

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 237

Villavicencio, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
DEMANDANTE:	JORGE LUIS BRAVO
DEMANDADOS:	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ACACÍAS-META
EXPEDIENTE:	50001-23-33-000-2021-00302-00
ASUNTO:	RECHAZO DE DEMANDA

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR

## I. ANTECEDENTES

### 1. Del escrito de demanda

El señor JORGE LUIS BRAVO, presentó demanda de acción de cumplimiento contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC- y el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ACACÍAS-META, pretendiendo que se ordene a las partes accionadas el cumplimiento inmediato del artículo 33 de la Resolución No. 6349 del 19 de diciembre de 2016 y como consecuencia de ello, que en el término de cinco (5) días procedan a modificar el artículo 33 de la Resolución No. 2378 del 22 de noviembre de 2018, insertando el parágrafo 2 de la norma general-Resolución No. 6349 de 2016.

Lo anterior, en atención a que en su sentir, la Resolución No. 2378 de 2018 debe estar acorde con la Resolución No. 6349 de 2016, no obstante, al momento de

transcribir el artículo 33 del nuevo régimen interno, la dirección del penal eliminó el segundo párrafo del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016, lo que considera que es un error por acción u omisión que constituye un incumplimiento al párrafo cuarto del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016, que dispone que los horarios indicados en esa norma son de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC.

## 2. De la inadmisión.

Mediante auto de fecha 9 de agosto del 2021, se inadmitió la demanda a fin de que:

- i) Acreditara el cumplimiento del requisito de procedibilidad-reclamo presentado ante las entidades demandadas solicitando el cumplimiento del deber legal o administrativo que se alega como incumplido en los términos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, esto es, aportara prueba que demostrara que el accionante previamente presentó reclamación ante las entidades demandadas solicitando el cumplimiento del deber legal o administrativo que se alegaba como incumplido.
- ii) Informara un canal digital para recibir notificaciones personales o manifestara si autorizaba que se tuviera en cuenta, el canal digital [mnc.presos.giron@gmail.com](mailto:mnc.presos.giron@gmail.com) a través del cual presentó el libelo petitorio.
- iii) Acreditara el envío del escrito de la demanda a los demandados conforme a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020.

## 3. De la subsanación.

Vencido el término de dos (2) días concedido a la parte demandante para subsanar la demanda, la misma guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

## 1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento es un mecanismo previsto por el legislador con el fin de materializar aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política.

La anterior disposición constitucional, se desarrolló a través de la Ley 393 de 1997, en la cual se reiteró que esta acción propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe<sup>1</sup>.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA – Ley 1437 de 2011-, en su artículo 146, incluyó como medio de control el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, a través del cual, previa constitución de renuencia se puede acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para hacerlos efectivos.

Esta acción o medio de control es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos<sup>2</sup>.

El Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en distintas oportunidades ha expresado que la acción de cumplimiento es un instrumento judicial de carácter subsidiario, 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

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 13 de Agosto de 2014, Radicación Número: 76001-23-33-000-2014-00011-01(Acu) Actor: Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de los Municipios de Roldanillo, la Unión, Toro -Asorutdemandado: Ministerio de Minas y Energía, C.P. Susana Buitrago Valencia.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales<sup>3</sup>.

## 2. De la Constitución de renuencia y/o requisito de procedibilidad.

La Ley 393 de 1997 “*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.*” en su **artículo 8**, estableció que para la procedibilidad de la acción de cumplimiento se requiere 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 cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

Respecto al alcance de la mencionada disposición el Consejo de Estado, ha señalado que *«mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] 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>4</sup>»<sup>5</sup>.*

De tal forma que la constitución de renuencia en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, debe acreditarse con la presentación de la demanda, de lo contrario, conforme a lo previsto en el artículo 12 ídem, procederá el rechazo de plano de la solicitud de cumplimiento.

Igualmente, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en providencia del 05 de noviembre de 2020 reiteró lo analizado por la Sección Quinta en otras oportunidades, sobre el alcance del requisito de procedibilidad para la procedencia de la acción de cumplimiento, veamos:

*« “[...] 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*

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, Providencia del 27 de Marzo de 2014, Radicación Número: 25000-23-41-000-2013-00444-01(Acu) Actor: Jennifer Carolina Angulo Silva Demandado: Presidente de la Republica y Ministra de la Justicia y del Derecho - Presidenta del Consejo Superior de la Carrera Notarial, C.P. Alberto Yepes Barreiro (E).

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 05 de noviembre de 2020, Radicación Número: 68001-23-33-000-2020-00625-01(ACU), Actor: KATHERINE HINOJOZA GALVIS Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, Consejero Ponente: Rocío Araujo Oñate.

*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.*

*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.*

*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>6</sup>»<sup>7</sup>*

Asimismo, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se incluyó como requisito previo a demandar el cumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o de un acto administrativo, la constitución en renuencia de la demandada, en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997.

### 3. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto, mediante auto de 9 de agosto de 2021, se inadmitió la acción de cumplimiento con el fin de que la parte demandante subsanara las falencias expuestas en dicha providencia.

La anterior decisión, se notificó por estado el 10 de agosto de 2021 y ante la situación especial del demandante, al encontrarse privado de la libertad, se solicitó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías-Meta notificara el auto al accionante, diligencia que se cumplió el 17 de agosto de 2021, razón

---

<sup>6</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 05 de noviembre de 2020, Radicación Número: 68001-23-33-000-2020-00625-01(Acu), Actor: Katherine Hinojoza Galvis, Demandado: Superintendencia de Sociedades, Consejero Ponente: Rocío Araújo Oñate.

por la cual, para efectos de subsanar la demanda contaba con un término de dos (2) días, los cuales fenecían el 19 de agosto de 2021, sin embargo, una vez vencido el término otorgado, el accionante guardó silencio respecto de los yerros advertidos por el Despacho ponente.

Huelga recordar que, en este tipo de acciones, de no aportarse prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, la norma estableció que procede el rechazo de plano, salvo que se trate de la excepción contemplada en el mencionado artículo.

Sin embargo, en aras de garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia y en atención a que la parte demandante dentro de los fundamentos fácticos de la demanda, manifestó que había presentado solicitud de cumplimiento del acto administrativo ante las entidades accionadas INPEC y el EPMSC, y se advirtió de los anexos que en lo que respecta al Establecimiento no se evidenciaba sello de radicación de la petición ni constancia de envío por correo electrónico, aunado a que tampoco se observaba que las peticiones estuvieran suscritas por el actor, el despacho ponente procedió a inadmitir la demanda concediendo un término para que subsanara, por lo que ante el silencio de la parte demandante, deberá verificarse si es procedente rechazar la misma.

En el presente caso, como se advirtió desde el auto inadmisorio. la parte demandante adujo en el acápite denominado "*PRUEBAS Y ANEXOS*" que aportaba "*copias de pruebas de renuencia que se elevaran a las partes accionadas por correo electrónico-para la trazabilidad*", sin embargo, de los anexos allegados como se señaló líneas atrás, se observó lo siguiente:

- Escrito dirigido al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacías-Meta solicitando el cumplimiento integral del artículo 33 de la Resolución No. 6349 del 19 de diciembre de 2016, sin embargo, no se evidenció radicado alguno ante la mencionada entidad ni el envío de la petición a través de correo electrónico, aunado a que el documento aparece suscrito por la mesa jurídica del pabellón 3, es decir, por los señores Orlando Vergara Hidalgo, Jhon Jairo Daza Rojas, Rodrigo Reyes Velásquez, Fernando Duarte Guerrero e Isaí Medina Vera, sin que se observe que el mentado escrito haya sido suscrito por el accionante, señor Jorge Luis Bravo.

- Igualmente, reposa escrito dirigido al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC deprecando el cumplimiento integral del artículo 33 de la Resolución No. 6349 del 19 de diciembre de 2016, el cual se infiere fue radicado ante la entidad vía correo electrónico, conforme al pantallazo que se anexó al proceso, no obstante, se evidencia que dentro de las personas que interpusieron la solicitud de cumplimiento no se relaciona al actor Jorge Luis Bravo, veamos:



La Ley 393 de 1997 establece en su artículo 8 como requisito de procedibilidad lo siguiente:

“ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD. (...)

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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 cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable ~~para el accionante~~, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

(...)” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Respecto al alcance de la mencionada disposición, el Consejo de Estado ha señalado que «mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] *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>8</sup>»<sup>9</sup>.*

Igualmente, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sobre el requisito de procedibilidad – *constitución de renuencia*- de la acción de cumplimiento, ha precisado<sup>10</sup>:

«En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 exige al actor que aporte con la demanda la prueba de haber requerido a la entidad demandada de manera directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo que ha sido presuntamente desconocido por aquélla y, que la entidad requerida se haya ratificado en el incumplimiento, bien expresamente por medio de un escrito comunicado dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la petición, o bien tácitamente por haber guardado silencio dentro de ése mismo término.

Se trata, entonces, de un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que se satisface siempre que en los escritos de solicitud del interesado y de respuesta de la autoridad -o el sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó-, se observen los siguientes presupuestos:

a) que coincidan claramente 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,**

d) que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,

e) que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia del 14 de Febrero de 2019, Radicación Número: 54001-23-33-000-2018-00293-01(Acu), Actor: Sigifredo Orozco Martínez, Demandado: Ministerio De Relaciones Exteriores y Otro, Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>10</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia Del 14 De Abril De 2005, Radicación Número: 19001-23-31-000-2004-02248-01(Acu), Actor: Academia De Conducción Víctor Hidalgo Y Otros, Demandado: Secretaria De Tránsito y Transporte De Popayán, Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón.



guardado silencio frente a la solicitud.”<sup>11</sup>» (Nerita y subrayas fuera del texto).

En ese orden de ideas, para entender que se cumplió con el requisito de constitución de renuencia, el accionante debe presentar la solicitud ante las entidades que considera han incumplido el deber legal o administrativo con el señalamiento preciso de dicho mandato y la explicación del sustento en que se soporta su incumplimiento.

Por lo anterior, en este caso como quedó visto, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 y la interpretación que sobre este requisito ha realizado el Consejo de Estado, se requiere que la petición de renuencia sea presentada por el accionante, aspecto que no se cumple en este caso, observándose que lo pretendido era dar cumplimiento al requisito de procedibilidad con un escrito que no había sido incoado por el actor de la acción de marras.

Así las cosas, ante el silencio del accionante respecto a la inadmisión de la demanda y la ausencia de prueba que demuestre que el demandante señor JORGE LUIS BRAVO presentó petición ante el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacías-Meta y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC requiriendo el cumplimiento del artículo 33 de la Resolución No. 6349 del 19 de diciembre de 2016, forzosamente debe concluirse que no se demostró el agotamiento del requisito de procedibilidad, por lo que resulta procedente el rechazo de la demanda.

Ahora bien, en el auto inadmisorio también se advirtió la necesidad que el demandante informara un canal digital para recibir notificaciones personales o manifestara si autorizaba que se tuviera en cuenta, el canal digital [mnc.presos.giron@gmail.com](mailto:mnc.presos.giron@gmail.com) a través del cual presentó el libelo petitorio y la omisión de la acreditación del envío del escrito de la demanda a los demandados conforme a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020, aspectos que si bien no tienen la virtualidad de suscitar en sí mismos el rechazo de la demanda, es de resaltar que tampoco fueron subsanados por el demandante.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el accionante no subsanó los yerros advertidos en el auto inadmisorio de la demanda, entre ellos, la falta de

---

<sup>11</sup> Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

acreditación del cumplimiento del requisito de constitución de renuencia de las entidades demandadas en los términos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, imperativamente procede el rechazo de la demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 393 de 1993 y el numeral 2 del artículo 169 del CPACA.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Meta,

## RESUELVE

**PRIMERO:** Rechazar la demanda presentada por el señor JORGE LUIS BRAVO contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC y el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ACACÍAS-META, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ante la condición especial que ostenta el demandante al encontrarse privado de la libertad, **por secretaria**, oficiar al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacías-Meta, para que por su conducto se notifique de manera personal y de forma **inmediata** la presente decisión al accionante señor Jorge Luis Bravo y una vez realizada la notificación, se envíe la respectiva constancia al correo electrónico [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**TERCERO:** Una vez ejecutoriado el presente auto, archívense las diligencias, previa anotación en el Sistema Justicia XXI Web-Tyba.

**Notifíquese y cúmplase,**

Estudiada y aprobada virtualmente en Sala de Decisión No. 6 de la fecha, según acta No. 047.

**Firmado Por:**

**Nelcy Vargas Tovar**  
**Magistrado**  
**Mixto 004**

**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Carlos Enrique Ardila Obando**  
**Magistrado**  
**Mixto 002**

**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Claudia Patricia Alonso Perez**  
**Magistrado**  
**Mixto 005**  
**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:

**2585dc506b352e5e375083323b0d67ab4c560cf555fd45df033ca005e66db87b**

Documento generado en 24/08/2021 02:38:56 PM