

# JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

## ACCION DE CUMPLIMIENTO EN COLOMBIA

Por:  
**Libardo Orlando Riascos Gómez**  
Doctor en Derecho  
2008

---

### CONSEJO DE ESTADO, Sentencia, 22 de Agosto de 1999

**ACCION DE CUMPLIMIENTO** - No procede contra convenciones colectivas de trabajo / **CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO** - No tiene carácter de ley

Para la Sala es incuestionable que le asiste plena razón al Tribunal de primera instancia cuando como fundamento del rechazo de la acción señala que la Convención Colectiva de Trabajo no es una ley. El punto ha quedado dilucidado mediante sentencia de constitucionalidad por la Corte Constitucional al expresar que "...la convención colectiva de trabajo, aún cuando puede ser considerada como fuente formal de derecho, no es una verdadera ley, con el valor y la significación que ésta tiene a la luz de los textos constitucionales...", aserto que sustenta en que la convención, "por su origen proviene de una relación contractual surgida entre las partes, cuya finalidad no es propiamente producir, como sucede con la ley, una innovación en el ordenamiento jurídico por vía general..."; y en que "no corresponde propiamente a la potestad legislativa del Estado". Como el objeto de la acción de cumplimiento es "hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley", lo que significa que se trata de normas emanadas del órgano legislativo, o del Ejecutivo facultado para ello por la Constitución, que contienen disposiciones de carácter general y abstracto, fuerza concluir que, ante la inexistencia de ley o acto administrativo que hacer cumplir, la acción de cumplimiento carece de objeto.

**NOTA DE RELATORIA.** Se reitera la sentencia de la **Corte Constitucional C-09 de 1994**, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

---

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION PRIMERA

**CONSEJERO PONENTE:** DR. JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA

Santa Fe de Bogotá D.C., veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y nueve

Ref.: Expediente núm. ACU-849  
ACCION DE CUMPLIMIENTO  
Actor: ROBINSON EMILIO MASSO ARIAS

Se decide la impugnación interpuesta por el actor contra la providencia del 1° de junio del año en curso mediante la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó por improcedente la acción de cumplimiento incoada por el señor ROBINSON EMILIO MASSO ARIAS contra la empresa EMCALI E.I.C.E. - E.S.P.

### ANTECEDENTES

El señor ROBINSON EMILIO MASSO, aduciendo su condición de directivo sindical de SINTRAEMCALI, acudió, en acción de cumplimiento ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, contra el Gerente General de EMCALI E.I.C.E. - E.S.P., en procura de obtener el cumplimiento de las siguientes "Leyes y actos incumplidos: Convención Colectiva de Trabajo Unica suscrita entre EMCALI E.I.C.E.- E.S.P. y SINTRAEMCALI 1.999 -2000 en el artículo 18; Constitución Nacional Art. 122; Acuerdo Municipal 034 del 15

de enero de 1.99, Art. 15; Actas del Ministerio del Trabajo y Seguridad Regional División Trabajo; Presupuestos entregados por las subgerencias de Teléfonos, Acueducto y Alcantarillado, Energía al Gerente General".

Como fundamente fáctico el accionante aduce, en esencia, que el Gerente General de EMCALI E.I.C.E - E.S.P. ha suspendido la inversión presupuestal para la compra de herramientas, con el fin de expandir el servicio e incrementar los recaudos de la empresa, no obstante haberle solicitado con oficio del 4 de mayo del presente año liberar las partidas financieras para la compra de herramientas de trabajo y que las subgerencias de Telecomunicaciones, Energía, Acueducto y Alcantarillado le han solicitado, para la ejecución de sus labores, la compra de materiales valores que en cada caso ascienden a 2.917.894.489,oo, 350.000. 000,oo y 3.085.395.259,oo.

La omisión del gerente en la compra de insumos vulnera de forma unilateral y arbitraria derechos fundamentales mínimos de la estructura laboral de EMCALI y trastorna la prestación de los servicios públicos domiciliarios esenciales para la comunidad caleña.

Resulta sorprendente que el Gerente omita las obligaciones que para el ejercicio de su cargo le imponen la Constitución Política en su artículo 122, el Acuerdo 34 de 1.991 que transformó a EMCALI en una empresa industrial y comercial, prestadora de servicios públicos, y los acuerdos logrados en la Convención Unica 1.999 - 2000 firmada con el Sindicato, lo que denota propósitos mezquinos y oscuros de la Administración de la referida empresa.

Para dejar constancia de las situaciones de hecho desencadenadas por las circunstancias narradas se firmó un acta por la Inspectora de la División del Trabajo, el Gerente de Acueducto y Alcantarillado y un directivo sindical.

#### **ACTUACION**

Al admitir la demanda se dispuso notificar personalmente al Gerente General de las Empresas Municipales de Cali, EMCALI E.I.C.E.- E.S.P., con las prevenciones de ley, sin que hubiese habido pronunciamiento alguno de este funcionario.

#### **LA DECISION IMPUGNADA**

El Tribunal de primera instancia después de resumir los hechos en que se sustenta la demanda y el trámite dado a la acción, la rechazó por improcedente bajo las siguientes consideraciones:

La Constitución de 1.991 consagró la acción de cumplimiento como mecanismo que permite a las personas acudir ante las autoridades judiciales para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo; y si bien no indicó en forma expresa su carácter residual, se infiere que no fue propósito del constituyente derogar la normatividad vigente en materia de procedimiento, sino crear mecanismos excepcionales a través de los cuales se pudiera garantizar el respeto de los derechos legales.

La ley 393 de 1.997, por medio de la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución, consagra los casos en que procede la acción (art. 8º) y los casos en que es improcedente (art. 9º).

De la demanda se deduce que fue instaurada para que se dé cumplimiento a la Convención Colectiva de Trabajo Unica suscrita entre EMCALI E.I.C.E. E.S.P.y SINTRAEMCALI 1.999 -2000, mas lo así pretendido resulta improcedente porque dicha Convención no es una ley o norma con fuerza legal ni acto administrativo, que es lo que hace viable la acción de cumplimiento. Y si la Administración ha incumplido la mentada Convención, el afectado cuenta con otros medios de defensa judicial, lo cual hace improcedente la acción intentada.

#### **LA IMPUGNACION**

Esta se contrae, en esencia, a disentir de la consideración del fallo de instancia, según la cual, la Convención no es ley, para sostener con apoyo en citas doctrinales que ésta es fuente formal del derecho del trabajo, o que es un contrato, con valor de ley; o una norma sobre el trabajo, según la jurisprudencia.

Si fuere como lo sostiene el Tribunal para qué las Convenciones de Trabajo? Sería más productivo dejar al arbitrio del funcionario superior o nominador lo que él a bien considere sin que esté obligado a atender convenciones o actos similares, siendo que la Constitución señala que no puede haber cargo público sin funciones expresamente señaladas en la ley o el reglamento. Y, para qué Acuerdos, si entre los fundamentos de derecho se invocó el Acuerdo número 34 que señala las funciones del Gerente, y no fue considerado.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Para la Sala es incuestionable que le asiste plena razón al Tribunal de primera instancia cuando como fundamento del rechazo de la acción seña la que la Convención Colectiva de Trabajo no es una ley. El punto ha quedado dilucidado mediante sentencia de constitucionalidad por la Corte Constitucional al expresar que "...la convención colectiva de trabajo, aún cuando puede ser considerada como fuente formal de derecho, no es una verdadera ley, con el valor y la significación que ésta tiene a la luz de los textos constitucionales...", aserto que sustenta en que la convención, "por su origen proviene de una relación contractual surgida entre las partes, cuya finalidad no es propiamente producir, como sucede con la ley, una innovación en el ordenamiento jurídico por vía general..."; y en que "no corresponde propiamente a la potestad legislativa del Estado".<sup>1</sup>

Como el objeto de la acción de cumplimiento es "hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley", lo que significa que se trata de normas emanadas del órgano legislativo, o del Ejecutivo facultado para ello por la Constitución, que contienen disposiciones de carácter general y abstracto, fuerza concluir que, ante la inexistencia de ley o acto administrativo que hacer cumplir, la acción de cumplimiento carece de objeto.

Pero, además, en el presente caso, son varias las circunstancias que hacen improcedente la acción instaurada, a saber:

En primer lugar, se advierte que la constitución de renuencia, consistente en la demostración de haber pedido directamente a la autoridad el cumplimiento del deber omitido, que es presupuesto sine qua non para la procedibilidad de la acción, no aparece demostrada.

El único documento aportado y que pudiera tomarse como tal es el visible al folio 1 del expediente, donde se le dice al Gerente de EMCALI E.I.C.E. - E.S.P. lo siguiente:

"Ante la imposibilidad para la instalación de nuevos medidores de agua en la ciudad, la reparación de algunos daños y el desempeño cabal de nuestro trabajo en materia de Acueducto y Alcantarillado, Sintraemcali exige a la Administración de EMCALI EICE liberar de inmediato las partidas financieras destinadas para las compras dentro de las que se cuentan palas, llaves de tubo, tuberías, flexómetros, taladro, cegetas, martillos y hasta medidores necesarios para la EXPANSION DEL SERVICIO para el incremento del recaudo".

"Denunciamos al tiempo el incumplimiento parcial del Acta de Acuerdo firmada el 13 de abril de 1.999 en el Edificio Bolívar en la cual el gerente de Acueducto y Alcantarillado se comprometió a entregar a los trabajadores absolutamente todos los elementos necesarios para servirle a la comunidad, aclaramos incumplimiento parcial ya que los materiales como cemento, graba, etc., han sido entregados".

Esta solicitud y denuncia de incumplimiento de un acuerdo en modo alguno constituye demostración de la constitución en renuencia, en los términos del artículo 8° de la ley 393 de 1.997.

b) Este mismo documento, así como el contenido del escrito donde se formula la acción, es demostrativo de que el demandante pretende, en esencia, que se liberen "las partidas financieras destinadas para la compra de herramientas de trabajo", que se ponga fin a la suspensión de "la inversión presupuestal para la compra de herramientas", y que se asigne con tal propósito las cantidades de \$2.917.894.489,00 para Telecomunicaciones; \$350.000.000,00 para Energía y \$3.085.395.259,00 para Acueducto y Alcantarillado.

Es decir, el demandante persigue con su acción el cumplimiento por parte de la Gerencia de EMCALI E.I.C.E. - E.S.P. de normas o actos que establecen gastos, lo cual hace improcedente la acción de cumplimiento, conforme al parágrafo del artículo 9° de la ley 393 de 1.993.

Lo expuesto torna innecesario el examen de si con la conducta omisiva que se endilga a la gerencia de la empresa EMCALI E.I.C.E. - E. S.P. se ha vulnerado o no el artículo 122 de la Constitución, o el artículo 15 del Acuerdo 34 de 1.991 que señala las funciones del gerente de dicha entidad o los demás actos relacionados por el demandante.

En virtud de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

CONFIRMASE la providencia impugnada de fecha 1º de junio de 1999, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Cópiese, notifíquese y en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día 26 de agosto de 1999.

JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Presidente OLGA I. NAVARRETE B. MANUEL S. URUETA A.

---

Tomada de [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)

---

[Principio del documento](#)