

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

**SALA No. 2**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
<b>DEMANDANTE:</b>	RUPERTO AGUDELO QUINTERO
<b>DEMANDADO:</b>	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2021-00283-00
<b>ABROBACIÓN:</b>	Acta No. 048

**ANTECEDENTES**

El señor RUPERTO AGUDELO QUINTERO, en nombre propio, presentó acción de cumplimiento contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META, por considerar que dicha entidad vulneró lo contemplado en el artículo 33 de la Resolución No. 6349 de 2016.

Al respecto, el artículo 146 de la Ley 1437 del 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *de ahora en adelante C.P.A.C.A.* – estableció el requisito previo de la renuencia, cuando se solicita el cumplimiento de normas o actos administrativos antes de acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, al indicar:

*“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.”*

Medio de Control:	Acción de Cumplimiento
Expediente:	50001-23-33-000-2021-00283-00
Auto:	Rechaza de plano

Por lo que, en ese orden de ideas, el mismo código en el numeral 3 del artículo 161 referenció la constitución de renuencia como requisito para demandar, al exponer:

*“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.”*

Sobre el tema, el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, nombrado en la anterior cita, desarrolló la aplicación de la acción de cumplimiento, indicando que procederá contra toda acción u omisión de autoridad que constituya un incumplimiento a determinada norma; disponiendo sobre la renuencia como requisito previo lo siguiente:

*“ARTICULO 8o. 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 cumplirlo 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.”*

Frente a la norma referida, el Consejo de Estado concluyó que la petición presentada para constituir la renuencia, debe contener: i) la solicitud de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto

Medio de Control:	Acción de Cumplimiento
Expediente:	50001-23-33-000-2021-00283-00
Auto:	Rechaza de plano

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; al manifestar:

*"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.*

*[.] 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.(...)"<sup>1</sup>*

En el *sub lite*, mediante auto del 04 de agosto del 2021 se inadmitió el medio de control de cumplimiento de las normas, ordenándole a la parte accionante que en el término de dos (02) días allegara los documentos necesarios que comprobaran el requisito de renuencia de las entidades accionadas, toda vez

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro, en sentencia del 16 de agosto del 2012, para el proceso de radicado 68001-23-31-000-2011-00817-01(ACU)

Medio de Control:	Acción de Cumplimiento
Expediente:	50001-23-33-000-2021-00283-00
Auto:	Rechaza de plano

que los aportados, para el efecto, no tenían la firma directa del accionante; así como, tampoco habían sido remitidos a la Dirección del Establecimiento Carcelario de Acacías - Meta.

A pesar de lo anterior, la parte accionante no allegó ningún documento firmado por él y remitido a las dos entidades accionadas con ocasión de agotar la renuencia - *se advierte acuse de recibido por parte del interno del 11 de agosto del 2021 -2*; por lo que, se entenderá que los aportados junto con la demanda eran con los que pretendía dar por agotado el requisito exigido en la ley.

Por lo anterior, se observa que la parte accionante aportó al presente proceso dos peticiones; la primera, con destino al Director del Establecimiento Carcelario de Acacías - Meta y, la segunda, dirigida al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - *Director General* <sup>3</sup>-. Las cuales, se encontraban, según se advierte de las pruebas allegadas al plenario, en un sobre enviado únicamente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC - *Director General* <sup>4</sup>, en aras de constituir renuencia.

Así mismo, se avizora que los documentos no fueron presentados por el accionante propiamente sino por otras personas, puesto que a folio 16 del archivo de demanda, que corresponde a la página 7 de la petición que iba dirigida al Director del Establecimiento Carcelario de Acacías - Meta<sup>5</sup>, se extracta que las personas que agotaron el requisito de renuencia fueron: i) Orlando Vergara hidalgo, ii) Jhon Jairo Daza Rojas, iii) Rodrigo Reyes Velásquez, iv) Fernando Duarte Guerrero e v) Isaí Medina Vera. Quienes solicitaban que se diera cumplimiento integral al párrafo segundo del artículo 33 de la Resolución 6349 de 2016, para lo cual se debía modificar el artículo 33 de la Resolución 2378 del 22 de noviembre del 2018, teniendo en cuenta que la finalidad de la pena no era un castigo sino la resocialización del infractor de la ley penal. Tal y como se observa a continuación:

---

<sup>2</sup> Archivo 005. Acuse notificación interno

<sup>3</sup> Folios 17-29 archivo demanda.

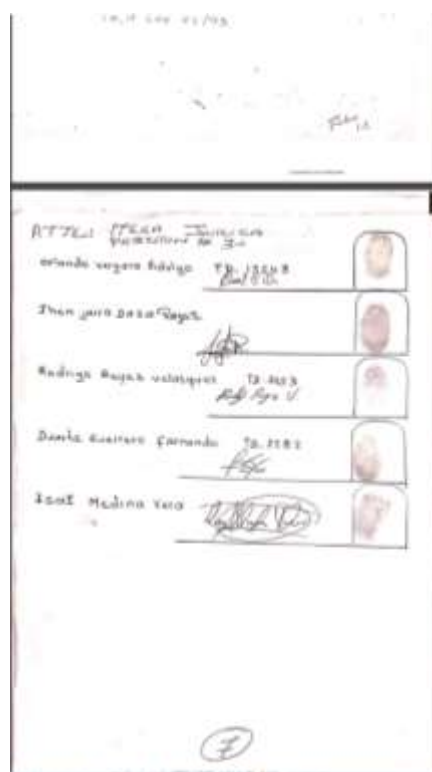
<sup>4</sup> Folio 8 archivo de demanda.

<sup>5</sup> Folios 10-16 archivo demanda.

Medio de Control:           Acción de Cumplimiento  
Expediente:                 50001-23-33-000-2021-00283-00  
Auto:                         Rechaza de plano



En ese mismo sentido, con las mismas pretensiones solicitadas por las personas antes referidas fue suscrita la petición remitida ante el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC - *Director General* -. De la cual se observa a folio 29 lo siguiente:



Sobre el tema, el Consejo de Estado en sentencia del 14 de abril del 2005<sup>6</sup>, en un caso similar, señaló que dentro de los requisitos de procedibilidad se encontraba el que la renuencia debía estar firmada por quien sea actor en el proceso; al exponer:

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: María Nohemí Hernández Pinzón, en sentencia del catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005), para el proceso de radicación número: 19001-23-31-000-2004-02248-01(ACU).

Medio de Control: Acción de Cumplimiento  
Expediente: 50001-23-33-000-2021-00283-00  
Auto: Rechaza de plano

*“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:*

*(..)*

*c) que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso*

*(...)*

*De acuerdo con el contenido de la petición y la respuesta antes referidas, no pueden admitirse como prueba de la renuencia de la entidad demandada porque la solicitud no estuvo dirigida expresamente al cumplimiento del artículo 3° de la Resolución No. 000200 de 2004 ni fue suscrita por todos los actores del proceso; en consecuencia, adolecen de la falta de los presupuestos de los literales a) y c) previamente relacionados.*

*(...)*

*Pero ocurre que, por razones de economía procesal, es más conveniente poner de presente la falla en que incurrió el a quo y revocar la orden judicial impartida en la sentencia impugnada, para, en su lugar, rechazar la acción de cumplimiento, con la previsión de que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada formal por no haberse abordado el fondo del asunto, como lo ha resuelto la Sala en casos similares.<sup>7</sup>”*

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede señalar que el señor RUPERTO AGUDELO QUINTERO no agotó el requisito previo de la constitución de la renuencia para acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, puesto que, a pesar de haber allegado dos peticiones, ninguna de ellas fue remitida por parte del accionante a las entidades a las que presuntamente se está requiriendo el cumplimiento.

Ahora bien, el artículo 12 de la Ley 393 de 1997 estableció la consecuencia jurídica de que la parte accionante omitiera agotar el requisito previo de la constitución de la renuencia en las acciones de cumplimiento, manifestando:

**“ARTICULO 12. CORRECCIÓN 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*

<sup>7</sup> Ver, entre otras: ACU-1946, sentencia de 5 de febrero de 2004; ACU-2212, sentencia de 26 de febrero de 2004; ACU-2136, sentencia de 6 de mayo de 2004.

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."

La norma anteriormente citada trae como consecuencia jurídica de la falta de agotamiento del requisito previo en debida forma – *constitución de la renuencia* -, el rechazo de plano de la acción; así lo ha expuesto el Consejo de Estado, al señalar:

*"Es evidente que los verbos utilizados: i) crear (en el escrito de constitución en renuencia) y ii) coordinar (en el escrito de demanda) son diferentes, razón por la cual frente a la presunta falta de coordinación e implementación de cronograma para implementar la Salas de extinción de dominio, el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Haciendas y Crédito Público no tuvieron oportunidad de pronunciarse, antes del proceso judicial, circunstancia que implica que no se cumpla con el requisito de constitución en renuencia.*

*En consecuencia, se impone para la Sala revocar la sentencia de 27 de septiembre de 2018, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró improcedente la presente acción de cumplimiento para, en su lugar, rechazarla por no cumplir con el requisito de constitución en renuencia."*<sup>8</sup>

Dicha postura fue reiterada por el Consejo de Estado al exponer:

*"3.2.3. 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>9</sup>.<sup>10</sup>

Pese a lo anterior, y conforme a la calidad del actor, al ser una persona recluida en el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS – META; se le otorgó la posibilidad de corregir la solicitud,

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro, en sentencia del seis (6) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), para el proceso de radicación número: 05001-23-33-000-2018-01664-01(ACU).

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate, en sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil dieciocho (2018), para el proceso de radicación número: 73001-23-33-001-2018-00099-01(ACU).

allegando dentro de los dos (02) días siguientes la prueba de la renuencia suscrita por éste a partir de la notificación personal al privado de la libertad, que se efectuó el 11 de agosto del 2021 - *según acuse de recibido enviado por el INPEC* <sup>-11</sup>. Sin embargo, dentro del tiempo señalado guardó silencio.

Por lo indicado, la Sala procederá a **RECHAZAR** la acción de cumplimiento de la referencia, toda vez que el señor RUPERTO AGUDELO QUINTERO no allegó la constitución de la renuencia, al advertirse de las solicitudes presentadas al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC y al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META, que no fueron presentadas por el accionante sino por terceras personas.

En gracia de discusión, frente a las renuencias presentadas, corresponderá a los señores: i) Orlando Vergara hidalgo, ii) Jhon Jairo Daza Rojas, iii) Rodrigo Reyes Velásquez, iv) Fernando Duarte Guerrero e v) Isaí Medina Vera, radicar las respectivas acciones de cumplimiento, si eventualmente tienen un interés en ellas. Puesto que son quienes desde un principio decidieron agotar por medio de petición el requisito de procedibilidad de la acción.

Conforme lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta;

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la acción de cumplimiento presentada por el señor RUPERTO AGUDELO QUINTERO, en contra del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META, por no cumplir con el requisito de constitución en renuencia.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** por el medio más expedito el presente asunto, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión 2.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

### **Firmado Por:**

---

<sup>11</sup> Archivo 005. Acuse notificación interno



**Carlos Enrique Ardila Obando**  
**Magistrado**  
**Mixto 002**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

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

**Nohra Eugenia Galeano Parra**  
**Magistrada**  
**Mixto**  
**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:  
**b76efce87d021f5c9d13092be9fcd3c2e1c886ac7d3c2a377728187af2d8a8b5**  
Documento generado en 25/08/2021 03:53:34 PM

Medio de Control:	Acción de Cumplimiento
Expediente:	50001-23-33-000-2021-00283-00
Auto:	Rechaza de plano