



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
SALA DE DECISIÓN ORAL TRES**

**Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**

Villavicencio, 21 de octubre de 2021.

**Expediente: 50001-33-33-003-2021-00277-00**  
**Medio de Control: ACCION DE CUMPLIMIENTO**  
**Demandante: HUGO VARGAS PRECIADO**  
**Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC Y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS -META**

**Sentencia de segunda instancia**

Procede la Sala a proferir sentencia que en derecho corresponda, dentro del asunto que en ejercicio del medio de control de acción de cumplimiento, consagrado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en adelante C.P.A.C.A., promovió HUGO VARGAS PRECIADO en contra de la INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META.

**I. ANTECEDENTES**

El señor HUGO VARGAS PRECIADO, en nombre propio promovió el medio de control de acción de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS – META, buscando se concedan de las siguientes pretensiones

**1.-PRETENSIONES**

**“PRIMERO:** Ordenar a las partes accionadas el cumplimiento del artículo 33 de la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016”.

**“SEGUNDO:** Ordenar a las partes accionadas que en el término de 5 días procedan a modificar el artículo 33 de la Resolución 2378 del 22 de noviembre de 2018, insertando el párrafo 2 de la norma general”.

**1.1.- HECHOS**

Expuso como sustento fáctico de las pretensiones, lo siguiente:

*“1...la resolución 6349 fue expedida por el Brigadier General Jorge Luis Ramírez Aragón, Director General del INPEC, para esta fecha, dicha resolución obedece en primer lugar a las facultades del Director General, en segundo lugar, a la modificación normativa realizada al ordenamiento penal, procesal y penitenciario; en tercer lugar por el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional; todo aquello encaminado a la humanización del sistema penitenciario, bajo ese orden, la resolución cobró vigencia el 19 de diciembre de 2016 y derogó todas las que le sean contrarias.”*

*“... El director del Establecimiento de Acacias-Meta, en (sic) base a sus competencias modificó y expidió el reglamento de régimen interno, la Resolución 2378 de 22/11/2018 con la que se modificó la anterior resolución N° 1060 de fecha 29 de jun/2011.”*

*“La nueva resolución 2378 debe estar acorde a la Resolución 6349 de 2016. Sin embargo, al momento de copiar y pegar en el artículo 33 del nuevo régimen interno, la dirección del Penal, eliminó el segundo párrafo del artículo 33 de la Resolución 6349, párrafo que subrayamos en este escrito y en la prueba de renuencia que se radicó a las partes accionadas, ese error bien sea por acción y omisión constituye un incumplimiento al párrafo cuarto del artículo 33 de la resolución 6349 al disponer que los horarios indicados en esa norma son de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC, por esa razón, las pruebas de renuencia elevadas por correo electrónico a las partes accionadas indicaban y advertían a los encartados dicho incumplimiento.”*

## **1.2.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-**, contestó la demanda en los siguientes términos:

Sostiene que si bien es cierto, le corresponde al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-**, la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, teniendo a cargo la creación, fusión, supresión dirección y vigilancia de los diferentes centros de reclusión, estos tendrán su propio reglamento de régimen interno, expedidos por el respectivo Director de cada centro de reclusión y previa aprobación del INPEC. Para este efecto el Director deberá tener en cuenta la categoría del establecimiento a su cargo y las condiciones ambientales.

Indicó que la persona privada de la libertad que eleva la presente acción se encuentra recluida en el EPMS de Acacias, por lo que en caso de llegar a prosperar las pretensiones de la acción las cuales se refieren al manejo del centro de reclusión regulados en el mencionado reglamento interno, la autoridad competente para dar cumplimiento es el Director de dicho establecimiento.

Manifiesta que es el Director del EPMS de Acacias, el que debe dar respuesta a las pretensiones del señor HUGO VARGAS PRECIADO, pues es la autoridad que debe ejecutar el pretendido cumplimiento.

Sostiene que la cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, que de esta forma y por medio de sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, de fecha Julio 26 de 2021, dentro de la acción de cumplimiento, impetrada por JHON JAIRO DAZA ROJAS, con radicación N°2021-233, con los mismos hechos y pretensiones, ordenó rechazar la acción de cumplimiento, por no satisfacer el requisito de procedibilidad y a su vez la declaró improcedente.

Por tal motivo, solicitó se declare cosa juzgada, toda vez que la solicitud elevada por el accionante, ya fue resuelta por un Juez Constitucional, basada en los mismos hechos y pretensiones.

Por su parte, el **Establecimiento Penitenciario y Carcelario -EPMC- de Acacias (Meta)**, no se pronunció.

## **1.3.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones:

### **1. CUESTIÓN PREVIA**

Con ocasión del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021, del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se asignó el presente proceso a este despacho; razón por la que se avoca su conocimiento en el estado procesal que se encuentra.

## 2. COMPETENCIA

Acorde a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el artículo 146 y el numeral 6 del artículo 152 del C.P.A.C.A, esta Corporación es competente para conocer del presente medio de control, en razón al factor funcional y territorial.

## 3. PROBLEMA JURÍDICO

En el particular, considerando el *petitum* del presente medio de control, tenemos que el problema jurídico se contrae a determinar si la acción de cumplimiento es la procedente para ordenar modificar el artículo 33 de la Resolución 2378 del 22 de noviembre de 2018 y obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 de la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016 emitidas por la entidad accionada.

## 4. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

La acción de cumplimiento es un mecanismo de defensa judicial consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política, el cual tiene por objeto garantizar la ejecución por parte de la autoridad competente, aquellos mandatos contenidos en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, señalando:

*“Artículo 87. Toda persona podrá 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.”*

La norma en cita fue reglamentada a través de la Ley 393 de 1997 «por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política» precisando, en lo que atañe al objeto de la acción de cumplimiento, lo siguiente:

*“Artículo 1º. Objeto. 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.”*

En ese orden, tenemos que cualquier persona puede acudir a sede judicial para reclamar el cumplimiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo, así mismo, se destaca, que la acción Constitucional en comento, se postula como medio de control de conformidad con lo previsto en el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011:

*“Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”*

También, es importante resaltar que al momento que la Ley 393 de 1997 pasó por el tamiz de Constitucionalidad, el órgano de cierre en la materia precisó:

*“En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto ad-*

**ministrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.<sup>1</sup>**

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha concluido, que son requisitos o presupuestos para la prosperidad de la acción de cumplimiento, los siguientes:

*“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).*

*ii. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad 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 presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º 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 ésta que hace procedente la acción.*

*v. 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).”*

## 5. CASO CONCRETO

Para descender al caso concreto, es menester referir concretamente la disposición cuyo cumplimiento reclama el actor, se trata del artículo 33 de la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016<sup>3</sup>, expedida por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, el cual reglamenta el funcionamiento de las celdas y dormitorios, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 33. CELDAS Y DORMITORIOS.*** *Las celdas y dormitorios permanecerán en estado de limpieza, aireación y cerradas durante el día. Las personas privadas de la libertad pasarán a ellas a la hora de recogerse. El horario de cierre y recogida deberá determinarse por cada Director de establecimiento en el reglamento del régimen interno.*

***Las celdas se cerrarán después del desayuno y abrirán después de terminado el almuerzo por espacio de una (1) hora. Transcurrido este lapso se volverán a cerrar y abrirán nuevamente para el ingreso en la noche y permanecerán cerradas hasta el día siguiente.***

***Ninguna persona privada de la libertad permanecerá en el día dentro de ellas, salvo caso de enfermedad, previo concepto del médico del establecimiento.***

***Los horarios antes indicados, serán de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC y las personas privadas de la libertad.***

<sup>1</sup> C-157 de 1998

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro (E), en sentencia del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), para el proceso de radicación número: 25000-23-41-000-2014-00118-01(ACU).

<sup>3</sup> «Por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -ERON a cargo del INPEC»

**PARÁGRAFO ÚNICO.** *Durante los días de visita las celdas permanecerán cerradas hasta que ella finalice, salvo autorización para visitas íntimas en los establecimientos donde no haya área con ese fin.*

**El comandante de vigilancia responderá por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.**

Ahora bien, se extrae de la demanda, que el incumplimiento de la norma anterior, concretamente el texto resaltado y subrayado, se configura en el artículo 33 de la Resolución 2378 del 22 de noviembre de 2018<sup>4</sup> «por la cual se expide el Reglamento de Régimen Interno del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacias Meta», que al reglamentar el funcionamiento de las celdas y dormitorios del EPC de acacias- Meta, indicó:

**“ARTÍCULO 33. CELDAS Y DORMITORIOS.** *Las celdas y dormitorios permanecerán en estado de limpieza, aireación y cerradas durante el día. Las personas privadas de la libertad pasarán a ellas a las 16:00 horas, El Director del establecimiento, gestionará con la USPEC la dotación y adecuación de los mismos, de conformidad con el Artículo 46 de la Ley 1709 de 2014.*

*El horario de cierre y recogida corresponde a: levantada, conteo, baño, aseo y apertura de celdas de 06:00 a 06:30 horas, y encerrada de las personas privadas de la libertad en su respectiva celda a las 16:00 horas, permaneciendo cerradas hasta el día siguiente.*

*Ninguna persona privada de la libertad permanecerá en el día dentro del dormitorio, en casos de enfermedad, deberá ser trasladado y ubicado en área de sanidad en celdas destinadas para tal fin.*

*Los horarios antes indicados, serán de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC y las personas privadas de la libertad.*

**PARÁGRAFO 1.** *Durante los días de visita las celdas permanecerán cerradas, se autorizará la visita íntima en las celdas establecidas para tal fin (área de conyugales) para las personas privadas de la libertad incluyendo aquellas pertenecientes a la población LGBTI.*

**PARÁGRAFO 2.** *El hecho de que una persona privada de la libertad tenga a su pareja en la misma celda, no será una causal para su trasladado, cambio de celda, patio o establecimiento.*

*El Comandante de Vigilancia responderá por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.”*

Inicialmente, debe referirse que el incumplimiento que se acusa, se encuentra contenido en el Reglamento Interno del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacias (Meta) expedido por el Director de dicho establecimiento de reclusión, respecto del cual, alude el actor, se contrariaron u omitieron los horarios establecidos en el Segundo párrafo del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos anteriores, el presente medio de control tiene por objeto lograr que las autoridades cumplan lo dispuesto en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, cuando tales se muestren renuentes a ello, precisamente, debe enfatizarse que la renuencia en un requisito de procedibilidad, conforme lo han reiterado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional al manifestar que «este requisito de procedibilidad otorga una oportunidad a la administración para que acate el deber hasta ese momento omitido, o para que exponga al solicitante las razones que justifican su inactividad<sup>5</sup>»<sup>6</sup>,

<sup>4</sup> Folios 29-31, archivo «002. Demanda y anexos».

<sup>5</sup> Sobre el valor que tiene la constitución en renuencia de la autoridad administrativa dentro del proceso de la acción de cumplimiento pueden consultarse, e.g., las sentencias del Consejo de Estado dentro de los procesos ACU 615 (sentencia del 10 de marzo de 1999, M.P. Flavio Rodríguez Arce) y ACU 620 (sentencia del 4 de marzo de 1999, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez).

<sup>6</sup> Sentencia C-1194 de 2001.

de ahí que tal requerimiento represente una posibilidad para la administración de adoptar las medidas necesarias en caso de que incurra en el desconocimiento de obligaciones normativas señaladas expresamente.

Lo anterior, en tanto el artículo 146 del C.P.A.C.A, estableció la renuencia, como requisito previo para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

**“Artículo 146.** *Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”*

De hecho, en concordancia con el artículo en cita, el numeral 3 del artículo 161 *ibídem* refirió como requisito de procedibilidad en la materia:

**“Artículo 161.** *Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*(...)*

*3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.”*

Con todo, dicho presupuesto para el ejercicio de la acción, ya estaba previsto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997<sup>7</sup>, sin embargo, el Consejo de Estado<sup>8</sup> indicó que la petición presentada para constituir la renuencia, debe contener los siguientes requisitos mínimos: *i)* la solicitud de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, *ii)* la identificación precisa y concreta de la disposición que consagra la obligación presuntamente incumplida y *iii)* la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento; igualmente expresó:

*“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y 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: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento. (...)*

*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.*

<sup>7</sup> **“Artículo 8. Procedibilidad.** *La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. 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. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplimiento a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.”*

<sup>8</sup> **Sección Quinta**, sentencia del 16 de agosto de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 68001-23-31-000-2011-00817-01(ACU).



[..] Así lo ha comprendido la jurisprudencia de la Corporación, 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 el particular, según reposa en la foliatura, unos internos<sup>9</sup> - dentro de los cuales no se relaciona el actor - que refieren pertenecer a la «mesa jurídica del Pabellón # 31», dirigidas al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y al E.P.C de Acacias Meta, solicitaron el cumplimiento integral del artículo 33 de la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016, como se observa a continuación:

EN VIRTUD DE CLARO DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS ANTERIORMENTE SEÑALADAS, RESPECTOSAMENTE ELEVAMOS DESPUES LAS SIGUIENTES SOLICITUDES DE CUMPLIMIENTO, ASI:

PRIMERO: CUMPLIMIENTO INTEGRAL DEL ARTICULO 33 DE LA RESOLUCION 6349 DE 2016 QUE IMPONE EL CUMPLIMIENTO DEL PARRAFO SEGUNDO:

Los celados de cárceles después de desayuno y baño después de terminado el almuerzo por espacio de una hora (1). Transcurrido este lapso de volver a la celda y salir nuevamente para el ingreso en la noche y permanecer hasta el siguiente día.

Ninguna persona privada de la libertad permanecerá en el día dentro de ella, salvo caso de emergencia, pero concepto del medio del establecimiento.

los horarios antes indicados, serán de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC y las personas privadas de la libertad. C...

SEGUNDO: COMO CONSECUENCIA DE LA ANTERIOR SE ADICIONA AL ARTICULO 33 DE LA RESOLUCION 6349 DE 22/12/2016 LA DISPOSICION DESCRITA EN EL NUMERAL PRIMERO DE ESTA PUNTA DE RENUNCIA EL CUAL QUEDARÁ POR COMO AFINDE EN EL ARTICULO 33 DE LA RESOLUCION 6349 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2016.

TERCERO: TENIENDO EN CUENTA QUE LA FAMILIARIDAD DE LA LEY NO ES EL CRITERIO SINO LA ADECUACION DEL INFRACCION DE LA LEY PENAL BAJA LA OJA EN SOCIEDAD EN EFECTO EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO DE JUSTICIA A TRAVES DEL TRABAJO, LA EDUCACION, LA INSTRUCCION, LA ACTIVIDAD CULTURAL, RECREATIVA, DEPORTIVA Y LAS RELACIONES DE FAMILIA, CAPT. 59, 30, 28A, 32, 34, 34A, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

ATTE: MESA JURICA PABELLON # 31

Orlando Vergara Hidalgo T.D. 13503  
 Jhon Jairo Daza Rojas  
 Rodrigo Reyes Velásquez T.D. 753  
 Duarte Guerrero Fernando T.D. 7282  
 Isai Medina Vera

Frente a tal aspecto, si bien las solicitudes contienen la identificación precisa y concreta de la disposición que consagra la obligación presuntamente incumplida - segundo inciso del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016- y los argumentos en los que funda el incumplimiento; no se observa sello de recibo, ni constancia del envío de las peticiones a través de correo electrónico, que sirvan como soporte del radicado o recibido ante el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacias (Meta).

Al respecto, es preciso citar lo resuelto por el Consejo de Estado<sup>10</sup> en un caso similar, en donde se solicitaba el cumplimiento normativo respecto de dos organismos, y al analizar el requisito de renuencia, se tuvo por cumplido respecto de una sola entidad, pues no había constancia de que hubiese enviado el escrito a la otra accionada, concluyendo lo siguiente:

“Según quedó establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la entidad accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

El actor acompañó copia del escrito de agosto 27 de 2020 dirigido a la Superintendencia de Transportes y a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Valledupar en el cual requirió el cumplimiento del artículo 159 de la Ley 769 de 2002 y del artículo 91, numeral 5º, de la Ley 1437 de 2011 para que fuera declarada la prescripción del comparendo, de la sanción impuesta en su contra y la terminación del proceso de cobro.

Consta en el expediente digital que la petición fue remitida por correo electrónico en la citada fecha a la dirección electrónica de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Va-

<sup>9</sup> Orlando Vergara Hidalgo, Jhon Jairo Daza Rojas, Rodrigo Reyes Velásquez e Isai Medina Vera.  
<sup>10</sup> Sección Quinta, sentencia del 15 de julio de 2021, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 20001233300020200045001 (ACU).

*lledupar, cuyo titular mediante oficio SMTTV/AJC 02622 de septiembre 11 del mismo año le informó que no es posible acceder a la solicitud de prescripción y lo invitó a acercarse a sus dependencias para que, previa liquidación por parte del SIMIT, proceda al pago de la infracción cargada a su nombre.*

*Así, está acreditada la constitución de la renuencia respecto de este organismo.*

*No ocurre lo mismo frente a la Superintendencia de Transporte por cuanto no fue aportada a la actuación la prueba que demuestre que el demandante haya enviado el escrito correspondiente a la citada entidad, previamente al ejercicio de la acción.*

*Las reproducciones de las dos capturas de pantalla allegadas como anexos de la demanda permiten observar el trámite de la petición únicamente ante la Secretaría de Tránsito.*

*En consecuencia, la sentencia impugnada será revocada parcialmente y en su lugar se rechazará la demanda en cuanto a la Superintendencia de Transporte, que es lo procedente en los casos en que no es acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad”.*

Así las cosas, es necesario para tener por cumplida la exigencia de la constitución en renuencia, la entrega o constancia de envío del escrito correspondiente a través de cualquier canal o medio previsto para ello; de manera que, en el caso que nos convoca, al no contarse con prueba siquiera del envío al INPEC y/o al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacias, no es posible tener por cumplido el requerimiento de la renuencia.

Aquí, es importante precisar que por el mismo asunto, se tramitó ante esta corporación otra solicitud de *Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos* con el Radicado No. 500012333000 2021 00233 00<sup>11</sup>, promovida por el señor Jhon Jairo Daza Rojas, quien también firma los escritos que se pretenden hacer valer como constitución en renuencia, trámite al interior del cual se profirió sentencia el 26 de julio de 2021 por la Sala de Decisión Oral No. 3 de este Tribunal; debiendo advertirse que, aunque versa también sobre el cumplimiento del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016 proferida por la Dirección General del INPEC y la consecuente modificación del artículo 33 del Reglamento del Régimen Interno para el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacias - Resolución 2378 de 2018-, las circunstancias procedimentales difieren en los dos asuntos, pues en este caso no es posible inferir que se hubiese radicado el escrito de renuencia a ninguna de las accionadas, conforme ya se explicó, mientras que en el evento ya definido en primera instancia, sí se acreditó la presentación de tal requerimiento ante el INPEC, decidiendo rechazar la acción de cumplimiento respecto del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacias y declarando improcedente la acción en contra del INPEC. De lo definido en esa oportunidad resulta pertinente citar lo siguiente:

*“Colofón de lo anterior, estima la Sala que está demostrada la renuencia de parte del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC., como quiera que ante dicha Entidad, se formuló petición reclamando el cumplimiento de lo preceptuado en el art. 33, de la Resolución 6349 de 2016, sin obtener respuesta y sin una rectificación frente al presunto incumplimiento.*

*Pero, advierte este Juez Colegiado que no ocurre lo mismo frente al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ACACIAS META, como quiera que no se aportó prueba de que la comunicación dirigida a dicho Establecimiento fuera efectivamente recibida por el área correspondiente, máxime cuando la constancia de remisión por correo electrónico solo hace referencia la renuencia para “INPEC BOGOTÁ”.*

*En consecuencia, no se satisface el requisito de procedibilidad del art. 8, de la Ley 393 de 1997, contemplado también en el art. 161.3 del C.P.A.C.A., frente al EPMSC., de*

---

<sup>11</sup> Demandante: Jhon Jairo Daza Rojas, Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacias (Meta), Magistrada Ponente: Teresa Herrera Andrade.



*ACACIAS, debido a que no se demostró que se configurara en su caso la renuencia frente al presunto incumplimiento. Debe precisarse que si bien de manera excepcional es posible prescindir del requisito de renuencia, lo cierto es que ello solo opera cuando se demuestra estar en presencia de un PERJUICIO IRREMEDIABLE, situación que no fue soportada en el asunto, y que en todo caso no aparece acreditada, dado que la disposición cuestionada, tiene más de 2 años de vigencia, y no se explican las condiciones de urgencia y necesidad de intervención, que permitan afirmar que se está en presencia de dicho PERJUICIO IRREMEDIABLE.”*

Retomando, es claro que en el particular la parte actora no cumplió en debida forma con la carga de demostrar la presentación de la solicitud y posterior renuencia ante las accionadas, adicionalmente, aspecto que torna improcedente el mecanismo judicial invocado.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que *“El agotamiento de esta exigencia implica que previamente al ejercicio de la acción, el demandante haya pedido a la autoridad el cumplimiento del deber legal o administrativo que estima desatendido y que ésta ratifique su inobservancia o guarde silencio frente a la solicitud”*<sup>12</sup>, asimismo, *“La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud”*<sup>13</sup>.

A su vez, ha señalado como exigencias del requisito de renuencia los siguientes<sup>14</sup>:

- “a) que coincidan en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*
- b) que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*
- c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso y,***
- d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento.*
- e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado, o haya guardado silencio frente a la solicitud”. (Negrilla y subraya intencional)*

En este caso, las solicitudes del 11 de mayo de 2021 no están suscritas por el actor sino por los integrantes de la *“MESA JURÍDICA PABELLÓN # 31”*, tal como se relacionó anteriormente, por ende, no cumple con la tercera exigencia jurisprudencialmente establecida para los escritos con vocación de constituir en renuencia, además, como ya se precisó, de no constar su radicación, entrega o envío a través de los canales para ello.

En lo que tiene que ver con el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, evidencia la Sala que además se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues en el escrito inicial el actor únicamente indicó reproches frente a la Directora del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario “EPMSC” de Acacías- Meta, preteniendo el cumplimiento del artículo 33 de la Resolución No. 6349 del 19 de diciembre de 2016, no obstante, ninguna inconformidad se manifestó frente al actuar realizado por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, razones suficientes para declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de éste último.

Finalmente, el artículo 9<sup>15</sup> de la Ley 393 de 1997 que en el inciso segundo menciona que la Acción de Cumplimiento *«Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro*

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 20 de febrero de 2020. Rad: 25000-23-41-000-2019-00986-01(ACU). CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 5 de marzo de 2020. Rad: 85001-23-33-000-2019-00183-01 (ACU). CP: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 29 de julio de 2004. Rad: 52001-23-31-000-2004-0748-01. CP: María Noemí Hernández Pinzón.

Véase también:

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 23 de febrero de 2007. Rad: 15001-23-31-000-2006-02337-01(ACU). CP: María Noemí Hernández Pinzón.

*instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento»*, debe indicarse que se configura dicha causal de improcedencia en el presente asunto, teniendo en cuenta que se cuestiona la Resolución 2378 del 22 de noviembre de 2018, al contrariar en su artículo 33 las directrices contenidas también en el artículo 33 de la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016 «*Por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -ERON a cargo del INPEC»*», y consecuentemente se requiere la modificación del Reglamento de Régimen Interno del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacías; frente a lo cual, es preciso advertir que el escenario para debatir la legalidad de la Resolución enjuiciada -acto administrativo de carácter general-, corresponde al medio de control de Nulidad, previsto en el artículo 137<sup>16</sup> de la Ley 1437 de 2011, mecanismo jurídico ordinario, que resulta eficaz y conducente para determinar la legalidad de la reglamentación objeto de inconformidad, de manera que no resulta procedente la acción constitucional promovida.

Recapitulando, para la Sala no se cumplen con los requisitos de procedencia de la presente acción constitucional, dado que **i)** conforme al análisis expuesto no se cumplió idoneamente con el requisito de constitución en renuencia **ii)** En gracia de discusión, el escrito que se pretende hacer valer por la parte accionante como renuencia, no va firmado o suscrito por quien funge como demandante, exigencia jurisprudencialmente establecida que valida la renuencia como requisito de procedibilidad de cara al presente medio de control y **iii)** lo pretendido a través de la presente acción es susceptible de enjuiciarse a través del medio de control de Nulidad, como escenario propicio para definir la legalidad de la reglamentación que se acusa, y durante el mismo, se pueden promover incluso medidas cautelares.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de *Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos* promovida por el señor HUGO VARGAS PRECIADO contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías (Meta), por las razones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC-**, de conformidad con los motivos expuestos en precedencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes y a la agente del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

Por **Secretaría**, notifíquese al accionante esta decisión, por medio del Área Jurídica del INPEC, y del Establecimiento Carcelario de Acacías (Meta), a través del medio más expedito.

**CUARTO:** Por Secretaría, y en caso de no ser impugnado el presente fallo conforme al artículo 27 de la Ley 393 de 1997, procédase al archivo de las diligencias.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

<sup>15</sup> “**Artículo 9.- Improcedibilidad.** La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión “la norma o” que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998).

**Parágrafo.** - La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Subrayado Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.”

<sup>16</sup> “**Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

(...).”

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**  
Magistrada

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado

**Firmado Por:**

**Nohra Eugenia Galeano Parra**  
**Magistrada**  
**Mixto**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Hector Enrique Rey Moreno**  
**Magistrado**  
**Mixto 003**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Teresa De Jesus Herrera Andrade**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 001 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**be4b97151d2edc5412f56f9eab13e22e47fa794a102480ec9528819d75cdfb26**

Documento generado en 21/10/2021 11:48:48 a. m.

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**