos, como un sinónimo de impunidad.

77. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha previsto que los acuerdos mencionados, bajo la modalidad de inmunidad restringida, suponen:

(i) Que las exclusiones de jurisdicción solo se predicán en el marco del ejercicio de las actividades propias de la organización internacional correspondiente. Esto es, dichos tratamientos diferenciados “se circunscriben esencialmente a los que resulten necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Beneficios de los cuales habrán de gozar mientras desempeñen sus funciones y después de la cesación, en relación con el ejercicio de dichas atribuciones”.

(ii) Que dichos tratamientos no configuran inmunidad absoluta y por ende no pueden ser comprendidos como cláusulas abiertas que facultan a sus beneficiarios para desconocer las normas del ordenamiento jurídico colombiano, ni menos aún para que se permita la impunidad respecto de delitos y demás comportamientos antijurídicos en que incurran dichos beneficiarios. En ese sentido, el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser concebido como un instrumento para garantizar la autonomía de los agentes internacionales en el ejercicio de sus funciones, pero no como “una renuncia no justificada del deber del Estado de garantizar los derechos y deberes de los habitantes del territorio”.

(iii) Finalmente, también suponen que en cualquier caso, ante la exclusión de la jurisdicción, el Estado colombiano está llamado a reparar patrimonialmente el daño causado a terceros, en los términos del artículo 90 superior, cuando estos, en virtud de tal inmunidad, no estén en capacidad de reclamar judicialmente el perjuicio causado al beneficiario responsable. En este último aspecto, la Corte Constitucional reconoció en la **Sentencia C-315 de 2004** que la inmunidad de jurisdicción podría afectar, eventualmente, el derecho de acceso a la administración de justicia de las personas, al impedir a los nacionales, por ejemplo, demandar a los miembros de las misiones diplomáticas que les hubieren podido ocasionar algún daño. Sin embargo, a partir de esa providencia, la Corte Constitucional ha considerado que ese reparo no es justificado, no solo porque la inmunidad es un elemento esencial del derecho diplomático sino porque en esos eventos, la persona puede obtener una reparación del Estado colombiano, por haber sido víctima de un daño antijurídico (CP art. 90). Lo anterior, en atención a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia, que desde ese entonces considera que:

‘[E]l título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública que debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular. De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la C.P.’

De este modo, se precisó en esa providencia, -como lo ha reiterado en diversas sentencias posteriores-, que el principio de inmunidad de jurisdicción no implica que la víctima de un daño antijurídico causado

por una misión diplomática o un organismo internacional no pueda obtener la indemnización respectiva a cargo del Estado colombiano. En tales casos, si por un privilegio conferido por el Estado a una persona, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulte damnificado, sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, hay un desequilibrio de las cargas públicas; y por ello el particular está habilitado para demandar al Estado colombiano en reparación. El rompimiento del equilibrio de las cargas públicas ocasionado por la actividad legítima del Presidente de la República y el Congreso, que genera un daño antijurídico, impone al Estado el deber de reparar a los afectados” (negritas originales – subrayado de la Sala).

8) Por su parte, en similar orientación, esta Sección ha señalado que las inmunidades deben interpretarse de manera relativa en razón del contexto para el que han sido otorgadas, que acompasa con la necesidad de permitir el desarrollo autónomo de las funciones del respectivo organismo⁴:

*“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.”* (se destaca).

9) En este caso, el objeto del convenio suscrito entre las partes⁵ guarda relación precisa con las funciones del IICA establecidas en la convención de 1979, que son las siguientes:

“Artículo 4. Para alcanzar sus fines el Instituto tendrá las siguientes funciones:

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 26 de marzo de 2009, exp. 34.460, MP Myriam Guerrero de Escobar.

⁵ “El presente convenio tiene por objeto la cooperación científica y tecnológica entre el Ministerio y el IICA, mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades, para la implementación, desarrollo y ejecución de la convocatoria pública de riego y drenaje, que permita la asignación de los recursos del programa Agro Ingreso Seguro – AIS”. (fl. 48 cdno. 2).

a. Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural;

b. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimientos de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural;

c. Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con la Organización de los Estados Americanos y con otros organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y

d. Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos, o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales.” (se resalta).

10) En esa perspectiva, la inmunidad otorgada por la República de Colombia es aplicable en este caso porque la controversia tiene que ver exactamente con el ejercicio, en el país, de las funciones propias del organismo⁶ y no amenaza con desconocer derechos de los habitantes del territorio, por cuanto el convenio materia de la litis fue suscrito con el propio Estado que la concedió; así las cosas, en aplicación del principio “*pacta sunt servanda*” no le es posible al Estado desconocer sus compromisos internacionales y, por ende, no resulta viable someter a esta jurisdicción la controversia promovida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en su contra.

11) El artículo 6 del acuerdo básico de 1967 “*Sobre Privilegios e Inmunidades del Instituto*” prevé la posibilidad de que el IICA renuncie a la inmunidad para determinados casos particulares siempre que se haga de manera **expresa**, lo cual no ocurrió en este caso; en efecto, verificado en su integridad el texto del convenio 052 de 2009 suscrito entre las partes no se encuentra renuncia expresa a la referida inmunidad, como tampoco se alegó ni se probó que la hubieran acordado en documento separado.

La Sala entiende por renuncia expresa aquella que se realiza de manera explícita e inequívoca, no sujeta a ningún tipo de interpretación o deducción, que no está

⁶ A pesar de lo alegado en la contestación de la demanda no se acreditó que se ejecutaron actividades ajenas a las funciones del organismo.

sujeta a inferencias o a la interpretación de otras disposiciones del contrato, por lo cual su existencia y eficacia depende de que aparezca pactada o consignada en forma concreta e indubitable.

En este asunto concreto, en la cláusula decimoséptima del contrato se acordó lo siguiente en materia de arbitramento:

“Las partes harán todo lo posible para resolver en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas de la actividad contractual. En caso de que las diferencias que se originen por razón de la celebración, ejecución, desarrollo, terminación y/o liquidación de este Convenio no puedan resolverse directamente en forma amigable, EL MINISTERIO y EL IICA podrán someterlas a decisión de árbitros. El arbitramento será en derecho. La designación, número de árbitros, requerimiento, constitución y funcionamiento del Tribunal de Arbitramento, se regirá por las normas legales vigentes que regulen la materia.” (fl. 52 cdno. – mayúsculas fijas originales).

En la referida cláusula no se incluyó una renuncia expresa a la inmunidad sino que se previó la posibilidad de llevar los eventuales conflictos ante la justicia arbitral; además, es especialmente relevante en este caso que la parte demandada con ocasión de dar respuesta a la demanda formuló la excepción de cláusula compromisoria y el tribunal de primera instancia la declaró no probada por considerar que, tal como lo pactaron las partes, era facultativo acudir o no a tal instancia, en efecto, las partes dijeron que podrían acudir a los árbitros, decisión que no fue apelada por ellas, circunstancia por la cual no es posible revisar dicho aspecto por no ser parte del recurso de alzada; en consecuencia, aquella estipulación contractual no corresponde ni puede ser equivalente a una *renuncia expresa a la inmunidad*.

Con fundamento en lo expuesto, se impone revocar la sentencia apelada que definió de fondo la controversia y, en su lugar, declarar probada la excepción de falta de jurisdicción por inmunidad de la parte demandada, lo cual impide a la Sala pronunciarse respecto del fondo del conflicto objeto del proceso, incluidas las costas procesales.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. Revócase la sentencia de 7 de diciembre de 2016 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A negó las pretensiones, en su lugar, **declárase** probada la excepción de falta de jurisdicción por inmunidad del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA frente a la justicia nacional.

SEGUNDO. En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las desanotaciones del caso.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

(aclara el voto)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente
(firmado electrónicamente)

(salva el voto)
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. Se hace constar que la presente providencia fue suscrita electrónicamente por los magistrados del Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección B en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.