

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

**Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**SALA DE DECISIÓN ORAL N° 2**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
<b>DEMANDANTE:</b>	JORGE ZAPATA POSADA
<b>DEMANDADO:</b>	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACIAS - META
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2021-00292-00

**I. ANTECEDENTES**

El ciudadano Jorge Zapata Posada, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (Cumplimiento) contemplado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, promovió demanda contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ACACÍAS - META, por considerar que la entidad vulneró lo contemplado en el artículo 33 de la Resolución No. 6349 de 2016.

Por auto del 4 de agosto se inadmitió la demanda, concediéndole un término de dos (2) días a la parte actora para que acreditara el requisito de procedibilidad de constitución de renuencia de las entidades accionadas. Lo anterior, so pena de rechazo.

Finalmente, se observa que la parte demandante desatendió el requerimiento de subsanación de la demanda, toda vez que guardó silencio al respecto.

**II. CONSIDERACIONES**

El artículo 146 de la Ley 1437 del 2011, 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:

Referencia: Cumplimiento  
Radicación: 50001-23-33-000-2021-00292-00  
Auto: Rechaza demanda

*“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.”*

En este orden, el mismo el numeral 3 del artículo 161 *ibídem* referenció la constitución de renuencia como requisito para demandar, así:

*“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, que se menciona en la cita anterior, 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:

*“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 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<sup>1</sup> 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 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:

<sup>1</sup> **Sección Quinta**, sentencia del 16 de agosto de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 68001-23-31-000-2011-00817-01(ACU).

*"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.(...)"*

Ahora, se tiene que en el presente asunto, a pesar de que mediante auto del 4 de agosto del 2021 se concedió al accionante el término de dos (2) días para que acreditara el cumplimiento de la renuencia frente a las entidades accionadas, de lo cual, fue notificado el actor el **13 de agosto de 2021**<sup>2</sup>, según constancia aportada por la Oficina Jurídica CPMS Acacias, y vencido el término no allegó ningún documento firmado por él y remitido a las dos entidades accionadas, deberá entenderse que con los escritos aportados en este sentido con la demanda, son 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 Acacias (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.

<sup>2</sup> Expediente Tyba Archivo "08AgregarMemorial".

<sup>3</sup> Exp. Tyba Archivo "02DEMANDA" - Folios 9-28.

<sup>4</sup> Folio 7 *ibídem* archivo.

Así mismo, se advierte 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 dirigida al Director del Establecimiento Carcelario de Acacías (Meta)<sup>5</sup>, se evidencia 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.

En igual sentido, con las mismas pretensiones solicitadas por las personas antes referidas, fue suscrita la petición dirigida al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- *Director General*<sup>6</sup>, conforme se observa a folio 28 del archivo de la demanda.

Sobre el tema, el Consejo de Estado en sentencia del 14 de abril del 2005<sup>7</sup>, en un caso similar, señaló que dentro de los requisitos de procedibilidad se encontraba que la renuencia debía estar firmada por quien sea actor en el proceso, al exponer:

*“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 3º 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>8</sup>”*

<sup>5</sup> Folios 9-15 archivo demanda.

<sup>6</sup> Folios 16-28 archivo demanda.

<sup>7</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).

<sup>8</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.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que el señor Jorge Zapata Posada 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:

*“Artículo 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 hiciera 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.”*

La norma 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<sup>9</sup>:

*“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 Hacienda 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.”*

Postura reiterada por la misma Corporación<sup>10</sup> señalando que «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

<sup>9</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>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).

*solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”<sup>11</sup>».*

Pese a lo anterior, y conforme a la calidad del actor, quien se encuentra recluso en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías (Meta), mediante el auto que antecede se le otorgó la posibilidad de corregir la solicitud<sup>12</sup>, allegando la prueba de la renuencia suscrita por él, sin embargo, conforme ya se adujo, dentro del término señalado guardó silencio.

Por lo indicado, la Sala procederá a **RECHAZAR** la Acción de Cumplimiento de la referencia, toda vez que el señor Jorge Zapata Posada no allegó la constitución de la renuencia, al advertirse de las solicitudes dirigidas 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 -quienes suscriben los escritos-, radicar las respectivas solicitudes 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 JORGE ZAPATA POSADA, en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías (Meta), por no cumplir con el requisito de constitución en renuencia.

**SEGUNDO:** 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.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 2, de la misma fecha, según acta No. 055.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

#### **Firmado Por:**

<sup>11</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>12</sup> Exp. Tyba “08AgregarMemorial” fl. 2

**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:  
**67d069b900112a6ee4081eb680c82edd46ef9b05e1ed4ed4a99ddf54fe1e50b0**  
Documento generado en 07/09/2021 04:12:59 p. m.

*Referencia:* Cumplimiento  
*Radicación:* 50001-23-33-000-2021-00292-00  
*Auto:* Rechaza demanda