

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Niega / INEXISTENCIA DE UN MANDATO IMPERATIVO E INOBJETABLE / CONTRADICCIÓN ENTRE DISPOSICIONES INTERNAS Y OBLIGACIÓN CONTENIDA ACUERDO INTERNACIONAL - Su resolución no corresponde al juez de cumplimiento / PROHIBICIÓN DE REPRODUCIR POR ESCRITO EL CONTENIDO DE AUDIENCIAS, INCLUYENDO LAS SENTENCIAS, EN MATERIA JUDICIAL LABORAL - Ordenamiento jurídico interno Colombiano / RESOLUCIONES FINALES O SENTENCIAS SOBRE EL FONDO DE CASOS EN LAS ESPECIALIDADES LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL SEAN FORMULADAS POR ESCRITO - Acuerdo de promoción comercial entre Colombia y los Estados Unidos**

[E]s claro que en materia judicial laboral, las decisiones que ponen fin a las controversias suscitadas son adoptadas en audiencias (autos o fallos), lo que implica que es de manera oral. Sin embargo, como lo busca propender el acuerdo internacional, estas deberían ser de forma escrita. Al contrastarse lo dispuesto en la normatividad interna colombiana con la obligación contenida en la disposición del tratado cuyo cumplimiento pide la parte actora, se observa que existe prima facie una aparente contradicción entre ambas. (...) Debido a esta contradicción entre las normas internas colombianas y lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, para la Sala no es clara la existencia de un mandato imperativo e inobjetable del cual pueda ordenarse su cumplimiento por medio del presente medio de control, toda vez que las normas antes transcritas evidentemente son contrarias, esto es, el acuerdo internacional que se pide hacer cumplir que prevé la forma escrita en la resolución de las controversias laborales y el ordenamiento procesal judicial laboral que lo dispone de forma oral. Debe destacarse que la acción de cumplimiento no fue diseñada para resolver los conflictos existentes entre el ordenamiento jurídico interno y lo dispuesto en tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano, ni a través de esta vía procesal pueden discutirse problemas relativos a la vigencia de la ley interna, como consecuencia de su posible derogatoria originada por la suscripción de tratados internacionales. Así las cosas, en atención que no corresponde a las competencias propias del juez de cumplimiento realizar un juicio de vigencia de la normativa interna, en este caso, de las previsiones del Decreto-Ley 2158 de 1948, el estudio del presente asunto escapa a la órbita de conocimiento del juez de cumplimiento. En efecto, no podría el juez de cumplimiento ordenar el acatamiento de la cláusula 17.3 del convenio internacional entre el Estado Colombiano y de lo Estados Unidos de América sin que ello implique perturbar la vigencia del Decreto-Ley 2158 de 1948. En consecuencia, para la Sala se debe confirmar la decisión de primera instancia porque no se está frente a un mandato imperativo e inobjetable por cuanto, de aceptarse la interpretación que el actor quiere impartirle a la norma cuyo cumplimiento solicita, sería tanto como realizar un análisis de vigencia entre dos normas, una perteneciente al ordenamiento jurídico interno y otra contenida en un tratado internacional, divergencia que no le corresponde dirimir al juez de cumplimiento

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO PROCESAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 46 / CÓDIGO PROCESAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 73 / CÓDIGO PROCESAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL - ARTÍCULO 82 / ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS - CLÁUSULA 17.3 / LEY 1143 DE 2007 / LEY 1166 DE 2007

**CONSEJO DE ESTADO**

## **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2018-00875-01(ACU)**

**Actor: RAFAEL MÉNDEZ ARANGO**

**Demandado: NACIÓN - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS**

### **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 3 de octubre de 2018, a través de la cual la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la presente acción de cumplimiento.

#### **1. ANTECEDENTES**

##### **1.1. Solicitud**

Por medio de escrito radicado el 17 de julio de 2018<sup>1</sup>, ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el señor Rafael Méndez Arango ejerció acción de cumplimiento contra la Presidencia de la República con el fin de obtener la observancia de lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre 2007 y entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012.

En criterio del accionante en la cláusula 17.3 del convenio internacional las partes celebrantes convinieron que *"[...] las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos [...] se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones [...]"*. No obstante, actualmente, no ha sido cumplido, pues los jueces de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, han continuado profiriendo oralmente las sentencias en esta clase de juicios porque la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 4 de julio de 2014, arguyó que *"[...] la norma 17.3 del Acuerdo Internacional ya citada es válida y obligatoria (para el Estado colombiano), pero no justiciable internamente en casos concretos"*.

---

<sup>1</sup> Ver folios 1 a 5.

## **1.2. Hechos**

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

**1.2.1.** El 22 de noviembre de 2006, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América se suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial sus cartas adjuntas y sus entendimientos fueron suscritos en Washington.

**1.2.2.** Mediante la Ley 1143 de 4 de julio de 2007 fue aprobado el "*Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América*".

**1.2.3.** Posteriormente, por medio de la Ley 1166 de 21 de noviembre de 2007, fue aprobado el "*Protocolo modificador al Acuerdo de Promoción Comercial Colombia- Estados Unidos, firmado [en] Washington, Distrito de Columbia, el 28 de junio de 2007, y la carta adjunta de la misma fecha*".

**1.2.4.** La Corte Constitucional, en sentencia C-750 de 2008, declaró exequible la Ley 1143 de 2007 y con la sentencia C-751 de esa misma fecha, declaró exequible la Ley 1166 de 2007.

**1.2.5.** El Decreto 993 de 2012 fue publicado en el Diario Oficial N° 48.431 de 15 de mayo de 2012 y con ese acto "*[...] se promulga el Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos, suscritos en Washington D.C., el 22 de noviembre de 2006, y el Protocolo modificador al Acuerdo de Promoción comercial Colombia- Estados Unidos, suscrito en Washington D.C., el 28 de junio de 2007, y su Carta Adjunta*"

## **1.3. Pretensiones**

En el escrito de demanda se solicitó:

*"La norma con fuerza material de ley cuyo cumplimiento aquí solicito es la cláusula 17.3 del acuerdo de promoción comercial celebrado entre Colombia y los Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado, a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre de 2007. Este tratado internacional entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012". (fl. 12).*

## **1.4. Trámite en primera instancia**

**1.4.1.** Mediante escrito radicado el 17 de julio de 2018, en la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá, el señor Rafael Méndez Arango demandó en ejercicio de la acción de cumplimiento a la Presidencia de la República (Fls. 11 a 16).

**1.4.2.** Efectuado el reparto le correspondió al Juzgado 37 Administrativo de Bogotá D.C. que, por auto del 18 de julio de 2018, ordenó remitir por competencia el asunto de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**1.4.3.** Remitido el expediente a la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, por auto de 5 de septiembre de 2018 (Fl. 23 y vito, a 24), admitió la demanda y vinculó a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Comercio, Industria y Turismo.

## **1.5. Informes**

**1.5.1. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** aludió que el accionante no está haciendo una lectura adecuada e íntegra de las obligaciones que el precepto que pide hacer cumplir impone al Estado colombiano por dos razones: por un lado, el acuerdo mismo incluye un mecanismo para realizar observaciones a la legislación laboral y, por otro lado, el precedente de la Corte Suprema aclaró que no todas las obligaciones derivadas de un TLC son justiciables a través de la jurisdicción ordinaria.

Destacó que los compromisos que asume el Estado colombiano están previstos en el capítulo 17 del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los Estados Unidos, en cuyo artículo 17.5 (antes 17.4) se establece el Consejo de Asuntos Laborales (Consejo), el cual cumple las funciones que le encomendaron las Partes en el Acuerdo y además se establecen normas que permiten determinar un relacionamiento con los ciudadanos para hacer seguimiento al nivel de implementación de las disposiciones de dicho capítulo.

Adicionalmente, indicó que cada Estado parte se comprometió a designar dentro de su Ministerio de Trabajo una unidad que servirá de punto de contacto con las otras partes y con el público al cual se encargará de *"la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de personas de una parte sobre asuntos relacionados con las disposiciones de este Capítulo..."*.

En virtud de lo anterior, aludió que existe una institucionalidad en donde se pueden plantear los asuntos relacionados con la interpretación o cumplimiento de las disposiciones allí previstas. Se entiende que este procedimiento previo es el adecuado y no la acción de cumplimiento, que no está prevista como mecanismo idóneo para la exigibilidad de compromisos derivados del Acuerdo con los Estados Unidos.

Por otra parte, aludió que la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha precisado la naturaleza de las obligaciones laborales contenidas en los TLC, en auto del 2 de julio de 2014, M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve:

*"No obstante, a pesar de ser el citado artículo 17.3 del acuerdo una norma revestida de validez Interna en Colombia —por efecto de su ratificación— y de obligatoriedad —por efecto de su promulgación en*

*el Diario Oficial—, ella no necesariamente será una norma ejecutable por las autoridades nacionales, es decir, una norma aplicable directamente a casos concretos. En efecto, nótese que el señalado artículo tiene como destinatarios a cada uno de los Estados suscriptores de este, obligándoles a que actúen o hagan lo pertinente para que las sentencias se formulen por escrito. Así se deduce del tenor literal de la cláusula: —Cada parte dispondrá.”.*

**1.5.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores** indicó que en el presente caso, no está configurada la renuencia que aduce el demandante de forma subjetiva como lo plantea en su escrito, toda vez que, a fin de determinarla se requieren para que la misma se configure que la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores lo sea de forma omisa y exista un nexo de causalidad con la obligatoriedad de la autoridad de darle cumplimiento al ordenamiento jurídico.

Asimismo aludió que, de la norma debatida, al Ministerio de Relaciones Exteriores no le corresponde la ejecución de las disposiciones contenidas en todos los tratados internacionales de los que hace parte el Estado colombiano, esto es, que no tiene posibilidad de decidir la aplicación de procedimientos judiciales, lo cual, es una atribución exclusiva de la rama judicial.

**1.5.3. La Presidencia de la República** advirtió que comoquiera que esta acción tiene carácter subsidiario y residual, solo procede en caso de que el demandante no tenga o no haya tenido otro medio judicial para lograr, como en este caso, el cumplimiento de la Ley, respecto de la cual parece, no sabemos, que no se da cumplimiento por parte de los operadores judiciales, en algún caso concreto en el que él hace parte.

Expresó que, se presentó una inepta demanda, sin cargo alguno, sin pruebas, sin elementos de juicio que permitan hacer ningún tipo de análisis o reflexión jurídica, que aporte alguna idea para debatir en este proceso.

En tal virtud, ante la ausencia de cargos y pruebas, solicitó que se rechacen las pretensiones de la demanda por ineptas, por ausentes de carga argumentativa, y por no contener una obligación exigible al Presidente de la República.

## **1.6. Sentencia impugnada**

La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 3 de octubre de 2018, negó la presente acción.

*Al respecto, concluyó que “no habría norma que cumplir por parte de la Presidencia de la República y los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores pues se aclara que, la parte actora lo que pretende con esta acción es que, se profieran por escrito las sentencias en materia laboral, y claramente la función de la rama judicial no le corresponde a las entidades aquí demandadas, además, tampoco son la autoridad competente en caso de una reforma legislativa en materia laboral.”*

En efecto, precisó que debía tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 12 y 75 de la Ley 270 de 1996<sup>2</sup>, de los cuales se infiere que la función de administrar la rama judicial le compete al Consejo Superior de la Judicatura, y las autoridades judiciales son las encargadas de aplicar la legislación vigente y correspondiente en cada caso, y ninguna de las mencionadas fue demandada en esta acción.

Asimismo, indicó que, en caso de una eventual reforma legislativa, respecto del Código Procesal del Trabajo, el órgano competente sería el Congreso de la República y tampoco fue demandado en este proceso.

### 1.7. Incidente de nulidad

El accionante promovió incidente de nulidad, por medio de memorial radicado el 26 de octubre de 2018, el cual sustentó de la siguiente forma:

*“Pido que sea anulado este trámite judicial desde el auto dictado el 5 de septiembre de 2018, providencia en la que se: "ADMITE DEMANDA CONTRA LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Y VINCULA A LOS MINISTERIOS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (sic) Y DE RELACIONES EXTERIORES", tal cual quedó textualmente anotado en esa misma fecha en la página de consulta de procesos.*

*Por cuanto todas las actuaciones adelantadas por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca están afectadas por el vicio de nulidad que se origina en el hecho de no ser esa subsección el tribunal competente para conocer de la acción de cumplimiento, deberá ser anulado el fallo dictado el 3 de octubre de 2018.”*

La Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en auto de ponente de 14 de enero de 2018, denegó la solicitud de nulidad presentada al concluir que ese Tribunal era el competente para tramitar y decidir *“la presente acción en primera instancia, toda vez que, para este caso se debe aplicar lo señalado en el numeral 16 del artículo 152 del C.P.A.C.A. (norma posterior), y no lo determinado en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997, como lo pretende el demandante.”*

### 1.8. Impugnación

---

<sup>2</sup>, a saber:

"ARTÍCULO 12. DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL POR LA RAMA JUDICIAL. <Artículo modificado por el artículo 5o de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: > La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción.

ARTÍCULO 75. FUNCIONES BÁSICAS. Al Consejo Superior de la Judicatura le corresponde la administración de la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en esta ley."

La parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Al respecto, aludió que no entiende el por qué debió haber dirigido esta acción de cumplimiento contra el Consejo Superior de la Judicatura o contra "*las autoridades judiciales*". De igual manera, extraña la razón por la que se consignó en el fallo que por ser "*[...] el Congreso de la República [...] el órgano competente [...] en caso de una eventual reforma legislativa, respecto del Código Procesal del Trabajo [...]*", la autoridad que debió demandar.

Reiteró que lo pretendido es que el Presidente de la República -y no el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - cumpliera lo que le ordena hacer respecto de las leyes promulgadas, el artículo 189 de la Constitución Política, en su ordinal 10, esto es, "*velar por su estricto cumplimiento*".

Indicó que debe tenerse presente que en los términos del artículo 189 de la Constitución Política el Presidente de la República es "*Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa*", y que le corresponde "*[...] celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso*".

En este caso, esgrimió que el tratado ya fue celebrado y aprobado; pero, en su criterio, no ha sido acatado por Colombia su obligación de que los jueces de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, profieran por escrito las sentencias o "*resoluciones finales sobre el fondo del caso*" en los procesos de su conocimiento.

Es por todo lo anterior que considera que no se equivocó al solicitar que se ordenara al Presidente de la República, en relación con la Ley 1143 de 4 de julio de 2007 y la Ley 1166 de 21 de noviembre de 2007, cumplir su deber constitucional de "*Velar por su estricto cumplimiento*", conforme lo estatuye el artículo 189 de la Constitución Política, y que, por ello, imparta las órdenes o tome las medidas que sean procedentes y que estén enderezadas a que "***dichos procedimientos cumplan con el debido proceso***".

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A.– Ley 1437 de 2011,<sup>3</sup> y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la

---

<sup>3</sup> "Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de

Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

## **2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento<sup>4</sup>**

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos”*.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción*

---

*impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”*

<sup>4</sup> Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 CP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E).

*de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo” (subraya fuera del texto) <sup>5</sup>.*

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>6</sup>.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

### **2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos**

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.<sup>7</sup>

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

<sup>6</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa.<sup>8</sup>

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”*<sup>9</sup>.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.<sup>10</sup>

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en *“garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”*<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01

<sup>9</sup> Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,<sup>12</sup> imponer sanciones,<sup>13</sup> hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,<sup>14</sup> o perseguir indemnizaciones,<sup>15</sup> por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,<sup>16</sup> a menos que estén apropiados;<sup>17</sup> o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.<sup>18</sup>

### **2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales**

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera *“busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal...”*<sup>19</sup>, por su parte la segunda *“procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*<sup>20</sup>

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

*“Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento”*<sup>21</sup>.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

<sup>17</sup> Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>18</sup> Sentencia ibídem.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

<sup>20</sup> Sentencia ibídem.

<sup>21</sup> C-1194/01

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

### **2.2.3. Lo que se pide cumplir**

En el *sub judice*, como se dijo, la parte actora solicita el cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre 2007 y entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012.

Pues bien, planteada así la solicitud de cumplimiento formulada por el demandante, la Sala advierte, en primer lugar, que la misma involucra normas con fuerza material de ley, cuya observancia sería dable pretender a través de la acción ejercida de conformidad con las siguientes razones.

De conformidad con los artículos 87 de la Constitución Política y 1° de la Ley 393 de 1997, a través de la acción de cumplimiento toda persona tiene la facultad de exigir que se hagan efectivas las previsiones contenidas en normas aplicables con fuerza material de ley o en actos administrativos.

Dicha norma limita el objeto de este mecanismo constitucional, por lo que no es posible reclamar el cumplimiento de deberes consagrados en otra categoría de preceptivas vinculantes, aun cuando ocupen un lugar en el esquema jerárquico del ordenamiento jurídico interno.

Tal es el caso de la Constitución Política, respecto de la cual la jurisprudencia ha sostenido lo siguiente:

*“De conformidad con lo reglado en los artículos 87 de la Constitución Política y 1° de la Ley 393 de 1997 que desarrolla el objeto de la acción de cumplimiento, este mecanismo está previsto para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.*

*“Definidos así la finalidad y el alcance de la acción de cumplimiento, es claro que los preceptos contenidos en la Constitución Política escapan a su objeto, ya que ésta se erige como el peldaño principal del ordenamiento jurídico por encima de la ley, por lo que es incorrecto otorgar la misma identidad a una y otra. Además las normas de la Carta Magna no son de aplicación directa e inmediata –excepto los derechos fundamentales- porque de ordinario requieren desarrollo legal para su aplicación.”*

*“...la acción de cumplimiento es un instrumento procesal para exigir a las autoridades públicas o los particulares que actúan en ejercicio*

de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza material de ley y los actos administrativos. Nótese, que las normas transcritas (Artículos 87 de la C.P. y 1º de la Ley 393 de 1997) señalan con claridad que el objeto de la acción de cumplimiento es la efectividad, de un lado, de normas aplicables y, de otro, de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

*“Así las cosas, se tiene que por medio de esta acción constitucional no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales, pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas. (...)”<sup>22</sup>.*

Así las cosas, el articulado de la Constitución Política, se encuentra excluido de la posibilidad de reclamarse su observancia por medio del ejercicio de la acción de cumplimiento.

A su turno, se tiene que frente a tratados internacionales la Ley 7ª de 1944, dispone que los instrumentos internacionales se consideran leyes internas en Colombia cuando:

*“sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales, y su publicación*

*(...)*

**ARTICULO 1o.** *<Apartes tachados INEXEQUIBLES> Los Tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como Leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente; a menos que la Ley aprobatoria expresamente determine que sean tenidas por Ley nacional las disposiciones de dicho Tratado, Convenio, Convención, etc. En este último caso, la caducidad del Tratado como Ley internacional para Colombia, no implicará la caducidad de sus disposiciones como Ley nacional.*

*Lo anterior no obsta para que el Organó ejecutivo, cuando lo juzgue necesario y antes de que se cumplan las formalidades para su perfeccionamiento, ordene el cumplimiento de las disposiciones de un determinado Tratado, Convenio, etc, con el carácter de disposiciones ejecutivas.*

*Esta autorización sólo se refiere a los Tratados, Convenios, convenciones o acuerdos, que obtengan, con posterioridad a la vigencia de esta Ley, la aprobación legislativa.” (Subraya la Sala).*

De conformidad con lo anterior, se tiene que respecto del acuerdo internacional que se pide hacer cumplir, se adelantaron las siguientes actuaciones para su incorporación al ordenamiento interno:

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente ACU0047, sentencia del 3 de junio de 2004.

- Incorporado al ordenamiento jurídico por medio de una Ley de la República que lo aprobó, como lo son la Leyes 1143 y 1166, ambas de 2007, esta última respecto de sus modificaciones;
- Declarado exequible por parte de la Corte Constitucional en las sentencias C-750 y C-751 de 2008, respectivamente;
- Su canje de notas fue verificado el 15 de abril de 2012 entre los gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Colombia, según el cual, en cumplimiento del citado artículo 23.4, el Acuerdo internacional entró en vigor para ambas partes a partir del 15 de mayo siguiente; y
- El mismo 15 de mayo, fue publicado en el Diario Oficial Nro. 48.431, el Decreto 993 de 2012, *“por medio del cual se promulga el Acuerdo de Promoción comercial, su Protocolo modificador, sus “Cartas adjuntas” y sus “Entendimientos”*.

En consecuencia, para la Sala es claro que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el instrumento internacional señalado se considera ley interna en Colombia y, por ende, es pasible de pedir su cumplimiento por medio del presente medio de control constitucional.

#### **2.2.4. De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la Presidencia de la República, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que *“el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup>Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

**Para cumplir con el requisito de renuencia** el señor Méndez Arango, mediante escrito del 17 de julio de 2018, solicitó al Presidente de la República el cumplimiento de la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre 2007 y entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012.

En el expediente no obra prueba de que la anterior petición fuera resuelta. En consecuencia, se encuentra probado que la parte accionante sí constituyó en renuencia al Presidente de la República, respecto de las normas cuyo cumplimiento se solicita.

## **2.2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento**

**2.2.5.1.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De igual forma, en reiterada jurisprudencia<sup>24</sup> esta Sección ha desarrollado *“la existencia de otro mecanismo judicial”*, como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable. Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró que *“la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.”*

Bajo este panorama, la Sala considera que en el presente caso la acción de cumplimiento es procedente toda vez que el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar a la autoridad demandada el cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre 2007 y entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012.

En efecto, se advierte que si bien el mentado acuerdo internacional en su capítulo veintiuno (21) previó un procedimiento con la finalidad de dirimir las discrepancias que surgieran con ocasión de la aplicación, implementación y cumplimiento del mismo, lo cierto es que de este no puede predicarse la subsidiariedad en el presente asunto por cuanto: i) quienes podrían acudir a esas herramientas para

---

<sup>24</sup> Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). M.P. Mauricio Torres.

dirimir las discrepancias serían los mismos Estados partes, esto es, Colombia y Estados Unidos y ii) no puede advertirse que sean de naturaleza judicial.

**2.2.5.2.** La Sala considera que el cumplimiento pretendido no implica la ejecución de un gasto.

**2.2.5.3.** Finalmente, se destaca que lo solicitado por el actor no implica la protección de derechos fundamentales así como tampoco la protección de derechos colectivos.

## **2.2.6. Del caso concreto**

En el *sub judice*, como se dijo, la parte actora solicita el cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, convenio aprobado mediante la Ley 1143 de 2007 que fue modificado por medio del protocolo de 28 de junio de 2007, aprobado a su vez, mediante la Ley 1166 de 21 de noviembre 2007 y entró en vigor para ambas partes el 15 de mayo de 2012.

En criterio del accionante en la cláusula 17.3 del convenio internacional las partes celebrantes, esto es el Estado Colombiano y de lo Estados Unidos de América convinieron que “[...] *las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos [...] se formulen por escrito, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones [...]*”.

No obstante, actualmente, no ha sido cumplido, pues los jueces de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social, han continuado profiriendo oralmente las sentencias en esta clase de juicios porque la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en auto de 4 de julio de 2014, arguyó que “[...] *la norma 17.3 del Acuerdo Internacional ya citada es válida y obligatoria (para el Estado colombiano), pero no justiciable internamente en casos concretos*”.

Al respecto, se tiene que el acuerdo internacional respecto de los asuntos laborales, y en concreto respecto del capítulo de las garantías procesales e información pública que se pide hacer cumplir, fue concretado por los Estados partes en los siguientes términos:

“3. Cada parte **dispondrá** que las resoluciones finales sobre el fondo del caso en tales procedimientos:

a) **se formulen por escrito**, y señalen las razones en las que se basan las resoluciones;

b) se hagan disponibles, sin demora indebida, a las partes en los procedimientos y, **de acuerdo con su legislación**, al público; (...).”

A su turno, se advierte que las normas del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto-Ley 2158 de 1948, en concreto, los artículos 46, 73 y 82, disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 46. ACTAS Y GRABACIÓN DE AUDIENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo [6](#) de la Ley 1149 de 2007. Ver artículo [15](#) sobre Régimen de Transición. El nuevo texto es siguiente:> Las audiencias serán grabadas con los medios técnicos que ofrezcan fidelidad y seguridad de registro, los cuales deberán ser proporcionados por el Estado, o excepcionalmente, con los que las partes suministren.

*Si la audiencia es grabada, se consignará en el acta el nombre de las personas que intervinieron como partes, apoderados, testigos y auxiliares de la justicia.*

*El acta será firmada por el juez y el secretario y de ella hará parte el formato de control de asistencia de quienes intervinieron.*

**Cualquier interesado podrá solicitar una copia de las grabaciones o del acta, y para su obtención deberá proporcionar los medios necesarios para ello.**

*En ningún caso se hará la reproducción escrita de las grabaciones. Las grabaciones se incorporarán al expediente.*

(...)

**ARTÍCULO 73. GRABACIÓN DE LO ACTUADO Y ACTA.** <Artículo modificado por el artículo [37](#) de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> En la audiencia podrá utilizarse el sistema de grabación electrónica o magnetofónica siempre que se disponga de los elementos técnicos adecuados y así lo ordene el juez. Cuando así ocurra, **en el acta escrita se dejará constancia únicamente de las personas que intervinieron como partes, apoderados, testigos y auxiliares de la justicia, de los documentos que se hayan presentado, del auto que en su caso haya suspendido la audiencia y ordenado reanudarla y se incorporará la sentencia completa que se profiera.**

*Cualquier interesado podrá pedir reproducción magnetofónica de las grabaciones proporcionando los medios necesarios para ello.*

*En estos casos la grabación se incorporará al expediente.*

**ARTÍCULO 82. AUDIENCIA DE TRÁMITE Y FALLO EN SEGUNDA INSTANCIA.** <Artículo modificado por el artículo [13](#) de la Ley 1149 de 2007. Ver artículo [15](#) sobre Régimen de Transición. El nuevo texto es siguiente:> Ejecutoriada el auto que admite la apelación o la consulta, se fijará la fecha de la **audiencia para practicar las pruebas a que se refiere el artículo 83. En ella se oirán las alegaciones de las partes y se resolverá la apelación.**

*Cuando se trate de apelación de un auto o no haya pruebas que practicar, en la audiencia se oirán los alegatos de las partes y se resolverá el recurso.”.*

**De conformidad con lo anterior, es claro que en materia judicial laboral, las decisiones que ponen fin a las controversias suscitadas son adoptadas en audiencias (autos o fallos), lo que implica que es de manera oral. Sin embargo, como lo busca propender el acuerdo internacional, estas deberían ser de forma escrita.**

Al contrastarse lo dispuesto en la normatividad interna colombiana con la obligación contenida en la disposición del tratado cuyo cumplimiento pide la parte actora, se observa que existe *prima facie* una aparente contradicción entre ambas.

Sobre el particular, se tiene que la Sala Laboral de Casación de la Corte Suprema de Justicia, en el auto de 4 de julio de 2014, que citó el actor, indicó que:

*“(…) el actual ordenamiento jurídico interno colombiano consagra la prohibición de reproducir por escrito el contenido de las audiencias, incluyendo las sentencias, y sólo con autorización expresa de la ley podrá hacerse reproducción escrita de ellas.*

*(…) el precepto 17.3 del Acuerdo de Promoción comercial tantas veces citado, **no es una norma auto ejecutiva, que tenga la virtud de obligar directamente a los ciudadanos y funcionarios colombianos y que permita su aplicación concreta** (en este caso, proferir “resoluciones finales” o sentencias sobre el fondo del asunto). Su evidente carácter programático («**Cada parte dispondrá...**») obliga a cada estado-parte a adoptar las medidas internas necesarias para que la administración o la jurisdicción puedan concretar los fines de la norma. Y para ello será menester que cada una de ellas, se reitera, produzca los actos internos (expedir las normas jurídicas, emitir las políticas públicas, etc.) requeridos en su ordenamiento para que los funcionarios y las distintas instancias judiciales ejecuten sus previsiones, cuando quiera que en él haya normas preexistentes que pudieran ser contrarias al precepto internacional programático. Mientras eso no suceda, la norma 17.3 del Acuerdo Internacional ya citado será una norma válida y obligatoria (para el Estado colombiano), pero no justiciable internamente en casos concretos.*

11. Lo anterior significa que el estado colombiano adquirió –al entrar en vigor el 15 de Mayo de 2012 el «Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América»-, la obligación de modificar el artículo 6º de la Ley 1149/2007, en el sentido de que las sentencias (“resoluciones finales sobre el fondo del caso”, para utilizar los términos del Acuerdo internacional), se formulen por escrito. Con otras palabras, el estado colombiano está obligado a modificar la llamada “Ley de oralidad del proceso laboral”, de forma que los jueces necesariamente profieran sus sentencias en forma escrita, pues lo dispuesto en el citado artículo 6º es palmariamente contrario al compromiso internacional que ulteriormente adquirió el estado colombiano.

*12. Pero evidentemente, y dado el campo de acción acotado por el artículo 235 de la Constitución, no es la Corte Suprema de Justicia la competente para hacer tal modificación, pues ello corresponde al órgano legislativo colombiano (artículo 150, # 2 y 23, CN). Menos para –como lo sugiere el recurrente-, «impartir una orientación para que los jueces y magistrados de los tribunales acojan lo previsto en el artículo 17.4 (sic) del Acuerdo para la Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos (T.L.C.) sobre Garantías Procesales e Información Pública (...)».*

Debido a esta contradicción entre las normas internas colombianas y lo dispuesto en la cláusula 17.3 del Acuerdo de Promoción Comercial celebrado entre Colombia y Estados Unidos, para la Sala no es clara la existencia de un mandato imperativo e inobjetable del cual pueda ordenarse su cumplimiento por medio del presente medio de control, toda vez que las normas antes transcritas evidentemente son contrarias, esto es, el acuerdo internacional que se pide hacer cumplir que prevé la forma escrita en la resolución de las controversias laborales y el ordenamiento procesal judicial laboral que lo dispone de forma oral.

Debe destacarse que la acción de cumplimiento no fue diseñada para resolver los conflictos existentes entre el ordenamiento jurídico interno y lo dispuesto en tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano, ni a través de esta vía procesal pueden discutirse problemas relativos a la vigencia de la ley interna, como consecuencia de su posible derogatoria originada por la suscripción de tratados internacionales.

Así las cosas, en atención que no corresponde a las competencias propias del juez de cumplimiento realizar un juicio de vigencia de la normativa interna, en este caso, de las previsiones del Decreto-Ley 2158 de 1948, el estudio del presente asunto escapa a la órbita de conocimiento del juez de cumplimiento.

En efecto, no podría el juez de cumplimiento ordenar el acatamiento de la cláusula 17.3 del convenio internacional entre el Estado Colombiano y de lo Estados Unidos de América sin que ello implique perturbar la vigencia del Decreto-Ley 2158 de 1948.

En consecuencia, para la Sala se debe confirmar la decisión de primera instancia porque no se está frente a un mandato imperativo e inobjetable por cuanto, de aceptarse la interpretación que el actor quiere impartirle a la norma cuyo cumplimiento solicita, sería tanto como realizar un análisis de vigencia entre dos normas, una perteneciente al ordenamiento jurídico interno y otra contenida en un tratado internacional, divergencia que no le corresponde dirimir al juez de cumplimiento.

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

### **3. FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 3 de octubre de 2018, de la Subsección “B” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la presente acción de cumplimiento, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Magistrada

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Magistrado