

CONCEPTO 1 DE 2008

(Marzo 7)

<Fuente: Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

BOGOTÁ D.C.,

CONCEPTO REFERENTE A LA LEGITIMIDAD DEL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PARA INVOCAR LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA CONVENCIÓN SOBRE PRERROGATIVAS E INMUNIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS

Al respecto, de la manera mas atenta, me permito presentar una explicación acerca de la naturaleza jurídica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, del régimen aplicable, sus inmunidades y sus obligaciones frente a las autoridades de control colombianas, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo Básico de Cooperación suscrito entre el Gobierno de Colombia y el PNUD y la Convención Sobre Prerrogativas e Inmunidades de de las Naciones Unidas.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD-, hay que precisar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entidad de derecho internacional de la que Colombia es miembro fundador, y que propende por el mantenimiento de la paz mundial, así como por el establecimiento de condiciones de vida dignas para todos los habitantes del planeta, en su Carta de creación, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco y que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, previó la posibilidad de crear programas y organismos que, de manera especializada, presten la asistencia que necesitan los países con dificultades específicas. Aquí se encuentra el origen del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2029 (XX) del 22 de noviembre de 1965. El PNUD, al igual que todos los programas y fondos de la ONU, realiza actividades de cooperación para el desarrollo y forma parte integrante de la estructura de las Naciones Unidas, dependiendo de la Asamblea General y a la vez del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es, por tanto, diferente de los llamados “Organismos Especializados”, los cuales son, en principio, independientes y autónomos a pesar de pertenecer al sistema de Naciones Unidas. [\(1\)](#)

El 29 de mayo de 1974 el Gobierno Colombiano suscribió acuerdo de cooperación básico con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con miras a obtener del PNUD la asistencia necesaria para llevar a cabo los proyectos que se pretendan ejecutar en nuestro país en beneficio de toda la población colombiana, además de tener a su cargo la coordinación de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional. En esa fecha, de manera formal, el PNUD empezó a trabajar con el Gobierno colombiano, iniciando su existencia institucional en nuestro país. [\(2\)](#)

El acuerdo básico de cooperación entre el Gobierno de Colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece las condiciones en las cuales el PNUD prestará asistencia al Gobierno colombiano para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo, entre las cuales, su artículo IX, dispone que “El Gobierno aplicará tanto a las Naciones Unidas y sus órganos, comprendiendo 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 su país, las disposiciones de la Convención Sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas”

Tenemos entonces, que en relación al régimen de inmunidades aplicable a éste organismo y dado que el PNUD es parte integrante de la ONU, es claro que goza de las prerrogativas que se establecieron en la “Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas”, aprobada por la Asamblea General de el 13 de febrero de 1946, y que fue adoptada en Colombia mediante la Ley 62 de 31 de diciembre de 1973⁽³⁾ “todo lo cual pretende dotar a éste organismo internacional de las condiciones necesarias que le permitan desarrollar su función institucional en nuestro país, bajo supuestos de neutralidad e independencia”⁽⁴⁾

En cuanto al régimen jurídico aplicable a las Naciones Unidas y sus órganos, incluyendo el PNUD, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas contempla los siguientes elementos fundamentales:

1. El reconocimiento de una serie de privilegios e inmunidades, tanto para la Representación en si misma, como para los funcionarios. (Artículos II, IV y V)
2. Norma especial sobre la renuncia a tales prerrogativas (Artículo V, Sección 20)
3. Norma especial sobre los deberes de las Naciones Unidas (Artículo V, Sección 21)

El artículo sobre los privilegios e inmunidades de que goza las Naciones Unidas es particularmente importante, puesto que en él se reconoce que, además de las exenciones fiscales y tributarias de diversa índole, dicha representación goza de inviolabilidad.

Dispone la frase introductoria del artículo II 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”.

En concordancia con la norma antes transcrita, se encuentran las secciones 3 y 4 del artículo II que indican:

“SECCION 3. Los locales de las Naciones Unidas serán inviolables. (...)

SECCION 4. Los archivos de la Organización y, en general todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables donde quieran que se encuentren”

Estas normas son complementadas en el Convenio por disposiciones que establecen las inmunidades y privilegios de las que gozan los funcionarios de Naciones Unidas (artículo V).

Frente al tema de la inviolabilidad de los archivos del PNUD, el acuerdo básico de cooperación suscrito entre ese organismo y el Gobierno de Colombia el 29 de mayo de 1974 dispone:

“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. (...)"

El sentido de las normas citadas es claro: en virtud de tales disposiciones el Estado colombiano se ha obligado a respetar la absoluta inviolabilidad de los objetos de la Organización de Naciones Unidas, a saber, sus bienes, sus haberes, sus locales y sus archivos (o sea la totalidad de los documentos propiedad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o que permanezcan en su poder) y a respetar la inmunidad de sus funcionarios. Esto significa que ninguna autoridad colombiana puede tener acceso a los archivos del PNUD, bajo ninguna circunstancia y por ningún motivo, a menos que se presente la renuncia voluntaria a esa inviolabilidad.

En este punto, vale la pena hacer referencia a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los cuales esa corporación se ha referido al tema de los privilegios e inmunidades de los Organismos Internacionales, en los siguientes términos:

"(...) tratándose del reconocimiento de un principio de derecho internacional, mal puede afirmarse que la mera concesión de prerrogativas e inmunidades de que trata el artículo 13, contravenga lo dispuesto en la Carta Política. Por el contrario, el otorgamiento de los privilegios anotados tiene asidero en el imperativo constitucional en virtud del cual las relaciones internacionales del Estado colombiano deben fundarse en el respeto de "los principios de derecho internacional aceptados por Colombia" (C.P. artículo 9). (...) El trato disímil que las prerrogativas e inmunidades otorgan, se encuentra justificado por los principios y valores que tales concesiones procuran, tales como la defensa de la integridad y autonomía de los organismos internacionales, en el ejercicio de las funciones encomendadas por los Estados que, de manera autónoma y soberana, se constituyen en parte de las convenciones que los crean. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional, en sentencia C-203 de 1995, al señalar:

"Por otra parte, las disposiciones que consagran privilegios e inmunidades a favor del Organismo creado y de sus directivos y dignatarios se enmarcan dentro de los principios del Derecho Internacional, reconocidos por Colombia según el artículo 9 de la Constitución Política.

(...)

No puede decirse que la consagración de estos privilegios e inmunidades vulneren el derecho a la igualdad (Artículo 13 C.P.), respecto de personas colombianas, ya que, como la Corte lo ha señalado reiteradamente, la igualdad se predica de situaciones iguales, de tal modo que las diferencias de trato pueden admitirse cuando se encuentran justificadas.

En el caso de los funcionarios y representantes de organismos internacionales, las normas especiales acordadas entre los estados miembros y la protección que se les brinda tienen su razón de ser en la función que cumplen, como integrantes de delegaciones diplomáticas".⁽⁵⁾

“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.”⁽⁶⁾

“La Corte Constitucional ha establecido, de manera reiterada, que las inmunidades y prerrogativas que se conceden a través de la suscripción de tratados internacionales resultan compatibles con la Carta, toda vez que ellas responden a la necesidad de dotar a los representantes diplomáticos, consulares, organizaciones internacionales y funcionarios de las mismas, de los elementos y condiciones necesarios para ejercer las labores propias de su cargo con la mayor independencia y neutralidad. En efecto, esta Corporación señaló:

“Del principio de soberanía, independencia e igualdad de los Estados se deriva una regla de derecho internacional público, reconocida por la costumbre y las convenciones internacionales en virtud de la cual los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes. Este principio se hizo extensivo a los funcionarios y bienes de las agencias o centros internacionales a fin de garantizar, fundamentalmente, la independencia de dichos organismos en el cumplimiento de sus funciones, donde quiera que, en virtud de un acuerdo internacional, operaran.”⁽⁷⁾

En relación con las normas sobre los deberes de las Naciones Unidas frente a las autoridades colombianas y la posibilidad de renunciar a los deberes e inmunidades, tenemos:

“SECCION 20. Las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. El Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario, en cualquier caso en que según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda ser renunciada sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. En el caso del Secretario General, el Consejo de Seguridad tendrá el derecho de renunciar a la inmunidad.

SECCION 21. Las Naciones Unidas cooperarán siempre con las autoridades competentes de los Miembros para facilitar la administración adecuada de justicia, velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía y evitar que ocurran abusos en relación con las prerrogativas, inmunidades y facilidades mencionadas en este artículo.

El PNUD, por tanto, su Representación en Colombia y todos sus funcionarios, deben cooperar “siempre” con las autoridades colombianas (incluyendo los organismos de control) para facilitar la administración de justicia, velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía y evitar que ocurran abusos en relación con el ejercicio de los privilegios e inmunidades. En virtud de esta disposición, la Contraloría General de la República puede solicitar a la Representación del PNUD en Colombia su colaboración con el fin de obtener la información necesaria para el desempeño de sus funciones, pero, le corresponde a la Representación misma determinar el alcance y las modalidades de dicha colaboración.

Ahora bien, a pesar de que la Contraloría General de la República debe tener en cuenta que los

funcionarios del PNUD tienen la obligación de cooperar en todo momento con las autoridades colombianas para los fines descritos en la sección 21 de la mencionada Convención, el alcance de la competencia de dichas autoridades colombianas en relación con la Representación del PNUD en Colombia es limitada y, en particular, no existe la posibilidad legal de autorizar una infracción a la obligación de respetar la inviolabilidad de los archivos de dicha Oficina. Lo anterior, se repite, debido a que el PNUD es una organización internacional y no una entidad del Estado, su representación en Colombia goza de inviolabilidad plena y por lo tanto ninguna autoridad oficial, ni siquiera organismos jurisdiccionales o de control, pueden ejercer ningún acto de autoridad en relación con ella. [\(8\)](#)

Igualmente, esta Oficina estima conveniente precisar el alcance de las obligaciones que se derivan para el Estado de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y el Acuerdo Básico de Cooperación Suscrito entre el PNUD y el Gobierno Colombiano.

Siguiendo lo establecido por nuestra Constitución Política en el artículo 9: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en (...) el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia”. Uno de estos principios es el del cumplimiento obligatorio de los tratados válidamente celebrados, principio más conocido como “pacta sunt servanda”: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

La obligación de cumplir de buena fe los tratados fue asumida por el Estado Colombiano en su integridad e incumbe a la totalidad del aparato estatal y no únicamente a la rama ejecutiva, tal como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia: “Cuando el tratado se celebra, por sus cláusulas queda comprometido en su buena fe el Estado Colombiano con todas las ramas que constitucionalmente integran el poder público” [\(9\)](#)

En este punto, vale la pena reiterar que el texto de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas contempla la posibilidad de la renuncia expresa a la inviolabilidad (Artículo II sección 2). Es así, como de aparecer acusaciones sobre la conducta de funcionarios públicos o de particulares con funciones públicas, la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de vigilancia de la gestión fiscal de quienes desempeñan funciones públicas, tiene la posibilidad de solicitar al señor Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, que adelanten una gestión diplomática ante el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, encaminada a solicitar el levantamiento de la inmunidad de la Representación en Colombia, en este caso específico el levantamiento de la inviolabilidad de los archivos. En tal evento, correspondería al señor Presidente de la República determinar discrecionalmente y en ejercicio de la función que le es propia de “dirigir las relaciones internacionales (CP, Art. [189-2](#)) si dicha gestión procede en el caso específico, y corresponderá a su vez, a los órganos competentes de la Organización, decidir si se accede o no a la renuncia a la inviolabilidad. [\(10\)](#)

NOTAS AL PIE:

1. Corte Constitucional, Sentencia T-883 de 2005 MP Rodrigo Escobar Gil
2. Ibidem
3. La ley 62 de 1973 fue publicada en el Diario Oficial No. 34083 de 17 de mayo de 1974. Mediante decreto 2821 de 2001 se promulgó la Convención.
4. Corte Constitucional, Sentencia T-883 de 2005 MP Rodrigo Escobar Gil

5. Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz
6. Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz
7. Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

8. En el mismo sentido, concepto de la Oficina Asesora Jurídica del año 2002 sobre privilegios e inmunidades de la OEI en Colombia, publicado en las memorias del Congreso 2002 – 2003 del Ministerio de Relaciones Exteriores: “En conclusión, bajo el Acuerdo de 1978, que es a la vez un tratado internacional y una ley de la República, la Representación de la OEI en Colombia y sus funcionarios tienen la obligación de cooperar en todo momento con las autoridades colombianas para los fines descritos en el artículo XIV. Sin embargo, el radio de acción de dichas autoridades en relación con la representación es por fuerza limitada y en particular no puede autorizar una infracción a la obligación de respetar la inviolabilidad plena de que goza dicha oficina, así como de sus bienes y haberes, locales y archivos y las inmunidades de que gozan sus funcionarios. Debido a que la OEI es un organismo internacional y no una entidad del Estado, su representación en Colombia goza de inviolabilidad plena y por lo tanto ninguna entidad oficial, ni siquiera los organismos jurisdiccionales o de control, pueden ejercer ningún un acto de autoridad en relación con ella”.

9. Corte Suprema de Justicia, sentencia del 18 de septiembre de 1975

10. En el mismo sentido, concepto de la Oficina Asesora Jurídica del año 2002 sobre privilegios e inmunidades de la OEI en Colombia, publicado en las memorias del Congreso 2002 – 2003 del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

