



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD  
MAGISTRADO PONENTE: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

Medellín, siete (7) de octubre de dos mil trece (2013)

**REFERENCIA:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
**DEMANDADO:** COMPLEJO PENITENCIARIO Y  
CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
Y OTROS  
**RADICADO:** 05001233300020130157100  
**INSTANCIA:** PRIMERA  
**PROVIDENCIA:** AUTO INTERLOCUTORIO No. 249  
**ASUNTO:** RECHAZA DEMANDA

Los señores **DAVID ALONSO MARÍN** y **RUBÉN DARÍO ZAPATA MEJÍA** presentan demanda en ejercicio de la Acción de Cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, en contra de las siguientes entidades: **COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-**, **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-**, **MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL -hoy Ministerio de Salud-**, **MINISTERIO DEL INTERIOR**, **MINISTERIO DE JUSTICIA**, **MINISTERIO DE DEFENSA**, **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, **CAPRECOM EPS** y **SEGUROS QUB**, con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de los artículos 25, 29, 63 y 144 de la Ley 65 de 1993, del artículo 466 de la Ley 906 de 2004 y del Decreto 3002 de 1997.

Para decidir si procede o no la admisión de la demanda, la Sala, tendrá en cuenta las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES**

El medio procesal de la acción de cumplimiento fue consagrado en el artículo 87 Superior en favor de toda persona, habilitándola para que acuda ante la autoridad judicial a los efectos de hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o de un acto administrativo.

La Acción de Cumplimiento comparte con la de Tutela, el carácter residual y subsidiario que se predica tanto de uno como de otro mecanismo, en la medida en que proceden sólo en tanto el afectado o el interesado no

REFERENCIA:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO
DEMANDADO:	COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-
RADICADO:	05001233300020130157100
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA

disponga de otro medio de defensa judicial –Art. 9º, inciso 2º de la Ley 393 de 1997-. Es decir, que son instrumentos procesales excepcionales que se abren paso ante la inoperancia o inexistencia de los medios ordinarios, pues ante todo, lo que se pretende es que de primer momento, y casi de forma exclusiva, se acuda a los medios comunes de protección de derechos.

La Acción de Cumplimiento emerge viable como instrumento procesal llamado a exigir de las autoridades públicas, y de los particulares que cumplan funciones de ese temperamento, el cumplimiento real y efectivo de la Ley, de las normas con fuerza material de ley, y de los actos administrativos vinculantes.

La norma constitucional antes citada fue regulada a través de la Ley 393 de 1997, que dispuso como contenido imprescindible de la demanda o de la solicitud que se promueva en ejercicio de la acción de cumplimiento, conforme a lo expresado por el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la *prueba de la renuencia*, que no es otra cosa más que el agotamiento previo, anterior a la presentación de la demanda, del requisito de procedibilidad a tenor del cual, el pretense demandante o solicitante, antes de acudir a la vía jurisdiccional, debe dirigirse, ojalá *-aunque no necesariamente-* por escrito, a la autoridad que presuntamente incumple o que ejecuta actos o hechos que permiten deducir el inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos, reclamándole el cumplimiento del deber legal o administrativo omitidos, y que la autoridad requerida se hubiera ratificado en su incumplimiento o no hubiera contestado dentro de los diez días siguientes a la formulación de la solicitud, todo ello con el propósito de constituirlo en renuencia.

De más está decir que la finalidad del requerimiento exigido tanto por el inciso 2º del artículo 8º, por el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, así como por el numeral 3º del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es que finalmente no haya necesidad de instrumentar procedimiento judicial alguno sino que la situación se resuelva, de ser ello posible, en la instancia administrativa.

Como se desprende del texto de la Ley y lo ha establecido la jurisprudencia, la prueba de la renuencia consiste en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva, con indicación concreta del objeto de la petición, la citación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido por el funcionario y la acción u omisión que origina el incumplimiento; la posibilidad de que la autoridad se ratifique o no en el incumplimiento, el término de diez (10) días para contestar la solicitud; y si se está en la situación de excepción que permita prescindir de ella, deberá sustentarse en la demanda.

REFERENCIA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
DEMANDADO: COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
RADICADO: 05001233300020130157100  
INSTANCIA: PRIMERA  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha considerado que para constituir la renuencia de una autoridad administrativa, la solicitud de la parte interesada debe reunir los requisitos siguientes:

*Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: (i) la reclamación del cumplimiento y (ii) la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.*

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.<sup>1</sup> (Resaltos del Despacho).*

Y son diferentes el ejercicio del derecho de petición y el requerimiento o reclamación tendiente a constituir la renuencia. Al respecto se ha pronunciado la alta Corporación:

*Para adoptar la decisión que corresponde, es preciso señalar que sobre el requisito de renuencia el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:*

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.*

*De conformidad con esta norma, se impone al peticionario informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento, pues en caso de que no se haga en tal sentido el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto de la cual existen otros términos para responder y se generan otros efectos.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente (E) Dra. Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación No. 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU)

REFERENCIA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
DEMANDADO: COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
RADICADO: 05001233300020130157100  
INSTANCIA: PRIMERA  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

*Así lo ha comprendido la jurisprudencia de esta Corporación<sup>2</sup> al reiterar que la renuencia consiste en “[...] la rebeldía al cumplimiento de su deber, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días”.*

*En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrada la renuencia cuando la petición “tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”<sup>3,4</sup>.*

No basta entonces el ejercicio del derecho de petición, para que el mismo, a su vez, constituya la prueba de la renuencia de la Administración en el cumplimiento de una norma o acto administrativo, en los términos, y para los efectos exigidos por los artículos 8° y 10, numeral 5° de la Ley 393 de 1997.

El requerimiento, como lo ha precisado la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, para que se pueda considerar satisfecho en tanto que es un requisito de procedibilidad, debe colmar las siguientes exigencias:

1. Coincidencia en el escrito de renuencia y en la demanda, de las normas o actos administrativos calificados como incumplidos.
2. Identidad entre el contenido de la pretensión formulada ante la administración y lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento.
3. Que quien suscribe la petición de renuencia sea la misma persona que promueve la acción.
4. Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa, también sea la misma contra quien se dirige la demanda.
5. Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado, a través de una respuesta enviada al solicitante dentro de los diez días siguientes a la petición del escrito o haya guardado silencio frente a la solicitud.

<sup>2</sup> Auto del 17 de marzo de 2011. Exp. 2011-0019. M.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>3</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 21 de noviembre de 2002, Exp. ACU-1614.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente (e) Dra. Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación No. 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU)

REFERENCIA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
DEMANDADO: COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
RADICADO: 05001233300020130157100  
INSTANCIA: PRIMERA  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

En el caso que nos ocupa no se satisfacen plenamente los condicionamientos legalmente impuestos en relación con el requisito de procedibilidad de la constitución de la renuencia, puesto que la autoridad requerida por los accionantes dentro de su escrito de renuencia se circunscribió únicamente a las autoridades del **COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL- folio 1-**, siendo que en el escrito de acción no se acompañó prueba alguna de que la misma se hubiera presentado ante las demás entidades accionadas, a saber, **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-, MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL -hoy Ministerio de Salud-, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE JUSTICIA, MINISTERIO DE DEFENSA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CAPRECOM EPS y SEGUROS QUB**; así mismo, de las normas cuyo cumplimiento se solicita en el escrito de acción, esto es, de los artículos 25, 29, 63 y 144 de la Ley 65 de 1993, del artículo 466 de la Ley 906 de 2004 y del Decreto 3002 de 1997, tan solo se solicitó el cumplimiento en la vía administrativa de los artículos 63 y 144 de la Ley 65 de 1993, del artículo 466 de la Ley 906 de 2004 y del Decreto 3002 de 1997, de lo cual se concluye que no se solicitó el cumplimiento de los artículos 25 y 29 de la Ley 65 de 1993. De la anterior situación se deduce que no se cumplió con dicho requisito procesal para todas las entidades accionadas, ni respecto de todas las normas cuyo cumplimiento se pretende en esta ocasión. En este mismo sentido el H. Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.*

*En cualquier caso, la autoridad demandada en la acción de cumplimiento debe ser la misma ante la cual se presentó la petición previa con la finalidad de constituirla en renuencia.*<sup>5</sup>

Con lo hasta aquí expuesto se observa que en el caso concreto no se constituyó efectivamente la renuencia de la Administración, lo cual conlleva al rechazo de plano de la acción de cumplimiento respecto de las entidades que no fueron constituidas en renuencia y respecto de las normas que no se solicitó su cumplimiento en la vía administrativa, conforme se

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia. Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00764-01(ACU)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO
DEMANDADO:	COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-
RADICADO:	05001233300020130157100
INSTANCIA:	PRIMERA
ASUNTO:	RECHAZA DEMANDA

estipula en el artículo 12 de la Ley 393 de 1997, el cual indica en su tenor literal:

**ARTICULO 12. CORRECCION DE LA SOLICITUD.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.

Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante.

-Subrayas del Despacho-

Ahora bien, como la parte accionante no acreditó la constitución en renuencia se procederá al rechazo de plano de la presente acción de cumplimiento respecto de las entidades accionadas **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-, MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL -hoy Ministerio de Salud-, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE JUSTICIA, MINISTERIO DE DEFENSA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CAPRECOM EPS y SEGUROS QUB**, así como de la pretensión de cumplimiento de los artículos 25 y 29 de la Ley 65 de 1993.

Es así que la presente acción de cumplimiento eventualmente sólo podría admitirse respecto de las autoridades del **COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-** y sobre la pretensión de cumplimiento de los artículos 63 y 144 de la Ley 65 de 1993, del artículo 466 de la Ley 906 de 2004 y del Decreto 3002 de 1997, sin embargo, observa la Sala que, según constancia secretarial visible a folios 12 a 18, en la actualidad cursa ante esta Corporación y ante el Despacho del suscrito Magistrado Ponente una idéntica acción de cumplimiento adelantada por los mismos accionantes contra la entidad precitada bajo el radicado No. 05001-23-33-000-2013-01547-00, en donde se solicitó el cumplimiento de las normas recién referenciadas con los mismos fines, esto es, que se haga una clasificación de los internos tomando en cuenta su edad, el hecho punible cometido, personalidad, antecedentes, estado de salud, y si se trata de detenidos o condenados, siendo que dicha acción de cumplimiento fue admitida mediante auto del veintiséis (26) de septiembre de la presente anualidad, notificada por estados del 30 de septiembre.

La anterior situación, a las luces del artículo 28 de la Ley 393 de 1997, sin lugar a dudas constituye una actuación temeraria por parte de los

REFERENCIA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
DEMANDADO: COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
RADICADO: 05001233300020130157100  
INSTANCIA: PRIMERA  
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA

accionantes, lo cual trae como consecuencia el rechazo de la presente acción de cumplimiento, tal como lo ordena el canon precitado, el cual indica en su tenor literal lo siguiente:

**ARTICULO 28. ACTUACION TEMERARIA.** Cuando sin motivo justificado, la misma Acción de Cumplimiento sea presentada por la misma persona o su representante ante varios Jueces, se rechazarán o se negarán todas ellas si hubieren sido admitidas.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El abogado que promoviere la presentación de varias Acciones de Cumplimiento respecto de los mismos hechos y normas, será sancionado por la autoridad competente con la suspensión de la tarjeta profesional al menos de dos (2) años. En caso de reincidencia, la suspensión será por cinco (5) años, sin perjuicio de las sanciones ~~disciplinarias~~ o penales a que hubiere lugar.

En tales condiciones, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 12 y 28 de la Ley 393 de 1997, se procederá al rechazo de la demanda y se ordenará la devolución de los anexos.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

#### RESUELVE

**PRIMERO.- RECHAZAR** la demanda de la referencia por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **NOTIFÍQUESE** esta providencia de la forma más expedita e idónea a los accionantes **DAVID ALONSO MARÍN** y **RUBÉN DARÍO ZAPATA MEJÍA** a través de la Oficina Jurídica del Centro de Reclusión en el que se encuentran, quien deberá informar al Despacho la fecha en la cual se llevó a cabo la diligencia de notificación y remitirá los documentos soporte que sean del caso.

Lo anterior sin perjuicio de que se lleven a cabo, en todo caso, las debidas notificaciones por la Secretaría de esta Corporación.

**TERCERO.-** Se dispone el archivo de las diligencias, previa devolución de los anexos a la parte interesada, sin necesidad de desglose.

REFERENCIA:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:  
RADICADO:  
INSTANCIA:  
ASUNTO:

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
DAVID ALONSO MARÍN Y OTRO  
COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDELLÍN -PEDREGAL-  
05001233300020130157100  
PRIMERA  
RECHAZA DEMANDA

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La presente providencia se estudió y aprobó en Sala de Decisión, según Acta número 101

### **LOS MAGISTRADOS**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**JOSE IGNACIO MADRIGAL ALZATE**